



12 LUGLIO 2023

I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio

di **Eduardo Parisi**
Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano

I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio*

di **Eduardo Parisi**

Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il contributo propone una rilettura del concetto giuridico di paesaggio alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione operata con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 e di alcune sollecitazioni giurisprudenziali che indicano la necessità di rifuggire da una concezione olistica e onnicomprensiva dello stesso. Il ragionamento svolto propone un ridimensionamento dell'interesse paesaggistico attorno al suo senso identitario, emergente da un'interpretazione del dettato normativo esistente alla luce dei principi di cui oggi la disciplina si è arricchita e delle dimensioni applicative in cui lo stesso si presenta con sempre maggiore frequenza e problematicità, ossia quella urbana e quella dello sviluppo sostenibile. La chiave di lettura è ritrovata nell'individuazione di valore pubblico nella preservazione della percezione di spazi sottratti all'intervento umano, che si sovrappone alla dimensione ambientale e culturale, connaturandosi al timore – prettamente umano – di perdere, in ragione del progresso e dell'avanzamento industriale e commerciale, sia le testimonianze della civiltà e della storia umana, sia le manifestazioni percepibili della natura incontaminata. Sono quindi esplorate le potenzialità applicative della teorizzazione proposta, in termini sia di competenza delle amministrazioni preposte alla cura di interessi paesaggistici, sia di parametri discrezionali di valutazione nelle attività di pianificazione e giudizio di compatibilità.

Title: Modern characters of the legal concept of landscape

Abstract [En]: The contribution proposes a reinterpretation of the legal concept of landscape in the light of the reform of Articles 9 and 41 of the Constitution introduced by Constitutional Law no. 1 of 11 February 2022, and of some jurisprudential solicitations that indicate the need to shy away from a holistic and all-encompassing concept of the same. The reasoning carried out proposes a re-dimensioning of the landscape interest around its sense of identity, emerging from an interpretation of the existing regulations in the light of the principles with which the discipline has been enriched today and the applicative dimensions in which the same presents itself with increasing frequency and problematicity, namely the urban and sustainable development dimensions. The key to interpretation is found in the identification of public value in the preservation of the perception of spaces removed from human intervention, which overlaps with the environmental and cultural dimension, inherent in the - purely human - fear of losing, due to progress and industrial and commercial advancement, both the testimonies of civilisation and human history, and the perceptible manifestations of uncontaminated nature. The applicative potential of the proposed theorisation is therefore explored, in terms of both the competence of the administrations in charge of landscape interests and the discretionary parameters of evaluation in planning activities and compatibility judgements.

Parole chiave: paesaggio; ambiente; paesaggio urbano; sostenibilità; art. 9 Cost.

Keywords: environment; urban landscape; sustainability; Art. 9 Const.

Sommario: 1. Le ragioni della ricerca. 2. Evoluzione storica della nozione giuridica di paesaggio. 3. La fragilità del dato normativo. 4. Elementi incidenti sulla ridefinizione del concetto giuridico di paesaggio. 4.1. La riforma costituzionale. 4.2. Il paesaggio urbano. 4.3. Paesaggio e sviluppo sostenibile. 5. I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio. 6. Le conseguenze dell'impostazione proposta. 7. Conclusione.

* Articolo sottoposto a referendum.

1. Le ragioni della ricerca

La ripresa dell'annoso dibattito circa la portata giuridica della nozione di paesaggio e i conseguenti limiti delle funzioni amministrative preposte alla sua tutela e valorizzazione appaiono oggi uno snodo imprescindibile per comporre il conflitto sempre più frequente tra esigenze di protezione ed esigenze di sviluppo in senso energetico, economico e urbanistico.

Sotto il profilo del diritto positivo, il ragionamento si inserisce nell'ambito degli studi volti a individuare la ricaduta pratica sul sistema giuridico italiano della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione¹ ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che come noto ha inserito un ulteriore comma all'art. 9 Cost., ai sensi del quale la Repubblica *“Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”*.

Secondo quanto notato da attenta dottrina, collocando la protezione dell'ambiente in un autonomo e separato comma dell'art. 9, la riforma ha marcato una separazione concettuale *“proprio dal termine che sinora ne aveva permesso la tutela, facendo da tramite nell'assicurare un pur indiretto riferimento costituzionale”*². Si giustifica in tal modo l'avvio di riflessioni in merito alle conseguenze del nuovo dettato costituzionale sulla ridefinizione del significato giuridico di paesaggio e della linea di demarcazione rispetto ai vicini concetti di ambiente e governo del territorio.

Accompagna questo percorso l'analisi della giurisprudenza amministrativa che, nel rifuggire da una concezione olistica di paesaggio – dominante nel sistema giuridico italiano e caratterizzante la definizione

¹ Tra i primi commenti alla riforma costituzionale pare opportuno citare, per la loro comprensività, i contributi di F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. econ.*, 2022, 15 e M. Delsignore - A. Marra - M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 1. Sulla capacità del nuovo testo costituzionale di incidere sul diritto di proprietà si veda G. Alpa, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di «conformazione»*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 599. Approfondiscono il profilo specifico dell'introduzione del richiamo alla sostenibilità nell'art. 9 Cost., analizzandone la valenza nel quadro del contesto geopolitico e sociale della riforma, poi, I. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021; G. Sobrino, *Le generazioni future entrano nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 139; F. Menga, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal*, 2022, 73; M.P. Poto, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, 1057; L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “esplicitamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022. Una prospettiva etico-filosofica nell'analisi della riforma è assunta da G. Demuro, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, n. 6/2022, iv. Maggiormente critici nei confronti di una riforma considerata superflua e/o pleonastica risultano, infine, i contributi di M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 285; C. De Fiore, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 137; D. Amirante, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2022, V; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, 187; A. Lauro, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal*, 2022, 116 e, proprio con riferimento al tema di cui si sta trattando G. Severini - P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *GiustiziaInsieme.it*, n. 1945/2021.

² M. Delsignore - A. Marra - M. Ramajoli, cit., 7.

contenuta nel D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice”)³, soprattutto in seguito alla firma della Convenzione sul paesaggio del 2000 – sempre più frequentemente auspica un ritorno verso “*il nucleo essenziale di carattere estetico*”⁴ dello stesso, ponendo così l’accento sulla necessità di ritrovare il carattere proprio dell’interesse pubblico specifico di cui sono portatrici le amministrazioni preposte alla sua tutela e valorizzazione⁵.

D’altra parte, simile operazione di ridefinizione non può che passare dal riconoscimento della valenza che il concetto di paesaggio ha oggi in ambito cittadino. La crescente urbanizzazione (secondo il fenomeno del c.d. “*urban sprawl*”⁶) e l’attenzione verso la pianificazione anche nel senso della riqualificazione di aree degradate impone di osservare i canoni estetici e culturali propri della nozione di paesaggio anche in un contesto completamente antropizzato, ove non è possibile far riferimento a bellezze naturali e ove è più forte il collegamento con la comunità locale che percepisce il ‘paesaggio urbano’.

In quest’ottica, pare opportuno interrogarsi sui compiti degli organi di amministrazioni locali preposti alla cura di interessi paesaggistici in ambito urbano e sui limiti della loro azione, laddove la problematica

³ Tramite l’art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁴ Si veda in particolare la recente pronuncia del Cons. St., 28 gennaio 2022, n. 624, spec. par. 9.3, ove si afferma che “dovendo restare ferma la distinzione tra questo e le altre materie, correndosi altrimenti il rischio di cadere in inevitabili confusioni, ad esempio arrivando ad affermare la validità della macro categoria del governo del territorio ovvero una nozione onnicomprensiva di «ambiente»”. Si veda anche Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 4 aprile 2016, n. 270, in *Diritto&Giustizia*, 2016, 51, con nota di A. Del Ninno, *Google Earth non può costituire un vincolo paesaggistico rafforzato*; Cons. St., sez. III, 1 aprile 2016, n. 1315, ivi, 2016, 95, con nota di M. Bombi, *Antenne telefoniche e campanili storici non vanno d’accordo*, in cui si sottolinea la rilevanza della dimensione percettiva del paesaggio quale bene protetto rispetto a interventi di installazione di manufatti capaci di alterarne l’impatto visivo.

⁵ Si condivide l’opinione di chi ha affermato come “[abbia] senso parlare di ‘paesaggio’ come autonoma nozione giuridica se ed in quanto sia possibile collocare, all’interno di tale nozione, un nucleo di beni-interessi ben individuati e differenziati, cui si riconnetta un particolare regime giuridico, caratterizzato da una qualche specialità di competenze e di procedimenti, rispetto al regime proprio di altri beni-interessi parimenti riferiti al territorio, ma diversamente considerati e protetti. (...) Una volta chiarita la complessità del tema, nei suoi vari e indissolubili legami con altre materie (e/o interessi e valori trasversalmente incidenti nei campi di materie), dall’urbanistica al diritto dell’ambiente, è poi necessario procedere a un progressivo restringimento del capo focale dell’indagine, a una progressiva messa a fuoco del nucleo concettuale essenziale capace di differenziare la nozione giuridica di paesaggio rispetto alle altre che le contendono il campo e ne invadono i confini, così evitando il rischio di un’eccessiva dilatazione dell’ambito di denotazione del concetto, che finirebbe per renderlo privo di un suo apprezzabile significato”. P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, 363, 388 e ss. Ancora, sull’autonomia del concetto di paesaggio, C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon.it*, n. 3/2008, secondo cui “la tutela paesaggistica, pur se configurata come valore o interesse pubblico su altri prevalente in quanto «creato» da una certa disciplina di settore (una tutela «parallela»), non si esaurisce però in quella disciplina, come è dimostrato dalla tradizionale ammissione della possibilità di misure di tutela del paesaggio e dell’ambiente sulla base delle norme, dei principi e dei poteri conferiti alle amministrazioni in sede di pianificazione territoriale e di pianificazione urbanistica”, 3. Un rilevante contributo alla costruzione di una nozione autonoma di paesaggio, concepito come sistema che si appoggia su determinati caratteri socio-culturali è stato di recente fornito da L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 1.

⁶ Interessanti i dati sulla crescita e diffusione delle aree urbane in Europa contenuti nel report dell’Agenzia Europea per l’Ambiente (EEA) e dell’Ufficio Federale per l’Ambiente svizzero (FOEN). EEA-FOEN, *Urban sprawl in Europe*, Lussemburgo, 2016.

cessi di essere connessa all'interesse paesaggistico per divenire un problema di diritto urbanistico o di 'ambiente urbano'.

La dinamica tra le matrici appena richiamate assume, infine, una prospettiva di ulteriore complessità laddove si consideri la rilevanza che, anche tramite le influenze di diritto sovranazionale, ha assunto anche su questa materia il concetto di sviluppo sostenibile. La Convenzione di Firenze e l'inserimento nell'art. 9 della Costituzione del richiamo alle generazioni future arricchiscono invero il concetto di paesaggio di prospettive che meritano uno specifico approfondimento.

Di tutte queste sfaccettature si tratterà nelle pagine che seguono, al fine di individuare e ricomporre un significato attualizzato del concetto giuridico oggetto di analisi, a partire da una ripresa per sommi capi del dibattito gnoseologico che per decenni ha occupato la dottrina e la giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

2. Evoluzione storica della nozione giuridica di paesaggio

Pare scontato sottolineare come tutti i ragionamenti dottrinali svolti in Italia attorno alla nozione di paesaggio partano dall'analisi dell'art. 9, comma 2 della Costituzione ai sensi del quale la Repubblica "Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"⁷.

