

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PRINCIPI FONDAMENTALI

La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)

9

[1] *La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*

[2] *Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*

Riferimenti normativi: artt. 2, 9, 32, 41, 42, 117, Cost.; artt. 733 e 734 c.p.; L. 29.11.1971, n. 1097; L. 1.3.1975, n. 44; art. 80, D.P.R. 24.7.1977, n. 616; D.L. 27.6.1985, n. 312, conv. in L. 8.8.1985, n. 431; art. 1, 2, 3, 4, 131, 134, 136, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 156, 159, D.Lgs. 22.1.2004, n. 42; art. 4, 16° co., lett. e, D.L. 13.5.2011, n. 70, conv. in L. 12.7.2011, n. 106; Convenzione dell'Aja 14.5.1954, ratificata con L. 7.2.1958, n. 279; Convenzione di Firenze 20.10.2000, ratificata con L. 9.1.2006, n. 14.

Bibliografia: AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991; AINIS, FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, 2ª ed., Milano, 2008; ALIBRANDI, *Beni culturali*, in EG, V, Roma, 1988; ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali e ambientali*, 4ª ed., Milano, 2001; AMOROSINO, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in RGE, 2009; ID., *La Corte costituzionale tutela il paesaggio contro i tentativi elusivi delle Regioni*, in RGE, 2009; ID., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; ANZON, *Il regime dei beni culturali nell'ordinamento vigente e nelle prospettive di riforma*, in *Ricerca sui beni culturali*, a cura del Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari della Camera dei deputati, Roma, 1975; BALZANI, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20.6.1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, 2003; BARBATI, CAMMELLI, SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011; BARTOLINI, *sub art. 140*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Cammelli, Bologna, 2004; BETZU, *sub art. 9*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di Bartole, Bin, Padova, 2008; BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione*, in *Urbanistica e paesaggio*, atti dell'VIII Convegno nazionale dell'ADU, Parma, 18-19.11.2005, a cura di Cugurra, Ferrari, Pagliari, Napoli, 2006; ID., *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in RGUR, 2009; CAIA, *sub artt. 1 e 2 Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in NLCC, 2005; CAMPORESI, *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, 1992; CANTUCCI, *Beni culturali e ambientali*, in NN.D.I., App. I, Torino, 1980; CAPUTI JAMBRENGHI, ANGIULI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005; CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, 3ª ed., Bologna, 2005; CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente, urbanistica: interrelazioni e distinzioni*, in *Ambiente*, 2003; ID., *La nozione giuridica di paesaggio*, in RTDP, 2004; ID., *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005; ID., *Paesaggio «contro» ambiente*, in UeA, 2005; ID., *sub artt. 131 e 140 Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in NLCC, 2006; ID., *Eolico e paesaggio*, in RGE, 2008; ID., *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in RGUR, 2009; CARTEI, *Il paesaggio*, in *Tratt. Cassese, Spec.*, II, Milano, 2003; ID., *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, V, Milano, 2006; ID., *Paesaggio*, in EG *Il diritto*, X, Milano, 2007; ID. (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; CASINI, *L'e-*

quilibrio degli interessi nel governo del territorio, Milano, 2006; ID., *Beni culturali*, in *EG Il diritto*, X, Milano, 2007; ID., *I beni culturali da Spadolini agli anni duemila*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, a cura di Fiorentino et al., Milano, 2008; ID. (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010; CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato. Saggi*, Milano, 1976; CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *RTDP*, 1990; CECCHETTI, *sub art. 9*, in *Comm. Bifulco, Celotto, Olivetti*, I, Torino, 2006; CIAGLIA, *La nuova disciplina del paesaggio: tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008*, Milano, 2009; CIVITARESE MATTEUCCI, *sub art. 131*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Cammelli, Bologna, 2004; CROSETTI, *La tutela naturalistica dei beni culturali ovvero il paesaggio culturale*, in *Urbanistica e paesaggio, Atti dell'VIII Convegno nazionale dell'ADU*, Parma, 18-19.11.2005, a cura di Cugurra, Ferrari, Pagliari, Napoli, 2006; ID., *Paesaggio*, in *Digesto pubbl.*, Agg., Torino, 2008; CROSETTI, VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2009; FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *RGUr*, 2009; FAMIGLIETTI, CARLETTI, *sub art. 1*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Tamiozzo, Milano, 2005; FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Digesto pubbl.*, II, Torino, 1987; FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999; FRIER *Patrimoine*, in ALLAND, RIALS (diretto da), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, 2003; FUZIO, *I nuovi beni paesaggistici. Manuale di tutela del paesaggio*, Rimini, 1990; ID., *Pianificazione ed autorizzazione paesaggistica: luci ed ombre nel nuovo codice*, in *Ambiente*, 2004; GIANNINI, *I beni culturali*, in *RTDP*, 1976; GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Milano, 1952; ID., *Arte (profili costituzionali, organizzazione amministrativa)*, in *ED*, III, Milano, 1958; HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, trad. it. di Politi, Rossi, Roma, 2005; HÉRITIER, *Génèse de la notion juridique de patrimoine culturel, 1750-1816*, Paris, 2003; IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991; ID., *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto pubbl.*, X, Torino, 1999; IMMORDINO, CAVALLARO, *sub art. 131*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di SANDULLI M.A., Milano, 2006; MADDALENA, *I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *www.federalismi.it*, 2011; ID., *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *www.federalismi.it*, 2011; MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002; MARZARO, *La «cura» ovvero l'«amministrazione del paesaggio»: livelli, poteri e rapporti tra enti nella riforma del 2008 del codice Urbani (dalla concorrenza dei poteri alla paralisi dei poteri?)*, in *RGUr*, 2008; ID., *L'amministrazione del paesaggio*, Torino, 2011; MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *www.aedon.it*, 2008; MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio (commento al d.lgs. 26.3.2008 n. 62 e al d.lgs. 26.3.2008 n. 63)*, in *GDA*, 2008; MERUSI, *sub art. 9*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1975; NOVARESE, *La corte costituzionale e la tutela del paesaggio*, in *Ambiente*, 1994; PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali in Italia*, Roma, 1923; POULOT, *La nascita dell'idea di patrimoine in Francia tra Rivoluzione, Impero e Restaurazione*, in *Il patrimonio culturale in Francia*, a cura di Catoni, Milano, 2007; PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; ID., *Paesaggio*, in *ED*, XXXI, Milano, 1981; PREDIERI, CHITI, *Casa e urbanistica nella l. 25.3.1982, n. 94*, Milano, 1982; PRIORE, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di Cartei, Bologna, 2007; QUAGLIA, *sub art. 138*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Sandulli M.A., Milano, 2006; ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008; SANDRONI, *sub artt. 131-134*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Tamiozzo, Milano, 2005;

SANDULLI A.M., *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico e storico qualificato*, in RTPC, 1954; SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in RGE, 1967; SCAZZOSI, *Paesaggio, Paysage, Paisaje, Landscape, Landschaft, Landscap, Krajboraz ... politiche e culture del paesaggio in Europa e negli Stati Uniti: una lettura trasversale*, in ID. (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio (esperienze internazionali a confronto)*, Roma, 1999; SCIULLO, *Territorio e paesaggio (a proposito della l.r. Toscana 3.1.2005, n. 1)*, in RGUR, 2007; ID., *Il paesaggio tra la Convenzione e il Codice*, in RGUR, 2009; ID., *I beni*, in *Diritto e gestione dei beni culturali*, a cura di Barbati, Cammelli, Sciuillo, Bologna, 2011; SETTIS, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, 2005; ID., *La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l'art. 9 Cost.*, Napoli, 2008; ID., *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010; SEVERINI, *La pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, a cura di Bassi, Mazzarolli, Torino, 2000; ID., *Il concetto di "bene ambientale" nel Testo unico*, in *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, a cura di Ferri, Pacini, Lavis-Milano, 2001; ID., *I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in GDA, 2004; ID., *sub art. 1, in Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Sandulli M.A., 2ª ed., Milano, 2012; ID., *La valorizzazione del paesaggio*, in *Urbanistica e paesaggio, Atti dell'VIII Convegno nazionale dell'ADU*, Parma, 18-19.11.2005, a cura di Cugurra, Ferrari, Pagliari, Napoli, 2006; ID., *Le nuove misure correttive e integrative*, in *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio (commento al d.lgs. 26.3.2008 n. 62 e al d.lgs. 26.3.2008 n. 63)*, in GDA, 2008; ID., *I giardini come beni del patrimonio culturale: storia di una legge e questioni interpretative*, in *www.aedon.mulino.it*, 2009; TOSCO, *Il paesaggio storico. Le fonti e i metodi di ricerca*, Roma-Bari, 2009; URBANI, *Per una critica costruttiva dell'attuale disciplina del paesaggio*, in *DEc*, 2010.

Sommario: 1. L'art. 9, 2° comma, Cost., la sua duplice valenza e il Codice dei beni culturali e del paesaggio. 2. La continuità dell'ordinamento del patrimonio culturale. 3. La costituzionalizzazione della tutela, la lettura unitaria dell'art. 9 Cost. e il valore culturale. 4. (Segue) La lettura unitaria dell'art. 9. 5. (Segue) Il rilievo della "Nazione". 6. Questioni terminologiche. Il mutamento lessicale. 7. L'accezione unitaria del patrimonio culturale: la tradizione legislativa. 8. La precettività di "patrimonio". 9. La precettività di "tutela". 10. La tutela come tecnica di intervento: qualificazione e valutazione di compatibilità. 11. (Segue) La pianificazione paesaggistica. 12. (Segue) Il vincolo e i suoi effetti. 13. (Segue) L'articolazione tecnica della tutela. 14. L'eccezione del patrimonio culturale e la semplificazione amministrativa. 15. Il soggetto del precetto: "la Repubblica". 16. La nozione di "paesaggio". 17. Il "paesaggio" e la Convenzione europea del paesaggio. 18. La risalente disputa sul significato costituzionale di "paesaggio". 19. Tutela del paesaggio, urbanistica e tutela dell'ambiente.

1. L'art. 9, 2° comma, Cost., la sua duplice valenza e il Codice dei beni culturali e del paesaggio

■ Il 2° co. dell'art. 9 Cost., che afferma che la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», è iscritto tra i **principi fondamentali** della Costituzione. Ciononostante, fino agli anni '70 – sull'onda di alcune minoritarie posizioni contrarie emerse in Assemblea costituente – questo dato, oggi di frequente rappresentazione nel dibattito pubblico, e la norma stes-

sa furono oggetto di una generalizzata svalutazione. Per una lunga fase iniziale il precetto fu lasciato in penombra dalla dottrina e traslasciato dalla giurisprudenza costituzionale, e la sua efficacia quasi collocata in sospensione [ANZON, *Il regime dei beni culturali nell'ordinamento vigente e nelle prospettive di riforma*, in *Ricerca sui beni culturali*, a cura del Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari della Camera dei deputati, Roma, 1975, 93; AINIS, FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni*

culturali, 2^a ed., Milano, 2008, 89; MERUSI, *sub art.* 9, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1975, 446; FUZIO, *I nuovi beni paesaggistici. Manuale di tutela del paesaggio*, Rimini, 1990, 22; CECCHETTI, *sub art.* 9, in *Comm. Bifulco, Celotto, Olivetti*, Torino 2006, I, 221; SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, 235; CARTEI, *Il paesaggio*, in *Tratt. Cassese*, Spec., II, Milano, 2003, 2109 ss.; ID., *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, V, Milano, 2006, 4063; ID., *Paesaggio*, in *EG Il diritto*, Milano, X, 2007, 62; FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *RGUr*, 2009, 78 ss.].

Furono la progressiva e sempre più visibile alterazione del paesaggio e l'ingresso delle questioni ambientali nel mondo del diritto a determinare la chiusura di quella fase. Da allora l'indagine dottrinale e la rilevazione giurisprudenziale – specie costituzionale – hanno tematizzato il significato della norma e incentrato l'indagine da un lato sulla sua positività rispetto al valore della forma del territorio, da un altro sulla sua attitudine a comporre, a livello costituzionale, un principio generale di tutela giuridica dell'ambiente. Negli ultimi decenni l'indagine ha raggiunto, su entrambi i versanti, risultati tendenzialmente convergenti, individuando nella disposizione una corrispondente, duplice valenza normativa: contestualizzata all'intero art. 9 nel primo caso, in combinazione con altre previsioni costituzionali (es. artt. 2, 32, 41 Cost.) nel secondo.

Per quest'ultimo profilo, l'intensificazione della produzione legislativa di tutela dell'ambiente, volta essenzialmente a preservare gli equilibri quantitativi delle condizioni di vita, ha condotto a porre l'accento sulla complessità di quella tutela, sulla sua incidenza sulla salute e la sicurezza, sulle corrispondenti limitazioni all'attività d'impresa. Quanto al primo profilo – che riguarda l'incidenza visibile e qualitativa delle trasformazioni permanenti del territorio – l'assetto della legislazione e delle competenze ha condotto buona parte dell'indagine a confrontare l'evidente

incoerenza di effetti, generata dalla scissione tra un'accezione forte e valorialmente orientata sulla compatibilità degli interventi (e specificamente attuativa dell'art. 9, 2° co.: dunque in principio prevalente), e un'accezione effettiva della gestione del territorio, all'apparenza valorialmente neutra ma nei fatti sensibile allo sviluppo solo quantitativo. Con questa divaricazione, i risultati pratici di alterazione del paesaggio mostrano una scissione tra enunciazioni normative e realtà, un'incoerenza tra il livello normativo dell'enunciazione costituzionale e gli opposti assetti materiali post-costituzionali. Si è posto dunque il tema della difficoltà di ripetere l'equilibrio tra dimensione qualitativa e quantitativa dello sviluppo, che aveva caratterizzato gran parte delle precedenti fasi storiche del Paese.

La causa di questa sottrazione di valore malgrado l'enunciazione pare affondare nella negazione di fatto del rapporto gerarchico (coerente con l'art. 9, 2° co., Cost.), enunciatto quanto sovente contrastato, tra i due ordinamenti di settore, quello della tutela del paesaggio e quello del governo del territorio (ad es. l'essenziale sottoposizione degli atti di pianificazione urbanistica o territoriale al previo vaglio tecnico di compatibilità paesaggistica, inutilmente proposto nei lavori preparatori del D.Lgs. 26.3.2008, n. 63, ma rifiutato dal legislatore delegato. Sul coordinamento tra le due pianificazioni v. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2006, 178).

☛ Per questa gerarchia di sistema v. da ultimo, con particolare efficacia, C. Cost. 23.11.2011, n. 309. In questa negazione, che in pratica ribalta la relazione tra i due da verticale (come voluta dalle norme) in orizzontale, si manifesta l'urto reale degli interessi: non all'interno della legislazione attuativa dell'art. 9, 2° co., ma all'esterno, sul versante delle disposizioni di competenza e ordinarie, sul decentrato e malcerto confine con la **gestione del territorio**. La lunga durata, infatti, mostra che il contrasto è non tra le leggi che nel tempo sono venute a comporre questo settore, bensì tra i loro istituti e

le erosioni recate da norme di organizzazione e di competenza sull'asse Stato-regioni-autonomie locali (come marcato da C. Cost. 7.11.2007, n. 367). Ne deriva la contrapposizione tra un modello giuridico di tutela del paesaggio tra i più elaborati al mondo – vero primato italiano – e una dannosa capacità di interferenza dall'esterno.

2. La continuità dell'ordinamento del patrimonio culturale

Avviene così che internamente all'ordinamento della tutela del paesaggio, di cui oggi è fondante l'art. 9, si registri una sostanziale continuità tra i vari strati normativi anche precedenti la Costituzione: dalla L. 11.6.1922, n. 778 (c.d. Croce) per le bellezze naturali e gli immobili di particolare interesse storico, alla L. 29.6.1939, n. 1497 (c.d. Bottai) sulla protezione delle bellezze naturali, al D.L. 27.6.1985, n. 312, conv. con modif. dalla L. 8.8.1985, n. 431 (c.d. Galasso), al t.u. di cui al D.Lgs. 29.10.1999, n. 490. E in tutte è costante, come meglio si vedrà, la connessione organica con la tutela dei beni culturali, manifesta nello stesso art. 9 Cost.

Gli effetti di consolidamento e l'obiettivo di *reductio ad unitatem* formale della legislazione attuativa dell'art. 9, 2° co., sono stati realizzati dapprima, con mere finalità formali di riordino e semplificazione, proprio con il D.Lgs. 29.10.1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8.10.1997, n. 352); poi, per un riassetto sostanziale e compiutamente organico, con il D.Lgs. 22.1.2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), emanato in base alla speciale delega legislativa di cui all'art. 10, L. 6.7.2002, n. 137.

