



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

Governo del territorio: dalla pianificazione urbanistica ai titoli edilizi

**Corso di formazione per i Referendari di T.a.r. di prima nomina, organizzato dall'Ufficio
Studi della Giustizia amministrativa**

13 dicembre 2021

Prima sessione

Riflessi della tutela e della valorizzazione del patrimonio paesaggistico-culturale sulla disciplina urbanistico-edilizia

Paolo Carpentieri, Consigliere di Stato

RELAZIONE

Sommario: **1.** Premessa (precisazioni terminologiche e sintesi dello stato dell'arte nei rapporti tra tutela/valorizzazione del patrimonio paesaggistico-culturale e disciplina urbanistico-edilizia: Corte cost. n. 219 del 23 novembre 2021). **2.** Predieri e la visione integrale del territorio. **3.** Giannini, la distinzione tra i diversi aspetti giuridici e la teoria delle tutele parallele degli interessi differenziati. **4.** Principio di concentrazione e principio di differenziazione; riflessi sull'allocazione delle competenze. **5.** Le ragioni della crisi dell'urbanistica e del rafforzamento delle tutele differenziate, ambientali e paesaggistiche. **6.** Conclusioni: il codice del 2004 e l'attuale processo di "normalizzazione" degli interessi sensibili.

Premessa (precisazioni terminologiche e sintesi dello stato dell'arte nei rapporti tra tutela/valorizzazione del patrimonio paesaggistico-culturale e disciplina urbanistico-edilizia: Corte cost. n. 219 del 23 novembre 2021).

La mia trattazione riguarderà soprattutto il rapporto tra "paesaggio" e "urbanistico-edilizia" (se si vuole, "governo del territorio").

È soprattutto il paesaggio che pone problemi di rapporto, sul piano sistematico, con la materia dell'urbanistico-edilizia (governo del territorio). La tutela/valorizzazione dei beni culturali, pur entrando spesso in conflitto con l'urbanistico-edilizia, ha posto storicamente problemi minori di distinzione e di



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

delimitazione sistematico-concettuale.

È noto, in ogni caso, che il paesaggio italiano è un paesaggio fortemente antropizzato (*paesaggio*, da *pagus*, villaggio, non *landscape*, mero panorama naturalistico); si parla di “paesaggio storico”, di “museo diffuso”, prodotto dalla fusione e dalla tessitura in un’unica trama (di contesto percepibile, di senso e dunque di testo interpretabile e leggibile) dei beni culturali e dei beni paesaggistici: insomma, la famosa “seconda natura” di cui parlava Goethe di fronte al ponte delle torri di Spoleto¹. Il nostro paesaggio è soprattutto cultura, prima ancora che natura (ed è comunque percezione, interpretazione, significato del territorio², non mera descrizione e analisi fisico-chimico-biologica delle matrici ambientali, di cui pure consiste). Ragion per cui parlare di paesaggio significa parlare anche e sempre di beni culturali.

Del resto, come è noto, le leggi “gemelle” del 1939 (la n. 1089 sulle cose d’arte e la n. 1497 sulle bellezze naturali) presentano il medesimo impianto logico-giuridico e il secondo comma dell’art. 9 della Costituzione (“*La Repubblica . . . Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”), che ne riflette l’impostazione, lega insieme paesaggio e patrimonio storico e artistico. Oggi, conseguentemente, l’art. 2 del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004) stabilisce che il “*Patrimonio culturale*” è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.

Occorre un’ulteriore precisazione terminologica: il *paesaggio* costituisce una nozione più ampia rispetto a quella di “*beni paesaggistici*”, come si evince dalla Convenzione europea del paesaggio di Firenze del 20 ottobre 2000, ratificata dall’Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14³, e come si ricava altresì dall’art. 135 del citato codice di settore del 2004⁴.

¹ J. W. Von Goethe, *Viaggio in Italia*, trad. di E. Castellani, Mondadori, Milano, 1983 (ristampa 2010), 122 (“*Salito a Spoleto, mi sono recato all’acquedotto che fa da ponte tra una montagna e l’altra . . . Una seconda natura, intesa alla pubblica utilità, questa fu per loro l’architettura, e in tal guisa ci si presentano l’anfiteatro, il tempio, l’acquedotto*”). Sul tema cfr. S. Settis, *Architettura e democrazia*, Einaudi, Torino, 2017, cap. IV, *Eine zweite Natur*, 97 ss.

² E. Turri, *Semiologia del paesaggio italiano*, Milano, 1979; A. Clementi (a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, Roma, 2002; C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, 2007.

³ Secondo la quale, art. 2, *Campo di applicazione*, “*Fatte salve le disposizioni dell’articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati*”.