⁷ I riferimenti ai contributi che maggiormente hanno contribuito alla definizione del concetto giuridico del paesaggio si ritrovano citati nel presente paragrafo in chiave argomentativa e diacronica. Tuttavia, è doveroso anticipare il richiamo ad alcuni lavori che costituiscono i punti cardinali di chiunque intenda accostarsi a un'analisi della figura. Tra questi, si vedano M. Grisolia, *Bellezze naturali*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 80; A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1967, 70; G. Pasini, *La tutela delle bellezze naturali. Contributo ad una ricerca sistematica*, Napoli, 1967; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id. (a cura di), *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, par. 3 e ss.; Id., *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503; F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Bologna - Roma, 1975, 434; M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15; Id., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 20; F. Levi, *La tutela del paesaggio*, Torino, 1979; M. Cantucci, *Beni culturali e ambientali*, in *Nss. D.I.*, App. I, Torino, 1980, 723; A. Crosetti, *Territorio (pianificazione del)*, in *Noviss. Dig.*, X Appendice, VII, Torino, 1987, 750; B. Cavallo, *Profili amministrativi della tutela ambientale: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1990, 401; M. Immordino, "Primarietà" ed "essenzialità" del valore paesaggistico e conseguente assetto delle competenze Stato-Regioni, in *Riv. giur. urbanistica*, 1987, 23; Id., *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991; Id., *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1995, 574; V. Cerulli Irelli, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Aa.Vv.*, *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988, 138. Più recenti, ma significativi nella riflessione teorica in argomento, sono inoltre; G.F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino 1995; Id., *Paesaggio*, in S. Cassese (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4063; S. Civitarese Matteucci, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 235; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363; Id., *Paesaggio, ambiente, urbanistica: interrelazioni e distinzioni*, in *Amb. Svil.*, 2003, 635; Id., *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 2007, 71; Id., *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 156; A. Crosetti, *Paesaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Agg., Torino, 2008, 543; A. Caracciolo La Grotteria, *Aspetti della tutela paesaggistica*, in *Foro amm. Tar.*, 2009, 2321; L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, cit.; S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010; G. Sciuillo, *Territorio e paesaggio*, in *Aedon.it*, n. 2/2007; P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, 2011; Id., *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. Pubbl.*, 2014, 843; G. Piperata, *Paesaggio*, in C. Barbatì, - M. Cammelli - L. Casini - G. Piperata - G. Sciuillo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, 243. Sulla nozione giuridica di paesaggio nel contesto del diritto europeo è illuminante la trattazione di D. De Pretis, *Disciplina comunitaria e internazionale del paesaggio*, in W. Cortese (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*. Lo sviluppo del concetto giuridico a livello sovranazionale è altresì ricostruita in modo articolato in

La storia dell'evoluzione normativa che ha portato alla formulazione della disposizione citata, caratterizzata dall'attenzione verso la protezione in senso conservativo di “*bellezze naturali*” e “*monumenti artistici e storici*”⁸, è nota, al pari della discussione che, sin dall'Assemblea Costituente, è stata avviata circa la competenza, statale o regionale, alla tutela del paesaggio. Già dalla lettura dei lavori dell'Assemblea è possibile scorgere due visioni che tradizionalmente si sono contrapposte con riferimento alla concezione del paesaggio: la prima, espressa in particolare dalla Prima Sottocommissione, incentrata sulla tutela delle bellezze storico-artistiche della Nazione e la seconda, emersa in seno alla Seconda Sottocommissione, maggiormente legata alla conciliazione tra sviluppo di attività economico-produttive e protezione del territorio⁹.

In ragione della predominanza delle esigenze di ricostruzione proprie del Secondo Dopoguerra, occorre attendere gli anni Sessanta del secolo scorso per osservare l'emergere di una rinnovata attenzione nei confronti della tematica paesaggistica¹⁰. È in questi anni che nascono e si confrontano quelle che, ad oggi, risultano le insuperate principali direttrici interpretative del concetto a partire dal testo costituzionale, ossia la visione restrittiva ed estetica espressa da Sandulli e la concezione ampia e dinamica proposta da Predieri.

A. Oddenino, La tutela della natura e del paesaggio nel diritto internazionale: gli strumenti a vocazione universale, in, cit., in R. Ferrara - M.A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, A. Crosetti (a cura di), III. *La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 3; Id., *La tutela della natura e del paesaggio in dimensione europea*, *ivi*, 29. Interessante altresì il profilo comparatistico assunto da C. Desideri, *I paesaggi nell'esperienza giuridica francese*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 299 e G. Cerrina Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019.

⁸ Le origini della tutela paesaggistica in Italia si fanno convenzionalmente coincidere con l'emanazione della legge 16 luglio 1905, n. 411 per la protezione della Pineta di Ravenna, nella quale il paesaggio emergeva come concetto giuridico fortemente legato alla cultura, all'arte, alla storia e alla letteratura italiane. Tale impostazione venne successivamente confermata sia con la legge Croce 11 giugno 1922, n. 778 “Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico” sia con la legge Bottai 29 giugno 1939, n. 1497, che forniva un quadro articolato di vincoli per i siti percepiti come maggiormente sensibili sotto il profilo storico-culturale. Su questo profilo, F. Ventura, *Alle origini della tutela delle 'bellezze naturali' in Italia*, in *Storia urbana*, 1987, 3; S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione dello Stato*, Milano 1976, 170; V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, Roma 2001, 391; L. Caravaggi, *Paesaggi di paesaggi*, Roma, 2001, spec. 25 e ss.; T. Tempesta, *Il valore del paesaggio rurale*, in T. Tempesta - M. Thiene, *Percezione e valore del paesaggio*, Milano, 2006, 9; F. Merusi, *Commento all'art. 9 Cost.*, cit.; Id., *Le leggi Bottai sul paesaggio e sui beni culturali*, in G. Morbidelli (a cura di), *La cultura negli anni '30*, Firenze 2014, spec. 53 ss. Più in generale, per una ricostruzione dell'evoluzione storica della nozione di paesaggio, risultano particolarmente utili e completi i contributi di G.L. Conti, *Dal paesaggio di Predieri al paesaggio della Convenzione di Firenze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2010; P. Marzaro, *Epistemologie del paesaggio*, cit.; R. Fattibene, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *Federalismi.it*, n. 10/2016; G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. Morbidelli - M. Morisi (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Firenze, 2019, 59.

⁹ Su cui si vedano, S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento*, Torino, 2010, 187 ss.; G.L. Conti, *Dal paesaggio di Predieri al paesaggio della Convenzione di Firenze*, cit., G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, cit.

¹⁰ “È questo (...) il lungo ventennio del grande silenzio sul tema specifico del paesaggio: né il paesaggio, né le «bellezze naturali» venivano trattate espressamente dalla dottrina giuridica. (...) Era un silenzio singolare, visto che faceva seguito a questa collocazione della tutela del «paesaggio» tra i principi fondamentali della Costituzione”. G. Severini, cit., 77, ove si ricorda che il silenzio fu anche normativo, interrotto “sul terreno proprio dell'urbanistica, nel 1967 dalla c.d. legge ponte 6 agosto 1967, n. 765, che gettò le basi per coordinare i procedimenti della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 con le dichiarazioni della l. n. 1497 del 1939; e dalla relazione finale della Commissione Franceschini”.

Entrambi gli Autori si confrontano con il testo dell'art. 9 Cost., fornendone letture per alcuni versi opposte: se Sandulli sottolinea le connessioni esistenti tra la formulazione del testo costituzionale con la legislazione preesistente, volta dunque a preservare beni naturali caratterizzati da particolare bellezza e distinti perciò dalla flora e dalla fauna quali componenti della natura oggetto della normativa di protezione ambientale¹¹, Predieri accentua il significato storico e geografico della tutela del paesaggio, inteso non già come il bello di natura, quanto piuttosto come l'intera "forma" del territorio nazionale, per come modificato dalla presenza dell'uomo¹².

È curioso notare come, in anni più recenti, siano stati trovati, anche tramite il confronto con ordinamenti stranieri, dei precisi riferimenti concettuali meta-giuridici accostabili alle due differenti posizioni espresse dai citati Maestri e consistenti nella "differenza culturale che si registra nell'approccio [al paesaggio], se inteso come *paysage ovvero come landscape*"¹³. Se il primo termine è connesso alla percezione eminentemente visiva della natura e dunque fonda il proprio studio sull'estetica, l'architettura e le scienze della terra, il secondo considera il paesaggio quale territorio che accoglie comunità umane, plasmato storicamente secondo i

¹¹ A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, cit. Ricorda G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, cit., come il periodo fosse dominato dalle esigenze di ricostruzione e sviluppo economico: "È il periodo della ripresa postbellica e della grande urbanizzazione; e della migrazione interna, dal sud al nord e dalle campagne alle città, come del primo emergere della «seconda casa» lungo le coste e in montagna; e, per le città, si focalizzava l'attenzione piuttosto sulla rendita urbana, tema preferito al pur frequente *vulnus* al paesaggio. È l'epoca dell'industrializzazione diffusa, specialmente al Nord e nei poli industriali del Mezzogiorno, e delle grandi opere pubbliche, prime tra tutte – per l'impatto sulla quotidianità e la trasformazione della percezione geografica d'insieme – le autostrade", 80. In questa prospettiva, la preservazione delle bellezze naturali del paese rispetto alla realizzazione di infrastrutture in grado di mutare definitivamente i connotati caratterizzanti le vedute del paese.

¹² All'Autore si deve l'abbandono della concezione di paesaggio in senso di bellezza naturale e la proposizione di una concezione ampia, di "ambiente naturale modificato dall'uomo, (...) espressione di una dinamica di forze naturali, ma soprattutto di forze dell'uomo". A. Predieri, *Paesaggio*, cit., 506. In quanto oggetto di continua mutazione ad opera dell'uomo, il paesaggio si dinamicizza, diventando "un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile", e si distingue dall'ambiente solo in quanto capace di esprimere valori identitari a complessi di cose, 507. In questo senso, il valore costituzionale del paesaggio viene riconosciuto in quanto spazio di definizione e sviluppo della persona che ne fruisce percettivamente. *Ibidem*, 510. Parimenti, il concetto si estende a dismisura, finendo per coincidere potenzialmente con tutto il territorio di una nazione, indipendentemente dalle sue porzioni di accertato pregio estetico. Gli strumenti amministrativi attraverso il quale esso viene tutelato e valorizzato sono quelli dell'urbanistica: "la tutela non è limitata alla conservazione o salvaguardia (...) ma si estende ad ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio". E ancora, "Se il paesaggio è dinamicamente inteso come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione che la comunità stessa effettua attraverso i suoi apparati". *Ibidem*, 512.

¹³ La notazione è di P. Marzaro, *Epistemologie del paesaggio*, cit., 847 ss. Quanto agli approcci filosofico-giuridici al paesaggio in paesi di lingua anglosassone, pare interessante la lettura dei contributi di J. Holder, *Law and Landscape: The Legal Construction and Protection of Hedgerows*, in *Modern Law Review*, 1999, 100; D. Fisher, *Can the Law Protect Landscape values?*, in *New Zealand Journal of Environmental Law*, 2005, 1; W. Bigell - C. Chang, *The Meanings of Landscape: Historical Development, Cultural Frames, Linguistic Variation, and Antonyms*, in *European journal of literature, culture and the environment*, 2014, 84; R.P. Gambino - A. Peano (a cura di), *Nature Policies and Landscape Policies. Towards an Alliance*, Cham, 2014; M. Lee, *Knowledge and Landscape in Wind Energy Planning*, in *Legal Studies*, 2017, 3; A. Strecker, *Landscape and International Law*, Oxford, 2018. Assume una prospettiva maggiormente legata all'interazione identitaria tra uomo e natura K.R. Olwig, *Recovering the Substantive Nature of Landscape*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 1996, 630. Approfondisce invece maggiormente la prospettiva estetica, tra i molti, A.S. Tribot, *Integrating the aesthetic value of landscape and biological diversity*, in *The Royal Society Publishing*, 2018, 5.

canoni propri della cultura locale di chi lo abita – e perciò analizzato grazie al supporto delle scienze geografiche e antropologiche¹⁴.

L'interpretazione fornita negli anni Settanta e Ottanta dal Giudice delle leggi all'art. 9 ha spesso prediletto la seconda impostazione¹⁵, sottolineando altresì l'esigenza di estendere la tutela a tutto il territorio nazionale¹⁶ e la necessità di adottare una concezione dinamica del paesaggio, non solo da tutelare ma anche da valorizzare con strumenti amministrativi pro-attivi¹⁷ – primo fra tutti la pianificazione, su cui era incentrata la c.d. Legge Galasso del 1985¹⁸.

In quegli anni, la discussione sul significato dell'art. 9 Cost. si lega anche alla suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni circa la tutela del paesaggio: dopo un primo periodo in cui veniva affermata la necessità di mantenere saldo il potere statale sulla materia, la riforma del 1985 porta a considerare il paesaggio come aspetto centrale e ineludibile del governo del territorio, così portando la Corte Costituzionale ad affermare l'esigenza di una leale collaborazione tra livelli di governo¹⁹.

¹⁴ Diversi Autori notano come accostarsi al paesaggio richieda all'analisi giuridica di misurarsi “con saperi «altri», discostandosi da quello che costituisce il *proprium* del cosiddetto metodo giuridico”. C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon.it*, n. 2/2007, 1. Ma si veda già M.S. Giannini, *I beni culturali*, cit., 3. Secondo E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. la tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giustamm.it*, n. 5/2016, “Il riconoscimento della rilevanza di un paesaggio passa (...) oggi per operazioni (...) complesse e, soprattutto, meno omogenee rispetto al passato”, che richiedono “il ricorso a saperi interdisciplinari: si pensi soltanto agli apporti delle scienze demo-antropologiche e geografiche, orientati a decodificare i processi sociali di sedimentazione dei valori riconosciuti dalla comunità (dai quale originano rapporti di appartenenza)”, 5. Più ampiamente, sul senso del paesaggio nelle discipline architettoniche, si vedano C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, 2007; M. Venturi Ferriolo, *Percepire paesaggi. La potenza dello sguardo*, Torino, 2009; H. Küster, *Piccola storia del paesaggio*, Monaco, 2009; S. Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento. La battaglia dell'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2015, 242; A. Magnaghi, *Il principio territoriale*, Torino, 2020; P. D'Angelo, *Il paesaggio. Teorie, storie, luoghi*, Bari-Roma, 2021. Ancora, sul valore poli-semico del concetto di paesaggio, P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit., 363 ss.; parla di “concetto polisemico” A. Vuolo, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, n. 3/2021, 1; si esprime in termini di “plasticità semantica” del concetto G. Dematteis, *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, 1995, spec. 43 ss.