Di particolare attenzione è l'assetto formale enunciato, con finalità ricognitive e sistematizzanti, da quest'ultimo corpo normativo mediante l'ordine esposto nei primi suoi articoli e la sua stessa partizione, che riflette la diade della norma costituzionale. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio apre con la dichiarazione di attuare l'art. 9 Cost. (art. 1,

1° co.) e, mettendo ordine anche lessicale in un settore a particolare variabilità linguistica, afferma che il "patrimonio culturale" è costituito dai "beni culturali" e dai "beni paesaggistici" (art. 2); e dedica le partizioni principali: la Parte II ai beni culturali e la parte Parte III ai beni paesaggistici.

Il Codice, in applicazione della legge di delega, è stato sottoposto a correzioni e integrazioni dapprima con i D.Lgs. 24.3.2006, n. 156 (in relazione ai beni culturali) e n. 157 (in relazione ai beni paesaggistici) e successivamente con i D.Lgs. 26.3.2008, n. 62 (in relazione ai beni culturali) e n. 63 (in relazione ai beni paesaggistici) e altre sue disposizioni sono state oggetto di interventi modificativi. Che il Codice e queste novellazioni, come la legislazione precedente, si riferiscano a diversi indirizzi politici non corrisponde a contrapposizioni di base, e l'ordine che si è detto appare confermato. Si tratta infatti di affinamenti unidirezionali della sistemazione nel Codice degli istituti propri di una consolidata tradizione giuridica italiana, di eccellente qualità normativa.

Così stando le cose, è dato affermare che l'ordine giuridico dell'art. 9, 2° co., Cost. si manifesta ora nella tassonomia del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

3. La costituzionalizzazione della tutela, la lettura unitaria dell'art. 9 Cost. e il valore culturale

■ Nel panorama delle costituzioni europee del secolo XX, la costituzionalizzazione della difesa del patrimonio culturale non è un'esclusiva italiana, né quella dell'art. 9 è nel tempo la prima previsione del genere. L'archetipo è l'art. 150 della Costituzione tedesca di Weimar, cui è visibile il riferimento nella nostra: «*Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates*» [I monumenti dell'arte, della storia e della natura come anche il paesaggio beneficiano della tutela e della cura dello Stato]. È il precedente della norma costituzionale italiana per PREDIERI, *Paesaggio*, in *ED*, XXXI, Milano, 1981, 505.

Non minore fu sui costituenti italiani, per il riferimento al **tesoro culturale della Nazione**, l'influenza dell'art. 45 Cost. repubblicana spagnola del 1931: «*Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado [...]. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico*». V. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, 129, 144 e 184. Un oggettivo precedente era anche nell'art. 52 Cost. dell'autoritaria seconda repubblica (*Estado Novo*) portoghese (1933), che – ricalcando qui la tedesca – metteva sotto la protezione dello Stato i monumenti artistici, storici e naturali e gli oggetti d'arte ufficialmente riconosciuti come tali.

Non rileva, in questa costituzionalizzazione, soltanto il percorso concettuale del contenuto della disposizione, e nemmeno solo la qualificazione della Repubblica: è soprattutto il dato stesso, formale, della costituzionalizzazione ad essere implicativo. Il modello di costituzione democratica inaugurato da quella tedesca del 1919 – che non si limita più a ordinare i poteri ma fissa anche inviolabili principi fondamentali generalmente condivisi – mostra la funzione della costituzionalizzazione, e tra i principi fondamentali: la sottrazione della materia, per l'importanza e la caratterizzazione essenziale alla Nazione e alla convivenza civile, alla disponibilità della contingente maggioranza politica e alla sua espressione legislativa (cfr. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999, 147). L'opzione per una salvaguardia che prescinda dagli indirizzi politici costituisce la base per il primato, nell'applicazione pratica e concreta, delle valutazioni tecnico-professionali su quelle comparative di interessi.

Questa considerazione del significato sostanziale della collocazione topografica della disposizione nella Costituzione è essenziale per enucleare il contenuto normativo proprio del **principio fondamentale** dell'art. 9.

4. (Segue) La lettura unitaria dell'art. 9

■ Circa l'esposizione dell'articolo, la prima

questione è quella del rapporto tra i vari suoi enunciati, segnatamente tra il 2° co. – di cui qui ci si occupa – e il 1°. E oggi consolidata l'opinione per cui il 2° co. non vada isolato dal 1° («la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica»), di cui sintatticamente mutua il soggetto, ma vada anzi interpretato contestualmente e in connessione con quello, del cui fine generale concreta un'esplicitazione particolare. La dottrina da tempo ha affermato che tra i due commi vi è un rapporto di mezzo (2° co.) a fine (1° co.) (SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in RGE, 1967, II, 69, 70); e indirizza verso una «lettura unitaria» dell'intero articolo, «col secondo comma costituente una accentuazione particolare del fine generale di promozione della cultura»: dal che l'idea di una concezione **dinamica** della tutela, quale strumento per promuovere lo sviluppo culturale (MERUSI, 446; AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 10; AINIS, FIORILLO, 162; CECCHETTI, 221; CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005, 2).

Questa contestualizzazione dei due commi dell'art. 9 esprime un principio rappresentativo della storia e dell'identità italiana e riflette la contestualizzazione, definita dal 2° co. per analoghe ragioni, del rapporto tra tutela del paesaggio e tutela del patrimonio storico e artistico. A loro volta, queste contestualizzazioni affondano nelle radici, ferme in Italia fino alla lunga parentesi postunitaria (su cui v. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, 2003, *passim*), di un linguaggio comune che, nei secoli, aveva tradotto in nuovo valore la concezione italiana del rapporto tra arte e natura, tra uomo e territorio, tra azione e rappresentazione dello spazio, tra decoro urbano e innovazione (SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, *passim*, ma spec. 97 ss. e 127): contestualizzazione che si basa sulla comune

matrice dei due oggetti e che è ragione dell'inserimento della loro **tutela** tra i **principi fondamentali**. La tutela del paesaggio non va decontestualizzata da quella dei beni culturali, né ridotta ad azione gestoria di equilibri quantitativi.

✚ È per questo che il **bene paesaggistico**, espressione particolare e qualificata del patrimonio culturale, viene considerato tale: sia che si riferisca ad una particolare connotazione naturalistica, sia che manifesti una particolare espressione dell'intervento umano nella storia (C. St., sez. VI, 30.12.2011, n. 7004; C. St., sez. VI, 3.3.2011, n. 1366).

La giurisprudenza costituzionale, dal 1972, mette in evidenza la connessione tra i due commi, con un'accentuazione esplicativa circa il paesaggio. Della tutela del paesaggio evidenzia la finalità, sottolineando la primarietà del suo valore culturale, o estetico-culturale: così distingue questa funzione dalla gestione, o governo, del territorio (urbanistica), di cui concreta sia un limite che un valore sovraordinato. Essa sottolinea costantemente la distinzione della tutela del paesaggio da urbanistica, gestione del territorio, governo del territorio [a partire da C. Cost. 24.7.1972, n. 141, per cui la tutela delle bellezze naturali d'insieme non rientra nella trasferita materia urbanistica, la quale concerne solo l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati. Dal che «appare consentita la separazione dell'urbanistica in senso proprio [...] dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali» e le «bellezze naturali ambientali, siano a rigore riconducibili o meno alla categoria dei beni culturali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica». Parimenti, C. Cost. 20.2.1973, n. 9 (sulla L. 29.11.1971, n. 1097 c.d. Romanato, di tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nei Colli Euganei), per cui la «tutela di bellezze naturali formanti paesaggio è dall'art. 9 inclusa tra i principi fondamentali della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, quale appartenente all'intera comunità na-

zionale», pertanto non è compresa nell'elenco dell'art. 117 Cost. Poi C. Cost. 4.7.1974, n. 202, in *FI*, 1974, I, 2245; C. Cost. 20.12.1976, n. 245, in *FI*, 1977, I, 581; C. Cost. 29.12.1982, n. 239, in *FI*, 1983, I, 5 (l'urbanistica «concerne l'uso dell'intero territorio [...] ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture» e l'art. 9, 2° co., Cost. assegna la tutela del paesaggio alla competenza «della Repubblica e quindi in prima linea dello Stato»; la tutela costituzionale del paesaggio «sostanzia» «la protezione di un valore estetico-culturale relativo alle bellezze paesistiche», perché «nell'art. 9, secondo comma, accomuna la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico ed artistico e detta il suo precetto [...] ai fini di proteggere e migliorare i beni (culturali) suddetti e contribuire così all'elevazione intellettuale della collettività»; C. Cost. 1.4.1985, n. 94, in *FI*, 2003, I, 1308 (che nega comunque l'assoluta immodificabilità del paesaggio e auspica intese); C. Cost. 21.12.1985, n. 359, in *FI*, 1986, I, 1207 (per cui l'art. 9 Cost. «erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore»; e «la nozione allargata di urbanistica [...] non esclude la configurabilità [...] di valutazioni e discipline diverse [...] improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità [...]; il territorio può ben essere da un lato punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo [...] degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti [...]»; e dall'altro «punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro»); C. Cost. 27.6.1986, n. 151, 152 e 153, in *FI*, 1986, I, 2708 (è erronea (n. 151) la «negazione

[...] della configurabilità di un'autonoma disciplina dell'intero territorio dall'angolo visuale e per l'attuazione del valore estetico culturale come valore primario, e della sua compatibilità con la nozione lata di urbanistica [...]»; la tutela del paesaggio è un valore, di ordine estetico-culturale, «primario, insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro», ed ha carattere «non più conservativo e statico, ma gestionale e dinamico»; C. Cost. 22.7.1987, n. 183; C. Cost. 10.3.1988, n. 302, in *FI*, 1988, I, 1017 (per cui la tutela del paesaggio è «un valore primario e un obiettivo costituzionale alla cui attuazione concorrono, nei limiti delle rispettive competenze, sia lo Stato sia le regioni e gli altri enti locali territoriali»); conformi C. Cost. 23.11.2011, n. 309; C. Cost. 17.3.2010, n. 101, in *FI*, 2010, II, 317 (che ribadisce che il paesaggio è un valore primario e assoluto, che la tutela statale limita la disciplina regionale, perciò non è consentito derogare agli istituti – come l'autorizzazione paesaggistica – uniformemente disciplinati per tutto il territorio nazionale); C. Cost. 22.7.2009, n. 226, in *FI*, 2010, I, 394; C. Cost. 30.5.2008, n. 180, in *FI*, 2008, I, 2075; C. Cost. 7.11.2007, n. 367, in *RGE*, 2008, I, 64; C. Cost. 5.5.2006, n. 182 e 183, in *FI*, 2007, I, 1680; C. Cost. 27.7.2000, n. 378, in *FI*, 2000, II, 1316; C. Cost., ord., 17.3.1998, n. 68, in *GiC*, 1998, 711; C. Cost. 23.7.1997, n. 262, in *CS*, 1997, II, 1128; C. Cost. 18.10.1996, n. 341, in *CS*, 1996, II, 1657; C. Cost. 28.7.1995, n. 417, in *FI*, 1996, I, 422; C. Cost. 20.7.1990, n. 344, in *FI*, 1991, I, 1970; C. Cost. 13.7.1990, n. 327, in *FI*, 1991, n. 2010; C. Cost. 11.7.1989, n. 391, in *FI*, 1990, I, 1806; C. Cost. 16.6.1988, n. 648, in *RGE*, 1988, I, 904].

■ Sul tema, per tutti v. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *RTDP*, 2004, 379 ss.

Questa costruzione contrasta la tendenza, emersa nella legislazione degli anni '70 e ancor oggi presente in parte della legislazione regionale, chiamata della “panurbanistica”, volta ad assorbire – in proiezione formale di un confronto reale che è su trasferimenti

di competenze – la tutela del paesaggio nella gestione del territorio e ad avvicinarla, malgrado il conflitto amministrativo di interessi, alla discrezionalità urbanistica, quand'anche a prezzo della sua effettività (SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, 207, 259 e 268).

L'evidenziazione dello specifico valore culturale, o estetico-culturale – a sua volta portatore di utilità ulteriori, ad es. il richiamo turistico – è in linea con l'idea che la crescita culturale sia un obiettivo che la promozione del 1° co. dell'art. 9 intende dinamicamente perseguire (anche mediante la tutela del 2° co.): non già un dato statico e riservato a pochi (il che nega il regressivo addebito di **estetizzante ed elitaria** detto della tutela del paesaggio). Il valore culturale meritevole di tutela, nondimeno, non va circoscritto alla qualità estetica (naturalistica o antropica che sia), ma comprende il complesso insieme degli strati e delle testimonianze storiche presenti nel territorio (quasi come un “libro aperto”: TOSCO, *Il paesaggio storico. Le fonti e i metodi di ricerca*, Roma-Bari, 2009, 6).

La connessione tra i due commi dell'art. 9 individua il fondamento della funzione di tutela. Oggi essa è evidenziata, a livello legislativo, dall'art. 1, 2° co., Codice dei beni culturali e del paesaggio, che riprende la formulazione costituzionale («la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono [...] a promuovere lo sviluppo della cultura»). Nel 1° co. dell'art. 9 si tende anche a vedere anche il riferimento costituzionale dell'attività pubblica di **valorizzazione**, per finalizzare sia tutela che valorizzazione alla fruizione pubblica, mezzo di accrescimento culturale generale (CAIA, *sub* art. 1 Codice dei beni culturali e del paesaggio, in *NLCC*, 2005, 1055). Simile connessione è rinvenibile nel medesimo art. 1, 2° co., del Codice, dove si afferma che tutela e valorizzazione «concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio». L'assunto ha base costituzionale nell'appartenenza del patrimonio alla “Nazione” (concetto, come si vedrà, da evocare nell'accezione soggettivistica, ideale e culturale propria della tradizio-

ne italiana, filosofica, letteraria e giuridica: vale a dire in senso essenzialmente culturale).

5. (Segue) Il rilievo della “Nazione”

■ Il collegamento con la “Nazione” – e perciò con l’obiettivo di preservazione della memoria della comunità nazionale – sottolinea l’unitarietà del patrimonio culturale e l’esigenza di unitarietà delle funzioni pubbliche conservative. La menzione che il Codice dei beni culturali e del paesaggio fa della **memoria** (collettiva) collega il patrimonio all’identità della Nazione e vi individua un elemento della riconoscibilità di quest’ultima [cfr. SETTIS, *La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l’art. 9 Cost.*, Napoli, 2008, 23, che ricorda l’insegnamento di HÄBERLE (cfr. *Lo Stato costituzionale*, trad. it. di Politi, Rossi, Roma, 2005), per cui la centralità della specifica cultura di una Nazione è un quarto elemento costitutivo dello Stato (accanto ai tradizionali popolo, governo e territorio) e trasforma il territorio da *factum brutum* in spazio culturale). In quanto “eredità dei padri”, il patrimonio custodisce in sé la memoria della comunità nazionale e le sue radici ideali e materiali, in particolare del territorio su cui si è sviluppata: FAMIGLIETTI, CARLETTI, *sub art. 1*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Tamiozzo, Milano, 2005, 5].

La memoria collettiva ha funzione identitaria: perciò il patrimonio è fattore fondativo dell’identità nazionale e suo termine di riconoscimento. Il valore identitario, implicito nei beni culturali, per il paesaggio è testualmente richiamato dall’art. 131, 1° e 2° co. del Codice dei beni culturali e del paesaggio. È stato efficacemente sottolineato che il patrimonio culturale, eredità di affetti e di memoria analoga a lingua e storia – costante nella tradizione civile e giuridica italiana, con controllo pubblico dell’identità civica -, è parte costitutiva e irrinunciabile dell’identità nazionale (SETTIS, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, 2005, 73 e 286; FAMIGLIETTI, CARLETTI, 5); rappresenta l’approdo di un percorso secolare che ha fatto della tutela un principio

costitutivo della storia e dell’identità italiana (SETTIS, *La tutela*, 23), e attualizza un principio giuridico ritornante nelle legislazioni comunali e preunitarie, che affonda nelle limitazioni alla proprietà previste dal diritto romano a fronte dell’*utilitas publica* e del *legatum* (o *dicatio*) *ad patriam* (SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, 108).

