

Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio.

Abstract

Lo scritto muove dalla distinzione – culturale e giuridica – tra “ambiente” e “paesaggio”. Pone l’accento sulla diversa “storia” culturale che c’è dietro le nozioni di “paesaggio” e di “ambiente, l’una riferibile al piano delle scienze umane comprendenti, l’altra riferibile soprattutto al piano delle scienze (così dette) “esatte” descrittive; l’una essenzialmente estetica, l’altra tecnico-scientifica. Discute la visione “integrale”, “unitaria”, o “olistica” del territorio e difende la tesi della differenziazione delle funzioni e delle competenze rispetto a quella della concentrazione. Svolge quindi alcune considerazioni sulle aree di possibile sovrapposizione tra i due campi di materia e si concentra, infine, sui punti di maggiore conflitto (soprattutto lo sviluppo degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, dove si scontrano due diverse declinazioni dell’ambientalismo, una visione “industrialista” globalizzante - l’idea del “pensare globale – agire locale” - e una visione “paesaggista” più tradizionale, che privilegia il piano locale). Lo scritto conclude con il rilievo per cui le ragioni profonde dell’attuale conflitto si spiegano probabilmente proprio con la diversa origine culturale e la diversa logica formale dei due concetti (e ambiti di materia). Seguono in chiusura alcune considerazioni su una diversa, possibile declinazione, non industrialista, del *Green New Deal* e della così detta “transizione ecologica”.

Indice

1. Le ragioni (culturali e giuridico-ordinamentali) della distinzione tra “ambiente” e “paesaggio”. **1.1.** Le radici storiche della nozione giuridica di “paesaggio”. **1.2.** Le radici storiche della nozione giuridica di “ambiente”. **1.3.** Gli elementi essenziali della distinzione. **1.4.** Tracce nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell’Unione europea. **2.** Unificazione o differenziazione delle competenze? **3.** Le possibili sovrapposizioni. **3.1.** La valutazione d’impatto ambientale e la mancanza di una valutazione d’impatto sul patrimonio culturale. **3.2.** Enti parco e soprintendenze; piani dei parchi e piani paesaggistici. **4.** I conflitti. **4.1.** Decarbonizzazione e paesaggio. **4.2.** Rischio idrogeologico e paesaggio. **4.3.** Piani antincendi boschivi e tutela paesaggistica dei boschi e delle foreste. **5.** Minor consumo di suolo e rigenerazione urbana. **6.** Conclusioni: il *Green New Deal* e il paesaggio.

1. *Le ragioni (culturali e giuridico-ordinamentali) della distinzione tra “ambiente” e “paesaggio”.*

L'autonomia della nozione giuridica di "paesaggio" rispetto a quella di "ambiente", dopo la Convenzione europea del paesaggio di Firenze del 2000 e dopo il codice di settore del 2004, non richiede (forse) di essere riaffermata, né qui illustrata¹.

Tale autonomia, se può dirsi sostanzialmente acquisita sul piano dogmatico-ricostruttivo, non è tuttavia condivisa e unanimemente accettata sul piano delle conseguenze ordinamentali del quadro distributivo delle competenze.

Essa, inoltre, non è compresa (e viene spesso criticata) dalle professioni non giuridiche che si occupano di territorio, di urbanistica, di paesaggio, che oppongono alle distinzioni giuridiche la comprensione olistica del territorio nelle sue varie componenti e nei suoi diversi aspetti e interessi, che (a loro dire) non possono essere compresi e gestiti se non in modo unitario.

Senonché, deve subito evidenziarsi, è proprio del diritto e della logica giuridica distinguere e separare (*de-cidere*). Nel diritto il concetto segue il regime giuridico, mentre nelle altre scienze sociali il concetto è frutto della sintesi che segue l'analisi. Nel diritto, in tanto si può introdurre un concetto autonomo, in quanto vi sia un correlativo regime giuridico unitario ed omogeneo che ne giustifichi la posizione. Nelle altre scienze (sia sociali, sia tecniche) che si occupano di paesaggio, invece, è la pluralità dei dati dell'esperienza che conduce a formare, nella sintesi, un concetto, che dunque deriva dalla considerazione unitaria delle interrelazioni tra i diversi approcci e punti di vista. Inoltre, nel diritto è il bisogno di tutela e sono i modi per il suo soddisfacimento che definiscono gli istituti giuridici (e, per il paesaggio, il bisogno di tutela e i modi per il suo soddisfacimento sono in tutto e per tutto omologhi a quelli che caratterizzano il regime di tutela dei beni culturali).