¹⁵ Si vedano, *inter alia*, Corte Cost., 1 aprile 1985, n. 94; 21 dicembre 1985, n. 359; 27 giugno 1986, n. 151, ove il paesaggio, inteso come espressione visibile del territorio, viene considerato da proteggere come valore primario e assoluto, insuscettibile di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici.

¹⁶ C. Cost. 21 dicembre 1985, n. 359 e, più di recente, 27 luglio 2000, n. 378.

¹⁷ Si vedano, *ex multis*, Corte Cost., 24 giugno 1986, n. 151; 23 febbraio 1994, n. 54; 29 dicembre 1995, n. 529.

¹⁸ La legge Galasso cristallizza la tutela dinamica del paesaggio, in senso gestionale e pianificatorio. Si veda per un commento 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*, 1985, 1205, M. Libertini, *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio: le vicende del “decreto Galasso”*, in *Il Foro it.*, 1985, 209, G. Torregrossa, *La tutela del paesaggio nella l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso)*, in *Riv. giur. edil.*, 1986, 3; 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.*, 1986, 209; V. Onida, “Legge Galasso”: quattro capitoli di un contenzioso tra Stato e Regioni, in *Riv. Giur. Amb.*, 1986, 59 e più specificamente sulla pianificazione paesaggistica, per una ricostruzione essenziale, M. Pallottino, *La pianificazione paesaggistica secondo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 525; F. Bassi - L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, V. Mazzarelli, *Il paesaggio: dal vincolo al piano, e ritorno*, in E. Ferrari - N. Saitta - A. Tigano (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, 2001, 215; G.D. Comporti, *Piani paesaggistici*, in *Enc. Dir., Annali*, Milano, 2012, 1047. Per una ricostruzione dell'evoluzione della normativa sul paesaggio sotto il profilo della considerazione della componente agraria dello stesso, si veda M. Brocca, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 1.

¹⁹ Corte Cost., 27 giugno 1986, n. 151; 28 maggio 1987, n. 210; 30 dicembre 1987, n. 641.

La problematica della suddivisione di competenze è riaccesa in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, in occasione della quale viene inserito il termine “*ambiente*” nella Carta Fondamentale ma si esclude ogni menzione del paesaggio nell’ambito del nuovo assetto disegnato dall’art. 117 Cost. Ciò ha, come evidente, spinto gli interpreti a interrogarsi sul silenzio del legislatore costituzionale, e indotto ad assorbire la nozione di paesaggio all’interno di quella di “*bene ambientale*”, così consentendo l’individuazione di una competenza statale per la tutela del paesaggio e di una competenza concorrente Stato-Regioni per la valorizzazione dello stesso²⁰.

La nozione giuridica di paesaggio viene in tal modo a confondersi con quella di ambiente, in un connubio supportato dalla giurisprudenza costituzionale, che sottolinea la convergenza tra interessi ambientali e paesaggistici, con conseguente necessità di considerare le due nozioni come l’una la faccia esteriore dell’altra²¹.

Tale ibridismo ha indotto alcuni interpreti a interrogarsi sul significato proprio dell’interesse paesaggistico, che assume tratti caratteristici e distinti rispetto alla tutela – propria del diritto ambientale – di ecosistemi, biodiversità e matrici naturali, laddove incentrata, ancora una volta, sulla matrice storico-culturale del concetto²². In questa prospettiva, significativa è la sottolineatura proposta da diversi Autori²³,

²⁰ La problematica è ben analizzata negli scritti di P. Carpentieri, *Principio di differenziazione e paesaggio*, cit.; G. F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 703; S. Amoroso, *I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 135; A. Vuolo, *L’ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, cit.

²¹ L’espressione “morfologia del territorio” si ritrova anche più di recente, nelle pronunce Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641; 7 novembre 2007, n. 367; 23 gennaio 2009, n. 12. Il paesaggio si lega qui indissolubilmente all’ambiente, finendo per confondersi con esso; l’oggetto tutelato cessa di essere il bello e diviene “l’insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico”. Il valore culturale del paesaggio, che richiede una compiuta ed esplicita valutazione degli interessi in gioco in sede di interventi costruttivi, viene sottolineata, *ex multis*, in Corte Cost., 28 maggio 1987, n. 210, ove il paesaggio viene definito come la “componente culturale” dell’ambiente, in Corte Cost., 30 marzo 2018, n. 66, ove si afferma che “il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale” e in Corte Cost., 28 giugno 2004, n. 196, ove si specifica che la primarietà del valore paesaggistico implica la sua compiuta ed esplicita rappresentazione “nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative”. Si veda altresì P. Gambino, *Introduzione*, in P. Castelnovi (a cura di), *Il senso del paesaggio*, Torino, 2000, 7.

²² Su tutti, P. Carpentieri, *Semplificazione*, cit., ove l’Autore argomenta come segue: “Questo atteggiamento culturale, nel cui contesto è nato il mito del piano, ha finito per privilegiare il solo profilo della programmazione e pianificazione gestionale-razionale del territorio come risorsa, come fattore di produzione, come materia di esplicazione della pratica sociale, come sostanza produttiva nell’economia, come «vissuto» sociologico dell’uomo, etc., mentre ha ignorato completamente quello che forse era e resta l’elemento essenziale (o, almeno, uno degli elementi essenziali) del paesaggio, ossia la bellezza, la godibilità della bellezza della natura e dell’opera dell’uomo, la bellezza come esperienza (anche) soggettiva che riguarda lo spirito (o l’anima, o quello che sia)”, 9. Propone la valorizzazione del concetto in senso estetico-culturale, e in contrapposizione alla c.d. pan-urbanistica, altresì 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.it*, n. 1/2008; C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, cit.

²³ P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit., ove si afferma che “la differenza specifica che distingue e definisce la nozione giuridica di ‘paesaggio’ rispetto a quelle di ‘ambiente’, di ‘governo del territorio’ e di ‘urbanistica’, risiede nella considerazione che la nozione di paesaggio appartiene alla sfera della cultura”, 395. L’associazione è proposta altresì in

della connessione tra primo e secondo comma dell'art. 9 Cost.: letta nell'ottica della promozione della cultura, la tutela del paesaggio “*diviene mezzo per la crescita culturale della società*”²⁴.

Impostazione, questa, che viene definitivamente consacrata prima con la Convenzione, secondo cui il 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*”²⁵ (art. 1) e successivamente con il Codice, per come riformato nel 2008, che definisce il concetto come “*il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*”²⁶ (art. 131).

È stato sottolineato in dottrina come le citate definizioni comprendano una nozione talmente dilatata di paesaggio – quale territorio espressivo di identità – da essere scarsamente idonea a delineare caratteri necessari per l'individuazione dei beni rientranti nella categoria, cosicché la medesima finisce per essere

P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente, urbanistica: interrelazioni e distinzioni*, *Amb. Svil.*, 2003, 635 ma si veda anche G. Severini, “Paesaggio”: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica, in *Aedon, Rivista di arti e diritto online*, n. 1/2019, spec. par. 4. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. *ex multis* Corte Cost., 29 dicembre 1982, n. 239; 27 luglio 2000, n. 378, in cui si parla di tutela dei beni culturali e di beni paesaggistici come “endiadi unitaria”.

²⁴ P. Carpentieri, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustizia-amministrativa.it*.

²⁵ Tra i più attenti commenti al concetto di paesaggio contenuto nella Convenzione di Firenze del 2000 si vedano A.A. Herrero de la Fuente, *La Convenzione europea sul paesaggio*, in *Riv. Giur. amb.*, 2001, 893; G. Sciullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit.; G. F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 649; M. Sassatelli, *Europeizzazione e politiche del paesaggio*, Bologna, 2009, spec. 343 ss.; C. Drigo, *Tutela e valorizzazione del paesaggio. Il panorama europeo*, in *www.giuricost.it*, 2010; S. Foà, *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e valorizzazione*, in A. Crosetti, *La tutela della natura e del paesaggio*, cit., 431. In senso critico verso lo svuotamento di significato proposto dalla definizione contenuta nella Convenzione si veda, ancora, P. Carpentieri, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017.

²⁶ Una sintesi dei concetti di paesaggio per come espressi nella Convenzione europea e nel Codice si ritrova in C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, cit.; P. Carpentieri, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, cit.; Id., *Il secondo “correttivo” del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. app.*, 2008, 681; G. Severini - L. Casini, *Le nuove modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 1057; D.M. Traina, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in *Federalismi.it*, n. 30/2020. Di particolare interesse sul punto risulta il contributo di G.L. Conti, *Dal paesaggio di Predieri al paesaggio della Convenzione di Firenze*, cit., ove l'A. sottolinea le differenze della prospettiva proposta dalla Convenzione rispetto al paesaggio disciplinato nella nostra Costituzione: nella Costituzione “Paesaggio e patrimonio storico - artistico formano una endiadi, nella quale la congiunzione copulativa delle due espressioni è una derivata di una cultura egemonica perché diretta a selezionare ciò che deve essere conservato e ciò che non merita di essere conservato e quindi diretta a confinare le espressioni della realtà che servono a contribuire nella costruzione della identità nazionale, come modello condiviso di lettura della realtà che orienta le azioni individuali dei membri della Società. In questo senso, il Paesaggio della Costituzione è il paesaggio che deve essere conservato e che è espressione di una antropologia culturale egemonica in senso gramsciano, mentre i paesaggi della Convenzione di Firenze sono i paesaggi del divenire, della programmazione e della pianificazione, i paesaggi che vengono inventati e la cui invenzione deve essere oggetto di un discorso democratico dominato dalle autonomie locali, secondo la logica della sussidiarietà fatta propria dalla Convenzione europea sul paesaggio”, 17 e ss.

un “*cerchio più ampio*”²⁷, all’interno del quale assumono rilevanza giuridica le definizioni “*forti*”²⁸ dei beni paesaggistici individuati con provvedimento o con legge.

Si possono leggere in questo modo, secondo la prospettiva appena descritta, le pronunce della Corte Costituzionale – prima fra tutte la sentenza 24 ottobre 2007, n. 367 – che tralasciano la ricerca di una definizione unitaria di paesaggio per affermarne il valore assoluto e primario nell’ordinamento giuridico, da cui discendono diversi interessi pubblici, quali quello alla conservazione, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Simili sentenze lasciano trasparire la difficoltà di individuare nell’interazione tra uomo e natura un canone interpretativo idoneo a definire con sufficiente grado di definizione il concetto di paesaggio, che si trova a metà tra le due altre accezioni di ambiente proprie della tripartizione proposta dal Giannini, ossia dalla protezione degli ecosistemi da un lato e dalla funzione di pianificazione urbanistica dall’altro²⁹.

Il ritorno a una nozione più ristretta di paesaggio può essere interpretato come il risultato di un’esigenza, intercettata dalla giurisprudenza amministrativa³⁰, di operare opportune distinzioni tra i menzionati concetti giuridici, anche al fine di delineare i contorni delle competenze degli organi preposti alla cura degli interessi in gioco.

3. La fragilità del dato normativo

Il richiamo all’interazione uomo-natura ha avuto storicamente la fondamentale importanza di superare una concezione di paesaggio eccessivamente legata alle bellezze naturali e ai monumenti di interesse storico-artistico e culturale. Interpretazioni quali quella proposta dal Predieri hanno invero consentito di aprire la tutela e la valorizzazione del paesaggio alla modernità, anticipando di decenni l’avvento della Convenzione e rilevando la necessità di concentrare l’attenzione sulla matrice antropica dei territori, in funzione di pianificazione strategica di sviluppo degli stessi.

²⁷ G. Sciuillo, *Il paesaggio tra la Convenzione e il Codice*, cit., 44. Si veda altresì P. Marzaro, *L’amministrazione*, cit., ove l’A. afferma che la nozione codicistica implica un mutamento dell’idea stessa di paesaggio, che passa “da una concezione soggettivistico-rappresentativa, in cui l’individuo appare come detentore solitario di percezioni e sensazioni relative al paesaggio e manifesta un gusto incomunicabile e umbratile, alla condivisione di un luogo di vita e di cultura”, 22. Il concetto è ripreso altresì in E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario e il paesaggio ‘a strati’*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 57 e in L. Bonesio, *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Reggio Emilia, 2007, laddove si afferma che la riduzione del concetto di paesaggio a quello di ambiente naturale aveva “lasciato il tema del paesaggio in una sorta di terra di nessuno, in un limbo concettuale in cui esso ha finito per essere sempre più identificato esclusivamente con la dimensione umbratile e soggettiva della percezione individuale del sembiante di un luogo, oppure con le salienze, i punti di esemplarità appartenenti al museo immaginario della cultura: le colline toscane, le Dolomiti, la campagna romana, la laguna di Venezia, il golfo di Napoli”, 7-8, 74 e *passim*.