⁴ In base al quale “*Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono*”, sicché la pianificazione paesaggistica ben può riguardare l’intero territorio regionale (“*A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d’uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: “piani paesaggistici”*”). Per approfondimenti su queste nozioni si veda, per tutti, l’ampio e approfondito commentario AA. VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. Sandulli,



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

Sulla nozione di “*governo del territorio*” non posso che rinviare, in questa sede, alle numerose e note trattazioni fornite dalla Dottrina⁵.

Per capire a fondo il nostro tema occorre gettare uno sguardo retrospettivo a partire, per sintesi, dal secondo dopoguerra.

Dalla visione idealistico-crociana delle “*bellezze naturali*”, espressione di eccellenza estetica della creatività della natura (legge n. 1497 del 1939), corrispondenti alle cose d’arte (eccellenza estetica della creatività dell’uomo: legge n. 1089 del 1939), si è passati via via, con l’affermarsi del materialismo storico di matrice marxiana e del positivismo (sociologia, antropologia), all’idea dei “*beni culturali ambientali*” e del bene culturale come “*testimonianza materiale avente valore di civiltà*” (“*dichiarazioni*” I e XXXIX della Commissione Franceschini del 1966)⁶. Da qui all’idea per cui “*tutto il territorio è paesaggio*” (Convenzione europea di Firenze del 2000⁷, sull’impostazione di Predieri del paesaggio integrale), il passo è breve.

Dapprima, nell’approccio elitario e molto selettivo proprio della visione estetica crociana, i beni paesaggistici erano poche eccezioni sottratte al regime ordinario dell’urbanistica. Vivevano una vita propria, separata dal resto del territorio e non creavano grandi problemi. Un po’ come le cose d’arte, gli scavi di antichità e i beni monumentali. Ma quando, con l’approccio materialista-antropologico e la visione integrale e integrata del Predieri, il paesaggio si è esteso a includere più vaste porzioni di territorio (soprattutto a partire dalla legge “Galasso”, decreto-legge n. 312

Milano, Giuffré Francis Lefebvre, 2019, nonché il mio recente contributo *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, pubblicato nella rivista *on line Giustizia Insieme, Diritto e processo amministrativo*, n. 1710 – 4 maggio 2021.

⁵ Sulla nozione di “*governo del territorio*” la letteratura è vastissima. Per un primo orientamento si vedano G. Soricelli, *Il “governo del territorio”: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. ed.*, n. 6 del 2016, 662 ss.; M. Mengozzi, *Il “governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”: linee di continuità e di evoluzione*, in *Federalismi.it*, n.15/2017; G. Sciallo (a cura di), *Governo del territorio e Autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna, 2010. Sulla genesi e l’evoluzione della nozione di governo di territorio si veda la relazione di P.L. Portaluri *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, presentata al 65° Convegno di studi amministrativi di Varenna (*Dall’urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Varenna 19-21 settembre 2019), in *Federalismi.it*, n. 29 del 2019. Sul tema della gestione “integrata” del territorio è d’obbligo il richiamo al Congresso dell’INU di Chieti del 1986, “*Per una politica integrata per il territorio*”, in *Urbanistica Informazione*, n. 89 settembre-ottobre 1986.

⁶ Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio), istituita dalla legge 26 aprile 1964, n. 310, i cui testi sono reperibili in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 19 ss. (F. Franceschini, *Relazione della commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*).

⁷ Su queste dinamiche si veda l’ottima sintesi di D. M. Traina, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in *Federalismi.it.*, 4 novembre 2020, nonché, del sottoscritto, *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in G. F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007, 135 ss.



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

del 1985, convertito dalla legge n. 431 del 1985), il problema del rapporto tra i due campi di materia è esploso. E si è ulteriormente aggravato e acuito con la Convenzione europea del 2000 e con il codice di settore del 2004, che hanno introdotto una visione che alcuni, criticamente, definiscono “pan-paesaggistica” (co-pianificazione e co-gestione del vincolo paesaggistico, attraverso il parere vincolante endoprocedimentale innestato nel procedimento volto al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica).

Il tema del rapporto tra tutela (e valorizzazione) del patrimonio culturale (e paesaggio) e urbanistica ed edilizia (governo del territorio) è stato caratterizzato, negli ultimi decenni, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, da un (tipico) andamento “a elastico”, con il passaggio da una visione *pan-territorialista* a una visione (oggi) *pan-paesaggistica*.

Scopo di questo mio intervento è quello di cercare di porre in evidenza le ragioni di questa dinamica.

Prima di entrare nel merito di una ricostruzione di questi processi, giova richiamare velocemente quello che si può ritenere lo stato attuale dell’arte nella tematica che ci occupa.

Una sintesi utile al riguardo ci viene offerta dalla recente sentenza della Consulta n. 219 del 23 novembre 2021 (che ha annullato la legge regionale della Calabria 2 luglio 2020, n. 10, nella parte in cui ampliava il piano casa regionale prorogandolo ancora di un ulteriore anno).