Questa dimensione **nazionale** esclude che il collegamento con il **territorio** e la sua **memoria** sia orientabile alla frammentazione localistica, così come esclude la legittimità di distinti regimi territoriali di **tutela**. Per ragioni storiche, il territorio italiano è, per ideali cerchi concentrici e pluralità di tradizioni e di scuole storico-artistiche o architettoniche, la sommatoria di quelli locali, che concorrono in modo nazionalizzante alla definizione di un patrimonio unitario, che le riassume.

È costante nella tradizione artistica, letteraria, filosofica e giuridica italiana che il **paesaggio** – «il segno lasciato sul territorio dagli eventi naturali e dalle vicende umane» (FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Digesto pubbl.*, II, Torino, 1987, 220, che sottolinea che «l’accezione geografica include una visione storicistica») – rappresenti un valore culturale. Perciò il bene paesaggistico (il paesaggio soggetto ad un particolare regime di accertamento e legittimazione delle trasformazioni secondo un criterio di *compatibilità* tecnica) è un bene del patrimonio culturale (PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali in Italia*, Roma, 1923, 908; SANDULLI A.M., *La tutela*, 70; CANTUCCI, *Beni culturali e ambientali*, in *NN.D.I.*, App. I, Torino, 1980, 724; PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea Costituente*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 3; Id., *Paesaggio*, 514; ALIBRANDI, *Beni culturali*, in *EG*, V, Roma, 1988, 2; FERRI, 219; CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell’ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *RTDP*, 1990, 401; FUZIO, 27; IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto pubbl.*, X, Torino, 1999, 573, 576; AINIS, 79

ss.; CARTEI, *Il paesaggio*, in *Tratt. Cassese*, 1593, 2109; CARPENTIERI, *La nozione*, 391 ss.; ID., *sub art.* 131 Codice dei beni culturali e del paesaggio, in *NLCC*, 2006, 125 ss.).

Essenziale in Italia – a differenza di altrove [SCAZZOSI (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio (esperienze internazionali a confronto)*, Roma, 1999, *passim*] – è la caratterizzazione storicistica, che non limita la protezione alle “bellezze naturali”, cioè al **monumento** creato dalla natura, ma interpreta il valore del paesaggio quale **documento** dell’interazione tra natura e presenza storica umana: natura e cultura sono elementi denotanti quel valore, ed è questo ad assimilare il bene paesaggistico al bene culturale. La connotazione estetico-culturale, che l’esperienza giuridica e la disciplina legislativa italiana assumono come specifica, riflette la valenza del lascito storico della creatività umana. Il paesaggio è protetto non solo in ragione della bellezza naturale, ma anche del dato storico: perciò il valore culturale è parametro tecnico della tutela (ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali e ambientali*, 4^a ed., Milano, 2001, 79).

Quest’impostazione muove dalla prima legge del settore: la speciale L. 16.7.1905, n. 411 (c.d. Rava) sulla pineta di Ravenna, ed è stata generalizzata dalla L. n. 778/1922, che affianca il “bello di natura” al “bello d’arte”; ma già l’originario disegno (1906) di quella che sarebbe stata la L. 20.6.1909, n. 364 (c.d. Rosadi-Rava) per le antichità e le belle arti, riguardava all’art. 1 anche «i giardini, le foreste, i paesaggi» e le «bellezze naturali» (BALZANI, 75, 78, 84, 105, 411, 435, 438, 492).

✎ Questo carattere della tutela è ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, che vi ha ravvisato la ragione della sua primazia (C. Cost. 26.11.2002, n. 478, in *FI*, 2003, 1976; C. Cost. 25.10.2000, n. 437, in *CS*, 2000, 1911; C. Cost. 27.7.2000, n. 378, in *CS*, 2000, 1316; C. Cost. 23.7.1997, n. 262, in *CS*, 1997, 1128; C. Cost. 18.10.1996, n. 341, in *CS*, 1996, 1657; C. Cost. 28.7.1995, n. 417, in *FI*, 1996, 422; C. Cost. 4.6.1993, in *RGE*, 1993, 727, e in *Ambiente*, 1994, 70, con nota di NOVARESE, *La Corte costituziona-*

le e la tutela del paesaggio; C. Cost. 24.2.1992, n. 67, in *FI*, 1992, I, 2061; C. Cost. 27.6.1986, n. 151, in *FI*, 1986, I, 2690; C. Cost. 21.12.1985, n. 359, in *FI*, 1986, I, 1196; C. Cost. 1.4.1985, n. 94, in *FI*, 1988, I, 332; C. Cost. 29.12.1982, n. 239, in *FI*, 1983, I, 5).

Vi si riferisce il Codice applicando ai beni paesaggistici la previsione degli artt. 1, 2° co. e 2, 3° co. (dove si connette la tutela alla «espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio»: attributi da leggere disgiuntivamente), e ribadendo nella Parte III (art. 131, 2° co.) il concetto per cui esso «tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali». Questa specificità non si ritrova negli altri ordinamenti di tutela ambientale, dove invece le altre valenze tendono ad essere esclusive.

6. Questioni terminologiche. Il mutamento lessicale

■ ■ L’esposizione che segue, per i limiti oggettuali del presente lavoro, è circoscritta alla tutela del paesaggio e non tratta dei beni culturali. Nondimeno, la contestualizzazione dei due oggetti, richiamati – con la nomenclatura del 1948 – nel medesimo art. 9, 2° co., Cost. e la sua diretta espressione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, esprime come immanente al concetto di “paesaggio” la sua appartenenza, assieme ai beni culturali, al patrimonio culturale. La nozione giuridica di “paesaggio”, come si vedrà, concorrendo ad identificare il valore della struttura e della forma visibile del territorio del Paese, e a determinare la stessa identità nazionale (SCIULLO, *I beni*, in *Diritto e gestione dei beni culturali*, a cura di Barbati, Cammelli, Sciuillo, Bologna, 2011, 27), è intrinsecamente connotata di valore culturale e questo è a base della formulazione dell’art. 9, 2° co.

È però evidente la distanza terminologica tra l’art. 9 Cost. e il Codice. Sicché pare opportuno sintetizzare alcuni profili formali e les-

sicali, per dissipare interrogativi prodotti dalle variazioni terminologiche, a loro volta espressive dell'elaborazione extragiuridica riguardante i rispettivi campi semantici.

Anzitutto, quanto all'espressione "patrimonio culturale" – introdotta nel 2004 dal Codice e nuova al linguaggio legislativo italiano (ma non, ad es., a quello francese) –, l'art. 9, 2° co., Cost. non usa una siffatta categoria onnicomprensiva e si limita ad affiancare le due specie che la compongono, che chiama "paesaggio" e "patrimonio storico e artistico".

L'espressione "patrimonio" risulta dunque utilizzata, nell'art. 9, per quella che è solo una parte del "patrimonio culturale" (nel lessico del Codice dei beni culturali e del paesaggio la parola "patrimonio" ha portata più ampia rispetto al significato tradizionale: FAMIGLIETTI, CARLETTI, 4); e vi è predicata del "patrimonio storico e artistico", vale a dire di ciò che oggi è piuttosto incluso nell'espressione "beni culturali". Si tratta di un fatto estrinseco di formulazione, dovuto alla terminologia giuridica italiana del dopoguerra, legata alle recenti due leggi del 1939 e che non usava ancora l'espressione "bene culturale". Nel linguaggio giuridico l'espressione **beni culturali** è presente in sede internazionale con la Convenzione dell'Aja 14.5.1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, ratificata con L. 7.2.1958, n. 279. Nella dottrina italiana è già usata da GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Milano 1952, 143. L'ingresso in progressiva sostituzione di "cose d'arte", "beni storico artistici", "patrimonio storico e artistico", ecc., si avvia con la Dichiarazione I della Commissione Franceschini (Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico archeologico, artistico e del paesaggio, istituita in base alla L. 26.4.1964, n. 310 per l'indagine su tutela e valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio, 1967), che dandone incidentalmente la definizione destinata al successo afferma che «appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i Beni aventi riferimento alla storia della civiltà» e

che «sono assoggettati alla legge i Beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà». Nella nota esplicativa, la commissione precisava che si tratta di "beni culturali". L'ingresso della nuova espressione in sede legislativa avviene con l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali, realizzata con il D.L. 14.12.1974, n. 657, conv. con modif. dalla L. 29.1.1975, n. 5).

L'espressione pare però di derivazione germanica (*Kulturgut*, nel dopoguerra usato ad es. dalla legge federale del 1955 contro le esportazioni in luogo del più risalente *Kunstwerk* – opera d'arte – della legge del 1919). In origine con "patrimonio" si intendeva usualmente indicare soltanto l'insieme delle cose di interesse storico e artistico (della L. 1.6.1939, n. 1089). Così per la ricordata L. n. 310/1964, sulla cui base fu istituita la Commissione Franceschini. Ancora l'art. 2, D.P.R. 3.12.1975, n. 805 (Organizzazione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali) esordiva affermando che «I beni culturali sono patrimonio nazionale». Analogamente, in tempi più recenti l'art. 148, 1° co., lett. a, D.Lgs. 31.3.1998, n. 112 aveva introdotto – seppure «ai fini del presente decreto legislativo» (il mero Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15.3.1997, n. 59) – una definizione legislativa di "beni culturali": precisamente, «quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono una testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge». Non dissimilmente si esprimeva il t.u. di cui al D.Lgs. n. 490/1999, quando (art. 1) parlava di «patrimonio storico e artistico nazionale» solo a proposito del Titolo I (Beni culturali), dicendo che è composto dai "beni culturali"; o quando (art. 2) parla di «patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico».

Prima ancora che nell'art. 9 Cost., l'espressione «patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale» figurava nella rubrica e nel testo dell'art. 733 c.p., dedicato alla contravvenzione di danneggiamento di monumenti o di cose (d'arte) di rilevante pregio, nel cui schema il nocumento è considerato come condizione di punibilità. La medesima espressione figurava in alcuni articoli della L. 1.6.1939, n. 1089: ad es. agli artt. 26 e 54 (patrimonio nazionale), 35 (patrimonio storico e culturale nazionale), 39 (patrimonio), ed è stata poi ripresa (patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale) dalla intitolazione e dal testo della novella di cui alla L. 1.3.1975, n. 44.

Dal punto di vista dell'architettura formale della disposizione, non appare comunque nell'art. 9, 2° co. un'espressione di sintesi che tenga luogo di quello che oggi è detto "patrimonio culturale".

La ragione è ravvisabile nel fatto che nel 1947 non appariva necessaria la riduzione ad unità lessicale di questo sistema, perché la sua sostanza era già considerata immanente all'ordinamento. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, utilizzando l'espressione "patrimonio culturale", in termini sostanziali non innova ma esplicita l'assimilazione, costituzionalizzata con questo affiancamento nell'art. 9. È già quella, del resto, a riconoscere in quell'unico genere – nel lessico di oggi – la specie dei "beni culturali" e la specie dei "beni paesaggistici". Il punto d'arrivo del Codice solo sintetizza una tradizione giuridica che colloca le due discipline in un unitario ordinamento di settore (ALIBRANDI, FERRI, 28, affermano che «i due testi normativi del 1939 sono stati tradizionalmente considerati come qualcosa di molto simile ad un *corpus* unico, ancorché articolato in sistemi legislativamente autonomi»). L'innovazione del 2004 è dunque solo estrinseca.

7. L'accezione unitaria del patrimonio culturale: la tradizione legislativa

■ L'accezione unitaria della materia risale nei secoli ed è propria della civiltà italiana sin dall'età comunale. Muove dalla convergenza

di arte e natura. Si manifesta, nell'odierna tecnica legislativa, anche con la similitudine degli istituti operativi. La tutela giuridica del paesaggio, più recente, si innesta sul medesimo tessuto giuridico, civile e politico che ha generato la tutela delle cose d'arte. Oggi vi si vede una diade inscindibile (SETTIS, *La tutela*, 27 ss.). Questa convergenza è legislativamente espressa dapprima dalla coppia L. n. 364/1909 (c.d. legge Rosadi-Nava) sulla conservazione delle cose d'arte – la quale, nel disegno originario, avrebbe dovuto trattare anche del paesaggio – e L. n. 778/1922 (c.d. legge Croce) per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico (complementari come mostra appunto che dai lavori preparatori della prima era stata stralciata quella che poi sarebbe divenuta la seconda; e che la seconda recava integrazioni della prima); poi dalla coppia L. n. 1089/1939 (c.d. Bottai) sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico, e L. n. 1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali; poi nel 1967 dalla relazione della Commissione Franceschini (Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico archeologico, artistico e del paesaggio, istituita in base alla L. 26.4.1964, n. 310 per l'indagine su tutela e valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio). Finalmente la convergenza è stata resa manifesta e formalizzata in unico corpo normativo in base all'art. 1, L. delega 8.10.1997, n. 352 con il conseguente D.Lgs. n. 490/1999 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), che ha realizzato l'unificazione formale del settore, e che nel 2004, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. 18.10.2001, n. 3), è stato sostituito dal Codice.

8. La precettività di "patrimonio"

Per quanto il tema sia qui il paesaggio, conviene astrarre al patrimonio culturale, di cui il paesaggio è parte, per vagliare la precettività insita nel concetto stesso di "patrimonio".

■ Per quanto testé detto, l'espressione "pa-

trimonio storico e artistico” dell’art. 9, 2° co. va non confusa, malgrado l’identità del sostantivo, con “patrimonio culturale”. Il sostantivo reca un intrinseco significato precettivo di sistema, che trascende quello ricavabile dalle individualità dei singoli beni. “Patrimonio” (latino *patrimonium*, consegna dei padri; francese *patrimoine*; inglese *heritage*; tedesco *Erbe*, da cui *Kulturerbe*) è qui traslato dal diritto comune per derivazione francese e rivoluzionaria: il *patrimoine national* origina dai confiscati beni di famiglia del re, dove erano incluse le collezioni d’arte (HÉRITIER, *Génèse de la notion juridique de patrimoine culturel*, 1750-1816, Paris, 2003, *passim*; POULOT, *La nascita dell’idea di patrimoine in Francia tra Rivoluzione, Impero e Restaurazione*, in *Il patrimonio culturale in Francia*, a cura di Catoni, Milano, 2007, 23) e manifesta la *fiction* della personalità giuridica della Nazione, che a quello si sostituisce, per destinarlo alla conoscenza dei *citoyens* [FRIER, *Patrimoine*, in ALLAND, RIALS (diretto da), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, 2003, 1134]. Evoca un’eredità ricevuta dalle generazioni precedenti e da trasmettere alle generazioni future, in eccezione alla contingente disponibilità dell’individuo. Insieme complesso ma unitario, esprime un’aggregazione progressiva e consolidata nel tempo. Come qui ripete l’art. 9, è un insieme virtualmente appartenente all’intera Nazione. Perciò l’espressione è valorialmente orientata, aggregativa e conservativa, e va intesa in senso lato e non civilistico (FRIER, 1132; MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002, 53), cioè in un senso diverso da quello neutro (e perciò disponibile) di complesso dei **rapporti giuridici** (anche passivi) di un soggetto. È complesso di cose che, per la comune connotazione e rilevanza per l’identità della Nazione, è assoggettato a un regime pubblico particolare a garanzia di un interesse superiore all’economia proprietaria. Si conserva un patrimonio che si eredita per trasmetterlo a chi verrà, quasi un fedecomesso [GRISOLIA *Arte (profili costituzionali, organizzazione amministrativa)*, in *ED*, III, Milano 1958, 115]. Costituito da più danti

causa, postula un’oggettiva storicità, la sedimentazione nella coscienza collettiva, l’oggettivazione del giudizio e attualizza la cultura della conservazione, primato italiano e base identitaria materiale della coscienza civile (SETTIS, *Battaglie*, 72).

L’utilizzazione di questa espressione da parte dell’art. 9 riflette il contenuto precettivo insito nel contestuale concetto di **tutela**: si deve infatti tutelare ciò che si deve conservare; e si conserva mediante la tutela.

Il ribadito concetto di “patrimonio” fonda il modello della duplicità strutturale di diritti insistenti sulla medesima cosa (qui, sul bene paesaggistico): uno dell’individuo (la proprietà), uno della generalità (che si esprime attraverso la tutela). Il secondo si avvicina al concetto di *bene comune* (MADDALENA, *I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, e ID., *L’ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, entrambi in *www.federalismi.it*, 2011; MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011), senza però che vi si identifichi, in ragione di questa coesistenza con il diritto del privato. Ne condivide però la caratteristica essenziale della collocazione *extra commercium*: il che esclude la negoziabilità di questo valore (mediante atti consensuali) e la sua disponibilità (ad es. per esigenze di semplificazione amministrativa) e ne fa il termine non flessibile del giudizio di **compatibilità** dei singoli progetti.