²⁸ Così P. Marzaro, *Epistemologie*, cit., 879.

²⁹ M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit.

³⁰ Interessante e accurata risulta la ricostruzione degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa sul tema di G. Tulumello, *Interesse paesaggistico e interesse ambientale: due interessi in conflitto?*, in W. Cortese (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, cit., 87, a cui si rimanda.

D'altra parte, l'interpretazione giurisprudenziale che ha seguito detta impostazione ha portato a uno scolorimento del paesaggio all'interno di altri ambiti normativi, ossia di volta in volta quello urbanistico, quello di protezione delle matrici ambientali e della biodiversità e quello culturale.

Parimenti, l'assunzione del parametro dinamico a fini definitivi da parte del legislatore del Codice ha trasformato il paesaggio in un valore più che in un ambito di competenze amministrative. Si fatica invero a comprendere come la definizione di cui all'art. 131 del Codice sia sufficientemente ampia e precisa da ricomprendere insieme elementi naturalistici quali i ghiacci e circhi glaciali, i vulcani e le zone boschive (art. 142 del Codice) e elementi frutto dell'azione antropica quali le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza e i centri storici urbani (art. 136 del Codice).

Il richiamo a luoghi, beni o porzioni naturali che siano espressivi di identità nazionale di cui all'art. 131 del Codice risulta parziale in quanto eccessivamente legata alla tutela di beni culturali e non comprendente tutti quei beni paesaggistici che, sebbene non dotati di un particolare carattere storico o geografico, sono apprezzabili in quanto funzionali alla vita umana (si considerino, a titolo esemplificativo, i territori costieri, i fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua citati alle lettere a) e c) dell'art. 142, comma 1 del Codice).

Il senso definitorio della tutela non si può ritrovare esclusivamente nella protezione del valore estetico di tali beni, né nei caratteri identitari di cui parla l'art. 131 del Codice, perché nell'insieme sono ricompresi anche luoghi in cui la presenza umana non è contemplata, se non in minima parte (si pensi ai ghiacciai, ai circoli glaciali, ai vulcani e alle zone umide).

Laddove la dinamica relazionale uomo-natura fosse invece da intendersi in senso di protezione di beni naturali nei confronti dell'intervento umano, allora non vi sarebbe alcuna distinzione tra interesse ambientale e interesse paesaggistico, posto che tutte le norme di diritto ambientale possono essere intese quali disposizioni contenenti comandi diretti al corpo sociale e alle amministrazioni pubbliche in funzione di limitazione o modificazione di quelle attività capaci di alterare l'ecosistema in cui esse sono realizzate. Il quadro si complica ulteriormente considerando che la Convenzione del 2000 indica come oggetto di valorizzazione paesaggistica non solo le zone e gli ambiti *“che possono essere considerati eccezionali”* ma anche quelli *“della vita quotidiana e i paesaggi degradati”*³¹. Il senso della previsione – di forte e positiva connotazione socio-democratica – è quello di non concentrare le risorse della valorizzazione paesaggistica agli ambiti già considerati esteticamente pregevoli ma di occuparsi anche di migliorare gli ambiti meno qualificati o deteriorati. La specificazione ha una valenza essenzialmente urbanistica, mirando a orientare le scelte pianificatorie di sviluppo urbano verso una sempre maggiore inclusione sociale delle periferie nel centro

³¹ Convenzione di Firenze, art. 2.

della vita culturale cittadina³². Sebbene l'intento della previsione sia particolarmente pregevole, non altrettanto lo è la sua capacità di definire i contorni di cosa debba intendersi per paesaggio, almeno laddove non si consideri il paesaggio urbano coincidente con l'intero territorio urbanizzato di un dato comune.

Le menzionate criticità spingono a sondare nuovi percorsi argomentativi all'interno dei quali leggere un rinnovato e moderno concetto di paesaggio, anche al fine di ricondurre a unità le differenti accezioni proposte nel testo costituzionale, nella Convenzione e nel Codice. In questo esercizio, è utile partire dalla recente riforma costituzionale.

4. Elementi incidenti sulla ridefinizione del concetto giuridico di paesaggio

4.1. La riforma costituzionale

Ponendo l'attenzione sul nuovo dettato costituzionale, il primo dato rilevante – lo si è detto – concerne l'individuazione di uno spazio autonomo per l'ambiente nella parte della Costituzione legata ai diritti fondamentali. Ciò porta a eliminare la posizione di subordinazione della nozione giuridica di ambiente e della protezione costituzionale dei suoi strumenti di tutela e valorizzazione, rispetto a quegli interessi che per anni ne avevano garantito protezione, ossia la salute e, appunto, il paesaggio.

Ne consegue la ridefinizione dei contorni degli interessi menzionati, i quali vanno ora letti quali distinti e dunque potenzialmente concorrenti o confliggenti, a seconda delle circostanze³³. Si condivide invero l'opinione di chi ritiene che l'introduzione del terzo comma dell'art. 9 non sia stata effettuata con l'intenzione di restringere il campo applicativo della funzione di tutela/valorizzazione paesaggistica³⁴; nondimeno, si ritiene che l'enunciazione della valenza costituzionale dell'ambiente inteso quale 'ecosistema', 'biodiversità'³⁵ provochi indirettamente una rideterminazione delle caratteristiche proprie

³² Il punto è messo in evidenza, tra gli altri, in G.F. Cartei, (a cura), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; D. M. Traina, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in *Federalismi.it*, n. 30/2020; G.L. Conti, *Dal paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, cit.

³³ Conflitto che è rappresentato con particolare efficacia in S. Amorosino, "Nobiltà" (dei proclami politici) e "miseria" (dell'amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 497. Utile anche uno sguardo al documento pubblicato il 25 ottobre 2022 dal Fondo per l'Ambiente Italiano, Legambiente e WWF Italia intitolato "Paesaggi rinnovabili", contenente dodici proposte per la composizione del conflitto tra emergenza climatica e protezione dei territori. Il documento è consultabile al sito <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/paesaggi-rinnovabili/>; ultimo accesso effettuato in data 10 aprile 2023.

³⁴ M. Delsignore - A. Marra - M. Ramajoli, *La riforma costituzionale*, cit., spec. 7 e ss.

³⁵ Per comodità di lettura, si riporta di seguito il testo del riformulato articolo 9 della Costituzione: "[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. [3.] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

dell'interesse paesaggistico, da ritrovarsi – se non in opposizione – in una dinamica di autonoma separazione da quello ambientale³⁶.

Pare che l'operazione apporti benefici sistematici considerevoli: l'affermazione della necessità di concepire l'ambiente e il paesaggio quali concetti vicini e convergenti non risolve il conflitto di interessi che si provoca laddove, ad esempio, in ragione della transizione energetica, si pianifichi l'installazione di un parco eolico o fotovoltaico³⁷ oppure nel caso in cui, al fine di promuovere la mobilità sostenibile, si determini di realizzare una linea ferroviaria ad alta velocità ed efficienza energetica, attraverso una valle montana. Anzi, lo scolorimento di un aspetto della questione nell'altro porta con sé il rischio di far prevalere un interesse senza che sia stata prestata adeguata considerazione a tutti gli aspetti in gioco, indipendentemente dalla determinazione finale che venga assunta. Sottolineare, per contro, il potenziale conflitto fra gli interessi menzionati, reso evidente dalle esemplificazioni proposte, porta a riconoscere con un certo grado di realismo la diversa conformazione degli interessi che devono essere considerati nell'ambito di tali decisioni – rese sempre più frequenti e urgenti in occasione della corrente emergenza climatica e ambientale.

Un secondo profilo merita attenzione. Pare doversi sottolineare come l'introduzione di un oggetto di protezione quale l'ambiente, distinto dalla produzione e diffusione di cultura, in quanto individuato ontologicamente come qualcosa che è altro dall'umanità³⁸, abbia scardinato l'armonia che era possibile individuare all'interno dell'art. 9 Cost., tra disposizioni tutte rivolte a valorizzare il complesso di espressioni del pensiero e di manifestazioni di conoscenza del popolo-Nazione. Viene a crearsi una cesura tra i primi due commi dell'art. 9 Cost. da un lato, che riguardano una dinamica umana di forte carattere socio-culturale, nella quale si ricomprende il paesaggio, e il terzo comma dall'altro lato, che invece si occupa di tutto ciò che è 'altro'³⁹, ossia gli elementi naturali e animali che compongono la biosfera.

Venuta meno l'uniformità di contenuto garantita dal filo rosso dello sviluppo culturale, ciascuna proposizione viene ridimensionata in uno spazio definito, nel quale il paesaggio sembra legarsi ancor più

³⁶ Afferma in proposito F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione*, cit., che “pure il paesaggio, collocato in un comma separato dell'art. 9, Cost., va ora considerato in termini di «alterità» rispetto all'ambiente, impegnando l'interprete a censire i momenti di collegamento unitamente alle ragioni di distinzione-autonomia-separazione e ai criteri di ordinazione gerarchica tra i due valori (ove vengano in evidenza le pretese dell'ambiente, in particolare, parrebbe che la tutela integrale del paesaggio possa recedere)”, 22.

³⁷ Su cui si incentra in modo particolarmente incisivo P. Carpentieri, *Paesaggio contro ambiente*, nota a Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2005, n. 971, in *Urb. app.*, 2005, 931. Ma si veda anche N. Olivetti Rason, *La natura e il paesaggio nel diritto costituzionale*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, cit., 59, spec. 147 ss.

³⁸ Nel dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati in tema di “*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*” si riconosce come “*la tutela del «paesaggio» costituzionalmente sancita dall'articolo 9 [sia] stata declinata dalla giurisprudenza costituzionale come tutela paesaggistico-ambientale con una lettura «espansiva». In tale prospettiva l'ambiente si configura non come mero bene o materia competenzaale bensì come valore primario e sistemico*”, p. 7

³⁹ Nell'accezione di F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

strettamente alla tutela del “*patrimonio storico e artistico della Nazione*”, secondo la suddivisione tra *genus* ‘patrimonio culturale’ e *species* ‘beni culturali’ e ‘beni paesaggistici’ che si ritrova nel corpo normativo in tema di conservazione e fruizione del patrimonio culturale immateriale⁴⁰.

Il paesaggio si caratterizza così in maniera ancor più definita rispetto al passato come un fenomeno sociale, appartenente alla sfera immateriale della cultura, di cui la Repubblica si impegna a garantire la protezione, la fruizione e l’insegnamento, la cui tutela e valorizzazione richiedono strumenti giuridici distinti da quelli che l’ordinamento è in grado di offrire per prevenire, mitigare o risarcire l’aggressività umana nei confronti della natura.

Una considerazione ulteriore riguarda, poi, la modifica dell’art. 41 Cost.: la riforma ha introdotto l’ambiente quale limite della libera attività economica (comma 2) e oggetto di programmi e controlli di indirizzo e coordinamento della medesima (comma 3), senza nulla specificare con riferimento al paesaggio.

Similmente a quanto avvenuto in occasione del Titolo V, occorre domandarsi quale significato abbia il silenzio del legislatore costituzionale, alla luce dell’esistenza, nel nostro ordinamento, di previsioni di legge che già limitano l’attività economica – e per il vero anche le modalità di godimento del diritto di proprietà⁴¹ – in funzione della tutela e della valorizzazione del paesaggio.

Escludendo che il legislatore costituzionale abbia inteso l’ambiente e il paesaggio come due facce della stessa medaglia, e dunque come concetti interscambiabili (in quanto ciò contrasterebbe con l’autonomia acquisita dal concetto nell’art. 9 Cost.), e volendo individuare una motivazione della modifica che vada oltre il mancato coordinamento tra previsioni, non resta che considerare come significativa l’assenza del paesaggio nel novero degli interessi che possono fraporsi alla libera iniziativa economica privata.

⁴⁰ Si fa riferimento in particolare alla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e ambientale firmata a Parigi il 16 novembre 1972, dai Paesi aderenti all’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) e resa esecutiva dalla legge 6 aprile 1977, n. 184 e alla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003, resa esecutiva dalla legge 27 settembre 2007, n. 167, nonché alla legge 8 marzo 2017, n. 44, Modifiche alla legge 20 febbraio 2006, n. 77, concernenti la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale e all’art. 167 TFUE. In dottrina, contributi essenziali per un approfondimento sul punto risultano quelli di M. Ainis - M. Fiorillo, *I beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, II, 1449; S. Cassese, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 7, 781; L. Casini, « *Le parole e le cose* »: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale, nota a sentenza della Corte Cost., 17 luglio 2013, n. 194, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 3, 257; Id., *Patrimonio culturale e diritti di fruizione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 657; R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 2016, 495; V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della ‘proprietà’ e dei ‘beni’*, Torino, 2022; A. Bartolini, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 995.

