**Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali[[1]](#footnote-1)**

INDICE: 1. - *Tra i secoli XIX e XX: un nuovo bisogno di diritto*. 2. - *Il governo del territorio e il paesaggio*. 3. - *Culturalità del paesaggio*. 4. – *I paesaggi culturali*.

1. - TRA I SECOLI XIX E XX: UN NUOVO BISOGNO DI DIRITTO

A Varenna, al cuore del lago di Como, il tema di questa relazione riporta a un celebre passo letterario:

*“Addio, monti sorgenti dall’acque, ed elevati al cielo; cime inuguali, note a chi è cresciuto tra voi, e impresse nella sua mente, non meno che lo sia l’aspetto de’ suoi più familiari; torrenti, de’ quali distingue lo scroscio, come il suono delle voci domestiche; ville sparse e biancheggianti sul pendìo, come branchi di pecore pascenti; addio ...”*.

Così inizia il capitolo VIII de *I* *promessi sposi*: uno dei più conosciuti esempi di poesia in prosa, da generazioni di italiani imparato a memoria. Nel monologo intimo di Lucia costretta alla fuga, questi luoghi cari ad Alessandro Manzoni sono tratteggiati nella loro suggestiva bellezza per dire della lacerazione dell’animo di chi li ha per parte di sé ma se ne deve separare. Una delle più esplicite soggettivazioni letterarie del paesaggio, il cui valore si specchia nell’intensità della partecipazione interiore.

Ma non solo Manzoni va qui ricordato. Un'altra figura è presente al nostro tema, lecchese e di Manzoni giovane amico: l’abate Antonio Stoppani (1824-1891), geologo e paleonotologo, autore di uno dei più diffusi e popolari libri educativi degli ultimi decenni del secolo XIX, un vero *best seller*: *“Il Bel Paese, conversazione sulle bellezze naturali, la geologia, la geografia fisica d’Italia”*[[2]](#footnote-2)*,* dove l'autore, immedesimato in uno zio che il giovedì riunisce una compagnia attorno a un caminetto milanese, con linguaggio accessibile al grande pubblico parla di geologia e di bellezze naturalistiche invitando a coltivare il sentimento nazionale e l’alpinismo. Pubblicato per la prima volta nel 1876, divulgò a centinaia di migliaia di italiani le bellezze di una trentina di luoghi. Costituì un nuovo, economico strumento descrittivo che “democratizzò” e uniformò la conoscenza del paesaggio nazionale insieme alle celebri guide ottocentesche degli editori tedeschi Baedeker, dal 1914 riprese dalle guide rosse del *Touring club italiano* (in origine, 1894, *Touring Club Ciclistico Italiano*, lo ricorda la ruota di bicicletta ancora nel suo simbolo)[[3]](#footnote-3).

Grazie alle realizzazioni industriali dell’evoluzione tecnologica, o direttamente in bicicletta o con la combinazione di treno e bicicletta si passava allora da una conoscenza effettiva dei territori ristretta ed elitaria, come quella dei costosissimi *Grand Tour* sette e ottocenteschi (dove ognuno dei facoltosi viaggiatori, dal Presidente de Brosses a Goethe, veniva in carrozza in Italiaa visitare quanto aveva appreso attraverso i libri della sua biblioteca, che spesso portava con sé: e lo riconosceva secondo la sua personale disposizione) a un’acquisizione diffusa, nazionale e omogenea. Con spesa contenuta, un mondo per lo più borghese poteva ora visitare i luoghi lontani descritti dall’abate Stoppani o dai Baedeker: accedendovi, vi ritrovava elementi costitutivi della forma della realizzata *Patria* e dunque teatro e al tempo stesso *patrimonio* della coscienza nazionale. Ne traeva conferme ideali. Ma vi trovava anche contrasti da inaspettate offese, frutto avvelenato delle incipienti trasformazioni economiche e territoriali: e lo protestava.

In questo e in altri modi, in Italia e altrove paesaggi un tempo remoti divenivano conoscenza effettiva di molti. Così per la prima volta si cominciava ad avvertire e reclamare come d’interesse generale alcuni profili della disposizione della proprietà, quelli inerenti la bellezza che “è di tutti” ma che poteva essere sfigurata da offese come quelle[[4]](#footnote-4). Nacque e si formulò – con crescenti interventi di opinione pubblica – una nuova domanda di diritto che portò a una legislazione limitativa di quelle facoltà: quella della protezione delle, appunto, *“bellezze naturali”*, ovvero del *paesaggio*. Un ordinamento di settore, possiamo dire oggi considerati i suoi istituti particolari, che - com’è per l’intero patrimonio culturale - si fonda appunto sull’enucleazione e lo scorporo, o quanto meno il contenimento, di alcune facoltà dal nucleo tradizionale del diritto di proprietà.

La forma particolarmente apprezzabile di un territorio, elevata essa stessa a nuovo bene generale da preservare, veniva così posta più che come l’oggetto, come il parametro su cui misurare le trasformazioni accettabili ad opera dei singoli. Il territorio nella forma plasmata dalla natura ed ereditata dalla storia, entrambe correlate alla cultura, diveniva il nuovo bene della vita di interesse pubblico da salvaguardare mediante leggi apposite, urgenti contro minacce di altri guasti, alterazioni e ingiurie. Questa *forma mentis* improntata al sentimento generale si avviava all’egemonia e a divenire di riferimento nell’ormai consolidato Stato nazionale. In Italia, in Francia, in Svizzera, in Germania (in particolare in Prussia), in Austria dava vita con associazioni[[5]](#footnote-5), scritti e dibattiti alla richiesta di una legislazione limitativa e conservativa, a tutela dell’interesse generale: non lasciare più le trasformazioni alle scelte sovrane e talora incongrue dei proprietari, che potevano mostrarsi eredi inadeguati, o insensibili acquirenti, da chi quel paesaggio aveva plasmato adattandovisi o ingentilendone la natura. La distanza tra quella nuova letteratura e quanto constatato concretava questo nuovo *bisogno di diritto*, vale a dire di norme limitative o prescrittive[[6]](#footnote-6): che quasi ovunque in Europa occidentale dette poi vita a leggi con convergenza di istituti e spesso di linguaggio[[7]](#footnote-7).

A ricordare i tratti iniziali più significativi del passaggio dall’opinione alle norme, in Italia questa giuridificazione si manifestò anzitutto con una legge-provvedimento, la cui ragione culturale è detta dai lavori preparatori: la legge Rava 16 luglio 1905, n. 411 *“per la conservazione della Pineta di Ravenna”*. In Francia un anno dopo fu approvata la generale legge Beauquier 21 aprile 1906 sui paesaggi pittoreschi, *«organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique»*[[8]](#footnote-8), poi in Prussia l’analoga legge 15 luglio 1907 *«gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden»* (contro le deturpazioni degli abitati e dei paesaggi eccellenti), anticipata da quella del 2 giugno 1902[[9]](#footnote-9) e danorme di stati germanici minori (es. granducato d’Assia e del Reno, legge 16 luglio 1902) e prima ancora di alcuni cantoni svizzeri (Vallese, 1898; Berna, 1900; Neuchâtel, 1902). Salvi i naturali adattamenti, queste leggi si ispirano quasi agli stessi principi e istituti, qualificazione del sito e controllo preventivo dei singoli interventi: segno di una circolazione europea di idee e di formule in epoca in cui le comunicazioni erano ben meno facili di oggi per dialogare e attendere a un’elaborazione giuridica analoga.

Seguirono poi normative più organiche: da noi, dopo molte resistenze, la legge 11 giugno 1922, n. 778 (*Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*) promossa dal ministro Benedetto Croce. Diciassette anni dopo il suo impianto, ad opera di quasi lo stesso ambiente professionale, venne aggiornato e messo meglio a punto dalla legge Bottai 29 giugno 1939, n. 1497 (*Protezione delle bellezze naturali*). Le “teste di capitolo” di questa vennero poi, dice S. Cassese, costituzionalizzate nell’art. 9 della Costituzione[[10]](#footnote-10), il quale fa unitario riferimento alla *tutela* del *«paesaggio»* e del *«patrimonio storico e artistico della Nazione»*.

Nella norma costituzionale, la non causale espressione *«della Nazione»* figura come specificazione speculare, connotativa sia riguardo al «*patrimonio storico e artistico»* (ciò che oggi chiamiamo *beni culturali*, un tempo del sole *cose d’arte*), sia riguardo al *«paesaggio»*: sono *«della Nazione»*, *la Nazione* è composta anche da quelli. Considerata la collocazione tra i *Principi fondamentali* della Costituzione, l’oggetto del binomio delle due leggi del 1939 (n. 1089 e n. 1497: e già prima quello delle due leggi n. 364 del 1909 e n. 778 del 1922) viene elevato a elemento costitutivo dell’identità nazionale: e la convergenza delle due tutele identifica una medesima, primaria funzione pubblica. È la tassonomia nel 2004 replicata e ordinata, anche lessicalmente, dal *Codice dei beni culturali del paesaggio*.

2. - IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IL PAESAGGIO

Questo convegno è incentrato sul *«governo del territorio»*. L’espressione, da tempo in uso nel linguaggio regionalista in accezione tendenzialmente “panurbanista”, oggi denomina testualmente la materia di competenza concorrente Stato-regioni, che per l’attuale art. 117, terzo comma, Cost. , dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, prende con questa denominazione il luogo della non più univoca *«urbanistica»* del testo originario, secondo comma: e per tale è tendenzialmente intesa dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, seppure in termini anche funzionali rispetto ad altre materie[[11]](#footnote-11).

Detto così, il tema di questa relazione – incentrato com’è sul rapporto tra il *paesaggio* e la ragione di base della salvaguardia giuridica del *patrimonio culturale* - potrebbe apparire un argomento intruso: sia quanto alla cura del paesaggio come *bene paesaggistico* (che è la ragione della prima parte del suo titolo), sia quanto alla cura del paesaggio come *bene culturale* (che è la ragione della seconda parte).