☛ Sul tema dei “beni comuni”, v. C., S.U., 14.2.2011, n. 1465, sulle valli da pesca della laguna di Venezia.

■ Per identificare il *proprium* di questo ordinamento a proposito delle cose d’arte, in passato erano stati avanzati modelli monistici, incentrati sul diritto di proprietà sottoposto a **limitazioni amministrative**. Queste però non spiegavano la ragione della tutela pubblica. Vi fu opposta, già dopo le leggi del 1939 e l’emergere della concezione funzionale delle proprietà, dando spazio alla compresenza dell’interesse sociale, la qualificazione di **beni d’interesse pubblico** (GRISO-

LIA, *La tutela*, 183 e 197 ss.). Grisolia, che aveva lavorato alla L. n. 1089/1939, parla di «due poteri sullo stesso bene: quello pubblico di tutela e quello privato d'appartenenza», «due diritti garantiti entrambi dall'ordinamento, di cui uno ha carattere funzionale, l'altro ha carattere signorile, ed appartengono il primo allo Stato ed il secondo ad un diverso soggetto»; il rapporto di diritto pubblico è dunque in «coesistenza con il rapporto dominicale» (SANDULLI A.M., *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico e storico qualificato*, in *RTPC*, 1954, 1023).

Fu così ripresa la dottrina della conformazione speciale della proprietà a suo tempo evocata nella Relazione Sacchetti al d.d.l. Rosadi-Rava (1908), basata sulla comune opinione della proprietà delle opere d'arte come proprietà *sui generis*.

La concezione dualista era stata da lungo tempo evocata nel mondo extragiuridico a fronte alle prime aggressioni: «*Il y a deux choses dans un édifice: son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde. C'est donc dépasser son droit que le détruire*» (così, di fronte alla speculazione immobiliare dell'epoca della Restaurazione, HUGO, *Note sur la destruction des monuments*, 1825 e *Guerre aux démolisseurs*, in *La Revue des Deux Mondes*, 1832). Tra i giuristi italiani questa concezione si affermò grazie a Giannini, il quale considerò che è il valore culturale a realizzare l'interesse pubblico, sicché il bene culturale ha natura non materiale, ma **immateriale**, la cosa ne è il supporto e il diritto pubblico non si identifica con essa, bensì con il **valore culturale** che le è inerente (GIANNINI, *I beni culturali*, in *RTDP*, 1976, 3 ss.). Dunque su una cosa materiale possono sussistere più utilità, o valori, o diritti, cioè più **beni giuridici**: il **diritto dominicale** (pubblico o privato) e la qualità di **bene culturale** (sempre pubblica): il primo indica l'appartenenza individuale, la seconda la dimensione pubblica. Perciò i beni culturali sono eminentemente **beni pubblici** e costituiscono manifestazioni di **proprietà collettiva demaniale**.

9. La precettività di "tutela"

☛ Il dominante significato difensivo, vale a dire conservativo, del dato naturalistico e pregiudiziale che ha nell'art. 9 l'espressione "tutela" (oggi manifesto in C. Cost. 23.11.2011, n. 309 e C. Cost. 7.11.2007, n. 367) è reso palese dal linguaggio comune, dal modello della Costituzione di Weimar «*Schutz und Pflege*» e di quella repubblicana spagnola «*salvaguardia*», dal riferimento anche al patrimonio storico e artistico e dalla connessione con le altre espressioni della stessa disposizione, dal riferimento al concetto quale emerso sulla base delle leggi preesistenti, dall'assenza nei lavori preparatori di elementi che conducano ad altre e innovative significazioni e anzi dalla sua manifesta conferma.

■ Il significato conservativo di "tutela", anche se considerato come non esclusivo (e dunque comprensivo, ad es., della valorizzazione), rimane comunque precedente e condizionante ogni ulteriore accezione, come a livello legislativo denota la prevalenza della tutela (in senso proprio) sulla valorizzazione evidenziata dall'art. 6, 2° co., Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il riferimento al dato naturalistico e pregiudiziale impedisce di considerare il "paesaggio" nel senso di un oggetto programmabile e realizzabile nel futuro ad opera dell'uomo. È ormai recessivo – per effetto della giurisprudenza costituzionale e poi della riforma (2001) che ha enucleato l'art. 117, 2° co., lett. s, Cost. – il tentativo, proprio della stagione della "panurbanistica", di riassumere nell'ellittica nozione di "urbanistica" dell'art. 80, D.P.R. n. 616/1977 («[...] la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente») la funzione di "tutela" dell'art. 9, 2° co., riducendola da precetto valorialmente orientato in difesa di un bene comune, a neutra proceduralizzazione, secondo parametri di discrezionalità amministrativa, di un'attività (così affievolendo lo stesso valore dell'oggetto della funzione). In quella acce-

zione, la “tutela del paesaggio” sarebbe consistita in «ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio», cioè «una direzione nella costruzione del paesaggio», o «pianificazione del mutamento», «ordinata mutazione dell’ambiente» pur con «l’accento ai valori culturali che hanno taluni (non tutti) [i] beni costituenti il territorio o posti sul territorio», «regolazione conformativa globale del territorio», «regolazione del paesaggio [...] che coincide con la pianificazione del territorio o urbanistica» (così per tutti PREDIERI, *Paesaggio*, 512). L’intuizione che presiede a quella concezione postula un pianificatore estraneo a suggestioni, pressioni o conflitti di interessi e capace, alla maniera dell’Italia comunale o rinascimentale, di introdurre e far introdurre nel paesaggio elementi innovativi coerenti con l’esistente e di degna qualità architettonica. Ma ad un approccio realistico ed oggettivo, l’esperienza mostra trattarsi di assunti raramente confermati dall’effettività di notevole parte del governo del territorio e anche della pianificazione paesaggistica.

☛ La constatazione, per restituire effettività alla tutela pur senza abbandonare la funzione gestionale del piano paesaggistico, ha indotto il legislatore (specie con il D.Lgs. n. 63/2008) alla rivalutazione dello schema vincolo/autorizzazione [per un recente esempio di efficace pianificazione paesaggistica (Sardagna), v. C. St., sez. VI, 3.3.2011, n. 1366]. “Tutela” è parola che ricorre diverse volte nei Principi fondamentali e nella Parte I della Costituzione, sempre nel senso di protezione o difesa di valori od oggetti: ad es. agli artt. 5 (minoranze linguistiche), 14 (libertà personale), 24 (diritti e interessi legittimi), 30 (figli nati fuori dal matrimonio), 32 (salute), 35 e 37 (lavoro), 45 (artigianato), 47 (risparmio). Oggi la riforma di cui alla L. Cost. n. 3/2001, parlando all’art. 117, 1° co., lett. s, di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», ne ribadisce la medesima consistenza.

■ Bene avverte la dottrina (AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, 46) che il significato di “tutela” del-

l’art. 9 Cost. va ricercato nella giurisprudenza costituzionale e nelle norme del Codice e, secondo il metodo storico evolutivo di interpretazione della Costituzione, va definito alla luce del nuovo significato assunto nel diritto positivo.

Circa il patrimonio culturale, e per lo stesso art. 9 (e per l’art. 117, 2° co., lett. s), Cost., “tutela” può avere un significato ulteriore e di cura diretta da parte dello Stato. La dottrina di chi aveva atteso all’elaborazione della L. n. 1089/1939 (dove ripetutamente si parla di «patrimonio nazionale tutelato dalla presente legge», mentre nella contestuale L. n. 1497/1939 si usa “protezione”: v. anche le rispettive intitolazioni) evidenzia la duplice accezione di “tutela”: o esercizio del controllo amministrativo dell’attività del privato (per la salvaguardia *ab extra* dell’interesse generale immanente alla cosa), o gestione diretta, cioè cura immediata dell’interesse pubblico, mediante l’intervento gestorio od operativo sulla cosa ad opera della stessa amministrazione, ad es. un restauro (nel che l’espressione evoca la “tutela” dell’incapace) (GRISOLIA, *La tutela*, 8 ss.; ID., *Arte*, 111). Nel primo caso si tratta di una pubblica funzione, nel secondo di un’attività. Per il paesaggio, questa seconda accezione è difficilmente configurabile, sicché – rispetto all’esatto linguaggio delle leggi del 1939 – per i beni paesaggistici “tutela” corrisponde essenzialmente a “protezione”.

Quanto alla valorizzazione del paesaggio – attività di fatto marginale rispetto a quella corrispondente per i beni culturali –, è anzitutto un effetto automatico della tutela. Se intesa anche nel senso di distinta attività di miglior conoscenza del territorio, perciò in via autonoma (in accordo con l’art. 117, 3° co., che parla di «valorizzazione dei beni [...] ambientali» come materia di legislazione concorrente), è comunque subordinata alla tutela e il suo fondamento è rintracciabile nella combinazione dei primi due commi dell’art. 9 (cfr. art. 131, 5° co. del Codice: «la valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura»).

☛ Ciò posto circa contenuto e scopo, va

considerata la complessiva dimensione precettiva dell'art. 9, 2° co. Questa precettività è duplice e si atteggia diversamente a seconda della figura soggettiva e dell'esistenza di vincoli sul territorio. In un primo senso, che si coniuga con l'accezione lata e ormai recepita (cfr. C. Cost. 23.11.2011, n. 309) di "paesaggio", "tutela" indica un dovere conservativo diretto e generale degli elementi materiali, e dunque di qualsiasi porzione territoriale della forma del paese, che grava su tutte le istituzioni che compongono la Repubblica e che opera in occasione della manifestazione di qualsivoglia funzione o attività pubblica, anche se a ciò non specificamente finalizzata, che possa incidere sul paesaggio. È riflesso dalla disposizione di principio dell'art. 1, 3° co., Codice dei beni culturali e del paesaggio, per cui Stato ed enti territoriali «assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione». In questo senso, ogni componente della Repubblica è impegnata da un dovere di salvaguardia.

■ Perciò ove in altri settori si faccia questione di scelte discrezionali, dovrà comunque essere presa in considerazione, e in ipotesi preferita, l'opzione più difensiva dei valori del paesaggio, quand'anche questo non sia espressamente vincolato (in questo senso, la tutela è non una "materia", ma un "compito": cfr. FALCON, 81).

In un senso invece più stretto e pregnante, che riguarda soggettivamente le amministrazioni cui è attribuita la competenza e oggettivamente non l'intero paesaggio, ma i luoghi espressamente vincolati (i "beni paesaggistici"), con "tutela" l'art. 9, 2° co. indica una specifica funzione pubblica, il cui contenuto oggi è riassunto dall'art. 3 Codice dei beni culturali e del paesaggio e che «consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione», e per cui «l'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e re-

golare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale».

La "tutela" è l'elemento caratterizzante l'art. 9, 2° co., Cost., il suo baricentro giuridico. La tutela è una funzione pubblica ed è necessaria e indefettibile per la stessa forma di Stato. La disposizione pone in ogni modo, nell'articolazione che si è detta, un dovere di protezione e cura (MARINI, 193). Questo dovere riflette l'interesse generale e, per il livello costituzionale del valore protetto, richiede come necessaria una tutela anche penale.

☛ Poiché è il bene che, per il rilievo costituzionale, va tutelato e non la funzione amministrativa di sua cura, la prevalente giurisprudenza della Corte di Cassazione sull'art. 734 c.p. (Distruzione o deturpamento di bellezze naturali) afferma trattarsi di reato di danno e che il giudice penale ne deve giudicare indipendentemente dall'autorizzazione amministrativa (ad es. C. pen., sez. III, 16.10.2007, Josef; C. pen., sez. IV, 29.3.2004, Falduto; C. pen., sez. III, 3.3.2004, Dalla Fior; C. pen., sez. III, 17.6.2001, Vastarini; C. pen., S.U., 21.10.1992, Molinari, in *RGE*, 1993, I, 464; C. pen., sez. III, 29.9.1992, Serlenga, in *FI*, 1993, II, 475; C. pen. 31.10.1990, Busan, *GI*, 1991, II, 178; C. pen. 6.6.1990, Bologna, in *RP*, 1991, 277).

10. La tutela come tecnica di intervento: qualificazione e valutazione di compatibilità

■ Quanto alle implicazioni della seconda accezione, la funzione pubblica di "tutela" è correlata all'interesse generale immanente alle cose o luoghi di cui è (in via amministrativa, o per legge, o per piano paesaggistico) dichiarato l'interesse. La dichiarazione corrisponde, a livello costituzionale, alla conformazione basilare dei diritti – qui, essenzialmente: proprietà – cui l'esercizio della funzione si riferisce. Questa funzione comporta una speciale configurazione del rapporto tra autorità e diritti, specifica dell'ordinamento di settore. In questo senso, "tutela" si distacca dal significato ellittico altrove presente nei Principi fondamentali e nella Parte I della

Costituzione, e sintetizza gli specifici istituti autoritativi, funzionali alla salvaguardia dell'integrità fisica del bene, con riguardo alle componenti costitutive del significato e pregio culturale, dunque dell'interesse generale immanente alla cosa (FERRI, 221).

Posto che la formulazione dell'art. 9, 2° co., Cost. muove dalla legislazione in atto nel 1947 (le due leggi del giugno 1939), ci si è domandato se e quanta parte di quella stessa legislazione ne sia costituzionalizzata [di "costituzionalizzazione" delle teste di capitolo delle due leggi del 1939 da parte dell'art. 9, 2° co., parla espressamente CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Saggi, Milano, 1976, 131. Paradossalmente, questa "costituzionalizzazione" per lungo tempo costituì argomento per la svalutazione della norma, perché di quelle sarebbe stata solo una (virtuale) "sublimazione": MERUSI, 442; CARTEI, *Il paesaggio*, in *Tratt. Cassese*, 2111. V. anche CASSINI, *I beni culturali da Spadolini agli anni duemila*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, a cura di Fiorentino et al., Milano, 2008].

È stato in effetti osservato che sarebbe riduttivo collegare il concetto costituzionale di paesaggio a quello di bellezza naturale, di cui parlava la L. n. 1497/1939 (CAVALLO, 400). In realtà, non si tratta di elevazione alla dignità costituzionale della legislazione allora vigente, quanto di riconoscimento dell'essenzialità all'ordinamento del valore dei suoi oggetti e, al tempo stesso, della ragione e della tecnica ("tutela") di loro salvaguardia (MERUSI, 444, sottolinea che l'art. 9 non rappresenta l'additata "sublimazione" delle leggi del 1939, ma va considerato «per quel che può valere oggi, in relazione ai problemi dell'oggi: come possibile progetto per il futuro, anziché come legittimazione del presente»). È difficile prescindere dalla considerazione che la tutela, a partire dalla L. n. 394/1909 e dalla L. n. 778/1922 e passando per le due leggi del 1939, non si limita a sintetizzare l'obiettivo di una particolare funzione pubblica, ma anche, strutturalmente, una parti-

colare tecnica di intervento in vista di quell'obiettivo. Questa tecnica è basata, per ragioni intrinseche di garanzia e di efficacia dell'azione pubblica, sulla distinzione tra una fase ricognitiva astratta e una fase valutativa concreta: così segue lo sviluppo, logico ed operativo, tra conoscenza e decisione accentuando in ciascuna la dimensione quanto più tecnica, e con modalità tali da distanziare la seconda – luogo dell'effettivo conflitto – dalla prima.

Nell'apprezzamento tecnico, e non discrezionale, insito nella concezione costituzionale della "tutela" si può ravvisare la conseguenza diretta e immediata della collocazione della norma tra i Principi fondamentali, con l'elevazione dell'oggetto tra i valori irrinunciabili della Repubblica.