Insomma, se la legge distingue e separa, la cultura fonde, contestualizza e unisce.

Non ci si deve meravigliare più di tanto, dunque, del dissidio strisciante tra la visione giuridica del paesaggio e quella degli architetti pianificatori e degli urbanisti. I tecnici vedono le interrelazioni e le connessioni. I giuristi vedono i diversi valori-beni-interessi in conflitto e devono fornire strumenti di decisione per stabilire un criterio di

¹ La Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, impone, come è noto, agli Stati che sono parte della convenzione (art. 5, lett. a), di "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" e definisce il paesaggio (art 1, lett. a) come "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". Tale nozione è stata quindi tradotta e recepita dall'art. 131, commi 1 e 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004: "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".

prevalenza (nessun valore è neutro; i valori valgono solo se prevalgono²; non ci sono pasti gratis in questo conflitto³). Per gli architetti pianificatori e gli urbanisti il territorio è uno e una deve essere la sua disciplina e l'autorità chiamata a farla applicare⁴. Per i giuristi il territorio è sede di una molteplicità di interessi (di usi alternativi) in conflitto tra loro e la sintesi – che pure deve essere trovata – non è sempre facile da definire. La nota tesi delle “*tutele parallele degli interessi differenziati*”⁵ resta valida, anche se va corretta nella formula delle “*tutele convergenti degli interessi differenziati*”.

Se la nozione lata e onnicomprensiva di “ambiente” (da *amb* – *ire*, andare intorno; ciò che ci sta intorno, che ci circonda) può andar bene per le scienze della natura, nella sua eccessiva ampiezza di denotazione essa si rivela inutile per il giurista, che da sempre ne ha cercato utili specificazioni e distinzioni, sin dal fondamentale contributo di Massimo Severo Giannini del 1973, «*Ambiente*»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*⁶.

Né va fraintesa l'idea del Predieri del paesaggio come forma integrale del territorio, come «forma del paese nella sua interezza»⁷. Su questo punto potremmo discutere a lungo (ma rinvio agli Atti del bel convegno svoltosi nel 2018 a Firenze a cura dei Proff. Morbidelli e Morisi⁸).

Si osserva in senso contrario che grazie a un'inedita convergenza di scienze umane e scienze naturali che si va delineando in questi ultimi anni, la parola chiave sarebbe, oggi, “interconnessione”. “*Antropologi e biologi, genetisti e filosofi riconoscono nel disegno della natura e in quello della storia una potente tendenza*

2 C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, a cura di G. Gurisatti, Milano, 2008.

3 “*Non si distribuiscono pasti gratis*” è la quarta delle quattro leggi fondamentali dell'ecologia indicate da Berry COMMONER (*Il cerchio da chiudere. La natura, l'uomo e la tecnologia*, Milano, 1972).

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

5 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; 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. COCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, vol I, 20 ss.

6 M.S. GIANNINI, «*Ambiente*»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 15 ss. Contrapposta alla tesi gianniniana è quella di A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, 33 ss., secondo il quale era necessario pervenire a una nozione unitaria di “ambiente”, nella logica del diritto soggettivo alla salubrità ambientale a livello individuale. Su questi profili si veda, di recente, P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi.it*, 24 giugno 2020.

7 Tesi espressa nel fondamentale contributo del 1969 *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

8 Se ne vedano gli Atti in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di) *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, Firenze, 2019.

*all'interconnessione (interconnectedness è la parola-chiave, che - è vero - è diventata di moda, ma con ottime ragioni dato quel che esprime)*⁹. Si ricorda l'idea goethiana della cultura come “*seconda natura*”¹⁰, per cui “*dobbiamo partire dalla cultura, intesa non come somma di inclusioni – ambiente, paesaggio, patrimonio, salute – ma come interconnessione fra questi diversi aspetti*”¹¹. Si aggiunge che “*Ormai salute, economia e cultura scientifico-umanistica sono un tutt'uno sistematico*” e che “*La verità è nell'holon, che in greco significa «tutto», ovvero sia l'ambiente*”¹². Le Encicliche di Papa Francesco, ad esempio, soprattutto la *Laudato si'* del 2015, parlano di una ecologia integrale.