Qui la Corte ha richiamato la propria precedente giurisprudenza sulla portata unitaria e complessa della nozione di territorio, su cui «*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*» (sentenza Maddalena n. 367 del 2007; di recente, nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 164 del 2021 e n. 66 del 2018⁸). La Corte ha altresì richiamato i suoi numerosi arresti sul paesaggio quale valore costituzionale «primario» e «assoluto» (dalle sentenze n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986, fino alle più recenti 20 maggio 2021, n. 101, 22 luglio 2021, n. 164 e 28 ottobre 2021, n. 201). Ha poi riaffermato il principio per cui la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo 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*» (sentenza n. 367 del 2007). La Corte ha infine ribadito che “*Il piano paesaggistico regionale – le cui prescrizioni sono*

⁸ Ma è importante, per la distinzione tra paesaggio e urbanistica, ricordare anche la sentenza Cassese del 2011 (Corte cost. 23 novembre 2011, n. 309).



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

«cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province» e «immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004) – è «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sentenza n. 172 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 86 del 2019). Per tale motivo, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che è necessario salvaguardare «la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)» (sentenza n. 74 del 2021)».

Non ha mancato di ricordare, la Corte, nella citata sentenza n. 219 del 2021, che il potere di pianificazione urbanistica «non è funzionale solo all’interesse all’ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780)» (sentenza n. 202 del 2021).

2. Predieri e la visione integrale del territorio.

Veniamo ora a una rilettura delle alterne vicende che hanno caratterizzato il rapporto tra paesaggio e urbanistica/governo del territorio.

Bisognerebbe partire da lontano, almeno dalla legge Rava – Rosadi n. 364 del 1909 e dalla legge Croce del 1922, ma non abbiamo qui il tempo per fare questa trattazione più ampia. Ci contentiamo di partire dal fondamentale contributo ricostruttivo fornito da Alberto Predieri, al quale si deve l’elaborazione della nozione integrale di paesaggio, per cui il paesaggio è la forma visibile del territorio.

Ma del Predieri dobbiamo ricordare soprattutto – oltre alla notissima voce *Paesaggio* dell’*Enciclopedia del Diritto* del 1981, anche il precedente scritto del 1969 intitolato *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*⁹.

La nozione integrale e integrata del paesaggio proposta dal Predieri ha nei fatti fornito le basi teoriche per l’impostazione pan-urbanistica, che ha dominato la scena

⁹ In *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, ora in *Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, 381 ss. La voce *Paesaggio* è in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 514 ss. Su questi temi si vedano i contributi raccolti nel volume a cura di G. Morbidelli, M. Morisi *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Atti del Convegno «Il “paesaggio” di Alberto Predieri. A cinquant’anni dal “Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio»», svoltosi a Firenze l’11 maggio 2018, Passigli Editore, Firenze, 2019.



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

dagli anni '70 del secolo scorso, soprattutto in concomitanza con l'espansionismo regionale, fino agli inizi degli anni Duemila.

In realtà, a mio avviso, la tesi del Predieri è stata fraintesa. Per l'illustre Autore il paesaggio doveva costituire il cerchio più ampio, il *genus*, e l'urbanistica la *species*, il cerchio più stretto ricompreso nel primo. Nel fondamentale contributo del 1969 il Predieri parla infatti di una « . . . collocazione nell'ambito della materia della tutela del paesaggio, dell'urbanistica come sub-materia » e pone, con la nozione integrale di *paesaggio* come forma visibile del Paese nella sua interezza, un rapporto di genere a specie tra paesaggio e urbanistica (cfr. par. 13 del testo del 1969): «*Ne deriva che la diversità fra tutela del paesaggio e urbanistica è da riportare alla differenza fra genere (tutela del paesaggio) e specie (regolazione urbanistica, che tende a coincidere con il paesaggio urbano, quale parte del paesaggio, ma investe un campo più ampio)*».

La storia istituzionale è andata invece in una direzione diversa, sotto la spinta del primo regionalismo degli anni '70 del secolo scorso, riducendo il paesaggio a un mero aspetto dell'urbanistica-governo del territorio.

Qui il riparto delle competenze ha inciso profondamente sulla configurazione sostanziale dei campi di materia (come mai dovrebbe avvenire e come, invece, purtroppo, assai spesso accade: si veda anche l'esempio del rapporto dialettico tra *tutela* e *valorizzazione* dei beni culturali).