✎ Perciò, sottraendo il valore del patrimonio alla politica (anzi, elevandolo a limite alla politica stessa) e al bilanciamento degli interessi, l'art. 9 lo colloca – come dice la giurisprudenza costituzionale – tra i valori "primari" e "assoluti": non disponibili, non esposti alla mutevolezza degli indirizzi politici e comunque da preferire nelle scelte amministrative (cfr. C. Cost. 7.11.2007, n. 367). In questo senso muove l'integrazione e correzione dell'art. 146 Codice dei beni culturali e del paesaggio fatta dall'art. 2, D.Lgs. n. 63/2008, che – valorizzando la dimensione tecnica del vaglio di compatibilità, cioè della gestione del vincolo, per assicurare la prevalenza del valore "primario e assoluto" del paesaggio – condiziona l'autorizzazione al previo parere **obbligatorio e vincolante** del soprintendente che va a rimodulare l'«estrema difesa del vincolo» (consistente nell'annullamento postumo prevista ancora in via transitoria dall'art. 159 per tutto il 2009, cfr. C. Cost. 27.6.1986, n. 151, in *FI*, 1986, I, 2708); e subordina la subdelega ai comuni del potere di autorizzazione alla dotazione di adeguati uffici tecnici paesaggistici, separati da quelli urbanistici.

Consegue da quanto esposto che, quale che sia lo strumento da cui la tutela muove – vincolo amministrativo puntuale, vincolo legale per categorie, vincolo da piano paesag-

gistico –, la valutazione di **compatibilità** delle innovazioni che vi presiede è legata a questo carattere e non può essere affidata a scelte discrezionali, tanto meno politiche. Diversamente, la valutazione tenderebbe a risolversi in malcerta comparazione di interessi e la declamata funzione rimarrebbe ineffettiva. Vi è una strumentazione essenziale nelle leggi (oggi nel Codice dei beni culturali e del paesaggio) per garantire questa tecnica, costituita dallo schema sequenziale attribuzione della qualifica/legittimazione in concreto del singolo intervento. È lo schema operativo della “tutela” implicitamente recepito dal principio fondamentale della Costituzione, che consente un obiettivo giudizio tecnico sul nuovo intervento rispetto al valore riconosciuto della preesistenza. Questo schema è perciò costituzionalmente necessario. Non lo è la c.d. “vestizione” del vincolo, cioè il suo corredo con la «specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato», ora imposta per i nuovi vincoli dagli artt. 140, 2° co. e 141, 1° co., Codice dei beni culturali e del paesaggio: benché opportuna, non forma oggetto di questa necessità costituzionale.

■ La dottrina ha dibattuto – analogamente per i beni culturali – della natura della qualificazione posta in via amministrativa con la dichiarazione: se sia accertamento costitutivo (ALIBRANDI, FERRI, 304; CAVALLO, 406), o certazione (simmetricamente a quanto per i beni culturali: GIANNINI, 17), o mera dichiarazione (IMMORDINO, *Paesaggio*, 580), o – dopo il Codice del 2004 – atto a natura duplice e mista (cfr. AMOROSINO, 89, il quale – dopo il nuovo art. 140, 2° co., Codice dei beni culturali e del paesaggio – ne afferma ormai la natura mista). La questione pare però nominalistica, nulla ostando a che la ricognizione e **dichiarazione** dei caratteri originari comporti che da quel momento si produca un’efficacia **costitutiva del vincolo**, cioè di uno stato giuridico dominato dal pubblico interesse.

☛ Il tema concerne comunque solo i vincoli amministrativi e non è replicabile per quelli

per categorie generali, dove la valutazione è fatta direttamente dalla legge per ragioni morfologiche o ubicazionali (C. St., sez. VI, 12.11.1990, n. 951, in *FI*, 1992, III, 12), o quelli del “terzo genere”, introdotti dal piano paesistico (su cui v. C. St., sez. VI, 3.3.2011, n. 1366), che pure hanno entrambi simile effetto procedimentale, vale a dire l’assoggettamento del singolo intervento all’autorizzazione.

■ Rileva AMOROSINO, 24, dopo il D.Lgs. n. 63/2008 e la prescrizione che i vincoli siano “vestiti” con una specifica disciplina (v. *infra*), che la dichiarazione di bene paesaggistico è divenuta da provvedimento meramente procedurale (cioè comportante l’obbligo di autorizzazione), provvedimento a immediato contenuto sostanziale. Sicché, dopo che sono stati introdotti i secondi (art. 1, L. 8.8.1985, n. 431; oggi art. 142 Codice dei beni culturali e del paesaggio) e da quando sono stati previsti i terzi (artt. 134, 1° co., lett. c e 143, 1° co., lett. d, Codice dei beni culturali e del paesaggio) la questione, già di non particolare utilità, sembra divenuta di interesse astratto. Ciò che rileva, e che è essenziale all’effettività dell’art. 9, è che dalla dichiarazione derivi l’obbligo di una motivata valutazione tecnica di **compatibilità** del nuovo intervento progettato con i valori preesistenti, finalizzata ad evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del valore paesaggistico protetto.

La sequenzialità di queste due fasi identifica il nucleo essenziale della funzione costituzionale di tutela del paesaggio e ne garantisce l’effettività, insieme alla regola essenziale di tecnicità e di concretezza, per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica deve essere tecnico e proprio del caso concreto.

☛ Un tale giudizio non può, ragionevolmente, essere assorbito una volta per tutte al momento della pianificazione territoriale, perché solo il vaglio del singolo progetto esecutivo consente di verificare la sussistenza degli elementi del rapporto di compatibilità. Con la pianificazione e l’inerente posizione di “prescrizioni d’uso” (il piano deve richiamare o introdurre tutte le tipologie di vinco-

lo, ai sensi dell'art. 143, 1° co., lett. a, b, c ed e, Codice dei beni culturali e del paesaggio; queste "prescrizioni d'uso" per i vincoli formano un contenuto essenziale e indefettibile del piano paesaggistico) dei vincoli, è possibile solo, in negativo, stabilire alcune incompatibilità di tipologie o di caratteristiche (C. St., sez. II, 20.5.1998, n. 548, in *FI*, 1999, III, 326: il piano paesaggistico «deve anzitutto [...] individuare, in negativo, gli interventi che, per la loro inconciliabilità con il contesto, si pongono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo: per questi il piano introduce un regime di immutabilità per determinate zone, o per categorie di opere che sono reputate comunque incompatibili con i valori protetti, e dunque non sono realizzabili: per queste zone, o opere, il giudizio di incompatibilità viene effettuato una volta per tutte, sì che poi non può esservi più nemmeno luogo all'autorizzazione. Invece, per le restanti zone, come per le restanti opere, dove [...] la compatibilità continua a dover essere valutata in concreto, rimane necessario [...] il giudizio tecnico-discrezionale rispetto alla conservazione dei valori espressi da quelle località, da compiersi con la singola autorizzazione [...]: per queste zone e opere il piano può piuttosto, ai fini della omogeneizzazione degli interventi e dell'esercizio del potere autorizzatorio, stabilire criteri e parametri generali di giudizio e imporre o vietare tipologie di materiali, elementi architettonici, elementi sintattici e porre cautele in genere a salvaguardia del settore protetto». Recentemente, in termini analoghi, C. St., sez. VI, 20.12.2011, n. 6725).

Del pari, questo giudizio non può essere assorbito in occasione dell'integrazione del vincolo con una sua "specifica disciplina" ai sensi degli artt. 140, 2° co. (per cui ora accede al vincolo la «specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato»); 141, 1° co. (*idem*, per i vincoli ministeriali); e 141 *bis* (sulla «integrazione del contenuto delle dichiara-

zioni di notevole interesse pubblico») del Codice.

11. (Segue) La pianificazione paesaggistica

La pianificazione paesaggistica non realizza la tutela, ma concorre, ove esistente, a realizzarla. Non è sostitutiva, ma è strumentale alla valutazione di compatibilità da fare in concreto – vale a dire, all'effettiva trasformazione della forma del territorio – e ai suoi presupposti.

☛ Infatti, come la giurisprudenza ha chiarito (C. St., sez. II, 20.5.1998, n. 548 e gli altri contestuali pareri su ricorso straordinario, tutti a proposito dei piani paesaggistici delle coste della Sardegna del 1993) la funzione del piano paesaggistico è – ben diversamente da quella di uno strumento urbanistico – di articolazione e specificazione del vincolo, cioè di rappresentare un mezzo di tutela del paesaggio strettamente connesso con i vincoli stessi – della cui coercitività non può disporre, ma solo svilupparla e specificarla in senso conservativo.

■ In dottrina, cfr. SEVERINI, *La pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, a cura di Bassi, Mazzaroli, Torino, 2000, 101; URBANI, *Per una critica costruttiva dell'attuale disciplina del paesaggio*, in *DEc*, 2010, 59.

La relazione tra vincolo e piano è di presupposizione e di subordinazione del piano al vincolo. Il piano è in una posizione intermedia tra vincolo e autorizzazione e realizza, con il suo necessario ed essenziale contenuto prescrittivo, uno strumento di attuazione del vincolo, inteso a disciplinarne, in sede di autorizzazione, l'operatività e a determinare in via generale portata, contenuti, limiti ed effetti del vincolo. Un piano privo di dettagliata prescrittività viene meno alla funzione sua propria ed è, più che illegittimo per difformità rispetto al modello legislativo, inesistente in quanto tale (cioè in quanto effettivo, e non solo nominale, piano paesaggistico) per assenza di realizzazione dalla funzione assegnatagli dalla legge come necessaria. Il piano è logicamente successivo al vincolo, ne disciplina ulteriormente l'operatività per

superare l'inevitabile episodicità derivante da un regime meramente autorizzatorio (la necessità dell'autorizzazione in ogni caso permane e non viene meno). Scopo del piano è di – grazie alla visione anticipata e complessiva del paesaggio tutelato e della tollerabilità delle trasformazioni future, distante dalla pressione del singolo progetto – di omogeneizzare in via preventiva il giudizio per zone, categorie e insiemi protetti, superando la visione particolare e fatalmente discontinua insita nella tutela meramente provvedimentale.

■ Il Codice (artt. 134, 1° co., lett. c e 143, 1° co., lett. d, già lett. i, nel testo antecedente il D.Lgs. n. 63/2008), ferma mantenendo questa configurazione di base, vi ha innovato prevedendo l'ulteriore possibilità di introdurre vincoli puntuali di un "terzo genere" rispetto a quelli amministrativi (artt. 136 ss.) e a quelli *ex lege* (art. 142) cioè vincoli introdotti con il mezzo dello stesso piano paesaggistico per aree cui valore specifico da tutelare e' dato da caratteri simili, o di analogo fondamento, il cui effetto giuridico è simile e il cui contenuto va posto dal piano stesso (C. St., sez. VI, 3.3.2011, n. 1366 sul piano paesaggistico della Sardegna del 2006; C. St., sez. VI, 30.12.2011, n. 7004).

■ Sullo stesso, con diretta esperienza, URBANI, *Per una critica*, 59 e 67.

12. (Segue) Il vincolo e i suoi effetti

■ Quanto al vincolo amministrativo, che costituisce l'archetipo (ferma la legittimità dei vincoli *ex lege*, cioè per categorie legali: C. Cost. 27.6.1986, n. 151, in *FI*, 1986, I, 2690), il giudizio di compatibilità in concreto rimane essenziale e deve riguardare, secondo canoni di discrezionalità tecnica, cioè rispetto a parametri di discipline extragiuridiche, tutti gli elementi di impatto visivo dell'intervento sul paesaggio: non solo localizzazione, densità e volumi (come in urbanistica), ma anche e soprattutto linee, forme, colori, materiali, ingombro, disposizione e così via. Il che per la natura delle cose può essere affrontato solo a fronte del singolo, concreto progetto.

■ Sulla natura tecnica della valutazione: FERRI, 220; IMMORDINO, *Paesaggio*, 580.

Perciò il trasferimento della discrezionalità tecnica a una sede, astratta dalla contingenza, che opportunamente (per coerenza e linearità dell'azione amministrativa) si persegue con quelle regolamentazioni anticipate e speciali per le aree di maggiore valenza paesistica, compiuto in sede di piano paesistico o - prima e sopra – con le "vestizioni" dei vincoli, per quanto sia puntuale e specifica, rimane gioco forza parziale.

■ Pertanto non si può giungere a eliminare o a rendere virtuale, o meramente applicativo, il giudizio concreto. Questo giudizio – per lo spazio che comunque gli residua – resta da sviluppare in sede di procedimento di autorizzazione. Difatti il piano paesaggistico non è capace di assorbire interamente la verifica di garanzia dell'interesse paesaggistico, rimessa il più delle volte a valutazioni di tipo qualitativo, non traducibili in norme generali e riferite direttamente ai valori tutelati col vincolo. Sicché la valutazione di compatibilità paesaggistica espressa nel piano non comporta l'assorbimento definitivo della discrezionalità tecnica e non elimina, né rende virtuale o meramente applicativo, il giudizio concreto di compatibilità (*ex multis*, C. St., sez. VI, 18.1.2012, n. 173; C. St., sez. VI, 20.12.2011, n. 6725; C. St., sez. VI, 22.8.2003, n. 4766).

13. (Segue) L'articolazione tecnica della tutela

Tecnicamente, la sequenzialità della funzione di "tutela" si manifesta nella legge attraverso una serie di passaggi, espressivi di discrezionalità tecnica o di diretta valutazione legislativa. I primi passaggi, generali, sono di ricognizione dei caratteri originari materiali e di conseguente attribuzione alla porzione di territorio, analogamente alla cosa che si dichiara bene culturale, di una particolare qualifica (è la dichiarazione di pubblico interesse, o "vincolo") e dunque di un particolare *status* e, dopo il Codice, di un apposito regime di utilizzazione (la ricordata "specifica disciplina"). Il passaggio successivo è particolare e concreto, e consiste nella verifica

tecnica della compatibilità, rispetto alle ragioni della qualificazione, di quanto previsto con il singolo intervento modificativo. Questo giudizio è a base del provvedimento di “autorizzazione” all’intervento, e con esso si manifesta l’effettiva gestione del vincolo. Infine, in caso di interventi non autorizzati, difforni dall’autorizzazione o comunque capaci di recare pregiudizio al paesaggio, la funzione di “tutela” si manifesta, con analoghe caratteristiche di giudizio, mediante la misura cautelare inibitoria e con quella sanzionatoria-ripristinatoria.

In questo sviluppo, il presupposto dell’effettività della “tutela” sulle trasformazioni materiali è rappresentato dai primi passaggi: l’attribuzione della qualificazione (il “vincolo”), sulla base di un giudizio compiuto o direttamente dalla legge per categorie tipologiche (morfologiche o ubicazionali) (nel Codice, per i beni paesaggistici: art. 142), o in base alla legge da un provvedimento amministrativo – individuo o di pianificazione paesistica – di ricognizione tecnica del carattere originario con conseguente qualificazione particolare del luogo (artt. 136, 143, 156).

✎ Questo giudizio, seppur eccezionalmente, può essere formulato direttamente dalla legge anche in relazione ad un singolo, determinato territorio: è questo il caso della ricordata L. n. 1097/1971, c.d. Romanato (Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei), promulgata in vigore della L. n. 1497/1939 e dichiarata non illegittima (C. Cost. 20.2.1973, n. 9, in *FI*, 1973, I, 971, che affermò che i limiti di localizzazione di quella legge non costituiscono trattamento singolare e differenziato dalle ordinarie situazioni sottoponibili a tutela in via amministrativa: infatti in entrambi i casi vi è un’attuazione collegata, in concreto, ai principi informativi contenuti nella legge del 1939, che ha carattere generale).

Questo giudizio segna comunque l’ingresso del luogo nell’ordinamento del patrimonio culturale e il suo assoggettamento alla specifica funzione pubblica. È un ingresso selettivo, perché applica all’oggetto un giudizio ri-

cognitivo, tecnicamente valutativo dell’“interesse” che la porzione di territorio presenta, di livello tale da imporre la concreta necessità del vaglio preventivo di compatibilità.

■ Questo speciale stato è il presupposto della garanzia della conservazione dei valori protetti (FERRI, 221). In riferimento al “vincolo”, legale o amministrativo, e in sua “gestione”, sono adottati i provvedimenti autorizzatori, ablatori e ripristinatori, che concretano la manifestazione della funzione che si esprime nel giudizio di “compatibilità” rispetto ai caratteri preesistenti e qualificati. Come si è testé detto, questo effetto di valutazione in sede di procedimento di autorizzazione costituisce il contenuto essenziale del vincolo, cui può aggiungersi, in combinato con le “prescrizioni d’uso” da piano paesaggistico o la “specifica disciplina” per il singolo vincolo, un effetto sostanziale di valutazione immediata ed *ex ante*. Non vi è reale differenza di natura giuridica tra le due ipotesi circa l’incidenza sulla proprietà, perché in entrambe si tratta di un giudizio di compatibilità con il paesaggio tutelato, ad effetti conformativi.