9 Così S. SETTIS, *La Carta di Roma. La città del futuro è testa e popolo*, *Il Fatto Quotidiano*, 6 ottobre 2020, pagg. 1 e 17. Il concetto di *entanglement* è alla base di nuove correnti post-ecologiste secondo le quali l'ecologismo tradizionale sarebbe inadeguato perché fondato sull'assunto della contrapposizione tra uomo e natura e perché considera la natura come qualcosa di separato dall'uomo, da difendere e da proteggere, mentre occorrerebbe pensare a una nuova visione di immersione paritaria e totalizzante nella natura (Timothy MORTON, *Ecologia Oscura: logica della coesistenza futura*, Roma, 2021). Nella stessa direzione muove Philippe DESCOLA, *Oltre natura e cultura*, trad. di Annalisa D'Orsi, Milano, 2021. Si parla oggi di “Koinocene” (Adriano Favole, *La Lettura del Corriere della Sera*, n. 483 del 28 febbraio 2021, 6-7, *Il tempo del Koinocene*): “*il nuovo ambientalismo approda a un esito diverso dalla «difesa della natura». Lo potremmo definire, con un neologismo, Koinocene («l'epoca delle connessioni o partecipazioni»)*”. Nascerebbe così una nuova ecologia “*che intreccia saperi scientifici e umanistici*” e che diffonderebbe “*l'idea secondo cui non si tratta più di difendere una «natura» intesa come «altro» da noi, ma di riconoscere i profondi «legami», le «connessioni», le «partecipazioni» tra gli esseri viventi e non viventi che abitano il pianeta, tra i collettivi umani e non umani, per citare una frase di Bruno Latour*”. Il termine deriva dal greco *Koinotes* (e dalla radice aggettivale *koinos*, che significa comunanza). “*Koinocene è l'era attesa dei beni comuni. Ciò che dobbiamo preservare dai danni dell'Antropocene non è una natura altra dall'umano, ma il tessuto fine di relazioni che ci lega all'ossigeno, all'acqua, ai pesci, etc.*”. Fermo restando il grande interesse che suscitano nel lettore queste impostazioni innovative, ricche di stimoli e di possibili sviluppi, non può tuttavia non rilevarsi in esse il rischio di dispersione verso lidi animistici e panteistici. Si avverte, inoltre, in queste nuove posizioni filosofiche, l'ascendenza esercitata dalla teoria di Gaia, il pianeta vivente. In tema si richiama spesso l'esempio del fiume Whanganui, in Nuova Zelanda, al quale una legge riconosce soggettività giuridica e ne dà la rappresentanza alla comunità indigena Maori [sul tema si veda anche V. LINGIARDI, *Mindscapes. Psiche nel paesaggio*, Milano, 2017, 24, nonché Flavia G. CUTURI (a cura di) *La natura come soggetto di diritti. Prospettive antropologiche e giuridiche a confronto*, Editpress, 2021]. In tema si veda anche A. WOLF, *L'invenzione della natura*, Luiss U.P., Roma, 2022.

¹⁰ J. W. Von GOETHE, *Viaggio in Italia*, trad. di E. Castellani, 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*, Torino, 2017, cap. IV, *Eine zweite Natur*, 97 ss.

¹¹ Così A. CARANDINI, *La bellezza abbracciata alla «salute»*, in *Il Sole 24 Ore, Domenica*, 18 ottobre 2020, XVII, che parla di “*una prima e una seconda natura mai da contrapporre ma da bilanciare e ricomporre alla radice*” e sottolinea l'esigenza, sempre più avvertita, di recuperare “*il senso del contesto e quindi del tutto, composto sia dalle scienze della natura che da quelle della storia: due culture oggi ancora così divise, che trattano ambiente e cultura come universi estranei*” (concetti sviluppati dall'Illustre A. in *La forza del contesto*, Roma-Bari, 2017). Taluni ricordano che Giulio Carlo Argan, allora senatore, ebbe a qualificare il paesaggio come un *palinsesto*, durante il dibattito in Parlamento sul disegno di legge presentato da Giuseppe Galasso, allora Sottosegretario ai beni culturali.

¹² A. Carandini, *La potenza culturale della nostra Italia*, *Domenica de Il Sole 24 Ore* del 28 febbraio 2021, pag. XI. Su queste idee si insiste nel XXV convegno del Fondo ambiente italiano (Fai) del 20 marzo 2021.