Ed infatti la polarizzazione "territorialista" del concetto di paesaggio ha trovato, come detto, la sua prima e maggiore espressione nel primo regionalismo (nella legge delega n. 382 del 1975 e nel d.P.R. attuativo n. 616 del 1977). Con lo scopo di raggruppare le funzioni amministrative in "settori organici" funzionali ai trasferimenti e alle deleghe regionali, la materia dei "*beni ambientali*" finì per essere collocata nel settore organico dell'"*assetto ed utilizzazione del territorio*", con la nota nozione onnicomprensiva di "*urbanistica*" introdotta dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, come inclusiva delle funzioni amministrative relative alla "*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*"¹⁰.

Di questa definizione lata di "*urbanistica*" è figlia la nozione di "*governo del territorio*", che compare nel nuovo Titolo V della Costituzione introdotto nel 2001 (attraverso il filtro dei decreti legislativi nn. 112 del 1998 e 490 del 1999). Il nuovo titolo V della Costituzione introdotto con la legge costituzionale n. 3 del 2001 costituisce infatti l'epilogo dei precedenti trent'anni di elaborazione. È l'onda lunga

¹⁰ Intanto il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 concernente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici, aveva disposto (art. 1) il trasferimento alle regioni delle funzioni di redazione e approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'articolo 5 della legge n. 1497 del 1939.



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

(ma ormai vecchia e inattuale) del pan-territorialismo regionalista.

L'intreccio tra i campi di materia era peraltro già emerso con le modifiche alla legge urbanistica (sin dalla legge 19 novembre 1968, n. 1187, che ha modificato l'art. 7 della legge n. 1150 del 1942, prevedendo che i piani regolatori devono indicare anche i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico) e, se si vuole, con la stessa previsione (dovuta al prof. Giovannoni, che era docente di urbanistica a Roma) dei piani paesistici di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939.

Agli inizi degli anni Duemila la nozione di “paesaggio” (nonostante la già menzionata Convenzione di Firenze del 2000¹¹) era praticamente “scomparsa”, assorbita all'interno delle nozioni, non ben distinte, di “ambiente” e di “governo del territorio”, al punto tale che il nuovo titolo V della Costituzione ha dimenticato il “paesaggio”, che non compare nell'art. 117, nel cui secondo comma si parla, alla lettera *s*), di *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, mentre nel terzo comma si parla di *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* (si parla ancora di “beni ambientali”, come nella Commissione Franceschini del 1966 e nella legge “Galasso” del 1985, copiando il d.lgs. n. 112 del 1998).

In tal modo, contrariamente all'insegnamento del Predieri, che aveva configurato, nello scritto del 1969, l'urbanistica come una sub-materia del paesaggio (inteso come forma integrale dell'intero Paese), la tutela del paesaggio (dei “beni ambientali”) finiva per diventare una sub-materia (o un mero aspetto) dell'urbanistica.

3. Giannini, la distinzione tra i diversi aspetti giuridici e la teoria delle tutele parallele degli interessi differenziati.

In opposizione alla visione unitaria, olistica, integrale e integrata, molto cara ai tecnici non esperti di diritto, personalmente ho sempre preferito la distinzione concettuale e la differenziazione dei regimi giuridici e delle competenze.

Una linea, questa della distinzione, che risale al notissimo saggio di Massimo Severo Giannini del 1973, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*¹².

Credo che la visione unitaria (per cui “uno il territorio, una la funzione, una la competenza”¹³) generi confusione e valga per le scienze non giuridiche (umane e naturali), ma non funzioni granché per il diritto.

¹¹ Che espressamente impegna gli Stati membri a «riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» (art. 5).

¹² In *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss. Impostazione ripresa dal sottoscritto, alla luce del mutato quadro culturale e normativo, in *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 405 ss.

¹³ P. Stella Richter, *I principi fondamentali del diritto urbanistico*, Milano, 2002; *Id.*, *I principi del diritto urbanistico*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2006, par. 42 dal titolo “Un territorio, un piano”, 168 ss.



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

Gli studiosi non giuristi del paesaggio (soprattutto gli architetti paesaggisti) parlano di interdisciplinarietà e invocano la sintesi/unificazione delle varie discipline che si incrociano sul tema del paesaggio.

Per noi giuristi invece è necessario distinguere, perché occorre decidere, risolvere i conflitti. Nel diritto ciò che conta è il regime giuridico e la distribuzione delle competenze. Perciò il giurista distingue e separa. Che tipo di tutela serve per questo valore – bene – interesse? Qual è il livello territoriale di governo “giusto” per amministrarlo? Queste sono le domande alle quali deve rispondere il diritto. Nel diritto si parte dal bisogno di tutela più che dalla natura ontologica delle cose da disciplinare e regolare.

Certamente il territorio, l’ambiente, è uno; ma è anche molteplice, e, soprattutto, esprime una pluralità di valori, di interessi e dunque di beni giuridici che spesso entrano in conflitto tra loro. Perché uno è il territorio, ma molteplici sono i valori, gli interessi e dunque i beni che esso esprime. Il territorio è un po’ l’essere aristotelico, che si dice in molti modi (poiché ci sono molti modi di essere, secondo i diversi tipi di predicato – *ta schèmata tes kategorias*). È (se vogliamo) la categoria principale, l’essenza, che precede le categorie accidentali, le quali, però, in quanto foriere di interessi umani divergenti, confliggono tra loro e si contraddicono.