Per il *paesaggio*, di questa caratteristica conformativa *ab origine* – restrittiva delle facoltà inerenti i diritti reali immobiliari – sono traccia storica le difficoltà incontrate sul nascere dalla prima legislazione di protezione delle bellezze naturali dopo la speciale L. n. 411/1905, c.d. Rava, sulla conservazione della pineta di Ravenna (cfr. BALZANI, 19 ss.). A quella prima legge – promossa dal ravennate Luigi Rava, ministro dell’agricoltura, che da Ministro della pubblica istruzione patrocinò la L. n. 364/1909 su antichità e belle arti – si deve la connotazione storico-culturale che poi ha caratterizzato la salvaguardia del paesaggio nell’ordinamento italiano [la legge era voluta per proteggere non solo una particolare porzione del litorale adriatico, ma anche il luogo celebrato da una novella del *Decamerone* – quella di Nastagio degli Onesti – e dalle tavole della scuola del Botticelli: SCIULLO, *Territorio e paesaggio (a proposito della l.r. Toscana 3.1.2005, n. 1)*, in *RGUr*, 2007, 282].

Di quelle difficoltà è lasciato la separazione formale delle due tutele (chiusa solo con il D.Lgs. n. 490/1999), che nasce con lo stralcio della protezione de «i giardini, le foreste, i paesaggi» da quella che sarebbe divenuta la L. n. 364/1909, poi per la L. 23.6.1912, n. 688 su ville, parchi e giardini storici o artistici (SEVERINI, *I giardini come beni del patrimonio culturale: storia di una legge e questioni interpretative*, in *www.aedon.mulino.it*, 2009). Già in quel dibattito parlamentare emerse con chiarezza la teoria, destinata a caratterizzare il settore, della limitazione intrinseca della proprietà: si disse infatti che «la limitazione [del diritto di proprietà] è contenuta nell'indole stessa del diritto, nella affermazione che la legge ne fa: è la legge che [...] consente la signoria entro certi limiti, e in questi limiti la tutela: e però, quante volte la determinazione è nella ragione stessa di proprietà, non è dovuta nessuna indennità». Infine per il ritardo, rispetto alla legge del 1909, con cui fu approvata la L. n. 778/1922. In quei lavori parlamentari emerge con nettezza l'opposizione tra il polo dell'illimitatezza della proprietà e quello della limitazione a fronte dell'interesse pubblico.

✪ Il tema della conformazione originaria della proprietà sottoposta a vincolo paesaggistico – con assenza di un'espropriazione sostanziale che sia titolo per un indennizzo (come invece per i vincoli urbanistici, cioè da piano regolatore, in base alla contestuale C. Cost. 29.5.1968, n. 55, basata sul concetto che quei vincoli impongono di volta in volta un sacrificio particolare, estraneo al generale regime di appartenenza e di godimento dei fondi) – fu diretto oggetto del giudizio della Corte Costituzionale (C. Cost. 29.5.1968, n. 56, in *FI*, 1968, I, 1361; v. anche C. Cost. 23.7.1997, n. 262, in *GiC*, 1997, I, 2657; C. Cost. 28.7.1995, n. 417, in *FI*, 1996, I, 422; C. Cost. 20.2.1973, n. 9, in *FI*, 1973, I, 971): destinata a contrassegnare questo ordinamento, la sentenza costituzionale affermò che il regime giuridico dei diritti immobiliari su beni paesaggistici corrisponde alle loro caratteristiche interiori. Gli immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesi-

stico per la loro localizzazione – sono individuati come “beni naturalmente paesistici” (si noti la dizione “beni paesistici”, quasi ripresa dal Codice dei beni culturali e del paesaggio) –, e costituiscono una categoria originariamente di interesse pubblico. Sicché il vincolo non modifica la loro «situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa» e si limita a manifestarne l'originario “contrassegno giuridico”. Dunque il vincolo paesistico non comprime il diritto sull'area, «perché questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive; né aggiunge al bene qualità di pubblico interesse non indicate dalla sua indole».

■ La sentenza individuò le ragioni di questa configurazione, piuttosto che nell'art. 9, nell'art. 42, 2° co., Cost., cioè nella c.d. funzione sociale della proprietà. Ma la radice di questa funzione a sua volta ha base nell'art. 9, 2° co. (del quale l'art. 42, 2° co., può essere considerato specificazione, secondo PREDIERI, *Significato*, 46; *contra* MERUSI, 449), che è matrice dell'azione pubblica in materia e perciò vera origine di questa conformazione della proprietà consentita dall'art. 42. Perciò è la funzione di “tutela” a porre il titolo sostanziale per questa conformazione.

Oggi queste considerazioni valgono vuoi per i vincoli paesaggistici antecedenti il Codice del 2004 che per quelli susseguenti: è questa l'opinione dominante in dottrina (AMOROSINO, 111) riguardo alla formulazione dell'art. 145, 4° co., ult. periodo, del Codice, in cui invece altri hanno ravvisato una delimitazione della non indennizzabilità ai casi di conformazione degli strumenti urbanistici ai piani paesistici (BARTOLINI, *sub* art. 140, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Cammelli, Bologna, 2004, 563; QUAGLIA, *sub* art. 138, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Sandulli M.A., Milano, 2006, 904; *contra* CARPENTIERI, *sub* art. 140 Codice dei beni culturali e del paesaggio, in *NLCC*, 2006, 158). Si osserva qui, con l'opinione dominante, che funzione della previsione è non di distinguere tra vincoli

paesaggistici, ma di ribadire che, per quanto recepiti dallo strumento urbanistico e così rinnovando la fonte (meglio: aggiungendo alla fonte originaria un'altra e subordinata fonte), i vincoli paesaggistici non cessano di rimanere tali: non si convertono cioè in vincoli urbanistici, dunque non divengono titolo per indennizzi. La legge ordinaria non può ragionevolmente discriminare, perché si tratta di statuto costituzionale della proprietà. Rileva la dottrina (MERUSI, 447) che dalla valenza unitaria di tutti i beni menzionati dall'art. 9, 2° co. consegue un loro statuto unitario e – come aveva concluso la Commissione Franceschini – il superamento dell'allora attuale disciplina articolata dalle leggi del 1939 in due settori. Analogamente a quanto per la proprietà dei beni culturali questa attitudine conformativa è dunque collegata all'irripetibilità della consistenza materiale dell'oggetto della tutela e al suo significato identitario (cfr. art. 1, 2° co., Codice dei beni culturali e del paesaggio). In questo consiste l'eccezione ai principi della piena proprietà – in altri campi variabili in ragione delle scelte di politica economica o urbanistiche – che connota questo ordinamento di settore. Per i beni culturali il concetto di proprietà *sui generis* fu così esposto da chi lavorò alla legge del 1939: è «un punto [che] appare fermo in tutto lo svolgimento storico della tutela giuridica delle cose d'arte che la relativa disciplina si è sempre nettamente differenziata dal regime privatistico dei beni», ponendosi “contro corrente” anche negli ordinamenti di ispirazione individualistica (GRISOLIA, *La tutela*, 39).

14. L'eccezione del patrimonio culturale e la semplificazione amministrativa

■ La caratteristica, propria di questo settore, delle speciali restrizioni delle facoltà proprietarie per ragioni immanenti all'oggetto, causa di uno speciale statuto proprietario, manifesta dunque una proprietà originariamente conformata e connota gli istituti della «tutela» come espressivi di questa eccezione. Con un'espressione di sintesi, è dato parlare di **eccezione del patrimonio culturale** (SEVE-

RINI, *sub* art. 1, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 18; CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in RGUr, 2009, 4), la quale manifesta una preferenza immanente alla forma di Stato, che deriva dalla primarietà del valore estetico-culturale prescritta tra i principi fondamentali dall'art. 9 Cost. e che pone un interesse pubblico come irrinunciabile e prioritario.

☛ In giurisprudenza, C. Cost. 27.6.1986, n. 151, in *FI*, 1986, I, 2690.

Perciò, quando si compara questo interesse con altri interessi pubblici o privati, il valore costituzionale impone che si propenda per l'opzione conservativa culturale. La ragione è che si tratta di un elemento essenziale nella formazione della memoria storica della Nazione, cioè di una componente di identità generale e di un termine di riconoscimento collettivo.

■ Il fondamento dell'eccezione è nell'art. 9, 2° co., Cost., in combinazione con il 1° co. La precettività dell'eccezione ne comporta il contrasto con alcuni istituti di semplificazione dell'azione amministrativa (così, ad es. le norme di cui agli artt. 14 *bis*, 2° co. e 3° co. *bis*, L. 7.8.1990, n. 241; art. 14 *ter*, 5° co.; 14 *quater*, 3° co., tutti in tema di conferenze di servizi; 16, 3° co., in tema di attività consultiva; 17, 3° co., in tema di valutazioni tecniche; 19, 1° co., in tema di dichiarazione di inizio attività; 20, 2° co., in tema di silenzio-assenso). Infatti il principio fondamentale esprime la preferenza per la cura dell'interesse sostanziale sull'interesse alla semplificazione e alla speditezza del procedimento cui l'obiettivo di semplificazione procedimentale non può sottrarre effettività (così, con specifico riguardo all'eccezione del patrimonio culturale, CARPENTIERI, *Semplificazione*, 156 e 162).

☛ In tema di conferenza di servizi c.d. “decisoria” e inerenti limiti, v. C. St., sez. VI, 18.4.2011, n. 2378.

Si può porre conseguente questione circa la costituzionalità di un siffatto silenzio-assenso riguardo alla tutela del paesaggio (C. Cost. 10.3.1988, n. 302, in *FI*, 1988, I, 1017) e sul silenzio-assenso per il parere soprintendenti-

zio sulle sanatorie edilizie. Per C. Cost. 17.12.1997, n. 404, in *GiC*, 1997, 3752, in questa materia opera il principio di pronuncia esplicita e il silenzio dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo non può avere valore di assenso [v. anche C. Cost. 17.12.1997, n. 404 in tema di approvazione regionale di strumenti urbanistici attuativi, che ricorda che «nella materia ambientale vige un principio fondamentale, ricavabile da una serie di disposizioni, da interpretarsi unitariamente nel sistema, secondo cui il silenzio dell'amministrazione preposta al vincolo ambientale non può avere valore di assenso (sentenza n. 26 del 1996)»; C. Cost. 12.2.1996, n. 26, in *RGE*, 1996, I, 261 in tema di programmi integrati d'intervento e di riqualificazione urbanistica; C. Cost. 19.10.1992, n. 393, in *FI*, 1992, I, 3203 e C. Cost. 27.4.1993, n. 194, n *RGE*, 1993, I, 486 nella contigua materia della tutela della salute e dell'ambiente].

■ In dottrina, PREDIERI, in PREDIERI, CHITI, *Casa e urbanistica nella l. 25.3.1982, n. 94*, Milano, 1982, 392; IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991, 205; ID., *Paesaggio*, 582; CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio*, 12 ss.

Così, rispetto alla tutela del paesaggio, il silenzio-assenso, oltre la finalità di semplificazione, pospone la cura effettiva dell'interesse pubblico, con l'effetto sostanziale di sostituire l'oggetto dell'autorizzazione paesaggistica dal suo effetto permanente – l'impatto sul paesaggio, ragion d'essere della tutela – all'attività che lo precede. L'effetto è quello di una deviazione dell'azione amministrativa sulla salvaguardia del solo interesse procedimentale di chi domanda di trasformare il territorio, ed affievolisce la cura dell'interesse generale che presiede alla tutela: ma l'azione edificatoria, negli ambiti vincolati, non è ad effetti temporanei, bensì permanenti, e incide durevolmente su un interesse costituzionale. Più che rimedio al ritardo, appare pretermissione, o posposizione, della cura dell'interesse pubblico.

Con queste considerazioni va confrontato il recente art. 4 (Costruzione delle opere pub-

bliche) – esplicitamente finalizzato a «ridurre i tempi di costruzione delle opere pubbliche» –, 16° co., lett. e, D.L. 13.5.2011, n. 70 (c.d. «sviluppo»), conv. con modif. dalla L. 12.7.2011, n. 106, dove – con lo strumento straordinario del decreto-legge e in dichiarata prevalenza (cfr. *incipit* del 1° co. e l'intero atto), dell'interesse dell'iniziativa comportante trasformazione del territorio, e in enunciato e incongruo scopo di «riconoscere massima attuazione al Federalismo Demaniale», nonché di «semplificare i procedimenti amministrativi relativi ad interventi edilizi nei Comuni che adeguano gli strumenti urbanistici alle prescrizioni dei piani paesaggistici regionali» – si dà corso ad una generale rottura del principio. Ivi, con lo strumento dell'eccezionale urgenza, si introduce a regime, e anche per opere non pubbliche, in modifica dell'art. 146, 5° co., secondo periodo, Codice dei beni culturali e del paesaggio, un generalizzato silenzio-assenso sul parere obbligatorio del soprintendente circa l'autorizzazione paesaggistica nei casi di vincoli paesaggistici integrati da prescrizioni d'uso o di vincoli paesaggistici oggetto di avvenuta ricognizione, o introdotti, da parte dei piani paesaggistici c.d. congiunti.

☛ Sul piano organizzativo, l'eccezione evoca il **principio di adeguatezza**: alla tutela deve corrispondere una struttura tecnica idonea a garantirne l'effettivo esercizio. Questo principio prevale su quello di **sussidiarietà verticale** a causa dell'identificazione del livello di governo più adeguato alle finalità e all'istanza di esercizio unitario della funzione (secondo i principi di cui a C. Cost. 1.10.2003, n. 303, in *FI*, 2004, I, 1004). Il che è coerente con il principio appartenenza alla Nazione del patrimonio culturale, posto dallo stesso art. 9, 2° co., Cost.

L'art. 9, 2° co. contiene una rara enunciazione testualmente prescrittiva tra i primi dodici articoli della Costituzione. Questa corrisponde alla collocazione tra i principi fondamentali della Costituzione e (v. *infra*, par. 19) impone una distinzione – conforme alla tradizione e all'elaborazione giuridica – della tutela del patrimonio, e perciò del paesaggio,

rispetto alla tutela dell'ambiente e, su altro versante, alla gestione del territorio. Il che rileva non solo per la ricognizione dell'ambito di questa e di quelle materie a norma dell'art. 117, 2° co., lett. s, circa la riserva di legislazione esclusiva dello Stato su «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», e 3° co., sulle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni circa «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» e «governo del territorio», ma anche per la perimetrazione – rispetto a quelle – della portata dello stesso art. 9 Cost.

■ Rileva CAIA, *sub* art. 2 Codice dei beni culturali e del paesaggio, in *NLCC*, 2005, 1061, che la formulazione dell'art. 2, 1° co., Codice dei beni culturali e del paesaggio «attuа l'art. 117 Cost. [...] nel senso di chiarire che la categoria dei “beni paesaggistici” va compresa nella nozione culturale di “beni culturali”, anziché in altre come quelle di “ambiente”/“beni ambientali” e di “governo del territorio”».

☞ La giurisprudenza costituzionale sottolinea la primazia del dovere di tutela del paesaggio rispetto agli altri interessi pubblici (C. Cost. 27.6.1986, n. 151, in *FI*, 1986, I, 2708, parla di “precetto” dell'art. 9, che «assume il detto valore [estetico-culturale] come primario, cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro»). Nello stesso senso C. Cost. 29.10.2009, n. 272, in *FI*, 2010, I, 393; C. Cost. 28.6.2004, n. 196, in *FI*, 2005, I, 327; C. Cost. 10.3.1988, n. 302, in *FI*, 1988, I, 1017; C. Cost. 5.5.1986, n. 182 e 183, in *RGE*, 2006, I, 476; C. Cost. 21.12.1985, n. 359, in *FI*, 1986, I, 1207; C. Cost. 29.12.1982, n. 239, in *FI*, 1983, I, 5).

15. Il soggetto del precetto: “la Repubblica”

Il significato de “la Repubblica”, soggetto dell'art. 9 Cost., è stato a lungo oggetto di attenzione. Formalmente, si tratta della medesima figura cui si riferiscono quasi tutti gli articoli dei Principi fondamentali della Costituzione e molte altre sue disposizioni. Dopo la riformulazione dell'art. 114 ad opera della L. Cost. n. 3/2001 (per cui «la Repub-

blica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», in luogo de «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni») parrebbe che la perimetrazione sia estesa allo Stato e a tutti gli enti territoriali. Nondimeno, l'enunciazione al primo («la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica») e non al 2° co. dell'art. 9, denuncia la restrittività dell'accezione territoriale, che escluderebbe le istituzioni autonome dell'istruzione, della cultura e della ricerca, cioè quelle naturali prime destinatarie.