Tutto vero, niente da obiettare. Attenzione, però, a non cadere nell'indiscernibile, nell'uno/tutto (“*l'uno non è*”¹³), ciò che rischia di portare – specialmente quando si tratta di individuare il regime giuridico applicabile – alla confusione, alla notte hegeliana in cui tutte le vacche sono nere¹⁴, a un unico regime giuridico indifferenziato per tutte le cose, che è la negazione dell'utilità dei concetti e degli istituti giuridici, che devono invece restare cartesianamente chiari e distinti.

Si sostiene, da parte di autorevoli Autori, che la separazione delle competenze, soprattutto a livello statale, legata alla distinzione tra “ambiente” e “paesaggio” (ma anche con riguardo alla materia dell'urbanistica – governo del territorio), sarebbe la causa prima e più grave del fallimento della tutela e della complicazione burocratica che caratterizza negativamente lo svolgimento di tali funzioni¹⁵. Da più parti si auspica pertanto l'unificazione delle competenze (e, si badi, sia da parte di chi sinceramente si erge a paladino della tutela e ne persegue e rivendica il potenziamento e il miglioramento, sia da parte di chi mira a depotenziare il ruolo della tutela nell'ottica della semplificazione e della sburocratizzazione, spesso intesa come abolizione dei controlli ambientali).

Senonché occorre ricordare che la sintesi e la riconduzione di “ambiente” e di “paesaggio” sotto un unico centro decisionale non si fa a somma zero, ma comporta necessariamente il ridimensionamento o il sacrificio degli uni o degli altri valori in conflitto. Resto pertanto convinto, contro l'opinione dominante, che sia preferibile il

13 Sulla linea già indicata da Parmenide e dalla Scuola di Elea. Ma cfr. Alain BADIOU, *L'essere e l'evento*, trad. di G. Scibilia, a cura di P. Cesaroni, M. Ferrari e G. Minozzi, Milano – Udine, 2018, 77. Osserva M. AIME (*Classificare, separare, escludere*, Torino, 2021, 14 e 15) che “*Di fatto ogni cultura è un tentativo di conferire un certo ordine alla natura e al mondo che ci sta intorno*” e che, con riguardo soprattutto alla mente occidentale [C. BOLLAS, *La mente orientale (Psicoanalisi e Cina)*, trad. it. di M. P. Nazzaro, Milano, 2011), “*Una delle prime operazioni di riordino del mondo è stata la divisione netta tra natura e cultura*”. Ciò non toglie che sia del tutto condivisibile la posizione di chi critica la rigida separazione dei saperi nata con l'Illuminismo e portata a conseguenze estreme dal positivismo (sul tema resta fondamentale la lezione di Edgar Morin, *Le paradigme perdu. La nature humaine*, 1973, nell'ambito dei sei volumi della sua opera filosofico-epistemologica *La méthode*, che ha criticato la frammentazione dei saperi, che rende incapaci di cogliere l'irriducibile complessità dei fenomeni, e che ha contestato i sistemi di insegnamento che continuano a separare le conoscenze).

¹⁴ Ho svolto questa critica sia a proposito della Convenzione europea del paesaggio, sia della Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società: dire che “tutto è paesaggio” – o che tutto è patrimonio culturale – equivale a dire, sul piano giuridico, che nulla è paesaggio (e che nulla è patrimonio culturale). Si vedano P. CARPENTIERI, *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.; *Id.*, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017, 22 febbraio 2017, al sito <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33604>.

¹⁵ S. SETTIS, *Se Venezia muore*, Einaudi, Torino, 2014, 97; *Id.*, *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Torino, 2010, 222 ss. (cap. VI, *L'Italia si fa in tre: paesaggio, territorio, ambiente*). A. Pasca, Presidente del Tar di Lecce (un tribunale particolarmente impegnato sulle tematiche paesaggistiche e ambientali), nel discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, in data 20 marzo 2021, ha osservato come “*L'inscindibile relazione che lega il paesaggio all'ambiente, nonché le frequenti ipotesi di conflitto degli interessi tra le due succitate materie, conducono ad auspicare una sintesi delle competenze sotto un unico centro decisionale*”.

modello della differenziazione e del contraddittorio tra gli interessi pubblici in conflitto, per evitare che alcuni di questi interessi (i più deboli politicamente) siano fagocitati da quelli più forti (quelli più vicini alla tecnica e agli interessi industriali della crescita e dello sviluppo). Così la differenziazione resta il modo più accettabile per non abolire la rilevanza giuridica del paesaggio, vaso di coccio in mezzo ai vasi di ferro, naturalmente e fatalmente vocato a soccombere nella dialettica con gli altri interessi pubblici e privati che gli si contrappongono.