In effetti, sono anzitutto da registrare alcuni disallineamenti concettuali. Come si è detto, l’espressione del *governo del territorio* origina negli ‘70, con l’istituzione delle regioni, ed è stata utilizzata dalle stesse regioni e dai loro patrocinatori per dare all’espressione *urbanistica*, che allora figurava nell’art.117 Cost. come materia di legislazione concorrente, un significato in realtà diverso da *urbanistica*. Una sorta di gioco di specchi proprio del periodo che va dall’istituzione delle regioni fino appunto alla riforma del Titolo V (2001): sull’equivoco che il *governo del territorio* sia una nuova formula per dar contenuto all’*urbanistica*, ma che in realtà attragga verso un qualcosa di più ampio e più onnicomprensivo dell’*urbanistica.*

Di fatto, quest’apparente divergenza lessicale era lo specchio di una tenace lotta per le competenze sulle trasformazioni del territorio. La giurisprudenza costituzionale, a valle della riforma del Titolo V, la ha riportata nell’ordine originario: con la sentenza Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, è ribadita e definitivamente affermata l’idea che il *governo del territorio* coincida con l’*urbanistica* o meglio con l’evoluzione dell’idea di *urbanistica* che si era formata nella precedente giurisprudenza costituzionale.

Si potrebbe comunque essere portati a pensare che l’espressione *governo del territorio* rifletta un’espressione di conio francese già utilizzata a partire dalla fine degli anni ‘30, ma soprattutto dagli anni ‘50, *aménagement du territoire*: dove la parola *aménagement* ha un significato leggermente diverso, vale a dire di riordino e riequilibrio soprattutto post bellico. Ma tant’è.

In effetti, il tema sarebbe intruso se si prendesse nel senso proprio e ormai costituzionalmente circoscritto l’espressione *«governo del territorio»*, quale si era consolidata pur dopo i primi dubbi della dottrina[[12]](#footnote-12); ovvero avuto riguardo alla dominante letteratura in tema di patrimonio culturale; o al consolidamento normativo recato dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) che, come detto, in attuazione dell’art. 9 della Costituzione, dice i *beni paesaggistici* componenti del *patrimonio culturale* al pari dei *beni culturali*.

Nel diritto costituzionale vivente, il dato centrale e ineludibile è che da un mezzo secolo circa la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato il carattere *“culturale”*, quando non *“estetico-culturale”*, del valore *“primario”*, quando non *“primario e assoluto”*, della tutela del paesaggio per differenziarla dall’urbanistica[[13]](#footnote-13).

Vi è coerente che con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione la tutela dei *beni paesaggistici* si rimasta, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lett. *s)* (*«tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali»*), nella competenza esclusiva dello Stato [[14]](#footnote-14).

Insomma, davanti alla tutela del paesaggio, l’espressione «*governo del territorio*» non riveste un significato e un perimetro diversi dalla precedente «*urbanistica*». La *ratio* della distinzione si misura dunque sul valore effettivo della *“culturalità”*[[15]](#footnote-15)del paesaggio e sul corrispondente livello della sua cogenza, con naturali sul tipo di discrezionalità con cui si provvede: amministrativa per il «*governo del territorio*», tecnica per la *«tutela* [de] *il paesaggio»*.

Piergiorgio Ferri, tra i più seguiti sistematori e pratici del diritto del patrimonio culturale[[16]](#footnote-16), usava contrapporre il carattere identitario e conservativo della *tutela del paesaggio* al carattere neutro e programmatorio, *de futuro*, cioè costruttivo, dell’*urbanistica* o *governo del territorio*. Al fondo è così, a ben vedere, anche nella prospettiva di A. Predieri: se è oggi universalmente accettata la sua affermazione che il paesaggio *“forma del paese nella sua interezza”*[[17]](#footnote-17), farne anche discendere il fondamento della “panurbanistica” può essere una lettura che va oltre l’intenzione[[18]](#footnote-18).

Nondimeno, i due sono ordinamenti settoriali comunicanti perché entrambi incidono sulla trasformazione materiale del territorio. Numerose strumentazioni li collegano: dalla pianificazione territoriale regionale[[19]](#footnote-19) o dalla sequenza del decentrato procedimento di autorizzazione paesaggistica alle varie tipologie di piani paesaggistici o territoriali, regionali o sub-regionali. Va forse oltre questo collegamento, perché coinvolge altre amministrazioni, il coordinamento “orizzontale” nelle conferenze di servizi mediante il costituzionalmente dubitabile, per la banalizzazione degli interessi sensibili[[20]](#footnote-20), silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche posto dall’art. 17-*bis*, comma 3, l. n. 241 del 1990, introdotto dall’art. 3 l. 7 agosto 2015, n. 124, anche in tema di *«tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini»*[[21]](#footnote-21).

Di più: alcuni principi che il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* enuncia, già ritenuti immanenti, evidenziano che gli strumenti finalizzati alla tutela del patrimonio culturale prevalgono su quelli del governo del territorio in ragione di una basilare preferenza per la tutela paesaggistica[[22]](#footnote-22). Così l’art. 145, comma 3, che dispone la prevalenza del piano paesaggistico sugli strumenti urbanistici[[23]](#footnote-23).

Non solo: il tema può essere affrontato anche quanto a differenziazione della strumentazione di difesa del paesaggio. La cura dell’interesse paesaggistico è altro dall’urbanistica e resta indifferente alle sue scelte. Nondimeno – in senso inverso - nella discrezionalità pianificatoria urbanistica è legittimo assumere a interesse da ponderare il valore paesaggistico e indipendentemente dall’ accertamento in sede propria: il piano regolatore generale, nel porre i limiti per le zone a carattere storico, ambientale e paesistico, bene può disporre che specifiche aree siano sottoposte a vincoli conservativi indipendentemente da quelli delle amministrazioni competenti alla tutela storica, artistica e paesaggistica. È la c.d. tutela *differenziata* o *diversificata*[[24]](#footnote-24).

Perciò la ragione *culturale* del valore del paesaggio può costituire riferimento, per i territori non interessati da vincoli paesaggistici o da prescrizioni di piani paesaggistici, per gli strumenti di governo del territorio: anche a restare nel perimetro del *«governo del territorio»*, già *«urbanistica»*, i *“valori culturali”* concretano un elemento legittimamente rilevante per le discrezionali scelte amministrative urbanistiche[[25]](#footnote-25).

3. - *CULTURALITÀ* DEL PAESAGGIO

ll tema è quello della ragione, del parametro e della finalità della preservazione del paesaggio. È appunto il tema – emergente con chiarezza dalla giurisprudenza costituzionale - della *“culturalità”*, o per meglio dire del *valore culturale*, del paesaggio e il criterio, con relative modalità, della sua protezione giuridica.

Il processo storico-normativo e la eco sociale che, ieri come oggi, portano le più evidenti compromissioni confermano che è nel del *valore culturale* che sta la ragion pratica della tutela. Alla sua cura si provvede normalmente attraverso un regime *ad hoc*, quello appunto che il *Codice* chiama dei *beni paesaggistici* (*Parte terza*). Ma talvolta – come meglio si vedrà – questo il *valore culturale* è talmente pregnante e incorporato nella *res extensa* da richiedere il più stringente regime di tutela dei *beni culturali* (*Parte seconda*): in quei casi possiamo, in senso giuridico, parlare di *paesaggi culturali*. Tra i due, va subito chiarito, corre un rapporto non di *alternatività* ma di *specialità*, sicché possono coesistere sullo stesso sito.

Per quelli che oggi chiamiamo *beni paesaggistici*, la vicenda storica che ne ha originato la giuridificazione dimostra l’essenzialità normativa del *valore culturale*, a muovere dalla legge del 1905 per la pineta di Ravenna: i cui lavori preparatori, come si è accennato, mostrano netta l’impronta della connotazione storica e letteraria dei luoghi.

Era già la plurisecolare formazione del concetto autonomo di paesaggio, ora avvertito come bene da custodire e preservare contro le deturpazioni, a condensare e mettere in luce il *valore culturale* meritevole di protezione[[26]](#footnote-26). E fu reso evidente poi dall’ampio dibattito, su questo tema, che affiancò la gestazione di quella che sarebbe divenuta la legge Rosadi-Rava 20 giugno 1909, n. 364 (*che stabilisce e fissa norme per l'inalienabilità delle antichità e delle belle arti*), da cui la parte sulle *“bellezze naturali”* venne stralciata dalle interessate opposizioni[[27]](#footnote-27).

Ma con quella medesima impronta l’idea riprese passando anzitutto per l’aggiunta settoriale della legge Credaro 23 giugno 1912, n. 688 per ville, parchi e giardini. E su quelle basi si giunse finalmente a sistema con la legge, promossa non a caso da Benedetto Croce ministro, 11 giugno 1922, n. 778 (*Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*). La legge Bottai 29 giugno 1939, n. 1497 (*Protezione delle bellezze naturali*) ne costituirà, in termini sostanziali, un aggiornamento e affinamento, in dichiarata continuità sostanziale e sperimentata maturazione pratica.

Quel bisogno di diritto così ottenne – ed ha - soddisfazione attraverso un modello ordinamentale articolato su uno schema di intervento essenzialmente liberale, che articola il rapporto tra autorità e libertà in un preliminare accertamento costitutivo e poi in una concreta valutazione tecnica, componendo nella coppia sequenziale vincolo/autorizzazione la relazione tra la conservazione e l’innovazione non pregiudizievole: affinché il futuro *in fieri* del sito significativo possa trovare ingresso senza offenderne o sfregiarne la preziosa capacità testimoniale del passato.

Infatti, a generare il bisogno di protezione e a fondare l’esigenza di tutela è il pericolo di lesione esteriore della dimensione collettiva e identitaria del valore del paesaggio, cioè il riferimento al dato pregiuridico, naturalistico o storico:un’esigenza che procede dal basso verso l’alto e non dall’alto verso il basso, come invece sarebbe il valore del «paesaggio» fosse quello di uno scenario programmabile per il futuro[[28]](#footnote-28).

Il dato non è formale né di contingente diritto positivo, perché è il prodotto del radicamento nella coscienza collettiva del valore ideale del paesaggio, formato nei secoli e dal quale è sorto e si alimenta quel bisogno di diritto: che è stato tradotto e ordinato in leggi per la sua dimensione meta-economica, generale, ideale che necessita di norme che lo salvaguardino contro i possibili usi distorti insiti nelle illimitate facoltà quiritarie. Un’eccezione permanente alla mera dimensione economica, dal che la base sociale per le limitazioni nell’interesse generale.

