

ROSANNA FATTIBENE

## L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI PAESAGGIO TRA NORME E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: DALLA CRISTALLIZZAZIONE ALL'IDENTITÀ

*«La vue de tout ce qui est extrêmement beau, dans la nature et dans les arts, rappelle le souvenir de ce qu'on aime, avec la rapidité de l'éclair. C'est que, par le mécanisme de la branche d'arbre garnie de diamants dans la mine de Salzbourg, tout ce qui est beau et sublime au monde fait partie de la beauté de ce qu'on aime...».*  
(Stendhal, *De l'amour*, Paris, 1822)<sup>1</sup>

### 1. Dalla cristallizzazione del bello al paesaggio dinamico

Se lo scrittore più sensibile al bello – al punto da dare nome ad una sindrome provocata dalla straordinarietà delle opere d'arte – enunciò, nei primi decenni dell'Ottocento, in un trattato *de l'amour*, la teoria della cristallizzazione, la nostra Corte costituzionale, almeno fino agli anni Settanta, l'ha tradotta in criterio d'individuazione dei beni meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 9 Cost.<sup>2</sup>

---

1 Nell'edizione curata da H. Martineau, pubblicata in Parigi, nel 1959, p. 35.

2 La «c.d. teoria della cristallizzazione o pietrificazione» è evocata, quale ispiratrice di una prima giurisprudenza del Giudice delle leggi, dalla Corte Suprema di Cassazione - Ufficio del massimario e del ruolo, *Relazione tematica su Riferimenti normativi vecchi e nuovi nella delimitazione delle responsabilità da illecito ambientale e profili soggettivi di risarcibilità a favore del soggetto leso*, Roma, 1° settembre 2009, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it), p. 8, nota n. 20. Come spiega G. Vivoli, *Prime riflessioni sulla tutela del paesaggio alla luce del nuovo Codice dei beni culturali e sul paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004)*, in *AmbienteDiritto.it*, 2004, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), nei primi decenni della Repubblica, ci si richiamò «al cri-

Era stato, invero, il legislatore pre-repubblicano a recepire quella concezione estetica del paesaggio che la Corte coglie, come coglierà le successive evoluzioni legislative.

La legge sulla «Protezione delle bellezze naturali» – la n. 1497/1939 – dava tutela, infatti, (anche) alla «bellezza naturale» ed alla «non comune bellezza», in quanto di «notevole interesse pubblico», apprezzava il «valore estetico» e si esprimeva nei termini figurativi (e decisamente non giuridici) di «quadri naturali»<sup>3</sup>: un'idea di paesaggio improntata, dunque, ad una concezione estetizzante<sup>4</sup>.

Analoga rappresentazione del bello di natura era stata accolta, ancor prima – ma con minore articolazione –, dalla legge del '22 (la l. n. 778/1922)<sup>5</sup>, su cui, per ovvie ragioni temporali, la Corte costituzionale non ha mai potuto esercitare il suo scrutinio.

In effetti, trattandosi di un tempo antecedente alla Costituzione del '48 ed al suo sistema di regole e valori, non si sarebbe potuto intendere il bello di natura se non in senso puramente estetico ed il paesaggio stesso come

---

terio esegetico della “pietrificazione”» per interpretare l'espressione «paesaggio», di cui all'art. 9 Cost., «limitandola alle bellezze naturali – a ciò che quindi è solo bello da vedere –, dovendosi ritenere tale l'intento dei costituenti». Cogliamo il senso di questa teoria direttamente dalle parole di Stendhal: «*Laissez travailler la tête d'un amant pendant vingt-quatre heures, et voici ce que vous trouverez: Aux mines de sel de Salzbourg, on jette, dans les profondeurs abandonnées de la mine, un rameau d'arbre effeuillé par l'hiver; deux ou trois mois après on le retire couvert de cristallisations brillantes: les plus petites branches, celles qui ne sont pas plus grosses que la patte d'une mésange, sont garnies d'une infinité de diamants, mobiles et éblouissants; on ne peut plus reconnaître le rameau primitif. Ce que j'appelle cristallisation, c'est l'opération de l'esprit, qui tire de tout ce qui se présente la découverte que l'objet aimé a de nouvelles perfections*» (Stendhal, *De l'amour*, op. cit., pp. 8, 9).

- 3 Precisamente, l'art. 1 della l. n. 1497/1939 così individuava il suo ambito di applicazione: «Sono soggette alla presente legge a causa del loro *notevole interesse pubblico*: 1. le cose immobili che hanno cospicui caratteri di *bellezza naturale* o di singolarità geologica; 2. le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro *non comune bellezza*; 3. i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente *valore estetico* e tradizionale; 4. le bellezze panoramiche considerate come *quadri naturali* e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze» (corsivi nostri).
- 4 M.C. Zerbi, *Paesaggio, un archivio culturale nell'approccio politico-legislativo*, in M. Ronza, M. Mautone, *Patrimonio culturale e paesaggio. Un approccio di filiera per la progettualità territoriale*, Roma 2010, p. 46.
- 5 Cfr., a riguardo, *ibid.*

sinonimo e col significato di *panorama*, vale a dire di veduta che l'etimo greco di questo termine suggerisce<sup>6</sup>. L'estetica non può che cogliere il bello – in questo caso, naturale – e, dunque, ciò che è percepibile ai sensi, alla vista in particolare.

Non percettibile, però, solo dai sensi di pochi, bensì di chiunque, a soddisfare un'umana necessità di appagamento dell'animo<sup>7</sup>; una fruizione del bello che si traduce in un miglioramento della qualità della vita e che, pertanto, dev'essere accessibile a tutti ed è interesse di tutti. Una dimensione, dunque, decisamente democratica del bello di natura che lo fa assurgere ad «interesse pubblico», per la prima volta qualificato tale<sup>8</sup>.

Purtuttavia, nelle parole di vari commentatori – soprattutto a partire dagli anni Ottanta – si ravvisa sufficienza, se non vero e proprio disprezzo, per una concezione del bello, che, in quanto puramente estetica, rimane oziosa, appannaggio delle classi agiate, limitata a recepire la bellezza naturale senza spendersi per essa, né in termini di protezione né di evoluzione<sup>9</sup>.

6 Ed anche l'etimo linguistico corrente, come osserva V. Ingegnoli, *Bionomia del paesaggio. L'ecologia del paesaggio biologico-integrata per la formazione di un "medico" dei sistemi ecologici*, Milano 2011, p. 17, che riporta, a supporto, la definizione di «Panorama» data dalla Treccani: «parte di territorio che si abbraccia con lo sguardo» (che l'A. trae da Vocabolario Treccani, Roma 1986-87, ma reperibile anche *on line*: voce *Panorama*, *Treccani, la cultura italiana*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it)). D'altro canto – come P. D'Angelo, *Ripensare il paesaggio*, 2012, in <http://filarqpais.fl.ul.pt>, p. 7, rammenta –, in origine, il termine «panorama» stava ad indicare il disegno di una veduta a 360 gradi, disposta lungo le pareti di una stanza circolare, sì da dare allo spettatore, collocatosi al centro, l'illusione di un paesaggio che lo circondasse completamente. Su questo significato del termine, cfr. L. Mori, *Laboratorio "Paesaggio, panorama e belvedere: Sardegna, una terrazza sulla città di Trento"*, in [www.academia.edu](http://www.academia.edu), p. 2, che ritiene l'utilizzo quasi equivalente di «espressioni come "bel panorama" e "bel paesaggio"» indicativo di un modo d'intendere il paesaggio «dando priorità alla vista».

7 Dostoevskij, ne *I demoni*, col fervore del vecchio Stepan Tromofimovič, ammoniva sull'importanza della bellezza per l'umanità intera, perché questa «può vivere senza la scienza, può vivere senza pane, ma soltanto senza la bellezza non potrebbe più vivere».

8 Cfr., *retro*, nel testo e nota n. 3. La previgente legge n. 778/1922, invece, «ancora sotto questo profilo nell'orbita culturale delle normative pre-unitarie, non poneva mai l'accento sull'interesse pubblico, ma esauriva la tutela nell'interesse individuale del singolo bene, sia esso artistico, storico, archeologico etc.»: M. Ferrara, *Legge n. 1497 del 29 giugno 1939. Legge 12 giugno 1902 n.185. Regno delle due Sicilie*, in <http://arvha.org>.