Chi indica nella divisione delle competenze (anche con riguardo alla materia dell'urbanistica-governo del territorio) una delle cause dell'inefficacia dell'azione di tutela e (da un diverso punto di vista) della complicazione burocratica, ed auspica, pertanto, la creazione di un unico centro decisionale, non si avvede che in tal modo l'ambientalismo industriale della transizione ecologica sopraffà e annulla la tutela paesaggistica, che ad essa obiettivamente si contrappone, poiché i pannelli fotovoltaici nelle campagne, le pale eoliche, le dighe del micro-elettrico, gli impianti a biomasse, raramente vanno d'accordo con la tutela del paesaggio¹⁶

È dunque utile (forse) spendere ancora qualche parola sul tema della distinzione tra “paesaggio” e “ambiente”, che non è affatto scontata e, come si è visto, mostra profili problematici.

Premetto che non tratterò in questa sede (anche per ragioni di spazio) il tema della recente modifica dell'art. 9 della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1. L'aggiunta di un nuovo terzo comma (“[La Repubblica] *Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*) non introduce, *ex se*, argomenti testuali e formali a favore o contro la tesi della distinzione (piuttosto che della concentrazione)¹⁷.

16 F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4 del 2021, 779 ss., muove dal rilievo dell'indeterminatezza e dell'assenza di una qualche definizione condivisa di questa nozione di “transizione ecologica”. Rileva (785) che “*la terza tappa [nei rapporti tra sviluppo e ambiente], quella della transizione ecologica, è quella in cui l'interesse ambientale non è in rapporto di antagonismo ma di compatibilità, di composizione, addirittura, di convergenza con lo sviluppo*”; la transizione ecologica sarebbe dunque “*un nuovo modello di sviluppo*”, “*un modello economico in primis (ma non solo) finalizzato ad accrescere la competitività del sistema produttivo di beni e servizi e ad incentivare nuove attività imprenditoriali e occupazione*”; la transizione ecologica “*è . . . un modello di sviluppo di sistema o di tipo integrato o, ancora, olistico*” (il che sembra comprovare quanto qui sostenuto, ossia che, come detto, la transizione ecologica è a trazione industrialista e che il modello dell'integrazione olistica si basa sull'oscuramento dei valori di tutela a tutto vantaggio del dogma economicistico della crescita del PIL).

17 In tema si vedano, tra i numerosi commenti di recente pubblicati, Patrizia RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 9 marzo 2022; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13 del 2022,

Vorrei in particolare evidenziare che questa distinzione, come ho sostenuto in un mio recente contributo¹⁸, affonda le sue radici (per così dire) nel *jus*, ossia in una risalente e ricca tradizione, culturale prima ancora che giuridica, sostanzialmente diversa rispetto a quella da cui è nata (più di recente) l'idea della tutela ambientale (e la nozione giuridica di "ambiente"), sicché, anche al di là della *lex scripta* (oggi nel codice del 2004 e nella Convenzione di Firenze del 2000), l'autonomia della nozione giuridica di "paesaggio" e la sua distinzione da quella di "ambiente" riceve una sua legittimazione "forte" proprio nella diversità e specialità dell'*humus* storico-culturale da cui si è generata l'una, rispetto all'altra.

Insomma, si tratta a ben vedere di due linee di pensiero e di due tradizioni culturali nettamente differenti. Ed è proprio in questa diversità genetica che vanno ricercate le ragioni profonde e genuine dell'attuale assetto giuridico, complicato, forse, più che complesso, della materia, così come le ragioni profonde del conflitto, ormai sempre più manifesto e non più solo latente, tra i due termini-concetto qui posti a raffronto.

La tutela del paesaggio nasce, in sostanza, da un movimento di idee più antico rispetto a quello, più recente, che sta alla base della tutela dell'ambiente-ecosfera e dell'odierno diritto dell'ambiente.