Il *valore culturale* - ragione fondante, parametro e causa di questa normazione - non è tuttavia indifferenziato. Infatti si concretizza, di volta in volta, nel venir declinato in ragione da un lato dei suoi riferimenti esterni, dall’altro del suo oggetto concreto. Il che vale sia per la preesistenza naturalistica che per quella storica. A essere protetto non è il solo dato di natura, malgrado la locuzione legislativa *«bellezze naturali»* (le cui origini abbiamo visto). E nell’assunzione dell’antropizzazione storica a valore testimoniale, al pari del dato di natura, si staglia netta la misura del valore culturale: i monumenti della storia si affiancano a quelli della natura. Negli anni ’10 e ’20 del ‘900, si additò spesso l’esempio del “villaggio alpino” per dire come le *«bellezze naturali»* della legge potessero essere tali anche se *“opera degli uomini”*[[29]](#footnote-29). Oggi – come meglio si vedrà – quanto a riferimento esterno si usa contrassegnare questa polarità distinguendo tra *Naturlandschaft* e *Kulturlandschaft*. Ma entrambi sono riferimenti “culturali”, perché la natura, come opera d’arte evocativa, è oggetto d’attenzione culturale (come ci dice l’*“Addio, monti ….”* di Manzoni).

In quella direzione esterna, l’immanente *valore culturale* del paesaggioviene a sua volta ad essere declinato diversamente a seconda del parametro specifico per cui si propende. Si può ad ogni buon conto parlare, per il carattere relazionale, di una concezione *soggettiva* delle ragioni di *valore culturale* cui la tutela è funzionale[[30]](#footnote-30).

All’opposto sta una concezione che possiamo chiamare *oggettiva* o meglio *oggettivizzante*: per la quale il paesaggio viene considerato, più che per il suo valore culturale, in senso strettamente territoriale e indifferenziato. Uno spazio, fisico ed economico, da regolare e modellare secondo scelte di politiche pubbliche[[31]](#footnote-31). Muove da qui l’approccio strettamente geografico[[32]](#footnote-32), poi fatto proprio dall’idea che siano le opzioni programmatorie della politica a disegnare l’assetto migliore da imprimere alla fisicità del territorio.

In quella prospettiva, la considerazione estetica o storica rileva ma non rimane dominante. I criteri di valutazione delle compatibilità delle innovazioni sono lati e funzionali a valutazioni diverse. Lì il vaglio avviene passando per una *ponderazione discrezionale* degli interessi coinvolti. Analogamente al *governo del territorio*, il paesaggio - si dice da quell’angolazione - “appartiene” alle, e la sua trasformazione è disponibile dalle *popolazioni* che vi sono insediate: dunque dalle loro rappresentanze istituzionali e secondo le rispettive opzioni. È, all’ultimo, questa la ragione di fondo della *panurbanistica*[[33]](#footnote-33).

Invece la concezione che abbiamo chiamato *soggettiva*, o *relazionale*, è radicata nella tradizione storicistica. È quanto riflette la vicenda complessiva di questa legislazione: una plurisecolare incubazione sociale fa da base a un animato dibattito tra giuristi e nella politica e ne sorge un ordinamento di settore strutturato e conservativo. È questa vicenda, che riemerge ogni volta che un paesaggio viene compromesso, che dimostra che il *valore* paesaggistico è tale perché, come le cose d’arte, la *forma del paese* compone il *patrimonio culturale* della Nazione. L’apprezzamento relazionale è solennizzato dall’art. 9, secondo comma, Cost. in due modi: con la sottolineata specificazione *«della Nazione»* non meno che associando in un’unica norma *«paesaggio»* e *«patrimonio storico e artistico»*[[34]](#footnote-34). E a differenza che nei beni culturali, dove la distinzione resta riconoscibile, qui si compone quasi inavvertitamente una circolarità tra l’accezione verticale e creativa di *cultura* e quella orizzontale di espressione dell’ambiente e della sua società[[35]](#footnote-35).

Come si è accennato, a sua volta questa concezione *soggettiva* si può articolare in più direzioni: ciascuna, con varie sfumature, con preminenze di riferimenti e criteri per l’apprezzamento della discrezionalità tecnica, sia quanto a imposizione della tutela che quanto a valutazioni di compatibilità delle innovazioni[[36]](#footnote-36). Così, può rinviare alla particolarità delle qualità naturalistiche o storiche o architettoniche del luogo[[37]](#footnote-37); alla sua rappresentazione pittorica o letteraria (“pittoresco”, “sublime”: desta interesse o emozioni estetiche, il *bello di natura* giustapposto al *bello d’arte*)[[38]](#footnote-38); alla storia documentata dai luoghi che ne sono stati teatro (*“il lavoro dell’uomo”*, *“l’opera dell’uomo”* sedimentata nella storia); alla *“tradizione”*, cui si riferisce la legge Croce[[39]](#footnote-39); alla più lata e, appunto, orizzontale *“testimonianza di un ambiente socio-economico e del suo evolversi nel tempo”*[[40]](#footnote-40); alla memoria e ai valori storici che compongono l’identità della Nazione (testualmente evocati dagli art. 2, comma 3, e 131 del *Codice*): *“il volto amato della Patria”*, secondo l’icastica formula attribuita a John Ruskin e universalmente evocata nei primi decenni del secolo XX[[41]](#footnote-41).

La distinzione tra la concezione oggettiva e quella soggettiva si riferisce al *livello di giuridificazione* del valore da preservare.

La concezione *oggettiva* di volta in volta pone questo valore in comparazione con gli altri valori e come detto lo pondera mediante forme di *discrezionalità amministrativa*: ma così tende a dequotarne il profilo anticipato, prescrittivo e limitativo. Invece la concezione *soggettiva* insiste nella giuridificazione di questo valore per elevarlo a preminente la preesistenza è paradigma ineludibile della compatibilità e la doverosità della tutela si estrinseca in valutazioni di *discrezionalità tecnica*. Il che è coerente con la ragione della costituzionalizzazione, di suo limite alla contingenza della scelta politica o politico-amministrativa[[42]](#footnote-42).

Alla concezione *soggettiva*, che pone la *culturalità* a paradigma di ogni valutazione, si riferisce manifestamente il percorso seguito dalle normative di sistemazione unitaria, prima compilative (il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 - *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*) e poi organiche (il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - *Codice dei beni culturali e del paesaggio*)[[43]](#footnote-43). E in sede di seconda revisione e correzione del *Codice*, per restituire effettività alla tutela pur senza abbandonare la funzione gestionale del piano paesaggistico[[44]](#footnote-44), il legislatore (specie con il d.lgs. 26 marzo 2008, n.63) ha rivalutato lo schema vincolo/autorizzazione, così accentuando la valutazione di compatibilità in concreto, la c.d. gestione del vincolo, come il fulcro del sistema di realizzazione della tutela[[45]](#footnote-45).

Viene dunque, in piena coerenza con la Costituzione, data continuità alla matrice dell’accezione *storicistica* di paesaggio, manifesta nei lavori preparatori della legge del 1939 ma già ben presente nella legge del 1922 circa la connessione alla storia civile e letteraria: e nel *Codice* del 2004 definitivamente esplicitata all’art. 131, sulla definizione generale di *paesaggio*, che sottolinea l’accezione relazionale e, in costanza con l’art. 9 Cost., la pone a base dell’ormai esplicitato rapporto con l’*«identità nazionale»*[[46]](#footnote-46).

Il *valore* *culturale del paesaggio*, insomma, è la stessa base costituzionale della sua tutela[[47]](#footnote-47): ragione del suo rilievo giuridico, lo rende irriducibile all’urbanistica o governo del territorio come alla tutela dell’ambiente-quantità. Non mera opzione di diritto positivo, modificabile secondo le valutazioni di opportunità del legislatore: ma espressione di un fondamento profondo, che trascende la contingenza legislativa. La norma costituzionale non pone, ma consolida la ragione dell’intervento pubblico: specchio di un’essenziale *“invenzione di diritto”*[[48]](#footnote-48), di un *ius* che precede e fonda la *lex*[[49]](#footnote-49), di un prodotto dell’interiorizzato e strutturante, direbbe P. Bourdieu, *habitus* collettivo[[50]](#footnote-50).

Oggi, nel visibile declino dell’effettività pianificatoria del governo del territorio, sempre più ridotta a forme di intervento settoriali, episodiche e negoziate, queste radici che affondano nella lunga sedimentazione culturale mostrano la virtù della conseguente distinzione giuridica, dunque per competenze e strumentazione, della tutela del paesaggio: che sta a giustificare con ben più solide, accettate e riconosciute basi le limitazioni alle facoltà proprietarie e a praticarle, diversamente dalla sempre più debole e cedevole “conformazione proprietaria” che per decenni è stata decantata come l’effetto precipuo della funzione urbanistica generale. A un sommario bilancio dell’efficacia complessiva, l’urbanistica – dai dispositivi aperti alle scelte variabili delle politiche locali e ai conflitti di interessi, con manifesti effetti - ha fallito negli obiettivi generali di imprimere al territorio italiano un assetto ordinato e misurato. Ben più capace, malgrado gli addebiti originari, si è mostrata la tutela del paesaggio, pur con le sue imperfezioni. Al fondo, ciò è avvenuto perché il *bonum* della tutela del paesaggio preesiste nella coscienza collettiva, non va immaginato e programmato a discrezione della mutevole rappresentanza locale.

Il concetto propugnato dalla “panurbanistica” ha toccato il simbolico vertice della sua parabola con l’art. 80 (*Urbanistica*) d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616[[51]](#footnote-51) e che ancora continua ad avere alcuni sostegni[[52]](#footnote-52). Il concetto implicava un’idea dirigistica e costruttivistica, che avrebbe voluto *“riassumere nell’ellittica nozione di governo del territorio la funzione di «tutela» dell’art. 9, secondo comma, Cost., riducendolo da precetto sostanziale valorialmente orientato a difesa di un bene comune a neutra procedimentalizzazione e secondo parametri di discrezionalità amministrativa, così affievolendo la gerarchia dei valori del principio fondamentale costituzionale. Non solo: l’intuizione che vi presiedeva postula un pianificatore estraneo a suggestioni, pressioni o conflitti di interessi e capace, alla maniera dell’Italia comunale o rinascimentale, di introdurre nel paesaggio innovazioni coerenti con l’esistente e di effettiva e diffusa qualità. Ma l’esperienza ha smentito questi assunti, seppur con talune rimarchevoli eccezioni”*[[53]](#footnote-53).