9 F. Spantigati, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/1999, p. 228, così si esprime riguardo all'art. 9 Cost.: «...il paesaggio è una concezione estetica dell'ambiente, conforme alla cultura borghese e fascista degli anni Trenta. Un valore lontano dalle esigenze

Nella giurisprudenza costituzionale, la sinonimia tra “paesaggio” e “bellezze naturali” segue la stessa parabola toccata nella legislazione e nella considerazione della dottrina<sup>10</sup>. Vi si afferma e permane, infatti, dagli anni ‘60 fino alla metà degli anni ‘80, con un’attenuazione graduale di nettezza sul finire di questo periodo. Ben vi possiamo ascrivere la sentenza n. 65 del 1959, la n. 56 del 1968, la n. 141 del 1982, ed anche, con la necessità di qualche precisazione, la n. 239 del 1982.

La tutela del paesaggio, di cui all’art. 9 Cost., per la prima delle quattro sentenze citate, rimane chiaramente compresa «nella più ampia “protezione delle bellezze naturali”»<sup>11</sup>. Le successive pronunce confermano una concezione puramente estetizzante del paesaggio, ai sensi della stessa norma, fino, almeno, alla sentenza n. 239, nella quale, alle “solite” «bellezze paesistiche», viene correlato un “nuovo” «valore estetico-culturale» da proteggere<sup>12</sup>.

---

qualitative di esistenza nella società pluralista». P. D’Angelo, *Ripensare il paesaggio*, cit., pp. 3, 4, coglie tutto «il disprezzo per i paesaggi “estetici”» (ivi, p. 4), espresso da Eugenio Turri, nella sua *Semiologia del paesaggio italiano*, la cui prima edizione risale al 1979, in quanto «residui passatistici e oziosità da classi agiate», a tutto favore di un paesaggio frutto di «trasformazioni produttive [...] da parte delle forze del lavoro» (ibid.). La nozione di paesaggio in senso estetico fu messa in discussione, se non attaccata, come sostiene P. D’Angelo, ivi, pp. 1-6, anche dalla geografia, dall’ecologia (invero, in minor misura; v., *infra*, nota n. 24) e dalla stessa estetica ambientale.

- 10 Ampio e vario è il dibattito dottrinario sviluppatosi in Italia a riguardo, per una sintesi del quale – ed, in particolare, per le tesi di Massimo Severo Giannini e di Alberto Predieri –, si rinvia a F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, pp. 218-220; per un’ampia e puntuale rassegna delle differenti posizioni dottrinarie, v. G. Rossi, *La “materializzazione” dell’interesse all’ambiente*, in Id. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino 2015, pp. 11, 12, 15, 16. In particolare, sulla posizione e sull’opera di Giannini, cfr., L. Casini, «*TODO ES PEREGRINO Y RARO...*», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2015, p. 987 ss.
- 11 Dal *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 65/1959. Anche D. Amiran- te, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. Dell’Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell’ambiente*. Vol. I: *Principi generali*, Padova 2012, nota 68 a p. 252, coglie, in quest’affermazione, l’essenza della pronuncia, riportandola come emblematica della stessa. Lo stesso fa M. Feola, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino 2014, nota n. 115 a p. 57, che non ravvisa, nella giurisprudenza costituzionale, fino agli inizi degli anni ‘70, «alcun riferimento che lasci trasparire l’emersione dell’interesse alla tutela dell’ambiente in quanto tale».
- 12 Dal punto 6 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 239/1982. C. Drigo, *Ambiente e paesaggio*, in L. Mezzetti (a cura di), *Diritto costituzionale. Casebook*, Rimini 2013, p. 655, considera la sentenza n. 239 il «primo significati-

Ma è solo nel 1985, con la sentenza n. 94, che la Corte avvia una concezione “dinamica” del paesaggio e della sua tutela. Questa, osserva la Corte, «non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta imm modificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull’ambiente». La conseguente necessità di bilanciare interessi diversi e coordinare plurimi interventi viene affermata, nello stesso anno, con la sentenza n. 359, nella quale il «valore paesaggistico» viene letto dal giudice costituzionale «come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro»<sup>13</sup>.

Contestualmente, la Consulta rimarca che il paesaggio così inteso, «unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell’ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.)»<sup>14</sup>.

È su questo *humus* che la legge Galasso si posa, ma per svoltare<sup>15</sup>; con essa, svolta anche la giurisprudenza della Corte (a partire dalla sent. n.

---

vo superamento» della concezione estetica, per aver individuato, nella nozione del paesaggio, «un valore estetico-culturale che vive e si realizza nello stesso raccordo tra paesaggio e patrimonio storico culturale voluto e dichiarato dal costituente» e che sarà ribadito ed approfondito nella successiva sent. n. 94/1985 (*ibid.*).

13 Dal punto 6 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 359/1985. Ma già dalla visione dinamica del paesaggio di cui alla sent. n. 94/1985 (part. punto 3 del *Considerato in diritto*, da cui è tratto il passaggio riportato nel testo), la Corte traeva conseguenze sul piano della leale collaborazione tra tutti i soggetti dello Stato-ordinamento (la Repubblica di cui all’art. 9 Cost.): «fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio».

14 Dal punto 3 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 94/1985.

15 Sulla legge Galasso, cfr., *ex ceteris*, L. Bertolini, *Dal decreto Galasso alla l. 8 agosto 1985 n. 431: una normativa organica di tutela delle bellezze naturali ad integrazione della legge n. 1497 del 1939*, in *Giur. merito*, n. 6/1985, p. 1205 ss., M. Libertini, *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio: le vicende del “decreto Galasso”*, in *Il Foro it.*, n. 7-8/1985, p. 209 ss., G. Torregrossa, *La tutela del paesaggio nella l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso)*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1/1986, p. 3 ss., F. Novarese, *Dal decreto Galasso alla legge 8 agosto 1985 n. 431. Breve storia di un’importante svolta in materia ambientale*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4-5/1986, p. 209 ss.

151/1986<sup>16</sup>), proponendo «una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale»<sup>17</sup>.

## 2. La primarietà del valore estetico-culturale

Con la l. n. 431/1985, sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale<sup>18</sup>, il vincolo di tutela si estende a tutto il territorio nazionale avente particolari caratteristiche naturali<sup>19</sup> e si prevede che le Regioni<sup>20</sup> sottopongano «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali»<sup>21</sup>. L'aspetto più significativo, nella visione del legislatore degli anni Ottanta, è, però, l'emergere dell'ambiente, non nella sua «rilevanza estetica», bensì «nella sua complessità di “contenitore” di interessi differenti, ciascuno con una propria e peculiare configurazione»<sup>22</sup>.

16 La Regione Veneto aveva promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, 2 e 5, del d.l. n. 312/1985, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., anche in relazione all'art. 97 Cost.

17 Dal punto 8 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 151/1986.

18 Trattasi della legge di conversione del d.lgs. n. 312/1985, più noto come “Decreto Galasso”: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».

19 Il principio vincolistico di tutela era già stato previsto dalla legge del '34, ma solo per determinate bellezze naturali. Cfr., sul punto, Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per le Province di Firenze, Pistoia e Prato, *Documento di approfondimento sulla tutela paesaggistica*, in [www.sbap-fi.beniculturali.it](http://www.sbap-fi.beniculturali.it), p. 1.

20 Nel frattempo, nel '77, con il D.P.R. n. 616, era stata attribuita alle Regioni la delega alla tutela paesaggistica, con non poche, conseguenti difficoltà per quest'ultime, neoistituite, come rammenta Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per le Province di Firenze, Pistoia e Prato, *ibid.*

21 La pianificazione paesistica, come strumento attuativo della tutela sul territorio, era stata prevista, per la prima volta, dalla legge del '34.

22 S. Carmignani, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in S. Carmignani, N. Lucifero, E. Rook Basile, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano 2010, p. 3.

Sarà questo sostrato normativo a consentire l'evoluzione dalla concezione estetica del paesaggio al «riconoscimento di una più ampia valenza socio-culturale ed ambientale»<sup>23</sup> dei beni meritevoli di tutela<sup>24</sup>.

La Corte se ne avvede e da subito, in sede di scrutinio di legittimità<sup>25</sup>, ascrive a merito della nuova disciplina la corretta lettura della tutela del paesaggio, nel senso di conforme alla Costituzione repubblicana. «La norma impugnata» – essa riconosce – «si discosta nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore», per preferirvi una concezione «aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario»<sup>26</sup>. Quella disposizione, infatti, «fa emergere della tutela del paesaggio il carattere non più conservativo e statico, ma gestionale e dinamico (l'intervento umano è valutato positivamente se controllato e mirato)»<sup>27</sup>.