⁴¹ Motivo per cui pare interessante approfondire altresì come il modificato articolo 9 Cost. si relazioni con l’art. 42 Cost., non intercettato dalla riforma. Sulle tipologie dei vincoli di inedificabilità nel diritto urbanistico per ragioni connesse alla tutela paesaggistica si rimanda alla trattazione contenuta in P. Urbani - S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, III ed., Torino, 2004, 270 ss. e di P. Dell’Anno, *Manuale di diritto ambientale*, IV ed., Padova, 2003, 224 ss.

Non si può ritenere che con la riforma si sia inteso consentire lo svolgimento di attività economiche in contrasto con il paesaggio, che come da consolidata giurisprudenza costituzionale riveste un carattere primario ed essenziale⁴². Tuttavia, pare possibile affermare come la mancata introduzione di tale interesse nell'art. 41 Cost. sia coerente sia con l'impossibilità di assimilarne la tutela all'esclusiva applicazione della c.d. 'opzione zero' rispetto alla realizzazione di progetti e programmi o allo strumento tramite il quale adottare politiche c.d. *'Not In My Back Yard'* sia con la contrapposta esigenza di contribuire ad apportare valore al progetto realizzando rispetto al sul contesto.

In proposito, la stessa giurisprudenza amministrativa ha di recente riconosciuto come (i) le valutazioni amministrative di compatibilità paesaggistica non possano limitarsi a rilevare la novità di un intervento sul preesistente, “[p]osto che qualsiasi nuova opera è suscettibile di generare un impatto visivo sul paesaggio circostante, ovvero una sua alterazione”⁴³; (ii) la loro motivazione debba ritenersi insufficiente ove esprima una “generica incompatibilità” basata su “valutazioni apodittiche e stereotipate”, dovendo piuttosto “specificare le ragioni del rigetto dell'istanza ovvero esplicitare i motivi del contrasto tra le opere da realizzarsi e le ragioni di tutela dell'area interessata dall'apposizione del vincolo (sia in relazione al vincolo che ai caratteri del manufatto)”⁴⁴; (iii) l'espressione di un diniego richieda, “in applicazione del principio di leale collaborazione”, la formulazione di “eventuali soluzioni progettuali assentibili”⁴⁵.

La tutela dell'interesse paesaggistico viene in tal modo ad assumere un carattere propositivo, in termini di contribuzione all'individuazione della soluzione progettuale migliore per l'inserimento di un'opera di interesse economico o di interesse pubblico all'interno di un dato contesto (naturale o urbano), nell'ambito di un bilanciamento che deve tener conto di esigenze contrapposte, delle quali alcune – come quella dell'approvvigionamento energetico – sono politicamente sentite come particolarmente urgenti in un certo momento storico⁴⁶.

⁴² Oltre alle già citate sentenze Corte Cost., n. 94/185, n. 359/1985, n. 151/1986, si veda la più recente pronuncia Corte Cost., 19 dicembre 2022, n. 951; nella giurisprudenza amministrativa, affermano il carattere fondamentale dell'interesse paesaggistico “con conseguente primazia sugli altri interessi, pubblici e privati, del pari considerati dalla Costituzione, ma non annoverati fra i principi fondamentali” la pronuncia del Tar Campania, Napoli, sez. VII, 7 novembre 2022, n. 6909 e le recenti sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV 31 marzo 2022, n. 2371 e 2 settembre 2022, n. 7674.

⁴³ Si veda Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696; allo stesso modo, Tar Puglia, Bari, sez. II, 25 gennaio 2023, n. 161.

⁴⁴ *Ex multis*, Tar Sardegna, sez. II, 1 ottobre 2021, n. 677; Tar Veneto, sez. II, 27 maggio 2022, n. 809; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 5 maggio 2022, n. 1010; 19 maggio 2022, n. 1153, ove si afferma che “L'esistenza di un vincolo paesaggistico non preclude, per ciò stesso, l'installazione di un impianto di telecomunicazioni, bensì impone una valutazione più rigorosa (che deve tradursi in una motivazione effettiva e non tautologica) degli aspetti di compatibilità paesaggistica”; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 2 novembre 2022, n. 6808.

⁴⁵ Cons. Stato, sez. VI, 24 marzo 2014, n. 1418, Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 7 febbraio 2022, n. 169.

⁴⁶ È così che, in un caso vertente sulla legittimità dell'autorizzazione rilasciata per la realizzazione di pale eoliche su un sito di interesse culturale, il Consiglio di Stato ha affermato che, stante l'impossibilità di graduare gerarchicamente interessi costituzionalmente tutelati, “L'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale non ha, nel caso concreto, il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente

4.2. Il paesaggio urbano

Quale fatto umano, immateriale e, in questo senso, soggettivo⁴⁷, il paesaggio risente dei movimenti dei popoli e della connotazione culturale che gli stessi vi riversano. Per questa ragione, oggi non pare possa parlarsi di paesaggio senza riferirsi al luogo in cui la maggioranza della popolazione mondiale vive, ossia la città⁴⁸.

Che il paesaggio possa avere una connotazione prettamente urbana lo si rileva anzitutto dalla già citata Convenzione europea del paesaggio, che sottolinea il carattere umano del paesaggistico, che viene ad essere esclusivamente tramite la percezione di un territorio: si afferma che *“il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante per la qualità di vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati come in quelli di grande qualità, nei luoghi considerati come eccezionali, come in quelli di vita quotidiana”*⁴⁹.

Coerentemente con tale premessa, la Convenzione estende il proprio ambito di applicazione agli *“spazi naturali, rurali, urbani e periurbani”* (si veda l'articolo 2).

Anche nel Codice si rinvengono tracce di 'paesaggio urbano', laddove si sottopongono a tutela *“le ville, i giardini e i parchi (...) che si distinguono per la loro non comune bellezza”*⁵⁰ e *“i centri ed i nuclei storici”*⁵¹.

Numerose sono, poi, le previsioni contenute in leggi, decreti e regolamenti edilizi comunali che fanno riferimento al medesimo concetto per intendere l'interesse a proteggere l'ordinato e coerente incidere di complessi edilizi, di cui è espressione, ad esempio, l'uniformazione delle tonalità cromatiche di edifici (come avviene per il regolamento sull'ornato urbano ischitano)⁵², la necessità di ottenere un'autorizzazione comunale alle affissioni⁵³, le valutazioni di inserimento all'interno del contesto morfologico urbano di interventi strutturali che introducano elementi innovativi quali sopraelevazioni

la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone”. Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. Dal canto suo, il legislatore ha di recente promosso normative volte a semplificare l'iter amministrativo dell'approvazione di impianti volti alla produzione di energia rinnovabile e ad ampliare le aree considerate *ex se* idonee ad accoglierli. Si vedano in particolare la L. 27 aprile 2022, n. 34 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 1 marzo 2022, n. 17 (“Decreto Energia”) e il D.L. 17 maggio 2022 n. 50 (“Decreto Aiuti”) che riformula in senso additivo le categorie di aree individuate dal D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199.

⁴⁷ L'accezione soggettiva del paesaggio è particolarmente approfondita, anche in relazione alla sua origine nell'elaborazione di Predieri, in G.L. Conti, *Dal paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, cit.

⁴⁸ Impressionanti in proposito sono i dati forniti dallo United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) nel *World Cities Report 2020*, disponibile al sito https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf.

⁴⁹ Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, Preambolo. È stato affermato che la Convenzione *“risponde alla domanda sociale di qualità della vita quotidiana come bisogno immediato delle popolazioni ed espressione giuridica delle comunità locali”*. M. Venturi Ferriolo, *Percepire paesaggi*, cit., 151.

⁵⁰ Art. 136, comma 1, lett. b) Codice.

⁵¹ Art. 136, comma 1, lett. c) Codice.

⁵² Si veda Tar Campania, sez. VI, 3 giugno 2009, n. 3039.

⁵³ Su cui art. 1, l. 18 marzo 1959, n. 132; Cons. Stato, sez. V, 29 ottobre 1992, n. 1096; Tar Emilia Romagna, Parma, 27 aprile 1999, n. 229.

con allineamenti di gronde, balconi, logge, lucernari o aperture a pozzo⁵⁴, la protezione di viali alberati⁵⁵ e di spazi verdi a fruizione collettiva⁵⁶, nonché la tutela del c.d. *sky line* urbano, inteso come percezione visiva di insieme in funzione di “*salvaguardia del paesaggio urbano dato dagli edifici presenti (...) nei loro rapporti spaziali orizzontali e verticali*”⁵⁷.

Forte è, in tutte le accezioni sopra richiamate, la caratterizzazione in senso percettivo del paesaggio urbano e la conseguente valutazione di coerenza di nuovi interventi rispetto al tessuto architettonico preesistente, espressi in termini di “*continuità del paesaggio urbano [e] coerenza compositiva dell’ambito considerato*”⁵⁸, “*sintonia con l’ambiente circostante*” attraverso il “*rispetto dei punti panoramici e della morfologia del terreno*”⁵⁹, “*unitaria composizione urbanistica*”, che si ottiene attraverso la realizzazione o la conservazione di sequenze di edifici che costituiscono “*tipici esempi di un’ampia e respirata costruzione di paesaggio urbano in senso storico e tradizionale*”, formanti “*singolarmente e nel loro coordinato insieme complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico tradizionale*”⁶⁰.

Parimenti e per converso, vengono configurati in termini di parametrizzazione rispetto a canoni di adeguatezza architettonica rispetto al “*volto complessivo del paesaggio urbano locale*”⁶¹ gli interventi di riqualificazione del territorio⁶².

È dunque possibile affermare, anche alla luce della menzionata casistica, che all’interno della dimensione urbana il paesaggio assuma un valore che passa attraverso la percezione della coerenza morfologica-architettonica dell’insieme del costruito, in base alla quale devono essere valutati i nuovi interventi

⁵⁴ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8974; Cass. Civ., sez. II, 22 ottobre 2021, n. 29584; Cons. Stato, sez. II, 4 maggio 2022, n. 3488.

⁵⁵ Su cui pare interessante la pronuncia Tar Piemonte, sez. II, 1 ottobre 2020, n. 584, in cui l’interesse pubblico di un viale alberato viene riconosciuto per “l’architettonica disposizione degli alberi, la ricchezza del verde che li definisce, l’unitaria composizione urbanistica che fa di essi, oltretutto, tipici esempi di un’ampia e respirata costruzione di paesaggio urbano in senso storico e tradizionale, costituiscono singolarmente e nel loro coordinato insieme complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico tradizionale”.

⁵⁶ Si vedano, *inter alia*, Tar Lombardia, Milano, sez. II, 15 maggio 2020, n. 825, in cui si riconduce a una finalità propria del piano regolatore comunale la “creazione di spazi verdi e boscati a fruizione collettiva, con la ricostruzione di una rete continua di percorribilità pedonale e ciclabile, evitando che tali spazi si riempiano del continuum edificato che caratterizza gran parte del paesaggio urbano di Lissone”; Tar Lazio, Roma, sez. II, 9 giugno 2008, n. 5660, ove si analizza la coerenza con il paesaggio urbano di un “tessuto connettivo che permette una unitarietà figurativa prevalente”, individuata –“nell’organizzazione del ‘sistema parchi’, all’interno del quale ricadono percorsi ciclabili, parcheggi, sevizi, percorsi attrezzati e cinque parchi urbani ottenuti attraverso l’unificazione delle zone di verde pubblico già previste nel PRG e del verde pubblico imposto con il presente piano internamente ai comparti”.

⁵⁷ Tar Toscana, sez. III, 30 gennaio 2018, n. 154.

⁵⁸ Tar Lombardia, Milano, sez. III, 18 gennaio 2002, n. 112 in riferimento a una nuova edificazione in una piazza storica del comune di Milano.

⁵⁹ Tar Campania, Salerno, sez. I, 4 luglio 2014, n. 1195 con riferimento al piano paesaggistico del Cilento costiero.

⁶⁰ Tar Piemonte, sez. II, 1 ottobre 2020, n. 584.

⁶¹ Cons. Stato sez. VI, 28 dicembre 2000, n. 7034.

⁶² Tar Campania, Napoli, sez. IV, 25 febbraio 2011, n.1178, ove si valuta il “contrasto in via immediata con la destinazione della zona” di un nuovo tessuto produttivo.

costruttivi, sia in senso protettivo dell'uniformità preesistente, sia in senso di miglioramento dei canoni strutturali propri delle aree più degradate⁶³.

Valore, questo, che presenta caratteri, problematiche e necessità di protezione autonome e distinte rispetto a quelle proprie del c.d. 'ambiente urbano', espressione che – alla luce della distinzione costituzionalmente rilevante tra i due concetti, per come sopra delineata – assume una valenza legata all'impatto che gli interventi costruttivi hanno sul tessuto urbano preesistente in termini di impatto acustico, mobilità urbana, inquinamento dell'aria e del suolo⁶⁴.