La “panurbanistica” è comunque rimasta recessiva nella stessa giurisprudenza costituzionale: dall’origine[[54]](#footnote-54), ma specialmente, come si è ricordato, dopo la riforma della l. cost. n. 3 del 2001, che ha enucleato l’art. 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost., attribuente alla legislazione esclusiva dello Stato la *«tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»*, contrapposta al concorrente *«governo del territorio»* delterzo comma. Sicché ne sono ormai venute meno le basi. E, appunto, se vi è stata un’effettività, per quanto imperfetta, della salvaguardia del paesaggio italiano, questo è avvenuto proprio per la recessività dell’idea di fondo della “panurbanistica”.

4. - I PAESAGGI CULTURALI

La strumentazione dedicata alla salvaguardia del paesaggio consiste nell’apparato normativo della tutela dei *beni paesaggistici*, che ha *ratio*, finalità e regime che si riportano al valore culturale: o dello stretto dato di natura o del risultato storico dell’interazione tra intervento umano e dato di natura. Si intende preservare da alterazioni e inserti stimati incompatibili l’interrelazione prodotta nella storia tra e il contesto naturale e gli interventi umani[[55]](#footnote-55). È infatti collegata, per gli art. 1, comma 2, e 2, comma 3, del *Codice*, all’*«espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio»*, e per l’art. 131, comma 2, *«a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali»*.

Nondimeno, come si è accennato, talora le caratteristiche del tutto particolari di un dato luogo possono giustificare o richiedere il ricorso all’*altro* apparato normativo, quello parallelo dei *beni culturali*. È questo il caso di quelli che qui chiamiamo *paesaggi culturali*.

Occorre anzitutto intendersi sulla portata dell’aggettivo, che opera da effettivo modificatore semantico del sostantivo[[56]](#footnote-56). Va in partenza chiarito che qui con *“paesaggi culturali”* non intendiamo *“paesaggi della cultura”*, che sono tratti di territorio che si distinguono per essere stati descritti da pittori, scrittori, poeti, per essere insomma presenti in opere o dipinti, riproduzioni, incisioni. Quei paesaggi, se dichiarati tali, sono normali *beni paesaggistici* e quelle rappresentazioni sono un parametro del valore culturale che sta a base di quella qualificazione.

Non sono cioè le rappresentazioni letterarie o pittoriche a fare di un paesaggio, dal punto di vista della legislazione nazionale, un *paesaggio culturale*. Sono riferimenti che possono denotare il pregio particolare che sollecita la qualificazione di un luogo come *bene paesaggistico* e che lo additano come meritevole di conservazione (alle origini si parlava appunto di paesaggi “pittoreschi”). Ma solo ne ritraggono le forme, non lo modellano.

I *paesaggi culturali* sono altra cosa[[57]](#footnote-57). Sono una specie, eccezionale, di *beni culturali*[[58]](#footnote-58). Nei *paesaggi culturali* la dimensione culturale è preminente al punto da comporre la stessa forma del luogo, da farne un particolare *bene culturale* e da giustificare il corrispondente regime di tutela, in pratica quello dei beni culturali immobili. È un modellamento impresso nel tempo dall’uomo: concretizza una manifestazione diretta e tangibile della particolare *civiltà* del luogo. Un *paesaggio culturale* è uno spazio totale, conformato integralmente dall’artificio: non un semplice contesto di pregevole ed evocativa veduta, come invece è per un *bene paesaggistico*.

Nei *paesaggi culturali* è la *Kultur* locale matrice della forma data nel tempo al luogo: plurisecolare opera della popolazione che vi è insediata, è funzionale alla sua particolare vita. Un *paesaggio culturale* può essere protetto come *bene culturale* perché è esso stesso, artificio totale, *un’opera* composta nel e con il territorio, un’immediata testimonianza materiale di civiltà[[59]](#footnote-59).

Ad esempio, i *Sassi* di Matera manifestano come la configurazione di quel territorio sia stata modellata dall’uomo in relazione a un particolare vivere sociale, intrinseco al luogo trasformato.

Il discrimine sta insomma nel dato che il *paesaggio culturale* è la proiezione materiale di una particolare organizzazione sociale e di un particolare di modo di vita collettiva, talvolta dagli istituti particolari: quasi un *Ortung und Ordnung* a sé, dove la particolarità del luogo fa da localizzazione e causa a figure giuridiche altrettanto particolari[[60]](#footnote-60).

Malgrado le parole, a ben vedere non soccorre il riferimento all’accennata opposizione concettuale tra *Naturlandschaft* e *Kulturlandschaft* [[61]](#footnote-61). A seconda dei casi, i *beni paesaggistici* possono infatti essere caratterizzati in ciascuno dei due sensi. Ma è diverso se un *Kulturlandschaft* riflette un *Kulturraum* (spazio culturale): dove la morfologia artificiale dello spazio è essa stessa elemento strutturale dell’organizzazione collettiva, economica e sociale e vi fa sistema. Così appunto è per i *Sassi* di Matera.

Originalità, artificialità, storicità, collegamento con lo spazio culturale sono dunque gli elementi che, eccezionalmente, possono fare di un dato paesaggio (oltre che, se del caso un *bene paesaggistico*) un *bene culturale* e che legittimano, altrettanto eccezionalmente, un regime di tutela più consistente di quello del *bene paesaggistico.* È bene sottolineare che si tratta di casi marginali, rari essendo questi microsistemi dove tutto si tiene con la storia dell’economia, della società, delle istituzioni del luogo.

Ai *paesaggi culturali* si applica allora lo stringente *regime giuridico* dei *beni culturali*, analogo sì a quello dei *beni paesaggistici*, ma qualitativamente ben più condizionante (oggi: quello della *Parte II* del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

Per pratica e giurisprudenza, talvolta per norme speciali, sono da considerare *paesaggi culturali*:

* i percorsi dei tratturi abruzzesi, molisani, pugliesi e lucani (es. Cons. Stato, VI, 23 marzo 2016, n. 1198; cfr. anche Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 388[[62]](#footnote-62)), vincolati in gran parte, tra il 1976 e il 1983, come *beni archeologici* ai sensi dell’art. 2 l. 1 giugno 1939, n. 1089; qualificazione che si può sovrapporre a quella *ex lege* di *bene paesaggistico* quale *zona di interesse archeologico* ex art. 142, comma 1, lett. *m)*, d.lgs. n. 42 del 2004 (su cui v. Cass. pen., III, 21 giugno 2002, Capuzzi; 16 maggio 2014, n. 20443)[[63]](#footnote-63);
* il paradigmatico *vigneto Baver* di Pianzano di Codega Sant’Urbano (Treviso), vincolato dalla Direzione regionale BCP del Veneto nel 2013 ai sensi dell’art. 10, comma 3, lett. *a)*,d.lgs. n. 42 del 2004 per l’interesseetnoantropologico [«*le cose immobili […] che presentano interesse [….] etnoantropologico particolarmente importante […]»*].
* i *Sassi* di Matera vincolati ai sensi dellal. n. 1089 del 1939: la doppia tutela è *ex lege*, per l’art. 9 della speciale l. 28 febbraio 1967, n. 126 (*Provvedimenti per completare il risanamento dei rioni «Sassi» di Matera e per la loro tutela storico-artistica*) per il quale *«* *In quanto compatibili con le norme della presente legge, si applicano le disposizioni delle leggi 29 giugno 1939, n. 1497, 1° giugno 1939, n. 1089 , ed ogni altra disposizione in materia di tutela artistica e paesistica; gli immobili compresi nel piano particolareggiato di sistemazione e conservazione dei rioni «Sassi» sono assoggettati alle norme delle dette leggi anche se non sia intervenuto un formale atto di vincolo»*.
* il sistema artificiale dei laghi fluviali di Mantova, vincolati con decreto della Soprintendenza per i BCP di Brescia, Cremona e Mantova nel 2009 ai sensi dell’art. 10, comma 3, lett. *d)*,d.lgs. n. 42 del 2004 come complesso “*che rivest[e] un interesse particolarmente importante a causa del […] riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere* [c.d. vincolo storico-relazionale]*, ovvero quali testimonianze dell’identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose”* [c.d. vincolo storico-identitario]. La piena legittimità di questo vincolo è stata evidenziata con ampie argomentazioni da Cons. Stato, VI, 3 luglio 2012, n. 3893[[64]](#footnote-64).

Questa sentenza è di particolare importanza perché ha sgombrato definitivamente il campo dall’idea che una porzione di territorio possa essere oggetto della sola tutela di della *Parte III* del *Codice*, modellata sulla conservazione del valore paesaggistico inteso come insieme visuale e facente riferimento alle tre tipologie dell’art. 134. se infatti ricorrono i presupposti dell’art. 10 del *Codice*, un ambito territoriale delimitato ben può essere oggetto di tutela come *bene culturale* in sé.

Del resto, i casi sono analoghi ad altre tipologie dell’art. 10, comma 4 – dal valore esemplificativo – che si riferiscono a specifiche porzioni di territorio, la cui caratterizzazione è considerata dalla legge indice presuntivo di valore culturale. Ad esempio:

* lett. *f)* [*le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico*],
* lett. *g)* [*le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*],
* lett.*h)* [*i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico*] e
* in parte *l)* [*le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale*].

Altrettanto è per l’ipotesi dell’art. 11, comma 1, lett. *c)* [*le aree pubbliche di cui all'*[*articolo 52*](http://pa.leggiditalia.it/rest?print=1#10LX0000160228ART54)] e del richiamato art. 52.

Le due tutele, paesaggistica e culturale, sono distinte e autonome. Possono tuttavia sovrapporsi sul medesimo luogo[[65]](#footnote-65) perché non c’è *bis in idem*. Infatti la tutela dei *beni culturali* riguarda non la forma del luogo nella sua globalità ma l’integrità delle singole *cose* che la compongono e concorrono a quel modellamento, siano manufatti realizzati dall’uomo ovvero materiale naturale adattato: ciò che conta e va salvaguardato è il dato *qualitativo* dell’intervento creativo umano che origina e configura il luogo.

Sono dunque fattispecie distinte per presupposti, per atto dichiarativo, per regime: riguardo a competenza (ripartita secondo i noti moduli nel caso paesaggistico, esclusivamente ministeriale nel caso culturale), autorizzazione (nell’un caso, quella dell’art. 146, nell’altro caso, quella dell’art. 21) e parametro del giudizio che vi presiede per i singoli interventi.