Con la successiva giurisprudenza<sup>28</sup>, il paesaggio quasi *trasfigura* in ambiente. La Corte conferisce sempre maggior rilievo all'essere ed all'agire

23 Corte Suprema di Cassazione - Ufficio del massimario e del ruolo, *op. cit.*, p. 8, che ben coglie quest'evoluzione, tanto legislativa quanto della giurisprudenza costituzionale (*ivi*, pp. 7, 8).

24 Difficile non notare il parallelo cambiamento nelle scienze geografiche; non altrettanto in ecologia, in quanto – come osserva P. D'Angelo, *Ripensare il paesaggio*, cit., p. 4 – questa ha come oggetto di studio «l'ambiente inteso come spazio fisico-biologico, e dunque altra cosa dal paesaggio nelle sue valenze estetiche, percettive».

25 Nei giudizi di legittimità costituzionale del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431, promossi con ricorsi delle Regioni Veneto, Valle d'Aosta, delle Province autonome di Bolzano, di Trento e della Regione Friuli-Venezia Giulia, indi riuniti dalla Corte costituzionale.

26 Dal punto 4 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 151/1986.

27 Dal punto 5 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 151/1986.

Sul recepimento, nella legge Galasso, della concezione del paesaggio come ambiente, a differenza dei suoi precedenti legislativi, v. C. Amiconi, *Brevi note per una rivalutazione della concezione estetica del paesaggio*, in *Riv. amm.*, 1998, p. 1081.

28 Cfr., in particolare, le sentt. Corte cost. n. 210/1987, n. 379/1994, n. 417/1995, n. 529/1995. Riportiamo, dalla penultima di queste sentenze, un passo (tratto dal punto 5 del *Considerato in diritto*) particolarmente significativo: «la legge n. 431 del 1985 sposta l'accento dalle bellezze naturali, intese come dimensione (solo) estetica del territorio, al bene ambientale come bene culturale, con ciò riconoscendo valore estetico-culturale a vaste porzioni del territorio nazionale: sicché rileverà come paesaggio da tutelare – secondo il disposto costituzionale dell'art. 9 – la forma del territorio che esprimerà detta qualità strutturale che è appunto estetico-culturale (sentenza n. 151 del 1986)».

dell'uomo; cosicché il paesaggio, trasformato dalla presenza operosa di questi, perde fissità ed alterità per ammantarsi di valenze (ulteriori rispetto a quella estetica, che è intrinseca) acquisibili solo grazie all'interazione con l'esterno: la cifra culturale, quella urbanistica e quella sanitaria<sup>29</sup>, in particolare, diventeranno caratteristiche ineludibili di una concezione ulteriormente rinnovata<sup>30</sup>.

In una normazione di cifra repubblicana<sup>31</sup>, d'altro canto, il paesaggio va a confluire naturalmente nell'ambiente, nel senso suggerito dall'etimo – ora, latino – di quest'ultimo termine. L'art. 9 – e la tavola tutta dei valori della Costituzione del '48 – *rompe*, infatti, la visione puramente estetica e statica del paesaggio, *scuotendolo* col valore dell'intervento umano, con la valenza delle componenti sociale e storica dello spazio e con la forza

---

Indicativo anche il punto 5.2 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 379/1994, ove leggiamo: «il concetto tradizionale di paesaggio ha subito [...] una trasformazione, evolvendo verso un allargamento dell'area della tutela riferibile al complesso dei valori inerenti al territorio, con il conseguente intrinseco collegamento di paesaggio e di strutture urbane (edilizie, sociali, produttive) e allargamento della disciplina urbanistica...» (nel caso di specie, i remittenti dubitavano della legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Campania n. 35/1987, con la quale era stato approvato il piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., ponendosi in contrasto con i principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, che operano quale limite alla potestà legislativa regionale).

29 Dal combinato disposto dell'art. 9 con l'art. 32 della Costituzione, la Corte, nel seguito della sua giurisprudenza, avrebbe configurato il diritto all'ambiente salubre. Questo sviluppo, pur fondamentale, sfugge alla logica del presente lavoro; per esso, pertanto, si rinvia, *ex ceteris*, a A. Albamonte, *Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela*, in *Giust. civ.*, n. 10/1980, p. 479 ss., Id., *Il diritto all'ambiente salubre*, in *Cons. Stato*, n. 7-8/1987, p. 1297 ss., A. Botto, *Brevi note in tema di tutela del diritto all'ambiente salubre*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 4/1989, p. 800 ss.

30 A sgombrare il campo da ogni equivoco – nel caso ancora avanzasse, nel 2007 –, con la sentenza n. 367, la Corte costituzionale precisa anche *in negativo* l'oggetto tutelato dall'art. 9 Cost., che «non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”» (dal punto 7.1 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 367/2007). F. Dani, *Paesaggio e pianificazione provinciale e locale*, in *Ist. Federalismo. Quaderni*, n. 1/2010, p. 46, ricorda anche la sent. n. 378/2007, nella quale il paesaggio appare «non più bene immateriale, ma bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle finalità e degli equilibri delle sue singole componenti». L'A. ne coglie bene anche l'impatto sulla pianificazione urbanistica.

31 Ad intendere una legislazione che, in materia, s'ispira ai valori iscritti nella Costituzione del '48, a differenza di quella che l'aveva preceduta (in specie la l. n. 1497/1939, di cui si è detto, *supra*, nel testo), prodotta in vigenza dello Statuto albertino.



dell'interazione tra suolo, fauna e flora. Il paesaggio non è più "altro" rispetto a ciò che lo circonda.

Nella giurisprudenza costituzionale va componendosi, così, un nuovo valore: quello «estetico-culturale», in ragione del quale la tutela del paesaggio dev'essere «improntata a integralità e globalità»<sup>32</sup>.

Ad esso, fin dal suo delinarsi, viene riconosciuta la «primarietà»<sup>33</sup>, perseguita – come, ad esempio, nella sent. n. 359 del 1985<sup>34</sup> – «secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione»<sup>35</sup>. Poiché si tratta di una tutela primaria, «nessun bilanciamento», infatti, «può dare un'utilità maggiore comprimendo l'interesse ambientale, poiché questo ha un valore assoluto»<sup>36</sup>.

Da tale assunto in poi, la Corte, invero, sarebbe apparsa più preoccupata – in quanto investitane – del compito di tracciare il riparto di competenza tra Stato e Regioni nella materia, piuttosto che di definire la questione concettuale del significato di paesaggio<sup>37</sup>. D'altro canto, se (e da quando)

32 Dal punto 4 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 151/1986.

33 *Ibid.* È la stessa sent. Corte cost. n. 151/1986 a dare avvio anche a questo sviluppo giurisprudenziale. Purtuttavia, G.F. Cartei, *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio. Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, n. 3/2008, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), rileva, a riguardo, una certa disomogeneità della giurisprudenza costituzionale, in quanto «la primarietà del paesaggio», pur nettamente affermata, in particolare, nella sent. n. 367/2007, sembra essere «smentita» dalla stessa Consulta in varie pronunce successive.

34 Dal punto 4 del *Considerato in diritto* della sent. n. 359 del 1985, leggiamo che l'art. 9 Cost. «erige il valore estetico-culturale [...] 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». È una necessità che, per la Corte, «trova immediato riscontro nel principio, sicuramente riguardante le competenze, di leale cooperazione reciproca nei rapporti fra i due enti».

35 Come indicato nella sent. Corte cost. n. 151/1986, al punto 4 del *Considerato in diritto*.

36 Ricorriamo alla formula adoperata da P. Maddalena, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in AA. (a cura di), *Energie rinnovabili e compatibilità ambientale. Atti del Convegno nazionale, Gubbio, 10-11 ottobre 2008*, Napoli 2009, p. 39, per spiegare la primarietà riconosciuta al paesaggio dalla Corte costituzionale, con la sent. n. 151/1986.

37 Come appare anche dalla rassegna della giurisprudenza costituzionale svolta da P. Maddalena, *ivi*, p. 39 ss., e Id., *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 1/2012, p. 5 ss. Cfr. anche Corte costituzionale - Servizio studi, *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, a cura di R. Nevola, aprile 2015, ed. in particolare, le sentt. Corte cost. nn.

il valore estetico-culturale viene riconosciuto come primario, s'impone – come nella sent. n. 196 del 2004 – la necessità di «conciliare una concezione assiologica del paesaggio con le esigenze di bilanciamento originate dal confliggere di diversi interessi»<sup>38</sup>.