Per questo, nel diritto, la visione unitaria, integrata, integrale, olistica dei fenomeni serve a ben poco. Va bene per descriverli, i fenomeni, non per gestirli e governarli.

Distinguere, si badi, non significa separare a compartimenti stagni, ma significa conoscere in modo chiaro e distinto i fenomeni, cartesianamente, come premessa indispensabile per saperli poi ben gestire, nella ricerca di una sintesi virtuosa dei diversi beni-interessi-valori che si confrontano dialetticamente e per una corretta allocazione delle competenze.

La linea della distinzione trova espressione nella nota teorica delle “*tutele parallele degli interessi differenziati*”¹⁴, che secondo me resta valida, anche se va corretta nella formula delle “*tutele convergenti degli interessi differenziati*”.

4. Principio di concentrazione e principio di differenziazione; riflessi sull’allocazione delle competenze.

¹⁴ V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 389 e 427 ss.; P. Urbani, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Regioni*, 1986, 665; *Id.*, *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell’assetto territoriale delle aree metropolitane*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, 609; V. Caianiello, *Diritto processuale amministrativo*, 2^a ed., Torino 1994, 210 ss.; P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1/2015, 51 ss. *Id.*, *I rapporti tra disciplina urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, vol I, 20 ss



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

Questo discorso ha ricadute della massima importanza sul riparto delle competenze, che è il vero nodo strategico per la qualità della tutela: l'idea pan-territorialista, dell'olismo unificante integrale e integrato, finisce per sbilanciare verso le Regioni e i Comuni (secondo il principio di sussidiarietà verticale e di prossimità) il criterio distributivo delle competenze, mentre la teoria della divisione ritiene indispensabile riequilibrare questo sistema in termini di adeguatezza e differenziazione del livello territoriale di allocazione delle funzioni: il principio di prossimità vale per l'amministrazione erogatrice di beni e servizi, ma non va bene per l'amministrazione di tutela¹⁵.

5. Le ragioni della crisi dell'urbanistica e del rafforzamento delle tutele differenziate, ambientali e paesaggistiche.

L'urbanistica, qui intesa non solo come branca del diritto amministrativo, ma come scienza e come tecnica di pianificazione, programmazione, progettazione razionale degli usi antropici del territorio, dal secondo dopoguerra fino agli inizi del nuovo millennio non ha saputo né contenere, né dare un criterio di razionalità accettabile alla impetuosa crescita delle aree edificate e al consumo di suolo.

Perché questo fallimento? Il punto centrale resta la questione irrisolta del regime giuridico dei suoli, ossia la questione di dove si colloca il *jus aedificandi*, che ha condizionato, infatti, sin dall'inizio e nel più profondo, i margini di manovra e le possibilità di successo della pianificazione urbanistica¹⁶. È appena il caso di ricordare qui l'affossamento del disegno di legge di Fiorentino Sullo del 1962, lo snaturamento del senso della legge Bucalossi da parte della Corte costituzionale (con la sentenza n. 5 nel 1980) e l'abbandono di ogni tentativo di riforma seria della legge del 1942. I

¹⁵ P. Carpentieri, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3 del 2007, 71 ss. Da ultimo, su questi temi, cfr. P.L. Portaluri, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, pubblicato nel sito della Giustizia amministrativa, *Dottrina*, 2021 (contributo destinato agli Scritti in onore di Maria Immordino).

¹⁶ Tema giustamente più volte sottolineato di recente da P. Urbani (*Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, nota a Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Urb. e App.*, 1/2013, 59 ss. – ora in *Scritti scelti – Studi di diritto del governo del territorio e delle amministrazioni pubbliche*, Torino, 2015, vol. II, 1075 ss.; *Id.*, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, Torino, 2013, 88 ss.; *Id.*, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, ivi, 109 ss.) e da G. F. Cartei (da ultimo in *Il consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in: G. F. Cartei, L. De Lucia, *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, 45 ss.; *Id.*, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario*, 6/2014, 1262 ss., soprattutto 1293 ss.). Per un efficace sguardo storico sulle vicende dell'urbanistica in Italia dal secondo dopoguerra in avanti si veda V. De Lucia, *Nella città dolente*, Castelvecchi, Roma, 2013, nonché M. Zoppi, C. Carbone, *La lunga vita della legge urbanistica del '42*, Università degli Studi di Firenze, Dida (Dip. di architettura), Firenze, 2018.