Proprio l'analisi delle differenti problematiche di interesse pubblico che un intervento costruttivo comporta induce a sottolineare la distanza esistente tra le questioni attinenti alla valenza estetica del costruito rispetto alle esigenze di riduzione dell'inquinamento e del congestionamento prodotte da interventi insediativi. Laddove la problematica urbana si ponga in termini di percezione degli aspetti visivi dell'intervento, si tratterà di una questione relativa alla tutela del paesaggio urbano. Ove invece un intervento edilizio venga in rilievo in quanto comportante un incremento insediativo, con conseguente innalzamento dell'impatto umano sull'equilibrio preesistente, allora si configurerà una tematica di ambiente urbano⁶⁵.

⁶³ Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 16 agosto 2018, n.1989, secondo cui "l'impatto dell'intervento edilizio si misura prendendo in considerazione, non solo l'aggravio del fabbisogno di infrastrutture e servizi che esso induce, ma anche l'alterazione del paesaggio urbano che esso comporta sul piano morfologico-architettonico. La linea di demarcazione tra nuova edificazione e ristrutturazione, in relazione alla quale assume rilievo il rispetto o meno della sagoma, afferrisce proprio alla tutela del paesaggio, che è valore costituzionale, per il quale s'impone una disciplina uniforme in ambito nazionale (ex art. 9 Cost.)".

⁶⁴ Così pare debbano essere lette le pronunce giurisprudenziali TRGA Bolzano, sez. I, 8 ottobre 2019, n. 232; Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 2019, n. 7653; Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 24 dicembre 2019, n. 1092; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 12 novembre 2020, n. 2139; sez. II, 1 giugno 2020, n. 980; Tar Emilia Romagna, Perugia, sez. I, 9 settembre 2020, n. 406 ove si afferma che "La funzione di pianificazione urbanistica può comportare limitazioni agli insediamenti commerciali nel perseguimento dell'interesse pubblico ad un ordinato assetto del territorio ed alla tutela dell'ambiente urbano". Si veda altresì Tar Lazio, Roma, sez. II, 5 giugno 2019, n. 7230, secondo cui "la nozione di ambiente urbano prende in considerazione una o più zone della città interessate dal potere comunale di programmazione, nel cui ambito assumono rilevanza la conformazione del territorio, il pregio storico-artistico dell'area, le attività commerciali ivi insediate ed insediabili ed il carico umano ad esse riconducibile".

⁶⁵ Pare che le considerazioni qui svolte siano supportate da affermazioni ritrovabili in dottrina circa la valenza del paesaggio ove inteso nell'ottica della pianificazione territoriale. Ci si riferisce in particolare all'analisi svolta da G.D. Comperti, *Piani paesaggistici*, cit., e da G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit., 703, ove l'A. sottolinea che "l'importanza assegnata all'integrazione scaturisce direttamente dalla correlazione tra il paesaggio ed il territorio. Il riferimento alle aree interessate da trasformazioni urbanistiche ed infrastrutturali, da un lato, riduce ogni dubbio sulla estendibilità nell'ottica del Consiglio di Europa della disciplina ambientale a tutte le zone del territorio (...), dall'altro lato, chiarisce che le distinzioni tra le discipline del governo del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, presenti nella tradizione giuridica italiana, risultano, invece, in larga misura estranee ai principi ispiratori della Convenzione", 715. Risultano poi fondamentali per ricostruire la dinamica delle matrici paesaggistica e urbanistica nella pianificazione i contributi di P. Urbani, *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell'assetto territoriale delle aree metropolitane*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, 609; Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Le Regioni*, 1986, 665; G. Pagliari, *Piani urbanistici e piani paesaggistici il progetto di paesaggio*, in *Dir. Econ.*, 2009, 595; P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 51.

4.3. Paesaggio e sviluppo sostenibile

Ulteriore fondamentale dimensione nella quale il fenomeno della valutazione paesaggistica va oggi osservato è quella dello sviluppo sostenibile, che si manifesta con forza ove la pianificazione di attività utili al progresso tecnologico ed economico di una nazione si scontri con esigenze di preservazione dell'esistente.

L'accostamento tra i due concetti è giuridicamente ambiguo e può portare a fraintendimenti: affermare che la tutela del paesaggio sia coerente con la prospettiva dello sviluppo sostenibile non significa orientare le scelte amministrative verso una necessaria preclusione di interventi modificativi. Anzi, proprio esigenze coerenti con il concetto normativo di sostenibilità⁶⁶, quali il reperimento di materie prime da meccanismi di energia circolare o l'approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili spesso richiedono interventi impiantistici che si scontrano con il carattere conservativo proprio della tutela dell'interesse paesaggistico. Si richiede pertanto uno sforzo ulteriore nell'individuare una valenza giuridica propria del paesaggio sostenibile.

Anzitutto, è pacifica l'affermazione secondo cui il principio dello sviluppo sostenibile, ove applicato alla problematica paesaggistica, porti, da un lato, a sottolineare l'esigenza di uguaglianza e di giustizia sociale nell'accesso alla cultura e, dall'altro lato a considerare la sostenibilità economica delle azioni di conservazione⁶⁷. In questo senso, il valore sociale del paesaggio si ritrova nel valore pedagogico che la fruizione delle bellezze naturali e del territorio quale parte della storia di una civiltà è capace di apportare⁶⁸, anche in quanto modalità in cui può essere pienamente sviluppata la persona umana e che perciò giustifica l'intervento della Repubblica a rimuovere, ai sensi dell'art. 3, comma 2, ogni ostacolo di ordine economico e sociale che riducano di fatto la possibilità di tutti di goderne appieno⁶⁹.

⁶⁶ I cui tratti essenziali si possono ritrovare – senza alcuna pretesa di esaustività, data la numerosità dei commenti sul tema – nei contributi di F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit.; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2010, 13; M. Bombardelli, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 991; V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 209; F. Fracchia - F. Mattassoglio, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 121; M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco - A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 425; G.F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013; S. Valaguzza, *Sustainable development in public contracts. An Example of strategic regulation*, Napoli, 2016.

⁶⁷ Il punto è sottolineato in Corte Cost., 5 giugno 2003, n. 196.

⁶⁸ Così G. Pagliari, *Piani urbanistici e piani paesaggistici: il progetto di paesaggio*, in W. Cortese (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, cit., 122; P. Mantini, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 207; C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, cit.; E. Boscolo, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. app.*, 2008, 797; G.L. Conti, *Dal paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, cit.

⁶⁹ Con le parole di Predieri, "Il vedere, dunque, l'azione sul paesaggio, forma dell'ambiente intesa come spazio visibile, e l'azione per l'ambiente salubre come i due cardini delle risposte (o dei conati di risposta) alle esigenze attuali di una società industriale complessa, quale è la nostra, che sente la necessità di uno spazio o di un ambiente tali che la persona sia sviluppata e non conculcata, corrisponde ad un'orditura che si ritrova nel tessuto normativo costituzionale, tanto nelle norme sullo Stato-comunità, quanto in quelle sullo Stato-apparato e che si incentra nella supernorma dell'art. 3,

Ancor più significativa pare, poi, la funzione di protezione che la tutela paesaggistica assume nell'ottica dello sviluppo sostenibile, ove si focalizzi l'attenzione sulla necessità di preservare la possibilità che le future generazioni possano godere, al pari di quelle attuali, di quei valori immateriali che contribuiscono a generare senso di quiete e piacere tramite la percezione sensitiva. Vengono così ricompresi in termini protettivi, la regolarità di un porticato urbano, il colpo d'occhio di una costiera rocciosa, la vista di un ghiacciaio o la placidità di un corso d'acqua.

Ove poi – come pare possibile entro i confini che a breve verranno delineati – si voglia includere nello spettro di protezione anche la percezione non solo visiva della coerenza del territorio circostante ma anche quella propria di altri sensi che contribuiscono a definire un canone estetico capace di conferire sensazioni di piacere al percettore, si troveranno un valore e un'esigenza di protezione – distinti da quelli relativi alla tutela di *habitat* ed ecosistemi – anche dei profumi di un bosco o della quiete uditiva che è propria di un ambiente lacustre rispetto allo sferragliare di un treno o alle vibrazioni di un martello pneumatico.

Si comprende così che ciò che diviene oggetto di protezione paesaggistica in base alla sua percezione 'estetica' è la percezione della sua sopravvivenza all'aggressione dello sviluppo tecnologico. Il valore sostenibile del paesaggio si ritrova perciò nella conservazione dell'esistente e di ciò che ha un valore storico-tradizionale, rispetto all'avanzare dell'evoluzione umana e del consumo di risorse planetarie. In tale prospettiva, la nozione giuridica di paesaggio assume un peculiare valore di difesa della memoria storica di un tempo che, ove non tutelato, sarebbe cancellato dalle esigenze di progresso⁷⁰.

5. I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio

Pare utile tentare una ricomposizione alla luce della disamina svolta.

Il dettato costituzionale indica la necessità di tenere separati i concetti di ambiente e paesaggio, sottolineando la forte caratterizzazione socio-culturale dello stesso, quale “*«opera della mente» oververosia «(...) cultura proiettata su montagne, oceani, foreste, vulcani e deserti»*”⁷¹.

Parimenti, l'obbligatorietà di includere nel concetto di paesaggio il suo modo di porsi nell'ambito urbano, porta a valorizzare l'elemento percettivo quale dato definitorio essenziale, in relazione alla coerenza di insieme nel quale si inserisce un possibile nuovo intervento umano.

comma 2 e nelle proiezioni più specifiche di riconoscimento di situazioni soggettive e di promozioni di attività pubbliche nelle due aree dell'art. 9 e dell'art. 32. Che sono, ad un tempo, indicatori e indirizzi da correlarsi alle disposizioni organizzatorie e procedurali dell'art. 117 Cost”, 510.

⁷⁰ S. Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento. La battaglia dell'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2015, 242.

⁷¹ G.D. Comporti, *Piani paesaggistici*, in *Enc. Dir., Annali*, Milano, 2012, 1047, 1048, citando a sua volta R. Bodei, *Paesaggi sublimi. Gli uomini davanti alla natura selvaggia*, Milano, 2008, 19.

Proseguendo nel ragionamento, è emerso come la percezione, ove letta nel prisma della sostenibilità, abbia ad oggetto quel valore che l'ordinamento si impegna a preservare per le future generazioni consistente nella difesa della memoria storica di un luogo rispetto alle esigenze di progresso.

Le direttrici appena richiamate portano a individuare un concetto di paesaggio lontano da una concezione meramente monumentale dello stesso, eppure fondato sulla percezione quale elemento caratterizzante il dato prettamente umano del fenomeno.

Dalla Convenzione del 2000 si trae l'ulteriore importante indicazione per cui la percezione del paesaggio non possa più essere solamente relativa all'apprezzamento estetico di un oggetto rispetto a un dato tradizionale canone di bellezza ma sia definizione nel *“territorio che una comunità avverte nel tempo come espressivo di senso e rispetto al quale essa ha maturato un rapporto identitario”*⁷².

In tale ottica, l'interazione tra gli esseri umani e territorio cessa di essere l'oggetto di osservazione del fruitore del paesaggio, così come lo descrive l'art. 131 del Codice, per divenire la descrizione del processo creativo stesso attraverso il quale il paesaggio viene individuato e modificato⁷³. Il processo di identificazione avviene in via legislativa o amministrativa, anche attraverso dinamiche che prevedono forme di contribuzione dal basso (ad esempio tramite partecipazione alla pianificazione)⁷⁴ che fondano *“una sorta di diritto individuale al paesaggio (...) e che si scandisc[ono] secondo le logiche misteriose di una creativa*

⁷² E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. la tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giustamm.it*, n. 5/2016. Il valore politico del paesaggio si ritrova espresso in valore politico C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, cit., ove l'A. sottolinea che *“Il paesaggio annoda in un unico intreccio numerose questioni: il rapporto fra politica, cultura e democrazia; conflitti fra interessi pubblici e loro gerarchie di valore, più o meno mobili; contiguità funzionali (paesaggio e ambiente, paesaggio e governo del territorio, con i relativi piani) e separazioni soggettive (stato, regioni, province e città metropolitana, comuni); caratteri della funzione di governo e di amministrazione, con l'emersione di situazioni di conflitto di interessi riferibili non più ai titolari di funzioni pubbliche, ma alle istituzioni come tali”*.

⁷³ Evidente è il collegamento con i procedimenti 'dal basso' attraverso i quali la comunità partecipa al processo amministrativo decisionale, contribuendo all'individuazione dell'oggetto di tutela e/o di valorizzazione (di qui la connotazione, da più parti proposta, di paesaggio in termini di bene comune). Sul punto, E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio*, cit.; G. Severini, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in S. Battini - L. Casini - G. Vesperini - C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 15.