### 3. Unitarietà della tutela ambientale e paesaggistica

L'art. 117 Cost., come novellato nel 2001, non contempla il «paesaggio»<sup>39</sup>.

La lettera s) del secondo comma di questa norma menziona l'«ambiente», l'«ecosistema» ed i «beni culturali», ma non il paesaggio: questo per quanto attiene alla competenza statale esclusiva. Non lo indica, però, neppure il terzo comma dell'art. 117 – competenza concorrente –, che annovera, piuttosto, il «governo del territorio», nonché la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»<sup>40</sup>.

All'ambiente, invece, la riforma del 2001 conferisce lo *status* costituzionale manchevole nell'originario testo della Carta fondamentale, eppure già configurato nello sforzo costante della Corte<sup>41</sup>, del legislatore ordinario e della dottrina.

---

182/2006, 367/2007, 232/2008, 226/2009, 272/2009 e 101/2010, ivi indicate quali riguardanti il rango e la nozione costituzionale di paesaggio.

38 «Quali, nella specie, “pressanti ragioni economiche sottese al condono edilizio”»: così C. Drigo, *Ambiente e paesaggio*, cit., p. 656, con riferimento alla sentenza citata nel testo. All'A. si rinvia, oltre che per la sentenza in parola (ivi, pp. 656, 657), per le analoghe pronunce della Corte, in particolare per le sentt. n. 437/2000 e n. 478/2002 (anch'esse tese a definire riparto di competenza e partecipazione dei soggetti dello Stato-ordinamento alla tutela dell'ambiente).

39 Come, d'altro canto, non lo contemplava l'elencazione di materie di cui all'originario testo dell'art. 117 Cost.

40 P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, 22 agosto 2013, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), si chiede se la mancata menzione sia stata «scelta consapevole» ovvero «approssimazione e incoerenza». L'A. considera, ad ogni modo, «notevole» quest'assenza, qualunque ne sia la ragione, per essere stato, negli ultimi anni, il tema «oggetto di un qualificato e approfondito dibattito, sia sul versante giuridico amministrativo che su quello delle altre scienze che si occupano della materia (dall'urbanistica alla geografia, dalla storia alla semiotica)».

41 Finalizzato ad assicurare solida protezione al relativo diritto, anche attribuendone la tutela, proprio in quanto costituzionalmente fondato, a tutte le componenti della Repubblica, come mette in rilievo F. Fracchia, *op. cit.*, p. 220.

Esso viene affidato all'esclusiva competenza legislativa dello Stato, superando la precedente concezione "orizzontale"<sup>42</sup>, che – alimentata dalla sua mancata menzione nel testo costituzionale del '48 –, lo connetteva in via strumentale alle varie materie, ora di competenza statale, ora di competenza regionale<sup>43</sup>.

Quasi inevitabile, in questo contesto, che alla necessità di *collocare* il paesaggio nel Titolo V, rimediando alla sua mancata menzione, si provveda *scambiando di posto* "paesaggio" ed "ambiente".

Prima della riforma, infatti, l'ambiente, pur non menzionato<sup>44</sup>, aveva avuto accesso all'ambito costituzionale ed alla considerazione del Giudice delle leggi in quanto sussunto nel concetto di paesaggio, collocato tra i principi fondamentali della Repubblica (art. 9 Cost.). Con la modifica del Titolo V, la situazione s'inverte: il paesaggio, obliterato dalla riforma, in virtù dell'opera interpretativa della Corte, viene *connesso* all'ambiente, contemplato, invece, dall'art. 117 Cost. novellato, come di competenza statale esclusiva<sup>45</sup>.

42 S. Grassi, *Prospettive di riordino della normativa a tutela dell'ambiente alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e del disegno di legge delega per i testi unici in materia ambientale*, paper al Convegno su *Costituzionalizzazione dell'ambiente. L'ambiente nella riforma del titolo V della Costituzione*, Seconda Università degli Studi di Napoli - Belvedere di San Leucio (Caserta), 15 marzo 2002, parla di questa svolta come di «un radicale mutamento di prospettiva rispetto al modello dei rapporti tra Stato e Regioni fino ad oggi vigente in tema di tutela dell'ambiente». M. Immordino, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1/2008, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), riferisce di un'«inversione di tendenza», invocata dalla società civile, «nel tentativo di porre un argine a quel processo di urbanizzazione-trasformazione intensiva del territorio, particolarmente grave», dovuto, per lo più, all'«incapacità [...] delle amministrazioni locali a garantire la legalità degli interventi di trasformazione del proprio territorio».

43 «La scelta del legislatore costituente», osserva F. Fonderico, *La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente. Commento a Corte costituzionale, sentenza 22 luglio 2009, n. 225*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2010, p. 374, ribalta «un processo di progressiva devoluzione dei poteri statali in periferia, acceleratasi da ultimo con il terzo decentramento (d.lgs. n. 112/1998), e propiziata peraltro da un favorevole indirizzo della Corte costituzionale».

44 Dalla lettura dei lavori preparatori del Progetto di Costituzione, S. Santangelo, *L'ambiente nella Costituzione: quando in Italia come in Europa?*, in *Silvae*, n. 2/2005, [www.silvae.it](http://www.silvae.it), pp. 34, 35, rileva che il termine "ambiente" non è mai stato pronunciato nel corso del dibattito sull'art. 9 Cost., ravvisandone la ragione nella preponderante preoccupazione dei Costituenti per il termine "Repubblica" – che campeggia, invece, in questo articolo – e per il significato da attribuire ad esso.

45 Cfr. A. Scimia, *La "materia" ambientale tra Stato e regioni dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione: le prospettive della Corte costituzionale*, in *Silvae*, 2015, [www.silvae.it](http://www.silvae.it).

La Consulta traduce, così, il silenzio del legislatore costituzionale in una ben precisa scelta tra le plurime ipotesi avanzate dalla dottrina fin dalla prima lettura della rinnovata norma di riparto legislativo<sup>46</sup>: nella sentenza n. 367 del 2007, essa, infatti, non solo delinea in negativo il nuovo significato di paesaggio<sup>47</sup>, ma lo *collega*<sup>48</sup> anche chiaramente all'ambiente.

Se è vero che «l'oggetto tutelato» dall'art. 9 Cost. (la «“tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione») «non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”», esso è, però, «l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico»; il bene contemplato dalla prima parte della Carta fondamentale è, dunque, «innanzitutto, la morfologia del territorio», ciò che «riguarda [...] l'ambiente nel suo aspetto visivo»<sup>49</sup>.

Attraverso la caratteristica della *visività*, la Corte, dunque, rafforza il legame già in precedenza costituitosi tra paesaggio ed ambiente, seppure su altro registro (quello estetico-culturale); ancor più, essa rileva un'indis-

46 Vale a dire, che il paesaggio fosse di competenza statale esclusiva in quanto rientrante nell'«ambiente» o nei «beni culturali», oppure di competenza legislativa concorrente in quanto rientrante nel «governo del territorio» o riconducibile alla «valorizzazione dei beni ambientali», oppure, infine, di competenza legislativa regionale residuale, in quanto privo di ogni citazione. Per queste posizioni, v. F. Magnosi, *Diritto al paesaggio. Tutela, valorizzazione, vincolo ed autorizzazione*, in *www.paysmed.net*, pp. 31-34. L'A. fornisce, a sua volta, un'ulteriore lettura: che la mancata considerazione del paesaggio nel novellato art. 117 Cost. stia a significare che la norma di riferimento rimane l'art. 9 Cost. Secondo quest'articolo, collocato tra i «Principi fondamentali» della Costituzione, «la tutela del paesaggio, quale superiore valore culturale è attribuita alla Repubblica, considerata nel composito sistema delle sue strutture ed articolazioni, cioè a dire da tutti quegli enti che di volta in volta sono chiamati a svolgerla concretamente sulla base di principi cardine stabiliti preventivamente dallo Stato». Per considerazioni sul rapporto tra paesaggio e novella dell'art. 117 Cost., v. anche S. Civitarese Matteucci, *Ambiente e paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Aedon*, n. 1/2002, *www.aedon.mulino.it*, e P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit., pp. 1, 2.