☞ In realtà si tratta di un'espressione ellittica: se indica una competenza «della Repubblica e quindi in prima linea dello Stato» (C. Cost. 29.12.1982, n. 239, in *FI*, 1983, I, 5), tendenzialmente riguarda l'intero pubblico apparato, vale a dire si riferisce a «lo Stato ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano» (così C. Cost. 28.7.1988, n. 921, in *FI*, 1991, I, 731; C. Cost. 1.4.1985, n. 94, in *FI*, 1988, I, 332).

■ La sua portata concreta, con le inerenti gradazioni, va in realtà specificata in relazione alla singola funzione di cui è predicata (pur con il rischio di «una labirintica segmentazione di competenze fra Stato, Regioni, Province e Comuni»: SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, 15).

Analoga è la posizione della dottrina. Già fu osservato che riguarda «lo Stato ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni», «ogni soggetto pubblico indistintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenze» (così, a proposito del 1° co., MERUSI, 438; cfr. oggi CAIA, *sub* art. 1 Codice dei beni culturali e del paesaggio, in *NLCC*, 2005, 1056; MARINI, 244 e ivi ampia rassegna delle posizioni della dottrina circa l'art. 9 Cost.).

☞ Per la Corte Costituzionale, l'art. 9 Cost. «impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore» (C. Cost. 21.12.1985, n. 359, in *FI*, 1986, I, 1196) secondo il principio di leale

cooperazione (analogamente C. Cost. 10.3.1988, n. 302, in *FI*, 1988, I, 1017: la tutela del paesaggio è «un valore primario e un obiettivo costituzionale alla cui attuazione concorrono, nei limiti delle rispettive competenze, sia lo Stato sia le regioni e gli altri enti locali territoriali». C. Cost. 25.10.2000, n. 437, in *CS*, 2000, II, 1911, afferma che «la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su competenze statali e regionali che concorrono o si intersecano». C. Cost. 21.10.2004, n. 307, in *FI*, 2004, I, 3260, sottolinea che «lo sviluppo della cultura [...] fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni»).

■ La questione principale concerne il peso dello Stato in questa significazione de “la Repubblica”. Quanto ai lavori preparatori, il tema fu già oggetto di discussione in Assemblea costituente, dove segnò un contrasto tra regionalisti e non regionalisti. Fu rimarcato che l’eccezionale patrimonio italiano costituisce tesoro nazionale e va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale e con criteri unitari. La scelta de “la Repubblica” in luogo dello Stato, introdotta su emendamento di E. Lussu, avvenne per non pregiudicare il problema e trasferirlo alla ripartizione di materie della Parte II, Titolo V, della carta costituzionale, dove prevalse l’esclusione dell’affidamento alla potestà concorrente delle Regioni e la questione fu risolta nel senso di affidare la tutela allo Stato. Ne conseguì l’opinione che «in questo caso, eccezionalmente, la parola “Repubblica” va intesa in senso restrittivo, cioè nel significato di “Stato” e non anche di Regioni», salvi eventualmente gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale (*La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di Falzone, Palermo, Cosentino, Milano, 1976, 58).

🔍 Oggi la giurisprudenza costituzionale, attualizzando quel rinvio interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla L. Cost. n. 3/2001, nel comparare i principi elaborati circa l’art. 9 con le materie del riformato art. 117 Cost. – da un lato la legi-

slazione esclusiva su «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, 2° co., lett. s), da un altro gli oggetti di legislazione concorrente «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali» (art. 117, 3° co.) – precisa che «la materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali [è] comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali» (C. Cost. 10.2.2006, n. 51, *FI*, 2006, I, 2988).

■ In dottrina, CARTEI, *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, 4065.

🔍 La Corte Costituzionale precisa inoltre che «la materia del governo del territorio [è] comprensiva dell’urbanistica e dell’edilizia» (così C. Cost. 16.6.2005, n. 232, in *RGE*, 2005, I, 1034; v. anche C. Cost. 28.6.2004, n. 196, in *FI*, 2005, I, 327; C. Cost. 19.12.2003, n. 362, in *RGE*, 2004, I, 383); che la conservazione ambientale e paesaggistica rappresenta un tipo di tutela necessariamente distinta, anche se coordinabile, rispetto al tipo di tutela derivante da governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, giacché il “governo del territorio” rappresenta non l’interesse alla conservazione del paesaggio, che è affidato allo Stato, ma quello «alla fruizione del territorio», che è affidato anche alle Regioni (perciò «le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici»). E la tutela ambientale e paesaggistica, «gravando su un bene complesso ed unitario, considerato [...] un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (C. Cost. 7.11.2007, n. 367, in *RGE*, 2008, I, 64; v. anche C. Cost. 30.5.2008, n. 180, in *FI*, 2008, I, 2075). Ne consegue che in materia di tutela dell’ambiente e del paesaggio, «la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Provin-

ce autonome» (C. Cost. 17.3.2010, n. 101; v. anche C. Cost. 22.7.2011, n. 235; C. Cost. 29.10.2009, n. 272, *FI*, 2010, I, 393; C. Cost. 27.6.2008, n. 232, in *FI*, 2008, I, 2372; C. Cost. 14.11.2007, n. 378, in *RGE*, 2008, I, 23); che «fermo restando che la tutela del paesaggio e quella del territorio sono necessariamente distinte, rientra nella competenza legislativa statale stabilire la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi» (C. Cost. 23.11.2011, n. 309; cfr. C. Cost. 5.5.1986, n. 182, in *RGE*, 2006, I, 476).

16. La nozione di “paesaggio”

■ Il concetto cui fa riferimento l'espressione «paesaggio», sintesi delle fattezze visibili del territorio, in quanto dato materiale che precede l'ordinamento, è metagiuridico (MERUSI, 445. Per una compiuta ed esatta ricostruzione dell'evoluzione storica del concetto, non giuridico e giuridico, di *paesaggio*, v. AMOROSINO, 3 ss.; SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, 66 ss.). La nozione è oggetto di costante indagine da parte di molteplici discipline e non è questa la sede per esaminarla (v. ad es. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione, in Urbanistica e paesaggio, Atti dell'VIII Convegno nazionale dell'ADU*, Parma, 18-19.11.2005, a cura di Cugurra, Ferrari e Pagliari, Napoli, 2006, 59 ss.).

☛ Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (ad es. C. Cost. 27.6.1986, n. 151, in *FI*, 1986, I, 2690), va considerato un “concetto aperto” e non limitato a quale era inteso nel 1947.

■ Cfr. FALCON, 82.

La formulazione linguistica è non risalente (si afferma solo nei secoli XVI e XVII). Segna una connotazione identitaria che sorge all'epoca delle autonomie comunali, come autorappresentazione della qualità particolare del rapporto tra un insediamento collettivo e il suo territorio, di forza tale che nelle edificazioni era causa di adattamento spontaneo e di arricchimento compatibile. Si pensi, nella pittura, ad alcuni degli affreschi di Giotto ad Assisi (attorno al 1300) e a Padova (1309), o a *Guidoriccio da Fogliano* di Simo-

ne Martini (1330) o agli *Effetti del buono e cattivo governo* di Ambrogio Lorenzetti (1339), nel Palazzo pubblico di Siena; nella letteratura, alla *Lettera in cima al Monte Ventoso* di F. Petrarca (1336). Così fu circa dal Trecento che si cominciò a passare dalla considerazione del materiale *paese* (il territorio) alla sua elaborazione di sintesi qualitativa (il *paesaggio*) (CAMPORESI, *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, 1992, 9). Dunque la parola reca un essenziale contenuto valoriale, esprimendo quelle sintesi e la loro enunciazione, poi additate alla vita collettiva da arte e cultura, da rappresentazione pittorica e descrizione letteraria. Su queste basi, il concetto si è sedimentato come rappresentativo di un bene comune e di un dover essere. Nel mondo giuridico è divenuto per l'opinione pubblica europea e per i diritti nazionali un valore generale bisognevole di conservazione e di tutela (perché «volto amato della Patria», secondo la celebre sintesi di John Ruskin) nella seconda metà dell'800, a fronte delle deturpazioni seguenti la rivoluzione industriale e all'indiscriminata urbanizzazione del territorio che vulneravano quel legame.

☛ Tale elaborazione ha modellato il concetto di paesaggio e sta infissa nella sua giuridificazione. Questa a sua volta sta in rapporto di coesistenza con il diritto di proprietà immobiliare. Il faticoso varo di una legislazione di tutela del paesaggio, compiuto solo con la legge Croce del 1922 (si riprende il concetto di Ruskin nella Relazione illustrativa di quella legge: cfr. C. Cost. 23.11.2011, n. 309), manifesta il conflitto tra i due poli del rapporto, cioè tra l'appartenenza generale – non: della collettività locale – del valore immateriale da preservare come documento di identità collettiva, e la facoltà di trasformazione della proprietà particolare: è il conflitto tra due beni giuridici di loro coesistenti sullo stesso oggetto. Al tempo stesso, dà conto, a causa dell'immaterialità del valore immanente alla cosa materiale, del suo contenuto culturale e dunque della corrispondente funzione dell'attività di tutela. Questi dati gettano le basi dell'“inscindibile diade” tra

protezione del paesaggio e protezione delle cose d'arte che si manifesta nel ricordato percorso parallelo (1909-1922; 1939) e infine (dal 1999) unitario delle leggi che compongono questo ordinamento di settore. Per queste ragioni il concetto di paesaggio dell'art. 9 Cost. esprime un valore giuridico immateriale, culturale, generale, nazionale e identitario.

■ E questa la derivazione della storia del concetto e della storia della legislazione: l'art. 9 Cost. le riassume. Questa attenzione al valore del paesaggio antropizzato, comune ai paesi latini e, in parte (per il *Kulturlandschaft*), a quelli germanici, non trova corrispondenza nell'esperienza giuridica anglosassone, dove prevale l'accezione naturalistica, per quanto anch'essa concepita come identitaria, del paesaggio [cfr. SCAZZOSI, *Paesaggio, Paysage, Paisaje, Landscape, Landschaft, Landscap, Krajboraz ... politiche e culture del paesaggio in Europa e negli Stati Uniti: una lettura trasversale*, in AA.VV., *Politiche e culture del paesaggio (esperienze internazionali a confronto)*, a cura di Scazzosi, Roma, 1999, 17 ss.]. L'accezione culturale "neolatina" del "valore" di paesaggio corrisponde alla germanica idea di "paesaggio culturale" (*Kulturlandschaft*), che indica la particolare conformazione di un dato territorio come risultante dall'insieme dei fattori fisici, biologici e antropici e dal loro stratificato prodotto storico, che si sovrappone al dato originario di natura del "paesaggio originario" (*Urlandschaft*).

Nel 2004, con l'art. 131 Codice dei beni culturali e del paesaggio, è stata introdotta una definizione legislativa di "paesaggio", seppur indiretta e per strette esigenze di sistematica, con finalità essenzialmente ricognitive. Sin dall'inizio del '900, peraltro, vi sono stati tentativi, nella letteratura giuridica e non, per giungere ad una definizione giuridica: CROSETTI, *La tutela naturalistica dei beni culturali ovvero il paesaggio culturale*, in *Urbanistica e paesaggio*, Atti dell'VIII Convegno nazionale dell'ADU, 103.

L'art. 131 (prima modificato dall'art. 3 D.Lgs. n. 157/2006, poi dall'art. 2, 1° co.,

lett. a, D.Lgs. n. 63/2008), intitolato alla «Salvaguardia dei valori del paesaggio», nel testo originario affermava – riassumendo l'elaborazione sull'art. 9 Cost. – che ai fini del Codice, «per paesaggio si intendono parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni». In questa enunciazione è stata ravvisata la sintesi, la combinazione felice, del rapporto tra uomo e natura assunta a valore giuridico [IMMORDINO, *CAVALLARO*, *sub art. 131*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 849. Sull'originario art. 131, v. in particolare CARPENTIERI, *sub art. 131* Codice dei beni culturali e del paesaggio, in *NLCC*, 2006, 123 ss., che evidenzia l'importanza della "culturalità" del concetto (da intendere come *res cogitans* piuttosto che come *res extensa*) e il riferimento dell'art. 131 alla concezione integrale del paesaggio come "forma del territorio" a suo tempo formulata da Predieri; analogamente CIVITARESE MATTEUCCI, *sub art. 131*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 522].

Nel 2008, con la novellazione portata dal D.Lgs. n. 63/2008, è stata introdotta una definizione diretta, e affinata, di paesaggio, come valore giuridico e bene da tutelare. L'art. 131, ormai senz'altro intitolato al "paesaggio", afferma così che per tale «si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (1° co.) e che lo stesso 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» (2° co.) [MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio (commento al d.lgs. 26.3.2008 n. 62 e al d.lgs. 26.3.2008 n. 63)*, in *GDA*, 2008, 1069, rileva che, mentre il 1° co. richiama la nozione ampia di paesaggio come morfologia del territorio, il 2° co. richiama la nozione di entità tipizzata, riferita specialmente ai beni paesaggistici dichiarati tali in via amministrativa].

Questa formulazione è stata giudicata comprensiva e significativa, utile a costituire, sulla base del concetto – immediatamente derivante dall'art. 9 Cost. – di “paesaggio identitario nazionale”, il fondamento della tutela anche della parte di territorio non appositamente vincolata (così AMOROSINO, 69; v. anche BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *RGUr*, 2009, 57 ss.); ed è stata reputata giovevole alla distinzione del paesaggio (1° co.) dai beni paesaggistici (2° co.). Questo giudizio – fermo che la nozione di “bene paesaggistico” è analiticamente espressa all'art. 2, 3° co. (con analogo richiamo ai valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio) – può essere condiviso nei termini in cui si rileva nel 2° co. il tema dell’“intensa significatività” dei paesaggi di maggior pregio in ragione dell'identità culturale **nazionale**, senza nulla togliere alla funzionalità (di quegli stessi e di altri paesaggi) alla rappresentazione di identità **locali** (AMOROSINO, 24 e 70) e alla conseguente introduzione di ulteriori intensità di salvaguardia con mezzi diversi da quelli propri della tutela (ad es., con gli strumenti urbanistici); analogamente a quanto avviene per i beni culturali, dove a fini di valorizzazione può essere riconosciuto particolare valore storico o culturale ad “altri beni” da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti necessariamente la qualificazione come “bene culturale” e la conseguente speciale conformazione di regime giuridico.

☛ In giurisprudenza, cfr. C. Cost. 28.3.2003, n. 94, in *FI*, 2003, I, 1308. Sul l'art. 131 del codice, v. C. St., sez. VI, 30.12.2011, n. 7004.

In circostanze particolari un ambito territoriale delimitato può essere oggetto di tutela (eventualmente anche) come bene culturale: ad es. C. St., sez. VI, 3.7.2012, n. 3893 per il sistema dei laghi di Mantova.

■ Va inoltre considerato che per l'art. 2, 3° co., con “bene paesaggistico” il Codice intende sia le porzioni di territorio assoggettate a vincolo (amministrativo, legale o da piano paesaggistico), sia «gli altri beni indi-

viduati dalla legge o in base alla legge». Se l'espressione “beni paesaggistici” intende una selezione dei paesaggi da tutelare, diverse disposizioni della Parte III del Codice riguardano anche altri ambiti esterni (artt. 136, per cui la pianificazione paesaggistica concerne il «territorio» o «l'intero territorio regionale»; 143; 146). L'art. 2, 3° co. rinvia all'art. 134, questo all'art. 143 e questo all'art. 136. Sicché “paesaggio” e “beni paesaggistici”, in prospettiva, convergono (SEVERINI, *Codice*, 31).

17. Il “paesaggio” e la Convenzione europea del paesaggio

■ Quanto finora detto non contraddice, ma ricomprende (cfr. CARPENTIERI, 125) l'accezione di “paesaggio” espressa nella Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20.10.2000), ratificata con L. 9.1.2006, n. 14, come incentrato sulla percezione da parte delle popolazioni (art. 1, lett. a: «“Paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni»).