Il *paesaggio* nasce e vive – pressoché esclusivamente – nell'ambito delle scienze umane e mantiene (nonostante il materialismo storicistico e l'antropo-sociologismo dominanti nella seconda metà del Novecento) un nucleo essenziale estetico.

L'*ambiente*, invece, nasce e vive pressoché esclusivamente nell'ambito delle scienze esatte e della tecnica.

Il *paesaggio* esprime un profilo qualitativo, mentre l'*ambiente* esprime un punto di vista soprattutto quantitativo.

Naturalmente queste affermazioni costituiscono delle generalizzazioni affrettate, qui consapevolmente proposte solo per sintesi e per chiarezza espositiva, poiché le cose sono in realtà molto più complicate e le distinzioni non sono mai così nette e marcate.

4 maggio 2022; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it.*, 23 giugno 2022; M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quaderni costituzionali*, a. XLII, n. 2, 2022, 352 ss.; G. MONTEDORO, *Paesaggio, ambiente, territorio: il binomio tutela-fruizione dopo la riforma costituzionale* (testo dell'intervento dell'A. al convegno di Capri 30-31 maggio 2022 "Il paesaggio: nozioni, trasformazioni, tutele", par. 4, in *Giustizia Insieme*, al sito <https://www.giustiziainsieme.it/it/>, 23 giugno 2022; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2 del 2022, 119 ss. M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it.*, 21 settembre 2022. Si veda, per una lettura critica della riforma, G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, n. 1945 – 22 settembre 2021.

18 P. CARPENTIERI, Voce "Paesaggio [dir. amm.]", in *Diritto on line* Treccani, 8 giugno 2018, al sito http://www.treccani.it/enciclopedia/paesaggio-dir-amm_%28Diritto-on-line%29/.

Nondimeno, questa distinzione, che evoca quella tradizionale tra scienze umane “comprendenti” e scienze esatte, pur superata in ambito epistemologico, rimane tuttora valida euristicamente in ambito giuridico¹⁹, e non è scalfita dalla nota e ricorrente considerazione che la quasi totalità del paesaggio italiano è paesaggio antropico, *Eine zweite Natur*, e che la distinzione tra natura e cultura va relativizzata e rivista²⁰.

Ma cerchiamo di gettare uno sguardo, inevitabilmente sommarissimo e veloce, sulle diverse origini dei concetti di *paesaggio-cultura* e di *ambiente-natura-ecologia* e sulle principali differenze logiche immanenti che distinguono queste due diverse linee di pensiero.

19 Resta sottinteso – in quanto ovvio – che la distinzione tra “scienze esatte” e “scienze deboli”, come quella storicistica tra “scienze della natura” e “scienze dello spirito”, è una distinzione ormai sostanzialmente superata nel dibattito filosofico (si veda, ad esempio, H. PUTNAM, *Fatto/valore; fine di una dicotomia*, trad. it. di G. Pellegrino, Roma, 2004). Essa, tuttavia, presenta ancora un profilo euristicamente fecondo sia ai fini della riflessione sulle diverse matrici storico-culturali del diritto dell’ambiente-cultura (paesaggio) rispetto al diritto dell’ambiente-natura (ambiente-ecosfera), sia ai fini di una migliore comprensione della logica formale interna del sillogismo che viene ad essere costruito nell’esercizio delle funzioni e nelle determinazioni amministrative di tutela ambientale (accertamenti tecnici) e nell’esercizio delle funzioni e nelle decisioni amministrative di tutela paesaggistica (scelte interpretative opinabili). Questa interpretazione sembra trovare spazio nella più recente giurisprudenza: ad esempio, l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nella sentenza 27 luglio 2016, n. 17, bene distingue, ai fini dell’ammissibilità del silenzio-assenso, tra il nulla osta dell’ente parco, previsto dall’art. 13, commi 1 e 4, della legge quadro sulle aree naturali protette n. 394 del 1991, e l’autorizzazione paesaggistica, facendo esattamente leva (par. 13 della motivazione in diritto) sulla diversa consistenza della discrezionalità tecnica esercitata nell’uno e nell’altro caso. Ancor più nettamente Cons. Stato, sez. VI, 21 maggio 2020, n. 3219 ha affermato il condivisibile principio secondo cui “*Il giudizio di compatibilità paesaggistica ed idrogeologica è connotato da un’ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l’applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell’arte e dell’architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità. L’apprezzamento compiuto dall’Amministrazione preposta alla tutela è quindi sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l’aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell’ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell’Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile*”. Analogamente Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2020, n. 5357, in tema di imposizione del vincolo culturale, ha ribadito il principio per cui “*Il giudizio che presiede all’imposizione di una dichiarazione di interesse (c.d. vincolo) culturale è connotato da un’ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l’applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell’arte e dell’architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità*”. Questa impostazione è approfondita in P. CARPENTIERI, *Interesse paesaggistico e procedimenti autorizzativi*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2 del 2015, e, più di recente, *Id.*, *La decisione amministrativa discrezionale. Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale*, in *Giust.Amm.it*, n. 1 - 2020 [6096], 19 gennaio 2020. La più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato mostra di avere bene focalizzato le ragioni profonde della distinzione dei concetti giuridici di “paesaggio”, “ambiente” e “urbanistica”: ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 624 – afferma condivisibilmente che “*Resta netta la distinzione tra paesaggio e ambiente, implicando – il primo – la percezione (per lo più qualitativa) e l’interpretazione da un punto di vista soggettivo e – il secondo – prevalentemente l’apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull’ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest’ultimo, implicito nella nozione – centrale nella legislazione ambientale – di inquinamento, cfr. art. 5, lett. i-ter, del d.lg. n. 152 del 2006)*”.