47 Cfr., *retro*, nota n. 30.

48 D. Traina, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in *Giur. cost.*, n. 6/2007, 4112, p. 4113, ne parla, invece, nei termini di «equivalenza tra paesaggio e ambiente» che, peraltro, l'A. non condivide. «La dimensione giuridica del paesaggio» – egli nota, infatti – «non può risolversi integralmente nell'“ambiente”, perché nella disciplina del paesaggio, oltre alla componente ecologica e naturalistica che indubbiamente porta a tale equiparazione, rileva un'altrettanto forte componente identitaria e di testimonianza di civiltà, che ha invece valenza essenzialmente “culturale”».

49 Dal punto 7.1 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 367 del 2007.

solubilità di elementi, da cui consegue un'altrettanto inscindibile esigenza di «conservazione ambientale e paesaggistica» assieme.

Cosicché, l'ambiente, in quanto «riconducibile senz'altro ad una "entità organica" quale [...] il paesaggio», perde «i contorni indefiniti di un valore che attraversa differenti ambiti materiali» per farsi «esso stesso materia»<sup>50</sup>.

50 P. Falletta, *La strumentale distinzione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, p. 20, in chiave di evoluzione giurisprudenziale, rileva un «progressivo abbandono di formule volutamente generali e a-tecniche o di affermazioni che legittimino un confine mobile della materia stessa». In effetti, nell'interpretare il novellato art. 117 Cost., la Corte costituzionale aveva elaborato la categoria delle materie trasversali o materie-valori, applicandola anche all'"ambiente". Nel *Considerato in diritto*, al punto 3.2, della sent. Corte cost. n. 407/2002, a ribadire quanto già espresso nella sent. n. 282/2002, la Consulta afferma che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie». Su queste due pronunce della Corte (la n. 282 e la n. 407 del 2002), v. F. Ragusa, *Nuovo TITOLO V della Costituzione: Materie "trasversali" e "titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato"*, 13 giugno 2002, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it); in particolare, sulla sent. Corte cost. n. 407/2002, v. S. Calzolaio, *L'ambiente e la riforma del Titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti)*, 11 giugno 2003, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Specificamente sull'ambiente come valore, riportiamo, dal punto 3.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 407/2002: «dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)». Conclude in questo senso anche M. Cecchetti, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 8. Nel 2005, nel ribadire la configurazione delle materie trasversali, la Corte prenderà ad esempio proprio l'ambiente: «come avviene per la tutela dell'ambiente» – dirà, infatti –, «quando è stata attribuita una competenza esclusiva allo Stato, questa va intesa in termini «che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale» (sent. Corte cost. n. 62/2005, al punto 4 del *Considerato in diritto*).

Riguardo alla coesistenza di competenze, conseguente all'elaborazione della categoria delle materie-valori, M. Betzu, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), riconosce che «l'utilizzo della concettualità dei valori consente alla Corte di far uso di un

L'ambiente si fa materia (anche) attraverso il paesaggio.

Questo, a sua volta, in quanto collegato all'ambiente (nel suo aspetto vivo e, quindi, necessitatamente), si conforma, in un certo senso, anch'esso come materia, ai sensi di quell'art. 117 Cost. nel quale il legislatore costituzionale del 2001 non aveva ritenuto d'indicare.

Simmetricamente, dunque, il paesaggio si fa materia attraverso l'ambiente.

La tutela necessaria, ai fini della conservazione ambientale e paesaggistica così individuata, sul piano legislativo, non può che essere di spettanza statale. Una volta ricondotta quella "conservazione" all'ambiente – alla *materia* ambiente – è sufficiente, a tal fine, la piana lettura dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. In effetti, la Corte, riconosciuto che «sul territorio gravano più interessi pubblici», non ha dubbi nello stabilire che la «cura» di «quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta «in via esclusiva allo Stato»<sup>51</sup>.

Non solo: la Corte sviluppa ulteriormente quest'attribuzione, traendone conseguenze sul piano dei rapporti inter-competenziali.

Precisamente, poiché il bene oggetto della tutela ambientale e paesaggistica è «complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza

---

criterio "antiletterale" di interpretazione del testo, ammettendo una concorrenza tra la competenza esclusiva statale e le competenze regionali funzionalmente collegate»; una *concorrenza*, appunto, in sé contraddittoria, proponendosi rispetto ad una competenza *esclusiva*. Ben sintetizza l'opera compiuta dalla Corte, tramite le sentenze dei primi anni successivi alla riforma del Titolo V, F. Fonderico, *op. cit.*, p. 374, osservando che essa ha consentito «una sorta di sostanziale condivisione di competenze dello Stato e delle regioni in tema di tutela dell'ambiente, nel rispetto degli standard minimi fissati a livello nazionale, derogabili *in melius* da norme regionali più rigorose», fermo restando, però, «il divieto per queste ultime di alterare il "punto di equilibrio" che lo Stato avesse individuato in sede di normativa di "armonizzazione"». Similmente, M. Sciarra, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, 11 aprile 2005, in [www.assoziazionedeicostituzionalisti.it](http://www.assoziazionedeicostituzionalisti.it), precisa, seguendo la logica della Corte, che, «qualora nel bilanciamento di interessi prevalgano esigenze di carattere unitario, non suscettibili di essere derogate neppure in meglio», la competenza legislativa non può «che essere statale». Cfr., per l'evoluzione giurisprudenziale che ha condotto a questa conclusione, in particolare, le sentenze della Corte n. 407/2002, n. 536/2002, n. 307/2003, n. 62/2005 e n. 108/2005. Per un commento ad esse, v., rispettivamente, S. Calzolaio, *op. cit.*; M. Sciarra, *op. cit.*, e M. Gorlani, *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.: ritorna l'interesse nazionale e il "primato" della legislazione statale di principio?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); Q. Camerlengo, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); M. Betzu, *op. cit.*

51 Dal punto 7.1 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 367 del 2007.

costituzionale un *valore primario ed assoluto*<sup>52</sup>, la relativa competenza normativa (statale esclusiva) «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»<sup>53</sup>.

Il rapporto che la Corte individua tra paesaggio ed ambiente le consente, così, in una stessa pronuncia (la sent. n. 367 del 2007), di definire tre punti fondamentali, tra loro consequenziali: l'unitarietà della tutela ambientale e paesaggistica, la primazia della stessa sulle altre inerenti il territorio, la sua esclusiva spettanza statale<sup>54</sup>.

Rispetto alla fissazione di questi tre chiodi a cui appendere saldamente la tutela del paesaggio-ambiente, la giurisprudenza costituzionale precedente appare incrementalmente preparatoria<sup>55</sup>, quella successiva, invece, rafforzativa<sup>56</sup>.

52 Corsivo nostro; *ibid.* La Corte richiama, in proposito, precedenti pronunce – anche risalenti – del giudice costituzionale (sentt. Corte cost. n. 151/1986, n.182/2006, n. 183/2006 e n. 641/1987). Per A. Simoncini, *Aspetti costituzionali nella pianificazione dell'agricoltura per la protezione del paesaggio*, in I Georgofili, 2009, [www.georgofili.it](http://www.georgofili.it), p. 22, qualificando il paesaggio come valore primario ed assoluto ed attribuendone la tutela allo Stato, la Corte fornisce «una lettura “forte” delle disposizioni costituzionali della prima e della seconda parte della Costituzione relative al paesaggio e all'ambiente», con la quale dà risoluzione alla «mancanza di un riferimento espresso alla materia “paesaggio”» nell'art. 117 Cost.

53 *Ibid.* P. Falletta, *op. cit.*, p. 19, così legge questo passaggio della sentenza in parola: «in questo modo, si intende attribuire un contenuto specifico e dirimente alla riserva di legislazione statale esclusiva, a fronte di interventi regionali volti a disciplinare materie distinte, oggetto di potestà concorrente o residuale».

54 In un passaggio della pronuncia (al punto 7.1 del *Considerato in diritto*), ritroviamo compendiate le tre fondamentali asserzioni: «la *tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario*, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un *valore primario ed assoluto*, e rientrando nella *competenza esclusiva dello Stato*, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (corsivi nostri). Cfr. pure le precedenti sentt. Corte cost. n. 232/2005 e n. 51/2006, nonché le successive n. 180/2008 e n. 235/2011.