Di entrambe è proprio un *giudizio di compatibilità* con i valori protetti dal vincolo e l’uso della valutazione tecnico-discrezionale va rapportato al principio di proporzionalità[[66]](#footnote-66). Ma si tratta di valutazioni di compatibilità diverse: quella *paesaggistica* è appunto intesa alla salvaguardia dell’integrità del pregio visuale del sito e dunque, se non c’è contrasto con quello, può giungere a legittimare anche una rilevante innovazione; quella *culturale* mira alla salvaguardia dell’integrità *materiale* delle tangibili *res* protette, nei termini che contribuiscono a esprimere quel valore testimoniale, dunque poco concede alle innovazioni non necessarie alla persistenza della cosa.

Nel viene, per il *paesaggio culturale*, in quanto sottoposto all’intero regime del *bene culturale*, una maggior severità riguardo alle trasformazioni. Sicché, prima di introdurre un tale vincolo a *bene culturale*, è bene che per il principio di proporzionalità si guardi realisticamente alla sostenibilitàdi questo così stringente regime in luogo di quello paesaggistico: la praticabilità del dover essere si sconterà poi *in corpore vili*.

Il più delle volte del resto, pur se ricorrerebbero i presupposti del *paesaggio culturale*, ci si attesta sull’usuale tutela paesaggistica. Ad esempio, a rigore quelle caratteristiche potrebbero ricorrere anche per i paesaggi terrazzati delle Cinque Terre[[67]](#footnote-67) o della Costiera amalfitana, o per quello segnato dalle opere del Delta del Po o delle lagune, o per certi paesaggi storicizzati e monumentalizzati della Grande Guerra[[68]](#footnote-68). Ma se non si ricorre a qualificarli anch’essi come *paesaggi culturali*, e ci si colloca per lo più sulla tutela paesaggistica, e talvolta neanche su quella, è in ragione della difficile sostenibilità economica di quel regime così serrato: il cui effetto pratico può essere paradossale, tale cioè da portare all’abbandono anziché a una miglior salvaguardia attiva.

Questi effetti di intensità di regime suggeriscono un’applicazione prudente del vincolo culturale. La misura, e in essa la proporzione, sono paradigmi essenziali dell’arte e dell’architettura. Difficile pensare che non debbano esserlo per la pratica del diritto che realmente le intenda salvaguardare.

**Giuseppe Severini**

*Presidente di Sezione del Consiglio di Stato*

Pubblicato il 29 maggio 2020

1. Elaborazione della relazione al 65° Convegno di Studi amministrativi, *Dall’urbanistica al governo del territorio: valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Varenna, 19-20-21 settembre 2019. [↑](#footnote-ref-1)
2. La *bellezza* è la connotazione del titolo e dell’oggetto. Il titolo ripete manifestamente i celebri versi di Dante, *«del bel paese là dove 'l sì suona»* (I*nferno*, canto XXXIII, v. 80) e di Petrarca, *«il bel paese ch'Appennin parte, e 'l mar circonda et l'Alpe»* (*Il Canzoniere*, sonetto 96). [↑](#footnote-ref-2)
3. V. ad es. L. DI MAURO, *L'Italia nelle guide turistiche dall'unità ad oggi*, in *Storia d'Italia* Einaudi*, Annale* n.5, Torino 1982, 369 ss.. [↑](#footnote-ref-3)
4. come da tempo aveva scritto il giovane Victor Hugo: «*Il y a deux choses dans un édifice: son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde. C’est donc dépasser son droit que le détruire*» (così, di fronte alla speculazione immobiliare al tempo della Restaurazione, V. Hugo, *Note sur la destruction des monuments*, 1825; e poi, agli albori della monarchia di luglio, in [*Guerre aux démolisseurs*](http://fr.wikisource.org/wiki/Guerre_aux_d%C3%A9molisseurs), in [*La Revue des Deux Mondes*](http://fr.wikipedia.org/wiki/La_Revue_des_Deux_Mondes), 1832, egli collega i danni ai monumenti a quelli della memoria nazionale: *«Chaque jour quelque vieux souvenir de la France s’en va avec la pierre sur laquelle il était écrit»*. [↑](#footnote-ref-4)
5. es. il *Club Alpino Italiano* (1863) e il *Touring Club Italiano* (1894) e, negli anni ’10 del Novecento, altre tra cui la *Lega nazionale per la protezione dei monumenti naturali* o la *Pro Montibus et Sylvis*. Nel mondo germanico sorgevano un po’ dovunque associazioni chiamate *Heimatschutz*. Di quell’ambiente e quell’attitudine, a Varenna è doveroso ricordare la figura del naturalista e mecenate milanese Marco De Marchi (1872-1936), che di Villa Monastero divenne proprietario e che la lasciò munificamente allo Stato, ventennale presidente della *Società Italiana di Scienze Naturali*, consigliere del *Touring Club Italiano* e del *Club Alpino Italiano*, membro del *Consorzio Nazionale per il Parco del Gran Paradiso* e del *Comitato per la Difesa del Paesaggio Italiano.* [↑](#footnote-ref-5)
6. Per l’Occidente il crescente *bisogno di diritto* è un modo *“nativo e continuo”* per cercare una risposta alle nuove domande sociali: J. KRYNEN, *Le théâtre juridique. Une histoire de la construction du droit*, Paris 2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. Una ricostruzione ampia e attenta di quest’evoluzione in rapporto ai mutevoli valori dominanti è svolta dal recentissimo P. PASSANITI, *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano 2019. [↑](#footnote-ref-7)
8. Legge che muove da un’aggressione a un importante paesaggio del Giura: il riferimento al *pittoresco* non è casuale, visto il frequente costume - che precedeva le macchine fotografiche - di raffigurare il paesaggio visitato con bozzetti o dipinti sul posto: *“pittoresco”* perché merita di essere dipinto, come avevano insegnato pittori paesaggisti. [↑](#footnote-ref-8)
9. *«gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden»* (contro le deturpazioni dei paesaggi eccellenti). [↑](#footnote-ref-9)
10. S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in S. CASSESE, *L’amministrazione dello Stato*, Milano 1976, 170 e già in *Rassegna degli Archivi di Stato*, 1975, 124 ss.; ma F. MERUSI, commento all’art. 9 Cost., in Comm. Cost. Branca, Bologna-Roma, 1975, nega trattarsi di sublimazione di quelle leggi; Id., *Le leggi Bottai sul paesaggio e sui beni culturali*, in G. Morbidelli (a cura di), *La cultura negli anni '30*, Firenze 2014, pag. 53 ss. e in *www.giustamm.it*, n. 11 del 2012; Paper CESIFIN, Firenze 29 ottobre 2012. [↑](#footnote-ref-10)
11. A partire dalla nota Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, per la quale – contro la dottrina che affermava ormai essere l’urbanistica di competenza esclusiva regionale ex nuovo art. 117, quarto comma, Cost. - anche se *«la parola urbanistica non compare nel nuovo testo dell’art. 117, ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell’elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio»,* e da Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, che ha però affermato che il *«governo del territorio»* comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività; nello stesso senso Corte cost., 27 luglio 2005, n. 336; recentem. Corte cost., 4 luglio 2018, n. 178; Cons. Stato, IV, 4 dicembre 2017, n. 5711. V. AA.VV. il *Trattato di diritto del territorio*, di P. Urbani, F. G. Scoca, P. Stella Richter (a cura di), Milano 2018. Per P. URBANI, voce *Urbanistica*, in [*www.treccani.it/enciclopedia*](http://www.treccani.it/enciclopedia) *(Diritto on line (2019))*, *“l’ambito materiale del governo del territorio attiene […] alla disciplina degli usi del territorio – così come l’originaria urbanistica – ma “allarga lo sguardo” ai diversi interessi pubblici meritevoli di particolare cura e tutela che, per la loro specialità, ineriscono con ambiti di materia diversi, suscettibili di disciplina differenziata, di competenza esclusiva dello Stato”*. Per la ricostruzione storica del concetto, G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano 1974; v. oggi N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività materiale*, Torino 2012. [↑](#footnote-ref-11)
12. Per un uso dell’espressione *governo del territorio* promiscuo a *disciplina del territorio*, v. G. MORBIDELLI, *Le proprietà. Il governo del territorio*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1984, 863 ss.. Per alcuni autori, l’*«urbanistica»* sarebbe rimasta estranea alla materia, del tutto nuova, *«governo del territorio»* (che avrebbe riguardato la gestione di interessi limitanti l’urbanistica ma da quella differenziati, come la politica delle grandi infrastrutture, dello sviluppo economico e quella agricola) e perciò sarebbe divenuta materia di competenza esclusiva regionale: così V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 504. L’assunto fu contraddetto dalla ricordata Corte cost., n. 303 del 2003. [↑](#footnote-ref-12)
13. L’enunciato da cui si muove è quello di Corte cost. 24 luglio 1972, n. 141, per cui la tutela delle bellezze naturali d’insieme non rientra nella trasferita materia urbanistica. Dal che *«appare consentita la separazione dell’urbanistica in senso proprio […] dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali»* e le *«bellezze naturali ambientali, siano a rigore riconducibili o meno alla categoria dei beni culturali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica»*. La successiva elaborazione giurisprudenziale accentua progressivamente la distinzione affermando costantemente quanto è qui oggetto del primo assunto della relazione cioè che la tutela del paesaggio si incentra sulla primarietà per l’ordinamento del valore *culturale*, o *estetico-culturale*, il che la distingue dalla gestione, o governo, del territorio (urbanistica), di cui concreta sia un limite che un valore sovraordinato: es. Corte cost., 20 febbraio 1973, n. 9; 4 luglio 1974, n. 202, 20 dicembre 1976, n. 245, 29 dicembre 1982, n. 239; 1 aprile 1985, n. 94; 21 dicembre 1985, n. 359; 27 giugno 1986, n. 151, 152 e 153; 22 luglio 1987, n. 183; 10 marzo 1988, n. 302; 23 luglio 1997, n. 262; ord., 17 marzo 1998, n. 68; 27 luglio 2000, n. 378; 5 maggio 2006, n. 182 e 183; 7 novembre 2007, n. 367; 30 maggio 2008, n. 180; 22 luglio 2009, n. 226; 23 novembre 2011, n. 309; 17 marzo 2010, n. 101. Rileva P. CARPENTIERI, voce *Paesaggio [dir. amm.]*, in [*www.treccani.it/enciclopedia*](http://www.treccani.it/enciclopedia) *(Diritto on line (2018))* che *“a partire dalla sentenza 7 novembre 2007, n. 367 (seguita da […]: 30 maggio 2008, n. 180; 27 giugno 2008, n. 232; 29 maggio 2009, n. 164; 17 marzo 2010, n. 101; 4 giugno 2010, n. 193; 22 luglio 2011, n. 235; 23 novembre 2011, n. 309; 23 marzo 2012, n. 66; 13 giugno 2013, n. 139; 18 luglio 2013, n. 211; 24 aprile 2013, n. 238; 11 luglio 2014, n. 197; 18 luglio 2014, n. 210; 17 aprile 2015, n. 64; 5 giugno 2015, n. 99; 29 gennaio 2016, n. 11; 16 settembre 2016, n. 210; 11 maggio 2017, n. 103), la Corte ha meglio distinto i diversi campi di materia («Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali»)”*. Si possono aggiungere le successive sentenze Corte cost., 14 giugno 2016, n. 189; 7 febbraio 2017, n. 50; 29 novembre 2017, n. 246; 30 marzo 2018, n. 66; 5 aprile 2018, n. 178 che dà una definizione di *«governo del territorio»*; 4 luglio 2018, n. 178.