20 Sul superamento della dicotomia “natura-cultura” si veda il recente contributo di Yan THOMAS e Jacques CHIFFOLEAU, *L’istituzione della natura*, a cura e con un saggio di Michele Spanò, Macerata, 2020.

1.1. Le radici storiche della nozione giuridica di “paesaggio”.

È ricorrente la considerazione – quasi ormai un luogo comune nelle trattazioni della materia – secondo la quale una delle prime attestazioni di una nozione autonoma di “paesaggio” sarebbe rappresentata dalla lettera del Petrarca del 1336 sull’ascesa al Monte Ventoso. Altrettanto comune è in tal senso il richiamo degli affreschi del Palazzo Pubblico di Siena (quello di Guidoriccio da Fogliano, attribuito a Simone Martini, e quelli dell’Allegoria del Buon Governo di Ambrogio Lorenzetti)²¹.

Per certi aspetti anche il modello archetipico dell’Eden contiene un’idea di paesaggio spirituale. Un archetipo che reca in sé un’impronta estetica, insita naturalmente nell’immaginazione mitica e nella contemplazione religiosa. “*Il Signore Dio prese l’uomo e lo pose nel giardino di Eden, perché lo coltivasse e lo custodisse*”, recita la Bibbia²². Ma è un’immagine comune alla più antica mitologia delle civiltà mesopotamiche e a molte religioni orientali²³. Analoga è l’immagine dei campi elisi

21 Sulla lettera del Petrarca sull’ascesa al Monte Ventoso cfr. da ultimo A. VEDASCHI, R. GRAZZI, *Il paesaggio e il consumo del territorio: dalla tutela alla valorizzazione*, in S. LO NARDO e A. VEDASCHI (a cura di), *Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale*, Roma 2011, 105-124, nonché H. KÜSTER, *Piccola storia del paesaggio*, Roma, 2010, 4. Sugli affreschi di Ambrogio Lorenzetti nella Sala della Pace del Palazzo Pubblico di Siena cfr. G. PICCINNI, *Operazione Buon Governo. Un laboratorio di comunicazione politica nell’Italia del Trecento*, Einaudi, Torino, 2022. Sui paesaggi storici italiani si veda l’ampia rassegna di Arnold ESCH, *Viaggio nei paesaggi storici italiani*, trad. di Flavia Paoli, Leg Edizioni, Gorizia, 2020 (il paesaggio toscano del ciclo di affreschi di Benozzo Gozzoli nella cappella dei Magi di Palazzo Medici Riccardi di Firenze, gli sfondi delle opere del Pollaiuolo con la valle dell’Arno, la Crocifissione di Antonello da Messina conservata al Koninkdijk Museum di Anversa, con lo sfondo del paesaggio dello Stretto, il famoso *Paesaggio del Valdarno* di Leonardo da Vinci, del 1473, conservato nel Gabinetto dei disegni e delle stampe delle Gallerie degli Uffizi di Firenze, considerato il primo disegno di paesaggio della cultura artistica occidentale, e poi i primi esempi di opere pittoriche nelle quali il paesaggio assume un rilievo principale rispetto alla scena umana, ad esempio *La Tempesta* di Giorgione, i *Cacciatori nella neve* di Peter Bruegel il Vecchio, il *San Giorgio nella foresta* di Albrecht Altdorfer, etc.).