⁷⁴ Si veda in particolare sul punto G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit., ove l'A. evidenzia una differenza di impostazione tra Codice e la Convenzione circa il peso attribuito alla collettività locale *“nel processo preordinato alla individuazione del paesaggio ed alla determinazione delle politiche che lo riguardano. Nel lessico del Codice il carattere sociale del paesaggio costituisce un dato semantico inespresso e assorbito dalla sua dimensione culturale. La disposizione di cui all'articolo 131, anche nella versione da ultimo introdotta nel Codice, individua nel paesaggio «il territorio espressivo di identità». L'identità cui allude il Codice, tuttavia, non comprende in alcun modo l'identità locale, ma unicamente quella nazionale — richiamata, del resto, dalla stessa disposizione e declinabile nel significato di memoria della comunità nazionale”*. Viene in ogni caso considerata una *“funzione cruciale”* quella svolta dal *“coinvolgimento della collettività nei processi di pianificazione destinato a connotare in senso partecipativo l'intero processo di definizione della disciplina paesaggistica”*, anche secondo quanto affermato dalle Recommendations CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention adottate il 6 febbraio 2008 ai sensi dell'art. 15, lett. b dello Statuto del Consiglio d'Europa.

*sussidiarietà, perché i paesaggi non possono che essere oggetto di scelte collettive che competono alle collettività che hanno la ventura di abitare un determinato luogo*⁷⁵.

Si apre così uno spiraglio per ricondurre a unità i beni paesaggistici elencati agli articoli 136 (chiaro retaggio della concezione estetico-monumentale del paesaggio⁷⁶) e 142 del Codice (ispirata a una concezione fortemente naturalistica⁷⁷): fermo restando che una tale differenza di impostazioni tra norme definitorie e una così marcata sovrapposizione rispetto ad altre aree di disciplina (ossia quella ambientale e quella storico-culturale) porta a ritenere urgente una loro rivisitazione, un minimo comun denominatore dei beni ivi elencati si ritrova nell'esigenza di protezione della percezione pubblica di assenza di nuovo intervento umano.

Così, alberi monumentali, ville non dotate di particolare carattere storico-artistico, giardini, parchi, centri storici, ghiacciai, boschi, fiumi e aree costiere sono beni ricompresi in un medesimo insieme che necessita protezione in quanto contenuto dell'auspicio *“delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità”* – come emblematicamente affermato nel Preambolo della Convenzione del 2000 – e dunque argomento di protezione rispetto a operazioni di sradicamento, mutamento, deviazione, distruzione.

In questo modo, l'oggetto della tutela paesaggistica può essere individuato (i) in contesti non antropizzati quali le zone costiere e di alta montagna, nella sottrazione di porzioni di territorio alla capacità aggressiva dell'intervento umano, finalizzata a consentire la percezione pubblica, attuale e futura, di quel valore immateriale costituito dalla piacevolezza dell'assenza di segni della presenza umana sul territorio che è meritevole di essere tramandata per come le attuali generazioni ne fruiscono e (ii) in ambiti già soggetti alla commistione tra essere umano e contesto abitato, nella protezione dell'esistente equilibrio garantito dalla coerenza tra elementi costruiti e porzioni di natura, rispetto a nuovi interventi. È quest'ultimo il caso delle prescrizioni delle commissioni locali per il paesaggio che riguardino interventi di nuova costruzione

⁷⁵ G.L. Conti, *Dal paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, cit., 20.

⁷⁶ I.e. “a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici; d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”.

⁷⁷ I.e. “a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (norma abrogata, ora il riferimento è agli articoli 3 e 4 del decreto legislativo n. 34 del 2018); h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico”.

oppure delle valutazioni paesaggistiche emanate in relazione all'installazione di pannelli fotovoltaici o pale eoliche, di cui si chiedi la confusione tramite colorazione o l'abbassamento dell'altezza, a voler nascondere il più possibile l'elemento di novità, facendolo scomparire nel contesto esistente.

Il tratto distintivo culturale della disciplina si lega alla finalità didattica, pedagogica e di preservazione del patrimonio immateriale che è proprio della conservazione della capacità di percepire spazi sottratti al progresso industriale e tecnologico. Parimenti, la connotazione estetica del paesaggio si riqualifica nel senso della percezione pubblica, neutralizzandosi rispetto all'oggetto, consistente non più in ciò che viene ritenuto bello bensì in ciò che deve essere preservato rispetto all'evoluzione della civiltà umana.

A differenza di quella storico-artistica, la tutela paesaggistica consente interazioni e modificazioni con l'oggetto della sua protezione, a condizione che si individui una soluzione tollerabile dal punto di vista ricettivo, inserita in una pianificazione di sviluppo del territorio che sia sostenibile, ossia equilibrata rispetto alle esigenze di progresso e di conservazione dello *status quo*.

A differenza di quella ambientale, la tutela paesaggistica rimane confinata nell'ambito sociale, nascendo e concludendosi in una dinamica di percezione sensitiva che, in ragione della sempre più vasta presenza antropica sul territorio, si allontana dalla necessità di preservare spazi immacolati alle future generazioni e si concentra sempre più sull'individuazione di quelle regole tecnico-architettoniche che portano a tollerare l'intervento umano in quanto inserito coerentemente in una dimensione preesistente.

6. Le conseguenze della prospettiva proposta

La prospettiva qui elaborata porta a considerare come un valore pubblico in sé la preservazione di spazi da sottrarre all'intervento umano, che si sovrappone alla dimensione ambientale e culturale, connaturandosi al timore – anch'esso umano – di perdere, in ragione del progresso e dell'avanzamento industriale e commerciale, sia le testimonianze della civiltà e della storia umana, sia le manifestazioni percepibili della natura incontaminata.

In ragione di tale interesse, profondamente legato alla dimensione dello sviluppo sostenibile, si sottraggono tramite meccanismi vincolistici determinati beni e aree alla completa disponibilità dell'intervento umano, e si elaborano meccanismi pianificatori e autorizzativi per individuare le linee di indirizzo di nuovi interventi, che dovranno essere attuati nella maniera meno lesiva possibile del contesto. La valutazione di compatibilità che si richiede all'amministrazione è dunque ulteriore e diversa rispetto a quella volta a individuare l'impatto dell'opera sulle specie animali esistenti, sull'ecosistema e sulla produzione di inquinamento di acqua, aria e suolo, così come di quella sulla valorizzazione in senso di fruibilità di un bene storicamente o culturalmente rilevante; essa consiste in un apprezzamento tecnico-

discrezionale di relazione tra l'intervento e il contesto, che porti a individuare la soluzione realizzativa che nel caso specifico consenta il minor impatto possibile sull'esistente.

In questo senso, viene molto affievolita la caratterizzazione soggettiva del paesaggio⁷⁸, posto che la valutazione non viene fatta sulla base di parametri labili e incerti in quanto propri del valutatore, bensì su parametri stabili, che è possibile desumere dallo stato della tecnica e dal caso specifico in cui l'intervento umano di tipo aggressivo è inserito.

Anche la discrasia tra articoli 131, 136 e 142 del Codice può – in attesa di una modifica legislativa – essere superata, considerando ricompresi nella stessa categoria beni di diversa natura e portata, che però sono stati selezionati dal legislatore come bisognosi di un ulteriore livello di tutela, proprio al fine di una preservazione dall'intervento modificativo antropico.

Sembra infine che la concezione consenta di tenere insieme nella medesima definizione di paesaggio anche i territori degradati, così come indicato dalla Convenzione: la prospettiva formulata fornisce un criterio interpretativo sia per le bellezze monumentali, naturali o storico-artistiche, sia per le zone nelle quali l'intervento umano può essere orientato verso la riqualificazione dell'area e la re-instaurazione di cicli naturali virtuosi, così come di una rigenerazione urbana che consenta l'uniformazione con il tessuto conterminale.

Le ricadute derivanti dall'accoglimento dell'accezione proposta sono diverse.

In primo luogo, la valorizzazione della dimensione percettiva del paesaggio porta a ridimensionare l'ambito di indagine e dunque la competenza degli organi preposti alla valutazione di compatibilità paesaggistica⁷⁹ di un'opera che non possa essere percepita dal pubblico. Non avranno dunque rilevanza paesaggistica né quegli interventi compiuti all'interno di cortili privati né l'installazione di pannelli fotovoltaici c.d. *offshore*, localizzati in aree precluse alla vista del pubblico – prendendo come riferimento la visione dei passanti da percorsi pedonali, carrabili, punti di vista o belvedere e non da strumenti tecnologici cui è possibile accedere tramite internet⁸⁰.

⁷⁸ Affermata in giurisprudenza, ad esempio, nella già citata sentenza Cons. St., n. 624/2022 ove al punto 9.3 afferma quanto segue: “l'arricchimento in senso contenutistico voluto dalla Convenzione non può intaccare il nucleo essenziale di carattere estetico, in senso gnoseologico, del “paesaggio”, al quale è inevitabilmente attribuibile un carattere soggettivo (e non oggettivo), dal quale discende l'importanza da attribuire alla fruibilità da parte della popolazione. Pertanto, come affermato da parte della dottrina, resta netta la distinzione tra paesaggio e ambiente, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e - il secondo - prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest'ultimo, implicito nella nozione - centrale nella legislazione ambientale - di inquinamento, *ifr.* art. 5, lett. *i-ter*) d.lgs. n. 152 del 2006”.

⁷⁹ Su cui si incentrano le interessanti e recenti ricostruzioni di M. Lunardelli, *Le soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 1115 e A.L. De Cesaris, *Sulla nozione di paesaggio e sul ruolo della commissione per il paesaggio*, nota a Cons. St., n. 624/2022, in *RGA online*, n. 30/2022.

⁸⁰ È stato così – si ritiene – opportunamente affermato in Tar Brescia, 4 aprile 2016, n. 270, con nota di A. Del Ninno, *Google Earth non può costruire un vincolo paesaggistico rafforzato*, in *Diritto&Giustizia*, 2016, 51.

Tale ottica è stata peraltro già assunta dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha ritenuto illegittimo il diniego di permesso di costruire basato sulla valutazione di incompatibilità prodotto da una commissione locale per il paesaggio relativamente a un intervento di recupero di un sottotetto realizzato su edificio non sottoposto ad alcun vincolo e comportante un aggetto solo su una corte interna⁸¹. La sezione quarta del Consiglio di Stato ha qui affermato come non essendo l'intervento proposto percepibile dalla collettività in quanto prospettante esclusivamente sull'interno di un edificio, non avrebbe potuto la Commissione esprimersi negativamente e richiedere che l'intervento fosse coerente con la schiera continua di edifici limitrofi, in quanto la corte interna di un edificio non è qualificabile in termini di paesaggio.

La stessa considerazione, per estensione, potrebbe essere svolta sia in relazione a documenti di piano che inserissero vincoli su beni non aperti alla pubblica percezione sia con riferimento a norme regolamentari che dettassero prescrizioni meramente ripetitive di discipline di tutela e valorizzazioni esistenti, quali quelle volte al riconoscimento di denominazioni geografiche tipiche per prodotti enogastronomici, alla protezione di aree di insediamento di specie aviarie, oppure alla valorizzazione di espressioni linguistiche e dialettali locali.

In secondo luogo, la concezione proposta consente di svincolare la valutazione di compatibilità paesaggistica dall'individuazione di un parametro estetico coerente a un valore identitario del senso estetico proprio di una determinata cultura: il parametro di giudizio cessa di essere l'idea di "bello", per divenire la regola tecnica che meglio consenta di azzerare o mitigare l'impatto percettivo dell'opera nuova rispetto al contesto preesistente⁸².

⁸¹ Si fa riferimento ancora a Cons. St., n. 624/2022.

⁸² La mutevolezza del concetto di paesaggio in relazione alle matrici culturali proprie dell'ordinamento in cui esso è osservato è limpidamente analizzato in G.D. Comperti, *Piani paesaggistici*, cit., ove l'A. sottolinea "le variazioni dei gusti e dei modi di vedere la natura che, pure nell'invarianza delle caratteristiche fisiologiche dei sensi umani, hanno nel corso della storia determinato molteplici «migrazioni» dell'idea del bello e del sublime", 1048 e in L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, cit., in cui si argomenta come segue: "non esiste paesaggio in senso giuridico se non in forza di un sistema culturale che sia in grado di elaborare e cristallizzare un ideale e di un percettore dei segnali del simbolo che vi riconosca un segno irrinunciabile dell'ideale stesso. Ne deriva che il paesaggio in senso giuridico non è una «cosa» – perché è privo di corporeità e perché non è suscettibile di appropriazione –. L'incorporeità del paesaggio deriva dal suo essere attribuito di una cosa materiale e non coincidere con essa; è paesaggio in senso giuridico la percezione del simbolo e non la cosa materiale che lo contiene. Quest'ultima è oggetto mediato di protezione o promozione, mentre quello immediato è il simbolo che essa incarna ed in questa viene riconosciuto dal percettore. In questi termini il paesaggio è un sistema e non una cosa singola".