Lo stesso P. CARPENTIERI (*ibidem*, § 2) rileva che *“La distinzione tra paesaggio e urbanistica-governo del territorio (nonostante la persistenza della visione panurbanistica) è ormai stabilizzata […] ormai è chiaro che il paesaggio non è un mero aspetto del governo del territorio e si distingue dall’urbanistica (che è fruizione del territorio). Lo ha ribadito la Corte costituzionale in numerose sentenze (In particolare, nella già citata sentenza n. 309/2011). Lo impone, peraltro, la Convenzione europea del paesaggio del 2000, che obbliga gli Stati aderenti al riconoscimento giuridico di una autonoma nozione di paesaggio”*. [↑](#footnote-ref-13)
14. Così Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367; 29 maggio 2009, n. 164; 22 luglio 2009, n. 226; 29 ottobre 2009, n. 272. [↑](#footnote-ref-14)
15. da *Kulturalität*, germanismo ormai acconsentito tra i giuristi italiani per intendere il riferimento al *patrimonio culturale* e dunque al *valore culturale*: ma ridimensionandone lo slittamento semantico implicato dalla traduzione (è noto dalla filosofia e dalle scienze storico-sociali che il tedesco *Kultur*, che si usa opporre a *Zivilisation*, tendea corrispondere piuttosto all’italiano *civiltà* e questo al francese *civilisation,* che però, in ragione della diversa concezione, viene contrapposto a *Kultur*). [↑](#footnote-ref-15)
16. autore tra l’altro, insieme a Tommaso Alibrandi, del noto T ALIBRANDI e P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, 4^ ed., Milano, 2001. [↑](#footnote-ref-16)
17. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazioni*, Milano, 1969, 10 ss.; e in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, 1969, 380. Il concetto è ribadito in A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 512. [↑](#footnote-ref-17)
18. Sia consentito rinviare a G. SEVERINI, *L’evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, § V, in *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, a cura di G. Morbidelli e M. Morisi, Firenze 2019, 59 e in [*www.giustizia-amministrativa.it*](http://www.giustizia-amministrativa.it). [↑](#footnote-ref-18)
19. tematica assai complessa, sulle impostazioni di base v. per tutti G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano 1983, 705. [↑](#footnote-ref-19)
20. Quest’innovazione ha *“spostato in periferia la soluzione dei conflitti, autorizzando l’autorità procedente (o il rappresentante unico di governo) a superare anche il dissenso dell’autorità preposta alla gestione di interessi “sensibili”, tra cui quelli inerenti la tutela del patrimonio culturale, e gravando il Ministro di settore dell’onere di opporsi alla decisione e di portare l’affare al Consiglio dei Ministri. È dubbio a questo punto che si possa ancora predicare la primarietà e assolutezza di questi valori-interessi: la legge ha abdicato alla gerarchizzazione e ha demandato il bilanciamento al livello di singolo affare amministrativo, della singola procedura e, dunque, alla discrezionalità (a questo punto non più tecnica) del rappresentante unico e dell’autorità procedente”*: così P. CARPENTIERI, voce *Paesaggio [dir. amm.]*, in [*www.treccani.it/enciclopedia*](http://www.treccani.it/enciclopedia) *(Diritto on line (2018))*. Dello stesso A., v. *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge n. 124 del 2015*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 40. Sullo stesso tema, M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in materia di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2015; P. MARZARO, *Il coordinamento orizzontale tra amministrazioni: l'art. 17-*bis *l. n. 241 del 1990, dopo l'intervento del Consiglio di Stato - Rilevanza dell'istituto nella co-gestione dell'interesse paesaggistico e rapporti con la conferenza di servizi*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 10; Id., *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2017; G. SCIULLO¸ *«Interessi differenziati» e procedimento amministrativo*, ivi, 58; E. SCOTTI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. Romano (a cura di), *L’azione amministrativa*, Torino, 2016, 566; Id., *La conferenza di servizi tra pluralismo e unilateralismo costituzionalmente orientato*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2019; F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull’art. 17-*bis *introdotto dalla legge Madia*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2015; F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (il nuovo art. 17-*bis *della l. n. 241 del 1990)*, in A. Rallo, A Scognamiglio (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli 2016; Id., *La tutela del paesaggio «piega» le regole procedurali - Riflessioni a margine dell’Adunanza plenaria n. 13/2017* (nota a Cons. Stato, Ad. plen., 22 dicembre 2017, n. 13), in *Riv. giur. edil.*, 2018, I, 1022. [↑](#footnote-ref-20)
21. Sul tema, ampiamente trattato, v. recentem. A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, II, 81, che sottolinea l’importanza delle tutele integrate e differenziali e comunque trasversali e per il quale *“rientrano nel sistema delle tutele differenziate diverse discipline concepite in funzione di particolare tutela ed imputate ad autorità differenziate rispetto a quelle preposte alla politica del territorio (opere pubbliche, difesa e servitù militare, beni riservati a destinazione pubblica, destinazioni agrarie, aree naturali protette e soggette a vincolo idrogeologico, cave e torbiere e segnatamente i beni culturali e ambientali)”*. V. anche M.P. GENESIN, *Le tutele differenziate*, Milano 2014, sui rapporti fra la disciplina generale di governo del territorio (pianificazione territoriale e urbanistica) e la discipline di tutela di valori paesaggistici e ambientali; M. MENGOZZI, *Il «governo del territorio» e la sua intersezione strutturale con la «tutela dell'ambiente»*, in [*www.federalismi.it*](http://www.federalismi.it), n. 15/2017. V. *infra*, nota n. 11. V. già S. FOÀ, *Paesaggio e discipline di settore*, in *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G. Cugurra, E. Ferrari e G. Pagliari, atti dell’VIII convegno nazionale AIDU, Parma 19-19 novembre 2005, Napoli 2006, 125; D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell’evoluzione del diritto urbanistico*, in *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, a cura di G. Morbidelli e M. Morisi, Firenze 2019, 141. [↑](#footnote-ref-21)
22. così G. PIPERATA, *Paesaggio*, in *Diritto del patrimonio culturale*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo*, Diritto del patrimonio culturale*, Bologna 2017, 251. [↑](#footnote-ref-22)
23. L’art. 145 ha il valore di *norma costituzionale interposta* per Cons. Stato, VI, 15 marzo 2017, n. 1183, in ragione del principio affermato da Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11 (recepito da Cons. Stato, VI, 24 febbraio 2017, n. 889) che afferma la *tutela del paesaggio* essere ambito riservato alla potestà legislativa statale esclusiva dell'art. 117, secondo comma, lett. *s),* Cost..; dal che consegue che la *tutela del paesaggio* prevista dallo Stato è un limite non derogabile dalle regioni nelle materie di urbanistica e edilizia, che fanno parte del *governo del territorio* previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost.. [↑](#footnote-ref-23)
24. Es. Cons. Stato, IV, 22 dicembre 2014, n. 6290: precisa che il piano regolatore generale può estendere le sue funzioni in campi normativi ulteriori rispetto all’urbanistica, in completamento di altri livelli di governo; ma con il limite della necessità delle valutazioni complessive di area: altrimenti, se si limita a previsioni vincolistiche estranee alla disciplina urbanistica e incidenti su singoli beni, travalica illegittimamente dai limiti della pianificazione e va a ledere le attribuzioni di altre amministrazioni (perché allora la pianificazione comunale non agisce più come complemento, ma come sostituto di altre forme di tutela). V. Cons. Stato, IV, 14 febbraio 1990, n. 78; 24 aprile 2013, n. 2265; II, 14 novembre 2019, n.7839. Cons. Stato, IV, 10 maggio 2012, n.2710 sottolinea che *“il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti”.* Si veda anche, riguardo agli interventi di ristrutturazione edilizia nel centro storico di Firenze, la recente ordinanza Cons. Stato, IV, 5 maggio 2019, n. 2590. Cfr. *supra*, nota n. 8. [↑](#footnote-ref-24)
25. cfr. Corte cost., 26 novembre 2002 n. 478; Cons. Stato, IV, 20 settembre 2005, n. 4818; 4 dicembre 2017, n. 5711. Sul punto, v. A. CROSETTI, *Governo del territorio …*, cit., § 4. [↑](#footnote-ref-25)
26. Si è soliti identificare i primi esempi di rappresentazione mirata del paesaggio negli affreschi di Giotto (Assisi, 1300 e Padova 1309), e soprattutto - come *bonum commune*, per la connessione alla celebrazione sia della conquista che del buon reggimento pubblico della *civitas* - negli affreschi di Simone Martini (*Guidoriccio da Fogliano*, 1330) e di Ambrogio Lorenzetti (*Effetti del buono e cattivo governo*, 1339) nel Palazzo pubblico di Siena; o nella coeva *Lettera in cima al Monte Ventoso* di F. Petrarca (1336): si veda il giustamente noto P. CAMPORESI, *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, 1992, 9 ss.. [↑](#footnote-ref-26)
27. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l’Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna 2003, 221; L. PICCIONI, *Il volto amato della Patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia, 1880-1934*, 2^ ed., Trento 2014 (2007); Id., *ll paesaggio come concetto chiave del primo ambientalismo italiano (1905-1939)***,** Orvieto 2007; Id., *Nazione, patrimonio, paesaggio: alle origini del moderno ambientalismo in Europa 1865-1914*, in http://storiaefuturo.eu.; A. RAGUSA, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano 2011: Id.,*“I giardini delle muse****”****. Il patrimonio culturale ed ambientale in Italia dalla Costituente all’istituzione del Ministero (1946-1975)*, Milano 2014. [↑](#footnote-ref-27)
28. cfr. G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio*, cit., 58*.* [↑](#footnote-ref-28)
29. G. LUSTIG, *La tutela del paesaggio in Roma antica*, in *Il Filangieri*, X, 6 e XLIII (1918), 449 ss. (Roma, 1919). L’esempio venne ripreso da G. GIOVANNONI nella commissione ministeriale che predisponeva il disegno di legge Croce: così il fondamentale L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali d'Italia*, Roma 1923, 56, che afferma che il significato dell’espressione *«complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale»*, dell’art. 1, primo comma, n. *3)*, l. n. 778 del 1922: *“[…] vanno comprese tra le cose da difendere anche quelle che, essendo espressione non della natura ma dell’uomo, hanno essenziale valore paesistico: e questo valore ha assunto, nel tempo e per l’inquadratura degli elementi circostanti, carattere tradizionale di ambiente”.* [↑](#footnote-ref-29)
30. Sulla contrapposizione v. G. CARTEI, *Il paesaggio*, in *Tratt. Dir. amm. Cassese*, Milano 2003, II, 2110 (che corrisponde alla soggettività il carattere *emotivo*, all’oggettività il carattere *conoscitivo*), identificata anche da E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in [*www.giustamm.it*](http://www.giustamm.it/), n. 5/2016, 3. Una paradigmatica sistematizzazione dei vari percorsi culturali espressi dalle varie tendenze è ricostruita da S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio,* Roma-Bari 2010, 5, che distingue tra paesaggio come storia, come spazio fisico ed economico, come arte o come rappresentazione, come percezione. [↑](#footnote-ref-30)
31. considerata la relatività del concetto non giuridico, *“la connotazione del paesaggio come un valore, piuttosto che fatto oggettivo, frutto dunque di scelte e valutazioni a carattere soggettivo e procedurale, è oggi ben riflessa dalle correnti definizioni normative*:G.D. COMPORTI, *Piani paesaggistici*, in *Enc. dir.*, Annali V, Milano 2012, 1047 ss.. [↑](#footnote-ref-31)
32. cfr. A. SESTINI (1904-1988: uno dei più noti geografi italiani del Novecento), *Il paesaggio*, collana *Conosci l’Italia*, VII, Touring Club Italiano, Milano 1963. È il primo tentativo di descrizione, interpretazione e classificazione dei *paesaggi* italiani, classificati novantacinque tipi e nove forme.