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

tre condoni edilizi, del 1985, del 1994 e del 2003, e i piani casa a partire dal 2009, divenuti in molti casi definitivi, hanno fatto il resto.

L'urbanistica ha dunque abbandonato il mito razionalista del piano¹⁷ e si è adattata nella negoziazione con la proprietà privata, la così detta urbanistica contrattata, quella delle perequazioni e delle compensazioni, della circolazione dei diritti edificatori, con annesse varianti e deroghe alla strumentazione urbanistica, premi di cubatura e cambi di destinazione d'uso¹⁸.

La sperequazione, naturalmente insita nella pianificazione urbanistica, ha depotenziato i piani e ha generato costi espropriativi e compensativi ingestibili, oltre che effetti distorsivi sostanzialmente svuotativi della portata razionalizzante dei piani urbanistici.

La tumultuosa urbanizzazione degli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, dopo gli entusiasmi della ricostruzione post-bellica e del boom economico, ha mostrato già negli anni Settanta i suoi effetti negativi sul paesaggio e sull'assetto razionale delle città.

Con il primo regionalismo – a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso – la devastazione del territorio cominciò a sembrare intollerabile¹⁹.

La crisi dell'urbanistica è dipesa inoltre, come già evidenziato, dal mito della sussidiarietà verticale e dall'abbandono della materia alla competenza comunale. L'idea, radicata in autorevoli settori della Dottrina, della spettanza esclusiva ai Comuni di tali delicatissime funzioni, quali funzioni amministrative fondamentali,

¹⁷ P. Stella Richter, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 3 ss.; P. Urbani, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in P. Stella Richter (a cura di), *Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017* (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffrè, Milano, 2018, 30 ss. Sul tema si vedano le relazioni presentate al XV convegno dell'AIDU, svoltosi a Macerata il 28-29 settembre 2012, su *Pianificazione e depianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, *Quaderni*, 2014, II – *Pianificazione e depianificazione*.

¹⁸ Sulla urbanistica contrattata o negoziata la letteratura è vastissima. Si vedano P. Mantini, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, in P. Stella Richter (a cura di), *Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017* (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffrè, Milano, 2018, 409 ss., ed *ivi* ampi richiami di dottrina; P. Urbani, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2010; P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015; *Id.*, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012, nonché, da ultimo, lo studio presentato al 65° Convegno di studi amministrativi di Varenna del 19-21 settembre 2019 dal Pres. G. P. Cirillo, *La premialità edilizia, la compensazione urbanistica e il trasferimento dei diritti edificatori*, reperibile al sito della Giustizia amministrativa, oltre che in *Federalismi.it.*, 30 ottobre 2019.

¹⁹ Italo Calvino, *La speculazione edilizia*, Einaudi, Torino, 1966; A. Cederna, *I Vandali in casa*, Laterza, Roma-Bari, 1956; *Id.*, *Brandelli d'Italia*, Newton Compton, Roma, 1991; P. Della Seta, E. Salzano, *L'Italia a sacco*, Editori Riuniti, Roma, 1993; S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Torino, Einaudi, 2010.



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

proprie o “storiche”²⁰, ha ommesso di considerare il dato di fatto che in Italia ci sono circa 8.000 Comuni, di cui più della metà al di sotto dei 5.000 abitanti: com’è possibile pensare che la pianificazione urbanistica, affidata a queste realtà amministrative pulviscolari, avrebbe mai potuto realizzarsi con successo? L’abbandono da parte dello Stato di ogni ruolo nella pianificazione urbanistica e la consegna integrale di questa delicata funzione agli enti locali (e alle Regioni, che l’hanno da subito sub-delegata quasi *in toto* ai Comuni), ha contribuito grandemente al fallimento dell’urbanistica, non solo per la conseguente emersione di una “linea Maginot” di tutela autonoma e parallela degli interessi differenziati di settore, ma anche e soprattutto per la oggettiva incompatibilità tra il conflitto politico locale e la natura intrinsecamente e oggettivamente “diseguagliante” del piano regolatore.

Di fronte al dilagare delle seconde case, dei villaggi turistici e degli alberghi sulle coste e nelle aree montane dell’Appennino e delle Alpi, nel 1984-1985 si ebbe un vero “giro di boa”, un radicale cambio di passo, che segnò l’inizio del rafforzamento degli interessi così detti “differenziati”, gli interessi poi qualificati “sensibili”, in particolare quello alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