In un contesto urbano, tale regola sarà individuabile, ad esempio, nelle norme del codice civile, quali l'art. 1120, comma 4 c.c.⁸³, l'art. 1122, comma 1 c.c.⁸⁴ e l'art. 1122-*bis* c.c.⁸⁵, che richiedono che l'intervento edificatorio rispetti il 'decoro architettonico', ossia che non costituisca *“una rilevante disarmonia in rapporto al preesistente complesso, tale da pregiudicarne l'originaria fisionomia ed alterare le linee impresse dal progettista, in modo percepibile da qualunque osservatore”*⁸⁶, nei regolamenti edilizi comunali, che come si è visto contengono regole di indirizzo specifiche dirette a inserire nuovi fabbricati nel contesto costruito, oppure nei piani di sviluppo d'area.

Al di fuori del contesto urbano, rileveranno le prescrizioni idonee a tutelare l'interesse paesaggistico quelle inserite nei Piani Territoriali Paesaggistici Regionali volte a mantenere inalterate determinate aree tramite l'inibizione di iniziative di trasformazione territoriale pregiudizievoli alla salvaguardia dei beni o che ne alterino la percezione d'insieme, quelle presenti in Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale volte – ad esempio – a uniformare il colore di installazioni, a creare paratie per schermare visivamente l'opera, a localizzare l'installazione di pali evitando punti focali di assi rettilinei, a mascherare barriere fono-assorbenti con elementi vegetali, oppure ancora quelle più puntuali contenute in regolamenti di parchi o riserve naturali localizzate in zone montuose che disciplinano limiti e meccanismi autorizzativi per l'ampliamento di aree destinate al turismo invernale e allo sci.

Tutte le predette norme si basano non già su valutazioni rispondenti a un'idea soggettiva di bello, ma su valutazioni politiche compiute dal decisore pubblico circa i beni da sottoporre alla protezione in quanto dotati di un valore immateriale la cui percezione si vuole preservare e delle migliori tecniche disponibili per mitigare l'impatto di nuovi interventi⁸⁷.

Si tratta di un parametro mobile, che si ritiene evolve non già in parallelo rispetto all'evoluzione del canone estetico di una nazione, bensì in relazione all'evoluzione della tecnica che, come già intuiva il

⁸³ Secondo cui *“Sono vietate le innovazioni che possano recare pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato, che ne alterino il decoro architettonico o che rendano talune parti comuni dell'edificio inservibili all'uso o al godimento anche di un solo condomino”*.

⁸⁴ Ai sensi del quale *“Nell'unità immobiliare di sua proprietà ovvero nelle parti normalmente destinate all'uso comune, che siano state attribuite in proprietà esclusiva o destinate all'uso individuale, il condomino non può eseguire opere che rechino danno alle parti comuni ovvero determinino un pregiudizio alla stabilità, alla sicurezza o al decoro architettonico dell'edificio”*.

⁸⁵ Per cui *“Le installazioni di impianti non centralizzati per la ricezione radiotelevisiva e per l'accesso a qualunque altro genere di flusso informativo, anche da satellite o via cavo, e i relativi collegamenti fino al punto di diramazione per le singole utenze sono realizzati in modo da recare il minor pregiudizio alle parti comuni e alle unità immobiliari di proprietà individuale, preservando in ogni caso il decoro architettonico dell'edificio, salvo quanto previsto in materia di reti pubbliche”*.

⁸⁶ F. Borriello, *Estetica, decoro e coerenza architettonica del contesto urbano nella giurisprudenza italiana e olandese*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 321, alla cui interessante disamina si rimanda anche per la giurisprudenza sul punto.

⁸⁷ Come viene ricordato in A. Bartolini, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, cit., *“Sono stati Giuseppe Alibrandi e Piergiorgio Ferri, a sostenere che non si può prescindere, nella disciplina dei beni culturali, il valore immateriale dal suo substrato fisico”*, 1018-1019, mentre si deve a Feliciano Benvenuti la sottolineatura della *“necessità di superare la visione reificata insita nella nozione di «patrimonio culturale»”*, 1020.

Predieri⁸⁸, continua a generare necessità di adattamento di esigenze di sviluppo rispetto al tessuto di partenza, così rendendo necessaria l'evoluzione del grado di tolleranza della popolazione rispetto all'oggetto costruito. Si ritiene debbano essere lette in tal senso le affermazioni giurisprudenziali secondo cui, ad esempio, ormai “*[L]a mera visibilità di pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici non configura ex se una ipotesi di incompatibilità paesaggistica, in quanto la presenza di impianti fotovoltaici sulla sommità degli edifici - pur innovando la tipologia e morfologia della copertura - non è più percepita come fattore di disturbo visivo, bensì come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva, purché non sia modificato l'assetto esteriore complessivo dell'area circostante, paesisticamente vincolata*”⁸⁹.

La dimensione “ampia” – se non “amplissima” – della discrezionalità sostenuta in via pretoria⁹⁰ in relazione a siffatta valutazione si ridimensiona, tecnicizzandosi⁹¹ e caratterizzandosi in termini di raffronto rispetto al contesto e di individuazione della migliore pratica esperibile per armonizzare l'intervento rispetto all'area circostante⁹².

⁸⁸ Si veda in particolare A. Predieri, *Paesaggio*, cit., 506.

⁸⁹ Tar Campania, Salerno, sez. II, 18 novembre 2022, n. 3104. In termini, si veda altresì Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 11 luglio 2022, n. 682.

⁹⁰ Ad esempio – per citare alcune tra le pronunce più recenti – da Tar Liguria, sez. I, 26 febbraio 2014, n. 360; Tar Campania, sez. IV, 5 febbraio 2015, n. 869; Tar Lazio, Roma, sez. V, 4 aprile 2022, n. 3870, secondo cui “Le Amministrazioni preposte alla tutela del paesaggio e dell'ambiente esercitano una discrezionalità amplissima, in quanto correlata a valori primari di rango costituzionale ed internazionale, rispetto ai quali la ponderazione degli interessi privati non deve essere giustificata neppure allo scopo di dimostrare che il sacrificio imposto sia stato contenuto al minimo possibile, collocandosi tale valutazione all'interno della tutela costituzionale del paesaggio”; Tar Campania, Napoli, sez. VI, 10 marzo 2022, n. 1627; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 15 giugno 2021, n. 1230; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 21 marzo 2022, n. 269, ove si afferma che “In materia di autorizzazione paesaggistica, il giudizio affidato all'Amministrazione preposta è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico - valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche propri proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità”; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 3 dicembre 2021, n. 7787, secondo cui “il parere reso dalla Soprintendenza ai sensi dell'art. 146 è atto di esercizio di ampia discrezionalità tecnica e il sindacato del G.A. è di tipo intrinseco debole, limitato cioè alla verifica della sussistenza di vizi sintomatici dell'eccesso di potere quali la palese carenza di istruttoria e l'abnorme travisamento dei fatti nonché l'evidente illogicità e incongruenza delle conclusioni”; Cons. St., sez. IV, 30 giugno 2022, n. 5414.

⁹¹ Ciò pare coerente con i caratteri dell'autorizzazione paesaggistica e del tipo di valutazioni compiute dall'amministrazione competente all'emanazione dell'atto, per come ricostruiti in M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, Relazione presentata al primo colloquio di diritto dell'ambiente organizzato dall'Associazione italiana di diritto urbanistico (AIDU) presso l'Università degli studi di Teramo il 29-30 aprile 2005 e dedicato al tema «L'ambiente e l'attività amministrativa», in *Dir. econ.*, n. 4/2005; M.L. Schiavano, *Il regime autorizzativo dei beni paesaggistici*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, cit., 513; A. Gigli, *La funzione di tutela del paesaggio tra discrezionalità tecnica e compresenza di interessi primari*, nota a Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2015, 204; M.L. Schivano, *Il regime autorizzatorio dei beni paesaggistici*, in A. Crosetti (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 524; G. Cartei, *Paesaggio*, cit., 4070.

⁹² Si vedano, tra le numerose recenti pronunce sul punto, Tar Puglia, Lecce, sez. I, 14 giugno 2005, n. 3409, secondo cui la valutazione di compatibilità della Soprintendenza deve essere funzionale “al perseguimento di obiettivi di omogeneità e coerenza edilizia sul piano estetico”; Tar Sicilia, Catania, sez. I, 17 febbraio 2022, n. 501, ove si afferma significativamente che “Il giudizio paesaggistico consta di un apprezzamento comparativo che nasce dal confronto dei contenuti del vincolo con tutte le circostanze di fatto relative all'intervento e al suo inserimento nel contesto circostante, in modo che la conferma o l'esclusione della compatibilità delle opere con i valori tutelati costituisca il frutto di un giudizio condotto sulla base di rilievi puntuali; il diniego dell'assenso paesaggistico non può, pertanto, fondarsi sul generico richiamo all'esistenza del vincolo, né su valutazioni apodittiche e stereotipate, ma deve rispondere a un modello

In base alle ordinarie regole procedurali, la valutazione dovrà essere compiuta in modo da non rendere di fatto impossibile la realizzazione dell'intervento tramite reiterati dinieghi – anche alla luce dell'art. 10-*bis*, per come da ultimo modificato dall'art. 12, comma 1, lettera e), legge n. 120 del 2020 – e da consentire all'opera di mantenere la sua fondatezza in termini economici e commerciali, salvo il ragionevole costo aggiuntivo determinato dalle eventuali prescrizioni che si rendessero necessarie per rendere l'intervento compatibile con il contesto. In questo senso, pare che affermazioni relative alla necessità di individuare alternative fattibili alla realizzazione di un intervento, secondo la modalità meno impattante possibile sulla pubblica percezione trovi oggi un qualche fondamento anche nell'esigenza di bilanciamento che è possibile trarre dalla combinata lettura degli articoli 9 e 41 della Costituzione, per come di recente modificati.

7. Conclusione

L'esigenza di ridefinizione da cui si sono prese le mosse si incardina anzitutto nella necessità di individuare uno spazio autonomo e giuridicamente definito di paesaggio, in un momento storico in cui è emersa con evidenza la fragilità di un concetto che, in ragione di successive sovrapposizioni normative frutto di differenti impostazioni valoriali, ha perso la sua capacità definitoria e incisiva, finendo per tradursi in un semi-arbitrario esercizio preclusivo di libertà edificatoria.

La scarsa precisione con cui viene descritto il concetto nel Codice e l'erraticità dei percorsi argomentativi che hanno tentato una ricostruzione teorica dello stesso hanno consentito l'incontrollata estensione del potere degli organi preposti alla valutazione di compatibilità paesaggistica su ambiti disparati.

Dal canto suo, la giurisprudenza amministrativa ne ha protetto l'operato, scudando le valutazioni compiute con il filtro dell'ampia discrezionalità amministrativa.

Situazione che ha portato ora il legislatore a intervenire drasticamente, riducendo lo spazio discrezionale in esperire il bilanciamento tra contrapposti interessi, in forza del preminente – seppur contingente – interesse all'approvvigionamento energetico.

D'altra parte, la recente riforma costituzionale fornisce una preziosa occasione per ripensare a un concetto che troppo a lungo è stato alternativamente compresso sotto il peso di ulteriori discipline o

che contempli la descrizione dell'edificio e del suo contesto, e che sia volto a stabilire se il rapporto tra l'uno e l'altro possa considerarsi armonico, esplicitando, se del caso, le effettive ragioni del contrasto e delle disarmonie eventualmente ravvisati. Invero, posto che qualsiasi nuova opera è suscettibile di generare un impatto visivo sul paesaggio circostante, ovvero una sua «alterazione», il diniego dell'autorizzazione paesaggistica deve contenere una sufficiente esternazione delle peculiari ragioni per le quali si ritiene che un'opera non sia idonea a inserirsi nell'ambiente, attraverso l'esame delle sue caratteristiche concrete e l'analitica individuazione degli elementi di contrasto con il vincolo da tutelare"; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 5 maggio 2022, n. 1010; 19 maggio 2022, n. 1153, secondo cui "L'esistenza di un vincolo paesaggistico non preclude per ciò solo l'installazione di un impianto di telefonia mobile, bensì impone una valutazione più rigorosa (che deve tradursi in una motivazione effettiva e non tautologica) degli aspetti di compatibilità paesaggistica"; Cons. St., sez. IV, 30 giugno 2022, n. 5414.



esteso smodatamente, sino a richiedere una reazione consistente nell'annullamento di potere discrezionale.

Il tentativo che è stato qui esperito si propone dunque di ridimensionare l'interesse paesaggistico attorno al suo senso identitario, emergente da un'interpretazione del dettato normativo esistente alla luce dei principi di cui oggi la disciplina si è arricchita e delle dimensioni applicative in cui lo stesso si presenta con sempre maggiore frequenza e problematicità.

Il fine che ha guidato l'analisi è stato quello di fornire una guida interpretativa che individuasse un parametro tecnico di valutazione amministrativa basato su quello che pare essere il senso più proprio del paesaggio, ossia il suo carattere conservativo. Alcuni spunti sono stati forniti dalla più recente dottrina e giurisprudenza. L'auspicio è che i ragionamenti qui svolti contribuiscano a fornire autonomia al concetto giuridico, e dunque maggiore stabilità alle attività delle amministrazioni preposte alla sua applicazione.