L’originario art. 143 del *Codice* prevedeva, come *fase di elaborazione* del piano paesaggistico, *«d) individuazione degli ambiti paesaggistici di cui all'articolo 135»*. Quell’originario art. 135, comma 2, stabiliva che il piano paesaggistico individuasse «*ambiti definiti in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici*» *«in base alle caratteristiche naturali e storiche»*. La previsione fu ribadita dalla novella dell’art. 5 d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157. Oggi - dopo la novella dell’art. 2, comma 1, lett. *e)*, d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 - l’art. 135 dice soltanto: *«I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti»*,per ciascuno dei quali predispone *«specifiche normative d'uso»* e comunque, come diceva il testo originario dell’articolo, *«apposite prescrizioni e previsioni»*. [↑](#footnote-ref-32)
33. Cfr. la *Convenzione europea del paesaggio*, Firenze, 20 ottobre 2000, art. 1: *«"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».* [↑](#footnote-ref-33)
34. v. G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di S.Bettini, L. Casini, G. Vesperini e C. Vitale, UTET, Torino 2013, § 5; e in *www.giustizia-amministrativa.it.* [↑](#footnote-ref-34)
35. Cfr. G. SEVERINI, Commento all’art. 1, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, commentario a cura di M.A. Sandulli, 3^ ed., Milano 2019, § 8. [↑](#footnote-ref-35)
36. Per un recente e paradigmatico caso, v. Cons. Stato, VI, 12 febbraio 2020, n. 1059, dove l’apprezzamento tecnico-discrezionale espresso dalla Soprintendenza, e suffragato dalla sentenza, era analiticamente esternato sia dal punto di vista naturalistico che dal punto di vista delle emergenze storiche del luogo e di loro nominate rappresentazioni artistiche, evidenzianti il valore testimoniale e culturale del sito. [↑](#footnote-ref-36)
37. M. CANTUCCI, *Beni culturali e ambientali*, in *Nov.ss.mo Dig. It.*, App. I, Torino 1980, 724; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. pubbl.*, X, Torino, 1999, 575, che fa riferimento alla consapevolezza della natura e alla *funzione conoscitiva* data dal *contenuto culturale* del paesaggio. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 402 ss., dopo aver sottolineato che *“la nozione di paesaggio appartiene alla sfera della cultura. Il paesaggio – come risulta chiaro dai proficui apporti degli studi di geografia, urbanistica, architettura, storia, antropologia, semiotica etc., sopra citati – appartiene alle “scienze dello spirito” di storicistica memoria (o “scienze sociali”, o “umane”); si inscrive nel* Verstehen*, nel “comprendere”, costituisce una scienza comprendente, e non una scienza descrittiva (o naturale, o empirico-analitica), che opera sul versante del* Erklaren*, dello “spiegare”*, conclude che *“vi è un radicamento inestirpabile del paesaggio nella cultura, per cui il paesaggio è una proiezione culturale del territorio. E’ il profilo di riconoscibilità di un territorio nella lettura dei suoi caratteri identificativi”*. [↑](#footnote-ref-37)
38. E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio*, cit.. [↑](#footnote-ref-38)
39. Così, evocando il *bello di natura*, T. ALIBRANDI, voce *Beni culturali*, in *Enc. giur.* Treccani, V, Roma, 1988, 2, che usa la lata espressione di *“beni ambientali”* (linguaggio che permarrà fin nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, per poi essere sostituita dalla più specifica *“beni paesaggistici”* con il *Codice* del 2004) e al *canone estetico* aggiunge la possibile ricorrenza di: *1)* *criterio scientifico* (geologico); *2)* *criterio storico-sociale o tradizionale (es.: centri storici)*; *3)* *criterio della fruibilità pubblica* per le *bellezze panoramiche*. La sostituzione lessicale venne avviata dal volume di R. FUZIO, *I nuovi beni paesistici. Manuale di tutela del paesaggio*, Rimini 1990. [↑](#footnote-ref-39)
40. T ALIBRANDI e P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 77; P.G. FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. pubbl.*, II, Torino, 1987. [↑](#footnote-ref-40)
41. Per S. SETTIS, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano 2005, il patrimonio culturale, eredità di affetti e di memoria analoga a lingua e storia – costante nella tradizione civile e giuridica italiana, con controllo pubblico dell’identità civica -, è parte costitutiva e irrinunciabile dell’identità nazionale: 73 e 286; Id., *Paesaggio Costituzione cemento*, cit., 157. È quanto ormai persiste per E. BOSCOLO, cit. e Id., *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urban. e appalti*, 2008, 707; Id. *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio «a strati»*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2009, 57. Peraltro P. MARZARO, *Paesaggio*, in *Trattato di diritto dell'ambiente diretto da Paolo Dell'Anno e Eugenio Picozza*, Padova 2015, III, 315, ravvisa nell’art. 131 d.lgs. n. 42 del 2004 *un ‘sistema complesso di significati’*. [↑](#footnote-ref-41)
42. Cfr. per tutte la nota Cons. Stato, VI, 23 luglio 2015, n. 3652: *«Alla funzione di tutela del paesaggio […] è estranea ogni forma di attenuazione della tutela paesaggistica determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione: tale attenuazione, nella traduzione provvedimentale, condurrebbe illegittimamente, e paradossalmente, a dare minor tutela, malgrado l’intensità del valore paesaggistico del bene, quanto più intenso e forte sia o possa essere l’interesse pubblico alla trasformazione del territorio»*. [↑](#footnote-ref-42)
43. B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, Bologna 2005, 251, rileva che il *Codice* del 2004 scarta le accezioni di *paesaggio* che lo riconducono all’*ambiente* o al *governo del territorio* e accoglie quella che lo considera un *bene culturale* in senso ampio, come *species* del *patrimonio culturale*: il che colloca la sua tutela nell’ambito della legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lett. *s).* [↑](#footnote-ref-43)
44. Sulla complessa tematica della pianificazione territoriale v. anzitutto G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano 1983, 705, con particolare considerazione dei piani territoriali regionali che allora nascevano attualizzando una pressoché inattuata previsione della legge urbanistica n. 1150 del 1942. Sul versante del paesaggio una generica previsione era contemplata dalla legge Bottai n. 1497 del 1939: l’istituto venne ripreso dalla legge Galasso n. 431 del 1985 con il piano *paesistico* o *territoriale paesistico*, che presto divenne, da auspicato mezzo di reciproca integrazione, luogo d’urto con l’interpretazione regionale in senso panurbanistico. Il *Codice* ha riconfigurato e strutturato lo strumento con il *piano paesaggistico*, artt. 159 ss.: v. S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., 159; G.D. COMPORTI, *Piani paesaggistici*, cit., 1047; G. PIPERATA, *Paesaggio*, cit., 268. [↑](#footnote-ref-44)
45. Sottolinea S. Settis che si è *“logorata agli occhi di tutti (anche dei più restii ad ammetterlo) l’ormai antica* petitioprincipii *secondo cui la tutela del paesaggio è quanto più efficace quanto più vicina ai cittadini […]. Decenni di esperienza hanno mostrato che non è quasi mai così; che, anzi, più le amministrazioni sono locali, più sono vulnerabili a fattori di distorsione della tutela, dalle congenite fragilità di bilancio all’uso del territorio come merce di scambio elettorale”* (S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, cit.,260). [↑](#footnote-ref-45)
46. Cfr. art. 131 d.lgs. n. 42 del 2008, dopo il d.lgs. n. 63 del 2008:

«*1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.*

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

Coerentemente, l’art.2 (*Patrimonio culturale*), comma 3, dispone: *«Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge»*. [↑](#footnote-ref-46)
47. Rileva G. SCIULLO, *Patrimonio e beni*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo*, Diritto del patrimonio culturale*, Bologna 2017, 39, che è *“ormai acquisito che i beni paesaggistici ricevono tutela in ragione del valore culturale presentato, ossia per concorrere essi a identificare la struttura o la forma visibile del paese, e quindi a determinarne la stessa identità nazionale”*. È questo il punto d’approdo secolare della legislazione sulla tutela del paesaggio, come sottolinea P. PASSANITI, *Il diritto cangiante*, cit., 184: *“Nell’odierna concezione paesistica, l’elemento unificante è costituito dalla cultura in grado di alternare e coniugare arte e natura, bellezza naturale e bellezza creata, rifatta dall’uomo. Un elemento che aggiorna la concezione estetica, secondo il modello Croce-Bottai, rielaborando i contenuti alla base delle logiche classificatorie. La cultura, che era servita per saldare il paesaggio al territorio, viene poi recuperata nella ricostruzione del bene paesaggistico, collocato accanto ai beni culturali nel solco della tradizione novecentesca”*. [↑](#footnote-ref-47)
48. Nel senso indicato da P. GROSSI, *L’invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017: *“inventato”* cioè “scoperto” (lat. *Invenio*) nelle radici di una civiltà, nella sua storia, nell’identità della coscienza collettiva. [↑](#footnote-ref-48)
49. Dice lucidamente P. CARPENTIERI, voce *Paesaggio [dir. amm.]*, in[*www.treccani.it/enciclopedia*](http://www.treccani.it/enciclopedia) *(Diritto on line (2018))*: *“La nozione giuridica di paesaggio nasce […] non (solo) per un atto positivo d’autorità normativa (*lex*), ma come prodotto della confluenza e della sintesi di diverse tradizioni e nozioni metagiuridiche sul tema e vanta pertanto profonde radici epistemiche e logiche, oltre che storiche (*ius*)”*. Insegnava due secoli fa la scuola storica del diritto con F.C. von Savigny, che ciò che si riflette nel diritto, anzitutto nella consuetudine, è quanto di più autentico in una società: il sentimento e le tendenze intellettuali del popolo che si sviluppano insieme al popolo stesso e dal cui spirito nasce poi il diritto. [↑](#footnote-ref-49)
50. P. BOURDIEU, *Le sens pratique*, Paris 1980, 88, dice l’*habitus* essere *“un système de dispositions durables et transposables, structures structurées destinées à fonctionner comme structures structurantes c’est-à-dire en tant que principe générateur et organisateur de principes et de représentations”*. Perciò corrisponde a schemi di pensare e di agire, a quanto si è acquisito e si sedimenta in maniera durevole e permanente, influenzando il modo di agire e riflettendosi nel *senso pratico*. Id., *Habitus, code et codification*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64 (1986), 41. [↑](#footnote-ref-50)
51. *«Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»*. [↑](#footnote-ref-51)
52. Es. da ultimo A. BARTOLINI, voce *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, Milano 2013, 95 ss.. [↑](#footnote-ref-52)
53. G. SEVERINI, *L’evoluzione storica …, cit.* , § X. [↑](#footnote-ref-53)
54. a decorrere dalla rammentata Corte cost. 24 luglio 1972, n. 141. [↑](#footnote-ref-54)
55. Com’è reso manifesto dalla differenza tra la tutela dei beni archeologici e delle zone di interesse archeologico: cfr. Cons. Stato, VI, 3 marzo 2011, n. 1366 sul caso dell’area della necropoli fenicia di Tuvixeddu a Cagliari: su cui v. G. PIPERATA, *Paesaggio*, cit., 250. [↑](#footnote-ref-55)
56. L’espressione *“paesaggio culturale”* qui è utilizzata facendo riferimento al lessico dell’ordinamento giuridico italiano e in senso semanticamente diverso da quello della *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale* del 1972 e dunque del *Comitato per il Patrimonio mondiale* dell’UNESCO, dove l’espressione concerne aree che in modo peculiare *“...rappresentano l’opera combinata della natura e dell’uomo”*, ovvero paesaggi modellati in modo deliberato o meno evidente dall’uomo, attraverso opere combinate. Con questa avvertenza sulla diversità di significato di una medesima espressione si può ben rilevare che, come si vedrà nel testo, il paesaggio delle Cinque Terre non è alla luce dell’ordinamento nazionale considerato un *paesaggio culturale*, mentre per l’UNESCO dal 1997 lo sono *«Portovenere, Cinque Terre e le isole (Palmaria, Tino e Tinetto)»*. Vi è invece apparente convergenza per *«i* Sassi *e il parco delle chiese rupestri di Matera»* che anzi costituisce il primo paesaggio culturale dell’UNESCO (1993). Anche *«Mantova e Sabbioneta»* lo sono dal 2008, e per Mantova la *zona tampone*, o *cuscinetto* – che è quella che circonda la *zona protetta*, di *Valore Eccezionale Universale* - comprende il sistema dei laghi sul Mincio. Del resto, le qualificazioni UNESCO hanno finalità diverse e non è strumento idoneo a recepire nell’ordinamento interno come distinti titoli di tutela la generica l. 20 febbraio 2006, n. 77 (*Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell'UNESCO*): cfr. Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 22, che evidenzia che *“nel nostro ordinamento i siti Unesco non godono di una tutela a sé stante, ma, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche”*, sicché il trattato UNESCO non obbligata l'amministrazione a dichiarare il notevole interesse dell'area né questa diviene tale *ex lege*. In effetti, quelle (rare ed eterogenee) qualificazioni appaiono più orientate a finalità di valorizzazione territoriale che a un’immediata salvaguardia paesistica, come mostrano anche recenti casi. Sul tema v. già A. CROSETTI, *La tutela naturalistica dei beni culturali ovvero il paesaggio culturale*, in *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G. Cugurra, E. Ferrari e G. Pagliari, atti dell’VIII convegno nazionale AIDU, Parma 19-19 novembre 2005, Napoli 2006, 123. In senso parzialmente critico alla sentenza costituzionale n. 22 del 2016, v. C. LAMBERTI, *Identità del paesaggio e ristrutturazione a fini alberghieri dei manufatti*, in *www.aedon.mulino.it*, n. 3/2017. V. la nota di A. GUERRIERI, *Corte costituzionale e siti Unesco: quali tutele nel nostro ordinamento? Uno sguardo alla disciplina interna relativa ai beni patrimonio dell'umanità*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 116 e Id., *La tutela dei siti Unesco nell’ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata*, in *Il dir. dell’economia*, 2019, 461. [↑](#footnote-ref-56)
57. Efficacemente afferma S. AMOROSINO, *Diritto dei beni culturali*, Milano 2019, 21, a proposito dei vari *tipi* di paesaggio, che *“si parla […] di* paesaggio culturale *per sottolineare che gli interventi umani sul paesaggio naturale sono espressione delle culture (in senso lato) delle comunità che, nel corso della storia, hanno abitato e controllato quelle porzioni del territorio modificandone l’*assetto *e la* forma*, i quali sono essi stessi divenuti espressione di civiltà umane”*. [↑](#footnote-ref-57)
58. È una concettualizzazione dagli illustri ascendenti: nel 1912 – dopo la legge Rosadi n. 364 del 1909 ma prima che sopravvenisse la legge Croce n. 778 del 1922 - fu avanzata, per sopperire al bisogno di diritto di protezione del paesaggio, dall’ancor giovane M. D’AMELIO (1871-1943)(*La tutela giuridica del paesaggio*, in *Giur. it.*, 1912, IV, 129), poi per diciott’anni (1923-1941) Primo Presidente della Corte di Cassazione: a suo avviso, già la legge n. 364 del 1909 sarebbe bastata a tutelare le *“bellezze naturali”*, tranne che per i paesaggi meramente naturali giacché *“il loro valore estetico non si può confondere con il pregio artistico”*. [↑](#footnote-ref-58)
59. *“testimonianza materiale avente valore di civiltà”* è la nota definizione di *bene culturale* secondo la *Dichiarazione I* della *Commissione Franceschini* (1966), testualmente ripresa dall’art. 2, comma 2, del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. [↑](#footnote-ref-59)
60. una specie di ordinamento particolare: ad es., per i tratturi (*tractoriae*) vi è un’antichissima sedimentazione di norme particolari sul loro uso pubblico. L’abbinamento intrinseco tra ordinamento (*Ordnung*) e localizzazione (*Ortung*), che qui si inverte, è quello ben noto di C. SCHMITT, *Il Nomos della terra*, Milano 1991, 19 ss. [*Der Nomos der Erde*, 1950]. [↑](#footnote-ref-60)
61. La distinzione si deve al geografo tedesco Otto SCHLÜTER (1872-1959), noto per gli studi sull’*antropogeografia*, che per primo, nel 1908, ha usato l’espressione *Kulturlandschaft* per dire di paesaggio creato dalla cultura umana e distinto da *Urlandschaft* (paesaggio originario, prima dell’intervento umano). La distinzione è stata poi ripresa dal geografo statunitense, di origini germaniche**,** Carl Ortwin SAUER(1889-1975), *The Morphology of Landscape,* University of California Publications in Geography, 1925. [↑](#footnote-ref-61)
62. V. le annotazioni di A. ANGIULI, *Attori e competenze nella tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici: il caso dei tratturi di Puglia*, in *Giur. it*., 2007, 580. [↑](#footnote-ref-62)
63. Sottolinea tale doppia tutela, in reciproca autonomia, R. FUZIO, *I paesaggi rurali e la loro valorizzazione e salvaguardia*, in *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, atti del Convegno di Portovenere, 3-4 giugno 2017, a cura di D. Granara, Torino 2017, 56. [↑](#footnote-ref-63)
64. annotata da C. VIDETTA, *Discrezionalità tecnica ancora alla prova: il vincolo storico-artistico sul sistema dei laghi di Mantova*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2014, 158 e da E. FALCONE, *La tutela culturale di vaste porzioni del territorio a prevalenza naturale (c.d. paesaggio artificiale)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/2013. [↑](#footnote-ref-64)
65. oltre l’appena citata, v. Cons. Stato, VI, 12 novembre 1990, n. 951; 10 dicembre 2003, n. 8145. [↑](#footnote-ref-65)
66. Sia ancora consentito ricordare G. SEVERINI, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *www.aedon.mulino.it*, n. 3/2016. [↑](#footnote-ref-66)
67. Cfr. G. BRANCUCCI, *Il paesaggio terrazzato: risorsa o problema*, in *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, atti del Convegno di Portovenere, 3-4 giugno 2017, a cura di D. Granara, Torino 2017, 191. [↑](#footnote-ref-67)
68. v. l. 7 marzo 2001, n. 78 (*Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale*). [↑](#footnote-ref-68)