Il punto di svolta è costituito dalla legge “Galasso” del 1985. Da una realtà nella quale solo una piccola percentuale del territorio nazionale era sottoposto a tutela paesaggistica, come bellezza individua o come bellezza d’insieme, nella logica selettiva ed elitaria della legge n. 1497 del 1939, si passò (prima con i decreti ministeriali di vincolo così detti “galassini” del 1984, apposti con decreti ministeriali a firma del Prof. Giuseppe Galasso, allora Sottosegretario di Stato ai Beni culturali, poi con la loro legificazione mediante il decreto-legge “Galasso” n. 312 del 27 giugno 1985, convertito con modificazioni nella legge n. 431 dell’8 agosto 1985) a una realtà radicalmente diversa, con i vincoli morfologico-ubicazionali, di tipo geografico, in base ai quali circa la metà del territorio nazionale si trovò ad essere sottoposta a vincolo paesaggistico. Non solo. Si introdusse una sorta di “controllo” (atipico) delle soprintendenze statali sulle autorizzazioni paesaggistiche (regionali e comunali), il così detto “annullamento ministeriale” (un vero pasticcio giuridico, un preteso controllo di legittimità affidato ad organi tecnici di tutela, ricoperti di regola da architetti).

Sono poi seguite altre misure di rafforzamento delle tutele parallele degli interessi differenziati. Dalla legge istitutiva del Ministero dell’ambiente n. 349 del

²⁰ Per questo ordine di idee si veda soprattutto P. Stella Richter, da ultimo in *Relazione generale* al Convegno AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine) *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, in *Id.* (a cura di), *Studi* del XX Convegno nazionale AIDU, Giuffrè, Milano, 2018, 1 ss., nonché in *Il principio comunitario di coesione territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana – Studi*, vol. II, Firenze, 2016, 468..



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

1986, alla legge di difesa del suolo n. 183 del 1989, alla legge sui parchi n. 394 del 1991.

L'emersione di una vera e propria prevalenza gerarchica della tutela paesaggistica sull'urbanistica e sulle pianificazioni di settore si è imposta con la richiamata Convenzione europea del paesaggio del 2000 e con il codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (artt. 135, 143 e 145 per la pianificazione paesaggistica, art. 146 e 167 per le autorizzazioni paesaggistiche²¹).

Ma, come detto sopra, questa prevalenza era già contenuta *in nuce* in alcune letture dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione²² ed era stata per tempo

²¹ L'art. 145, nei commi 3 e 4, stabilisce che "3. *Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*" e che "4. *I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo*". Il piano paesaggistico diviene così la "costituzione del territorio", il "piano direttore" sovraordinato che detta la disciplina essenziale inderogabile del territorio. L'art. 146, comma 4, qualifica l'autorizzazione paesaggistica come "atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio". Il testo unico dell'edilizia, di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, stabilisce a sua volta (art. 22, comma 6) che "6. *La realizzazione degli interventi di cui al presente Capo che riguardano immobili sottoposti a tutela storico-artistica, paesaggistico-ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*" (oggi d.lgs. n. 42 del 2004). Sull'incidenza delle disposizioni di settore ora riportate sul versante urbanistico ed edilizio si veda da ultimo la sentenza del C.G.A. della Regione siciliana, sezioni riunite, 15 novembre 2021, n. 380 (in tema di interventi di recupero e riqualificazione delle aree compromesse e di trasformazione del territorio per lo sviluppo sostenibile).

²² Sull'art. 9 della Costituzione si vedano F. Santoro Passarelli, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, a cura di AA.VV., II, Firenze, Vallecchi, 1969; F. Merusi, Sub art. 9, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, Foro italiano, 1975; M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 3 ss.; F. Merusi, *Significato e portata dell'art. 9 della costituzione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, Giuffrè, 1977, 806; M. Cantucci, *Beni culturali ed ambientali*, in *Appendice al Nss. D.I.*, Torino, Utet, 1980; F.S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002; G. F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995, 2 ss; *Id.*, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, tomo II, 2110 ss.; M. Cecchetti, sub art. 9, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 217 ss.; R. Chiarelli, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2010; S. Settis, *Paesaggio costituzione cemento*, Torino, Einaudi, 2012; A. Leone, P. Maddalena, T. Montanari, S. Settis, *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*. Torino, Einaudi, 2013; S. Mabellini, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, Giappichelli, 2016; M. Fiorillo, *Fra stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in *www.rivistaaic.it.*, n. 2, 2018; AA. VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. Sandulli, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019; A. Bartolini, *Beni culturali (dir. amm.)*, *Enc. Dir., Annali*, VI, Milano, 2013; *Id.*, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Dir. amm.*, n. 2 del 2019, 223 ss.



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

enucleata dalla citata (vedi *supra*, pag, 3) giurisprudenza costituzionale sulla primarietà e assolutezza del valore ambientale-paesaggistico.