55 P. Falletta, *op. cit.*, p. 20, nota che «principi e regole in un primo momento determinanti per la creazione di un sistema di riparto sostanzialmente concorrente tra Stato e Regioni e diretto, in primo luogo, all'attuazione del principio di maggior protezione ambientale, non ricorrono più con la stessa frequenza o, comunque, con la stessa centralità che gli veniva riservata nelle prime sentenze successive alla riforma del Titolo V».

56 Ad esempio, della sent. Corte cost. n. 1 del 2010, P. Falletta, *ibid.*, ritiene che s'inserisca «nel solco di questa progressiva ricostruzione stato-centrica della tu-

#### 4. La valenza estetico-identitaria del paesaggio

A quel che è dato rilevare, allo stato dell'*iter* legislativo del disegno di legge di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento, l'ambiente non entrerà tra i principi fondamentali della Repubblica<sup>57</sup>; viceversa, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici vengono menzionate tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>58</sup>.

---

tela ambientale, introducendo elementi che restringono ulteriormente le maglie della legislazione statale e che la rendono difficilmente penetrabile da parte del legislatore regionale». Lo stesso può dirsi della successiva sent. Corte cost. n. 309 del 2011: come rileva M. Gorlani, *Quando è la Corte ad indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente*, in *Giur. cost.*, n. 6/2011, p. 4327, la Corte, poiché «riconosce anche ad una legge dettata in materia di governo del territorio una diretta funzione di tutela del paesaggio», può attribuire alla competenza «del legislatore statale la regia unitaria degli interventi edilizi», offrendogli, così, «uno strumento rafforzativo della tutela del paesaggio».

57 Il disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della Parte II della Costituzione» contempla, difatti, modifiche della sola Parte II della Costituzione.

58 Precisamente, alla lett. s) dell'art. 117, co. 2, Cost. – dunque, rientrante nella competenza statale esclusiva –, dovrebbe essere prevista la tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici, in una con tutela e valorizzazione dei beni culturali (soltanto quest'ultima – la valorizzazione dei beni culturali – è inclusa, allo stato, nell'elenco del terzo comma dello stesso articolo, indi di spettanza della legislazione concorrente). Sul problematico «rapporto tra la nozione di *paesaggio* – secondo l'idea della pianificazione estesa a comprendere tutto il territorio regionale – e quella di *beni paesaggistici* – secondo l'idea della tutela di specifiche parti del territorio selezionate per la loro particolare valenza paesaggistica (dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico)», si rinvia a P. Carpentieri, *Paesaggio e beni paesaggistici (tra Codice e Convenzione europea)*, relazione presentata nella Giornata di Studi di Diritto amministrativo: «I Beni Culturali e Paesaggistici» - Gaeta, 10 maggio 2008, in [www.avvocatiamministrativi.it](http://www.avvocatiamministrativi.it), p. 6.

Riguardo all'ulteriore novella dell'art. 117 Cost. alla quale ci si appresta, va registrato, inoltre, che le fasi iniziali dell'*iter* formativo della legge costituzionale hanno visto adottare – e successivamente emendare – formule generiche ed ambigue in materia di ambiente, che, molto probabilmente, avrebbero incrementato il relativo contenzioso tra Stato e Regioni. È il caso della formula «disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema», che ritroviamo in uno degli emendamenti presentati dai senatori Calderoli e Finocchiaro, relatori al disegno di legge costituzionale n. 1429 (v. Legislatura 17<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 162 del 24/06/2014, in [www.senato.it](http://www.senato.it)).



D'altro canto, il movimento che, a più ondate, ha manifestato l'esigenza di costituzionalizzazione dell'"ambiente"<sup>59</sup> è rimasto, infine, sostanzialmente soddisfatto dalla collocazione di esso, con la riforma del 2001, in una norma-chiave della Legge fondamentale, pur se posizionata nella Parte dedicata all'«Ordinamento della Repubblica» e non tra i «Principi fondamentali»<sup>60</sup>.

Similmente, l'esigenza di una collocazione espressa del "paesaggio" nella norma di riparto competenziale<sup>61</sup> è stata in buona parte già appagata da una recente, rinnovata attenzione per il paesaggio in senso percettivo. Ci si riferisce all'interesse manifestato a riguardo dai singoli cittadini, dalle associazioni di settore, dall'opinione pubblica, dai *mass media*, ma anche e soprattutto dal legislatore ordinario e dal giudice costituzionale.

La Consulta, in effetti, si è molto spesa, con la propria attività giurisprudenziale, in favore di un riconoscimento di primarietà del valore paesaggistico<sup>62</sup>. Ma anche il versante legislativo si è mosso nella stessa direzione. L'attuale disciplina dei piani paesaggistici ad opera del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>63</sup>, ad esempio, rispetto ai precedenti strumenti di tutela e di valorizzazione, ha rappresentato una rivalutazione del paesaggio quale parte visibile del territorio. In questo modo, infatti, la tutela del bene contemplata all'art. 9 Cost., viene presa in specifica considerazione e posta

59 Sulle proposte di modifica dell'art. 9 Cost., nel senso d'includervi l'ambiente, v. F. De Leonardis, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, 5 febbraio 2004, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 1 ss., e P. Mantini, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/2006, pp. 215-217. Tra le voci a sostegno della costituzionalizzazione dell'ambiente, A. Lucarelli, *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, in *L'Europa dei diritti*, Bologna 2001, p. 265, reclama «pari dignità formale e sostanziale» tra i due valori, «potenzialmente ma non necessariamente contrapposti», dello sviluppo economico e della tutela dell'ambiente, al fine di realizzarne «l'equilibrio». Per L. Nannipieri, *Il ruolo della Corte nella definizione della materia ambientale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 16, «il riconoscimento formale di un diritto diffuso all'ambiente, inserito, se del caso, nella prima parte della Costituzione, renderebbe certamente più moderna la nostra Carta Costituzionale [...] "ratificando", al contempo, il consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte Costituzionale».

60 Acquisito, nel 2001, agli elenchi di cui all'art. 117 Cost., l'ambiente *comunque* «entra in costituzione, o meglio entra tra le "parole della costituzione"», per ricorrere all'espressione adoperata da A. Ferrara, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, 30 maggio 2001, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 1.

61 Cfr., *supra*, nel testo e, *retro*, nota n. 40.

62 Come evidenziato, con chiarezza, dalle pronunce della Corte ricordate, *supra*, nel testo.

63 Emanato con il d.lgv. n. 42/2004 ed, in seguito, variamente modificato.

al vertice del sistema di pianificazione territoriale<sup>64</sup>, in coerenza con una perspicua lettura della composizione del patrimonio culturale che il Codice propone<sup>65</sup>.

Questo strumento normativo ha anche dato applicazione alle principali prescrizioni della Convenzione europea del Paesaggio<sup>66</sup>, ad oggi, espressione documentale la più avanzata di una diffusa esigenza europea di protezione del paesaggio percettivo<sup>67</sup>. La Convenzione stessa, anzi, è, di per sé, segno inequivocabile di un rinnovato interesse per il paesaggio *in quanto tale*<sup>68</sup> e per gli strumenti della sua tutela.

64 N. Assini, P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano 2007<sup>3</sup>, p. 419. Sui piani paesaggistici previsti dal Codice, v. anche P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit., p. 23 ss.

65 Come osserva P. Carpentieri, *ivi*, p. 22, l'affermazione di cui all'art. 2, co. 1, del Codice (collocantesi nella Parte dedicata ai «Principi»), per la quale «il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici», dà attuazione al fondamentale precetto dell'articolo 9 della Costituzione che lega tra loro in un nesso inscindibile beni culturali e paesaggio». Il Codice rafforza, così, l'«intrinseca ed ineliminabile culturalità che distingue il paesaggio dalle materie affini dell'urbanistica e dell'ambiente». Nello stesso senso, A. Cerofolini, *Tutela del paesaggio: breve analisi della normativa vigente*, in *Silvae*, n. 2/2005, [www.silvae.it](http://www.silvae.it), p. 230.

66 La Convenzione, primo trattato internazionale dedicato alla promozione, alla valorizzazione ed alla gestione del paesaggio europeo nel suo complesso, è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, il 19 luglio 2000, ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione, a Firenze, il 20 ottobre 2000. In quest'anno l'Italia l'ha sottoscritta, mentre l'ha ratificata nel 2006. Cfr. il sito dedicato a questo trattato: [www.convenzioneeuropapaesaggio.beniculturali.it](http://www.convenzioneeuropapaesaggio.beniculturali.it). Per un'accurata illustrazione della Convenzione, v. R. Priore, *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, 5 marzo 2005, in [www.fbsr.it](http://www.fbsr.it), e C. Drigo, *Tutela e valorizzazione del paesaggio. Il panorama europeo*, 12 novembre 2012, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).