Talora quella definizione è stata, non senza forzatura, enfatizzata come negatoria di quella dell'art. 9 Cost.: come se, regressivamente, introducesse una distinzione soggettiva, una titolarità distinta del paesaggio e l'esclusiva di suo governo ai soli residenti *in loco*, o più precisamente agli enti locali territoriali [cfr. *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di Cartei, Bologna, 2007, dove si afferma (PRIORE, 43) che «la Convenzione mira a democratizzare il paesaggio»]. Non pare però che esistano basi effettive per siffatte separazione e contrapposizione, evocative di una società territorialmente compartimentata e chiusa alla comunicazione e alla mobilità, se non di un'appropriazione localistica di valori che sono generali. Nulla comunque è di ostacolo giuridico a che – per la non esclusività testé detta – un ulteriore e più stringente livello di salvaguardia rispetto a quello acquisito mediante gli strumenti puntuali della tutela sia consegu-

bile con il mezzo o della pianificazione paesaggistica (e relative prescrizioni d'uso) o di altre strumentazioni extracodicistiche, di cui possono disporre o cui possono concorrere gli enti locali.

■ Sul potere decentrato di ulteriore tutela, C. Cost. 23.3.2012, n. 66; C. Cost. 29.5.2009, n. 164; C. St., sez. IV, 16.4.2012, n. 2188. La Corte Costituzionale afferma che la tutela dell'art. 9 Cost. è espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e che tali forme di tutela, esposte con un'endiadi, sono compito dell'apparato della Repubblica nelle sue diverse articolazioni: dello Stato, in primo luogo, oltre che delle regioni e degli enti locali; pertanto, non è configurabile un assorbimento nei compiti comunali di autogestione del territorio, né un'esclusività delle funzioni degli enti locali in forza della loro autonomia in campo urbanistico, potendo semmai il comune imporre, in relazione a particolari esigenze locali, vincoli aggiuntivi o più rigorosi riguardo ai beni già vincolati sul piano culturale o ambientale (C. Cost. 27.7.2000, n. 378, in CS, 2000, II, 1316).

Sicché la prospettiva è accettabile se non significa negare o affievolire il livello raggiungibile con i mezzi del Codice attuativi dell'art. 9 Cost., vuoi perché si tratta di principio fondamentale della Costituzione, vuoi perché la finalità di questo strumento internazionale è evidentemente di garantire uno *standard* normativo minimo da estendere ai paesi che non hanno una legislazione di corrispondente livello, non già quella, recessiva, di indebolire quello già raggiunto.

■ Perciò la Convenzione può apparire non bene invocata, se condotta a configurare una primazia locale che neghi l'indistinta dimensione generale e di ampio respiro dell'art. 9, riducendo il paesaggio a patrimonio esclusivo delle strette popolazioni residenti, a detrazione dell'intera comunità nazionale e dell'indisponibilità della tutela del patrimonio culturale "della Nazione": una tale accezione è del resto in antitesi al 5° cpv. del preambolo, dove si afferma che il paesaggio «concor-

re 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», e all'art. 5, lett. a, dove si afferma che è «espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» (su questi rilievi, SCIULLO, *I beni*, 28, conclude contro un giudizio di diversità tra la nozione del Codice e quella della Convenzione, come già in Id., *Il paesaggio tra la Convenzione e il Codice*, in RGUr, 2009, 51). Analogamente inaccettabile è la prospettiva di negazione di effetti all'intera legislazione attuativa e alla norma costituzionale stessa (si è incisivamente parlato di tentativo di fare della Convenzione «un'arma impropria contro l'art. 9 Cost. dichiarandolo decaduto d'ufficio»: SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, 253 ss. Per una particolare lettura della Convenzione europea, v. *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, sub art. 131, a cura di Caputi Jambrenghi, Angiuli, Torino, 2005, 344, dove – facendo riferimento al preambolo – si riferisce la nozione ai valori della persona).

La fonte, del resto, sarebbe inidonea: la Convenzione non è atto dell'Unione europea, ma è atto promosso dal Consiglio d'Europa, non comporta un adattamento automatico dell'ordinamento nazionale e solo manifesta l'intenzione di estendere a tutti gli Stati contraenti la tutela, senza compromettere le acquisizioni e abbassarne l'efficacia. Non può dunque essere portata a prevalere sulla Costituzione e le leggi nazionali. È piuttosto la legge di ratifica a dover essere rapportata, ove occorra, alla Costituzione, non questa negata per effetto di quella.

18. La risalente disputa sul significato costituzionale di "paesaggio"

■ È ricorrente tra gli autori (v. per tutti, IMMORDINO, *Paesaggio*, 574) la segnalazione che l'interpretazione dell'art. 9, 2° co., Cost. è stata a lungo segnata dalla polarizzazione tra una lettura restrittiva (SANDULLI A.M., *La*

tutela, 69) ed una estensiva (PREDIERI, *Significato*, 3 ss., e poi ID., *Paesaggio*, 504 ss.) dell'espressione "paesaggio". Per la prima (chiamata "statica", o storico-riduttiva da chi la confutava), la norma si riferisce alle sole porzioni di territorio oggetto di vincolo ai sensi della L. n. 1497/1939: dunque "paesaggio" equivale alla nozione legislativa di "bellezze naturali" della L. n. 778/1922 e della L. n. 1497/1939. Per la seconda (chiamata invece "dinamica", o "integrale"), che si rifaceva al linguaggio comune e alle discipline geografiche e storiche, "paesaggio" si riferisce indistintamente alla forma, aspetto o immagine dell'intero territorio nazionale e dell'ambiente, così come plasmata e risultante dall'interazione tra uomo e ambiente e composta anche dagli effetti dell'antropizzazione, cioè dalle dinamiche delle forze naturali e soprattutto delle forze dell'uomo.

☛ La contrapposizione è oggi di interesse storico. È ormai recepito che l'art. 9, con il riferimento indistinto al paesaggio, è improntato alla "concezione integrale del paesaggio", cioè alla forma dell'intero paese. La concezione integrale è recepita dalla giurisprudenza costituzionale e da quella amministrativa (C. Cost. 23.11.2011, n. 309; C. Cost. 7.11.2007, n. 367, in *RGE*, 2008, I, 64; *adde* l'importante C. St., ad. plen., 14.12.2001, n. 9, in *FI*, 2003, III, 382).

■ ■ È questo un punto di convergenza (CARTEI, *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, 4064), che attiene alla latitudine "orizzontale" del paesaggio. Ma non restringe in profondità la ragione della tutela al solo paesaggio quale risultante dall'interazione tra intervento umano e dato di natura (ad es.: terrazzamenti delle Cinque Terre o della Costiera amalfitana, paesaggi agrari tipici come quello padano o quelli dell'olio e del vino, tratturi abruzzesi e molisani, opere del Delta del Po o delle lagune, paesaggi archeologici, paesaggi storicizzati e monumentalizzati della Grande Guerra – su cui v. l'apposita L. 7.3.2001, n. 78 –, ecc.), perché, il più contenendo il meno, comprende il paesaggio anche come stretto dato originario di natura (ad es. profili di coste, montagne, laghi,

ecc.: le "bellezze naturali") (FALCON, 84). In entrambi è presente la dimensione culturale, che ben può avere ad oggetto il solo dato naturalistico, in quanto rappresentato (pittoricamente, letterariamente, fotograficamente), o anche solo percepito ed evocato, come essenziale e identitario.

19. Tutela del paesaggio, urbanistica e tutela dell'ambiente

■ ■ La specificità culturale della tutela del paesaggio è a base della distinzione, organizzativa e funzionale, della tutela paesistica, vale a dire dell'ambiente-qualità, dalla tutela dell'ambiente-quantità (FUZIO, 45 ss.). Sia qui consentito il richiamo alla distinzione tra ambiente-qualità (il paesaggio) e ambiente-quantità (l'ecologia) (su cui SEVERINI, *Il concetto di "bene ambientale" nel Testo unico*, in *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, a cura di Ferri, Pacini, Milano, 2001, 237; CARPENTIERI, *La nozione*, 366 e *passim*).

☛ In giurisprudenza, C. St., ad. plen., 14.12.2001, n. 9, in *FI*, 2003, III, 382.

Per questa ragione costituzionale la tutela del paesaggio si distingue da un lato dalla tutela dell'ambiente e dei suoi sottosettori, dall'altro dall'urbanistica e più in generale dalla gestione del territorio. Su questa considerazione sostanziale non fa premio una qualche incertezza lessicale implicita nella riformulazione dell'art. 117 Cost., recata dalla riforma di cui alla L. Cost. n. 3/2001. È piuttosto l'espressione «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, 2° co., lett. s, Cost. ad essere considerata comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (così C. Cost. 10.2.2006, n. 51).

In effetti, il rapporto tra la tutela del paesaggio dell'art. 9, 2° co., e l'"urbanistica" di cui trattava l'originario art. 117 Cost. e – dopo la L. Cost. n. 3/2011 – il "governo del territorio", è oggetto di vasta letteratura che, soprattutto negli anni '70 e '80, ha visto contrapposte due accezioni: quella della ricordata "panurbanistica" (incentrata sulla lata definizione di "urbanistica" raggiunta con l'art.

80, D.P.R. n. 616/1977: la «disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente») volta ad assorbirle la prima nella seconda; e quella che muove dalla collocazione tra i principi fondamentali dell'art. 9 Cost., che le distingue e le pone in relazione sostanzialmente gerarchica con prevalenza della prima.

Per effetto della giurisprudenza costituzionale e poi della riforma costituzionale del 2001 che ha introdotto l'art. 117, 2° co., lett. s, Cost., prevale ormai definitivamente (e in particolare dopo C. Cost. 23.11.2011, n. 309) la seconda accezione. Questo risultato è coerente con il principio di adeguatezza. Così del resto ripetutamente provvede il Codice (ad es. art. 45, 2° co.; art. 143, 4° co., lett. a, 5° e 9° co.; art. 145, spec. 3°-5° co.; art. 146, 4°-6° co.; art. 155, 2° co. *bis*; art. 159, 6° co.).

■ Va considerato da un lato il depauperamento che altrimenti subirebbe, per effetto della vicinanza e dell'incidenza degli interessi contrari, la cura del valore specifico della tutela del paesaggio rispetto all'ordinato assetto del territorio [si ritornerebbe dal "paesaggio" al "paese" (parafrasando CAMPORESI, 9)]; da un altro che è il valore fattuale del paesaggio ad essere, in virtù dell'art. 9, 1° co., Cost., oggetto della «promozione della cultura» (cioè della conoscenza e acquisizione da parte di chiunque), in quanto elemento stesso della cultura. Il che contrasta le accezioni riduttive a discrezionale gestione degli interessi veicolate dall'opposta accezione e il dato addebito di "estetizzante ed elitistico" mosso all'autonomia della tutela del paesaggio: quasi che il valore culturale debba essere appannaggio di pochi – come già nella società statica, gerarchica, di ristretta alfabetizzazione, povera di accessi e di comunicazione –, e non sia un obiettivo generale per tutti.

La considerazione che la tutela del paesaggio non va decontestualizzata da quella dei beni culturali e ridotta a gestione di equilibri ambientali, richiama il rapporto tra art. 9, 2°

co., Cost. e il rilievo costituzionale della tutela dell'ambiente.

☛ A questo riguardo si ricorda la duplice valenza della norma costituzionale, di cui si è detto in apertura. In senso lato e pregiuridico, la tutela del paesaggio è una manifestazione particolare, arricchita dalla qualificazione culturale, della più ampia tutela dell'ambiente, a condizione che di questa si assuma una nozione generica, non meramente quantitativa, di protezione di tutte le condizioni originarie di qualità della vita e non solo di quelle inerenti la salubrità, e se comunque si assume che "paesaggio" indica innanzitutto «la morfologia del territorio», cioè «l'ambiente nel suo aspetto visivo» (così C. Cost. 7.11.2007, n. 367, *RGE*, 2008, I, 64; cfr. anche C. Cost. 21.10.2011, n. 275; C. Cost. 22.7.2009, n. 226, in *FI*, 2010, I, 394; C. Cost. 30.5.2008, n. 180, in *FI*, 2008, I, 2075; C. Cost. 7.11.2007, n. 367, in *RGE*, 2008, I, 64; C. Cost. 5.5.2006, n. 182 e 183, in *FI*, 2007, I, 1680; C. Cost. 14.12.1993, n. 430, in *CS*, 1993, II, 2048; C. Cost. 11.7.1989, n. 391, in *FI*, 1990, I, 1806; C. Cost. 30.12.1987, n. 641, in *FI*, 1988, I, 694).

■ In generale, sul tema v. ad es. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, 3ª ed., Bologna, 2005, 13 e 37; ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 11 e 44; CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente, urbanistica: interrelazioni e distinzioni*, in *Ambiente*, 2003, 635.

☛ Introdotta testualmente in Costituzione dalla L. Cost. n. 3/2001 – ma solo nella Parte II, a proposito della ripartizione di competenze dell'art. 117 (art. 117, 2° co., lett. s, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»; e 3° co., che qualifica di legislazione concorrente tra Stato e regioni la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali») – la tutela dell'*ambiente* aveva già, secondo la ricostruzione da tempo più accettata di dottrina e giurisprudenza (ad es. C. Cost. 20.12.2002, n. 536, in *FI*, 2003, I, 688; C. Cost. 15.5.1987, n. 167, in *FI*, 1988, I, 331), basi nella combinazione degli artt. 9 e 32 (e 2 e 41) Cost. Si tratta però di

una ricostruzione per frammenti di mosaico che, in ragione della specificità della connotazione culturale espressa dai Principi fondamentali, esclude che la tutela del paesaggio si risolva nella più ampia tutela dell'ambiente, e la rende autonoma.

■ E' stato detto che il rapporto tra le due ricorda una sineddoche (cfr. BETZU, *sub art.* 9, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di Bartole, Bin, Padova, 2008, 76), o una sintesi dove la tutela del paesaggio è un autonomo addendo, non assorbito e anzi dominante nell'ipotetico conflitto.

☞ Sul tema la Corte Costituzionale sottolinea come «una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili [...] potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico» (C. Cost. 21.10.2011, n. 275).

■ Cfr. CARPENTIERI, *Paesaggio «contro» ambiente*, in *UeA*, 2005, 931; ID., *Eolico e paesaggio*, in *RGE*, 2008, I, 326; AMOROSINO, 38. Sovente criticata perché indeterminata, relativa, pregiuridica, la qualificazione della protezione dell'ambiente come «valore costituzionale» trasversale piuttosto che come materia, interesse costituzionalmente protetto o bene immateriale, che caratterizza la prevalente giurisprudenza costituzionale, è di ostacolo a replicare per l'ambiente la formula dell'art. 9. Ma fonda sul dato dell'incontenibile complessità dei fattori che compongono l'equilibrio ambientale e della loro incidenza per effetto sia delle trasformazioni visibili, che delle alterazioni quantitative delle condizioni di vita. Resta così difficile una definitiva e specifica comparazione con altri interessi

rilevanti e un'allocazione delle attribuzioni. La caratterizzazione storicistica del paesaggio porta ad escludere che la sua tutela si riassuma, ai sensi dell'art. 117 Cost., nella tutela dell'ambiente, o sia assorbita nel governo del territorio o nella competenza regionale residuale (CARAVITA, RODOMONTE, *Beni paesaggistici*, in CARAVITA, 250; CARPENTIERI, *La nozione*, 391 ss.; ID., *sub art.* 131, 131. Osserva IMMORDINO, *Paesaggio*, 576, evidenziando la non coincidenza tra le due nozioni, che il paesaggio costituisce «la componente estetico-culturale» dell'ambiente, «riferita alla forma del territorio e segnatamente a quella parte di esso che la valutazione del legislatore esprime «valore», esprime, cioè, una qualità strutturale che è appunto la qualità estetico-culturale»).

☞ In questo senso si può assumere che l'art. 117, 2° co., lett. s, Cost., parlando di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», «tutela il paesaggio-ambiente» (C. Cost. 27.7.2000, n. 378, in *FI*, 2000, II, 1316; C. Cost. 1.4.1998, n. 85, in *RGE*, 1998, I, 535; C. St., ad. plen., 14.12.2001, n. 9, in *FI*, 2003, III, 382).

■ In dottrina, CARPENTIERI, *La nozione*, 383, per il quale l'art. 117 scinde correttamente, attraverso la distinzione testuale tra «ambiente» ed «ecosistema», l'«ambiente-paesaggio» dall'«ambiente-ecologia». Conseguenza da quanto detto che dal punto di vista organizzativo è coerente con il disegno costituzionale che la tutela dell'ambiente-quantità, che ha valenze altre ed esclusive rispetto alla dimensione culturale, sia caratterizzata da distinzione, organizzativa e funzionale, rispetto alla tutela del paesaggio.

GIUSEPPE SEVERINI