Secondo alcuni la tracimazione di queste tutele parallele, con annessi piani tematici di settore capaci di derogare agli strumenti urbanistici comunali, sarebbe la causa della crisi dell'urbanistica, che ne sarebbe stata svuotata di contenuto. In realtà è vero il contrario. È il fallimento dell'urbanistica che ha causato questo rafforzamento degli interessi di settore. L'espansione delle tutele di settore ha agito in funzione di supplenza di fronte alla crisi dell'urbanistica: gli strumenti di tutela degli interessi "sensibili" si sono rivelati più forti ed efficaci perché ritenuti "primari e assoluti"²³, perché senza indennizzi e senza termini di scadenza in quanto conformativi e non espropriativi (come stabilito dalle famose sentenze della Corte costituzionale n. 55 e n. 56 del 1968²⁴), perché di competenza centrale e non locale. Essi, dunque, hanno cercato di supplire, a partire dalla legge "Galasso" del 1985, al fallimento dell'urbanistica.

Certamente è anche vero che l'espansione degli interessi di settore ha segnato, forse, nel contempo, un indebolimento dell'urbanistica. Ma è chiaro che il problema non è l'espansione delle tutele parallele degli interessi differenziati di settore, ma l'incapacità dell'urbanistica di infrenare e razionalizzare l'enorme consumo di suolo che si andava realizzando in quei decenni.

6. Conclusioni: il codice del 2004 e l'attuale processo di "normalizzazione" degli interessi sensibili.

Il codice del 2004, in uno alla Convenzione europea del 2000, ha dunque inaugurato una stagione nuova, da taluni criticamente indicata come del "pan-paesaggismo", nella quale la tutela e la valorizzazione del paesaggio sembrano collocarsi al vertice nella scala dei valori – e dei beni-interessi – che si confrontano sul territorio.

È la logica della "*eccezione del patrimonio culturale*"²⁵, che esprime l'identità culturale della Nazione e, inoltre, il suo *asset* (non solo economico) fondamentale: l'Italia è una, se è una, soprattutto attorno al suo patrimonio culturale; l'Italia è inimitabile ed ha un grande potenziale di *soft power* (oggi si parla di "diplomazia culturale") proprio grazie al suo patrimonio culturale e al suo paesaggio. L'Italia è meta ambita del turismo internazionale soprattutto per le sue città d'arte, per i

²³ Vedi Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367 e altre *cit.* qui nel testo a pag. 3.

²⁴ Corte costituzionale, sentenze n. 55 e n. 56 del 29 maggio 1968, la prima sulla legge urbanistica n. 1150 del 1942, la seconda sulla legge provinciale di Bolzano 24 luglio 1957, n. 8, sulla tutela del paesaggio.

²⁵ G. Severini, *sub artt.* 1-2, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2^a ed., Milano, 2012, 31 ss.



*Ufficio Studi, massimario e formazione
della Giustizia amministrativa*

paesaggi del Grand Tour²⁶, per le Alpi, i laghi, il mare, le coste, le isole. La preminenza dei valori di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale – soprattutto dopo cinquant’anni di crescita edilizia disordinata e caotica e di consumo eccessivo di suolo – ha dunque una sua fortissima giustificazione nei fatti. Essa ha trovato nella felice formula anticipatrice del secondo comma dell’art. 9 della Costituzione il suo elemento di forza e le sue solide fondamenta.

Da qui la legittima diffidenza verso i progetti di riforma dell’art. 9 in chiave ambientalista, che tendono a confondere la nostra Costituzione nell’appiattimento e nell’uniformità globalista, facendole perdere quel connotato di assoluta originalità che la qualifica e la distingue, che la rende inconfondibile e perfettamente coerente con la storia della cultura della Nazione e con la nostra identità come Paese²⁷.

Oggi questa preminenza, che, come è noto, ha trovato svariate declinazioni, anche procedimentali, nella logica degli interessi sensibili, fino a qualche tempo fa sovraordinati e dotati di uno statuto speciale rafforzato, è in corso di repentino smantellamento, anche sotto la spinta delle urgenze del PNRR e della così detta “transizione ecologica”. Ration per cui non è da escludere che il pendolo torni a oscillare riposizionandosi su nuovi equilibri nel rapporto dialettico tra i diversi valori-beni-interessi che si confrontano sul territorio.

Paolo Carpentieri

²⁶ È molto significativa e istruttiva, anche per il giurista, la mostra *Grand tour. Sogno d’Italia da Venezia a Pompei* aperta di recente a Milano, Gallerie d’Italia.

²⁷ Il recente dibattito apertosi in occasione della modifica dell’art. 9 della Costituzione (modifica approvata dal Senato il 3 novembre 2021 in sede di seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, AS 83-212-938-1203-1532-1627-1632-2160-B, recante «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*») ha posto in luce il rischio che, rispetto alla tradizionale preminenza del paesaggio, per la assoluta peculiarità del patrimonio culturale italiano («eccezione del patrimonio culturale»), si possa invece avallare, in futuro, una sostanziale prevalenza dell’ambiente-ecologica, nella declinazione industrialista (impianti FER) propria della così detta «transizione ecologica».