Sul tendenziale allineamento del Codice Urbani alla Convenzione europea del Paesaggio, cfr. G. Maccioni, *Sulla concezione di paesaggio «contemporanea»*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, pp. 223, 224, e P. D'Angelo, *Ripensare il paesaggio*, cit., pp. 13, 14. G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2013, pp. 722-725, sottolinea, invece, le differenze tra Codice e Convenzione, riguardanti, in particolare, il «peso attribuito alla collettività locale nel processo preordinato alla individuazione del paesaggio ed alla determinazione delle politiche che lo riguardano» (*ivi*, p. 722).

67 Alla lett. a) del primo articolo della Convenzione, il «“paesaggio”» viene definito come «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (corsivo nostro).

68 Usiamo questa formula ad indicare la peculiarità della Convenzione, consistente nel ritenere meritevole di tutela il paesaggio indipendentemente dal valore concre-

Sotto la sua palpabile influenza è poi intervenuta, nel 2008, la modifica dell'art. 131 del Codice Urbani<sup>69</sup>, ad accogliere un'idea di tutela «volta a riconoscere, salvaguardare e recuperare i valori culturali che il paesaggio esprime»<sup>70</sup>. Diversamente e più articolatamente detto, la novella si apre ad una «dimensione identitaria quale profilo determinante nel sancire la valenza paesaggistica di un territorio, in quanto riassuntiva [...] dei diversi processi di riconoscimento del valore simbolico, testimoniale od estetico» di esso<sup>71</sup>. Con questa rinnovata definizione di paesaggio, appare chiaro l'intento di orientare la tutela secondo la percezione delle persone, piuttosto che rivolgerla a «quelle aree che hanno determinate caratteristiche estetiche o esprimono particolari contenuti culturali ed identitari»<sup>72</sup>.

Si ripropone, dunque, una valenza percettiva del paesaggio, ma non puramente estetico-visiva, bensì estetico-identitaria (pur comprensiva della prima, quale componente); ad intendere un'operazione di riconoscimento di sé che – attraverso i sensi e l'intelletto – l'individuo, la collettività ed il singolo nella collettività può realizzare nell'ambiente circostante.

In questo modo, il paesaggio assume una sua autonoma valenza (identitaria, appunto) rispetto all'ambiente, pur rimanendone espressione visiva (valenza *estetico-identitaria*: «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto,

---

to che ad esso venga attribuito nei diversi territori d'Europa (e Stati firmatari). Coerentemente, la Convenzione offre protezione a qualsiasi tipo di paesaggio, come si evince dal suo art. 2 sul «Campo di applicazione», per il quale «... la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati» (l'art. 15 consente clausole di esclusione di parti del territorio).

69 Dedicato al «Paesaggio». È questa la definizione che, del paesaggio, leggiamo ai primi due commi dell'art. 131 del Codice, così come modificati dal d.lgs n. 63/2008: «Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali».

70 G. Pagliari, *Piani urbanistici e piani paesaggistici: il progetto di paesaggio*, in W. Cortese (a cura di), *Conservazione del paesaggio e dell'ambiente, governo del territorio e grandi infrastrutture: realtà o utopia? Atti del Convegno di Lampedusa, 19-21 giugno 2008*, Napoli 2009, p. 122.

71 E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio "a strati"*, in W. Cortese (a cura di), *ivi*, p. 75. Quella indicata nel testo rappresenta, invero, solo una delle tre dinamiche convergenti che l'A. ravvisa nel novellato art. 131 del Codice in parola.

72 A. Simoncini, *op. cit.*, p. 24.

la morfologia del territorio»; esso «riguarda», pur sempre, «l'ambiente nel suo aspetto visivo»<sup>73</sup>.

Sono ormai maturi i tempi per il superamento di quella diffidenza, anche giuridica, in passato condensatasi attorno alla concezione estetica del paesaggio<sup>74</sup>, soprattutto dalla metà degli anni Settanta; da quando, cioè, si è cominciato a concepire la tutela dell'ambiente (inteso come ecosistema) quale «priorità politica e sociale»<sup>75</sup>, sì da *dovertlo* sostituire al “paesaggio”, che veniva contestualmente *ridotto* a mero “panorama”<sup>76</sup>.

È opportuno, ad oggi, recuperare del paesaggio l'aspetto estetico (non come «la bella veduta», oppure «il panorama», ma) come «*identità* estetica dei luoghi»<sup>77</sup>, vale a dire il loro proprio «carattere distintivo», ad essi solo appartenente<sup>78</sup>. Ed è opportuno perché l'estetica «è fonte di sollievo e di contemplazione consentendo riconciliazioni con il mondo esterno con il quale sovente siamo in tensione» e perché «queste sensazioni si vivono intensamente» proprio «nella estetica paesaggistica»<sup>79</sup>.

È, d'altro canto, in ragione dell'importanza della percezione estetica (pur diversamente intesa) che la l. n. 1497/1939 configurò come pubblico interesse «il godimento delle bellezze individue e delle bellezze di insieme»<sup>80</sup>; una qualificazione che abbiamo, oramai, la sensibilità di proiettare anche sulle generazioni future, facendo in modo, col nostro comportamento attuale, che, domani, anch'esse «possano beneficiare delle stesse sensazioni»<sup>81</sup>.

73 Secondo la nota e già ricordata espressione (v., *supra*, nel testo) adoperata dalla Corte nella sentenza n. 367 del 2007, al punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

74 La dinamica della concezione di paesaggio nel tempo è sinteticamente ed efficacemente così esposta da P. D'Angelo, *Ripensare il paesaggio*, cit., p. 8: «da un predominio della nozione di paesaggio in senso estetico, ma nell'accezione riduttiva del panorama e della veduta, si è passati ad una sostanziale rimozione della valenza estetica del paesaggio, che è sembrato interamente ritraducibile in termini di ambiente, salvo poi ritornare, negli ultimissimi anni, a riproporre con forza la nozione di paesaggio».

75 P. D'Angelo, *ivi*, p. 12.

76 Era il tempo della legge Galasso, che – come si è detto (cfr., *supra*, nel testo) – rispecchiò, sul piano normativo, questo passaggio di consegne. Sul recepimento, in questa legge, della concezione del paesaggio come ambiente, a differenza dei suoi precedenti legislativi, v. C. Amiconi, *op. cit.*, p. 1081.

77 Corsivo nostro.

78 P. D'Angelo, *Proposte per un'estetica del paesaggio*, 20 luglio 2004, in <http://www.saber.ula.ve>.

79 C. Amiconi, *op. cit.*, p. 1082.

80 *Ibid.*

81 *Ibid.*

Se è vero, però, che «il rapporto che oggi intratteniamo con la natura è di tipo eminentemente estetico, ossia passa in primo luogo per una esperienza percettiva volta ad un sentimento di gratificazione»<sup>82</sup>, è anche vero che il relativo grado di appagamento impatta direttamente e significativamente, oltre che sull'animo umano, anche sul diritto e sull'economia.

Basti pensare (un esempio fra i tanti possibili) all'emergenza rifiuti in Campania<sup>83</sup>, crisi recente per un fenomeno che ha cause risalenti. Gli eventi sono stati presi in considerazione – dalla magistratura, dalla politica, dall'opinione pubblica e dal plurimo intervento della Corte di giustizia dell'Ue<sup>84</sup> – sotto il profilo della tossicità dei rifiuti (dunque, del danno alla salute<sup>85</sup>), della malagestione e del malaffare.

Essi, in realtà, sono stati causa anche di un grave depauperamento estetico dei luoghi interessati – località ad alta valenza turistica, turismo straniero in particolar modo –, con conseguente, significativa contrazione della domanda dei vacanzieri provenienti sia dall'estero che dalle altre parti del Paese<sup>86</sup>. La perdita economica è stata netta e le difficoltà gestionali e le responsabilità delle amministrazioni locali, nonché l'approssimazione e l'incompetenza degli operatori e dei funzionari, di tutta evidenza.

Ragioni economiche, lavorative, formative<sup>87</sup>, si aggiungono, dunque, al suddescritto fenomeno di riconoscimento del sé (individuale e collettivo),

82 P. D'Angelo, *Ripensare il paesaggio*, cit., pp. 18-20.

83 Centro Documentazione Conflitti Ambientali, *La crisi dei rifiuti in Campania, Italia*, Roma, settembre 2009, in <http://asud.net>.

84 La questione è nota. Si rinvia, per una breve ricostruzione delle ragioni e dei termini del duplice intervento della Corte di giustizia, al Comunicato stampa della Corte di giustizia dell'Unione europea n. 86/15, *A causa dell'inesatta applicazione della direttiva «rifiuti» in Campania, l'Italia è condannata a pagare una somma forfettaria di EUR 20 milioni ed una penalità di EUR 120000 per ciascun giorno di ritardo*, Lussemburgo, 16 luglio 2015, in <http://curia.europa.eu>.

85 Cfr., sul punto, C. Feliziani, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 6/2012, p. 999 ss.

86 La riduzione si è inevitabilmente estesa dal territorio immediatamente interessato dalla cattiva gestione a tutto il territorio nazionale. I dati sul danno al turismo sono stati tratti dall'Istituto Nazionale Ricerche Turistiche, *Osservatorio sul turismo regionale. Valorizzazione del turismo regionale: conoscere, crescere, innovare sul territorio*, marzo 2008, in [www.unioncamere.campania.it](http://www.unioncamere.campania.it), part. pp. 3-7.

87 P. D'Angelo, *Ripensare il paesaggio*, cit., p. 20, si sofferma sulla valenza economica del valore estetico, invitando a pensare sia al fronte turistico, sia a quello della «“desiderabilità residenziale”». Considera, ad esempio, il carattere estetico (e non conoscitivo) dell'esperienza a cui tende la curiosità scientifica o ecologia del fruitore medio e ne deduce che è questo tipo di esperienza a generare l'oppor-

nel dare corpo ad una *valenza estetico-identitaria del bello di natura e dell'estasi estetica che deriva all'uomo dall'incontro con ciò che lo circonda e dalla sua esatta collocazione in esso.*

Il paesaggio così inteso si posiziona, per sua natura, tra i beni comuni – pur nella difficoltà derivante dalla pluralità delle classificazioni elaborate in dottrina<sup>88</sup> –, quale «porzione di spazio fisico (la sua morfologia e le sue qualità) in cui le collettività sono insediate e vivono»<sup>89</sup>.

Lo stretto legame tra paesaggio e collettività territoriale è ravvisabile, invero, sia nel carattere collettivo della fruizione – e, prim'ancora, dell'appartenenza<sup>90</sup> –, sia nella stessa conformazione del paesaggio.

Secondo la concezione identitaria che se ne è accolta e che è parsa sottesa alla più recente normativa (interna ed internazionale), il paesaggio è, infatti, la risultanza dell'incontro, con reciproci condizionamenti, della natura con l'uomo e con comunità di uomini (conformazione). Corrispondentemente, esso è percepito dal singolo e dalle collettività come testimonianza del loro passaggio sulla terra (fruizione); anche quando il godimento è individuale, esso mantiene caratteri collettivi, poiché il singolo, pur in una relazione univoca con l'esterno, percepisce un bene *segnato* dalla comunità.

---

tunità e la possibilità d'istituire alcune strutture tipiche della salvaguardia e della cura della natura, come, ad esempio, i parchi nazionali e le riserve biologiche (*ivi*, pp. 18, 19). Inoltre, se s'intende comprendere il paesaggio anche nella sua cifra storica e non puramente naturale, ne consegue che «la valorizzazione, la tutela e la progettazione del paesaggio italiano richiedono operatori che abbiano una spiccata preparazione storico-estetica, cioè che sappiano maneggiare adeguatamente la dimensione culturale del nostro paesaggio» (*ivi*, p. 19). Da queste considerazioni l'A. consegue che «il criterio che guida non solo la valutazione ma anche la tutela del paesaggio non può essere un criterio che abbia di mira esclusivamente l'ambiente: deve includere il paesaggio come fenomeno estetico» (*ivi*, p. 20).

88 Le difficoltà definitorie sono illustrate da V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, n. 1/2014, p. 5.

89 Ben si colloca, cioè, assieme al territorio ed all'ambiente, in uno degli «ambiti» (*ivi*, p. 6) in cui V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *ivi*, p. 10, distinguono i beni comuni. Gli AA. ricordano le diverse classificazioni elaborate, a riguardo, in dottrina (*ivi*, nota 16 a p. 6).

90 Secondo la sua origine romana, ricordata da P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, n. 3/2011, p. 2614, attraverso la «nozione di beni comuni» secondo quell'antico diritto, come «di beni [...] che appartengono a tutti, e precisamente, secondo i punti di vista, all'umanità, al *populus* o alle città (*Municipia* o *Coloniae*), cioè a soggetti plurimi, o, se si preferisce, a comunità di uomini, se non di uomini ed animali, come afferma qualche giurista romano».

Dalla qualificazione del paesaggio come bene comune deriva la possibilità di sottrarlo «alla logica dell'appropriazione e ai circuiti della circolazione propri del mercato concorrenziale»<sup>91</sup>, nonché – almeno in prospettiva – di ampliare la legittimazione a ricorrere, a favore di ogni cittadino<sup>92</sup>. Ogni atto pregiudizievole del paesaggio costituisce, infatti, una *deminutio* della qualità della vita e della possibilità di espressione della personalità nei luoghi ed attraverso i luoghi circostanti, sia del singolo<sup>93</sup> che della collettività di riferimento.

Proprio ragionando di una bellezza che, nel tempo, attraverso i percorsi della legislazione e della giurisprudenza, si è sostanziata d'identità, di benessere e di personalità, si potrebbe, forse, infine, ipotizzare la fruizione del *bello di natura identitario* quale componente del diritto ad essere felici<sup>94</sup>,

---

91 A. Iuliani, *Prime riflessioni in tema di beni comuni*, in *Europa e dir. priv.*, n. 2/2012, p. 617.

92 V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *op. cit.*, p. 32, ipotizzano che «tutti i cittadini italiani, a prescindere dal luogo di residenza e dalla sussistenza di un interesse concreto e attuale, potrebbero ricorrere contro ogni atto amministrativo (generale e puntuale) che arrechi un pregiudizio al paesaggio», seppur con qualche correttivo, onde evitare che la legittimazione sia «irragionevolmente estesa».

93 Aspetto, questo, già considerato da A. Predieri, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano 1981, p. 520: «...la tutela del paesaggio è, con maggiore evidenza di altre, un'azione che va condotta per l'attuazione dei valori costituzionali di sviluppo e dispiegamento della persona nell'ambiente fisico, sociale, culturale in cui essa vive ed agisce...».

94 È doveroso ricordare che il diritto alla felicità non è espressamente contemplato nel nostro ordinamento né in altri, pur essendo stato significativamente richiamato in solenni dichiarazioni del passato, vale a dire la Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America del 1776 e la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Su questa mancata previsione ci si dovrebbe interrogare, dunque, prim'ancora che sulla possibilità che la fruizione del bello di natura ne sia una componente. Purtuttavia, G. Gemma, *Esiste un diritto costituzionale alla felicità?*, in *AFDUDC*, n. 12/2008, p. 524, sostiene che «il diritto alla felicità può essere dedotto dalla nostra Costituzione mediante il ricorso sia al canone dell'interpretazione teleologica che a quello dell'interpretazione sistematica». Sulla configurabilità di un diritto costituzionale alla felicità, v. Id, *ivi*, p. 519 ss. Ricordiamo, infine, che, con Risoluzione del 28 giugno 2012, l'Assemblea generale dell'ONU, «conscious that the pursuit of happiness is a fundamental human goal, recognizing the relevance of happiness and well-being as universal goals and aspirations in the lives of human beings around the world and the importance of their recognition in public policy objectives, recognizing also the need for a more inclusive, equitable and balanced approach to economic growth that promotes sustainable development, poverty eradication, happiness and the well-being of all peoples», ha istituito la Giornata Internazionale della Felicità, da celebrarsi il 20 marzo di ogni anno.

poiché...«*tout ce qui est beau et sublime au monde fait partie de la beauté de ce qu'on aime, et cette vue imprévue du bonheur à l'instant remplit les yeux de larmes. C'est ainsi que l'amour du beau et l'amour se donnent mutuellement la vie*»<sup>95</sup>.

---

95 Per ritornare, completandola, alla citazione tratta da Stendhal, *De l'amour*, op. cit., riportata in epigrafe.