22 *Genesi*, 2, 6, 15 (*La sacra Bibbia della CEI, editio princeps*, 1971, ristampa 2006, Milano, *Antico Testamento, Pentateuco I*, parte I, 56). Illuminante sul punto la prolusione tenuta dal cardinale Gianfranco Ravasi in occasione della prima giornata degli Stati generali del paesaggio, il 26 ottobre 2017, in Roma, intitolata «*Pose l’uomo nel giardino per coltivarlo e custodirlo. Paesaggio, spiritualità e cultura*». Temi, questi, sviluppati in modo più ampio in G. RAVASI, *Il Grande Libro del Creato. Bibbia ed Ecologia*, Roma, 2021. Un esempio classico di raffigurazione pittorica di paesaggio dell’Eden si ha nelle opere “Paradiso terrestre” di Peter Brueghel il Giovane e di Jan Brueghel il Vecchio (prima metà del XVII sec.). Si veda poi di R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l’estetica. Arte, Critica e Filosofia*, Napoli, 1973 (nella edizione Novecento, Palermo, 2^a ed., 2005, *Il paesaggio e l’estetica*), il paragrafo 3, intitolato *L’arte nel paesaggio. Ricerca del paradiso perduto*, 295 ss., nel capitolo *Paesaggio come produzione umana e sua esteticità*, nonché *Id., Ontologia e teleologia del giardino*, Milano, 1988, 2^a ed., 1994, con introduzione di M. VENTURI FERRIOLO.

23 È noto che l’immagine dell’Eden è presente già nella tradizione sumera del dio Enki, nel poema assiro-babilonese Enuma Elish e nel mito di Gilgamesh e dell’ultimo uomo sopravvissuto al diluvio, Utnapishtim, sul quale si veda di recente R. CALASSO, *La tavoletta dei Destini*, Milano, 2020. Sulla diffusione di questo archetipo in molte religioni orientali cfr. A. GRAF, *Miti, leggende e superstizioni del medioevo*, Roma, 1892-1893, ora riedito in versione integrale a cura di C. Allasia e W. Meliga, prefazione di M. Guglielminetti, saggi introduttivi di E. Artifoni e C. Allasia, Milano, 2002. Il poeta americano Forrest Gander, premio Pulitzer nel 2019 con il testo “*Essere con*”, esponente del movimento della così detta *ecopoetry*, intervistato da Alberto Fraccacreta su *La Lettura del Corriere della Sera* n. 486 del 21 marzo 2021, pag. 26, riferisce della letteratura Sangam, “*un’enorme fioritura di poesia nell’India meridionale tra il 300 a.C. e il 300 d.C. . . composta di*

della cultura greca, come analogo è l'atteggiamento spirituale sotteso al culto, diffusissimo in tutta l'antichità greca e romana, dei boschi sacri a ninfe o altre divinità. Analogo può per certi aspetti considerarsi anche il *topos* dell'Arcadia, che ritroviamo in Virgilio, in Ovidio e in tanti altri poeti dell'antichità e, risalendo nei secoli, fino al suo ritorno rinascimentale²⁴, nel romanticismo, nello spirito dei viaggiatori del *Grand Tour*²⁵ e nelle scuole dei paesaggisti dell'800 (dalla maniera del paesaggio ideale e del "ruinismo" di Claude Lorrain e Nicolas Poussin alla scuola di Barbizon in Francia, da Caspar David Friedrich a Carl Blechen in Germania, da Constable e Turner e dai Preraffaelliti in Inghilterra ai macchiaioli e divisionisti in Italia²⁶). Fino – guardando

"akam", una sorta di lirica d'amore in cui le emozioni umane sono totalmente congiunte al paesaggio . . . che in un certo senso ha preceduto di circa duemila anni una buona fetta del nostro pensiero ecologico contemporaneo sul coinvolgimento del luogo o della natura nei sentimenti e nella coscienza umana".

24 Secondo Bruno SNELL (*La cultura greca e le origini del pensiero europeo*, Einaudi, Torino, 6^a ed., 1963, cap. XVI, *L'Arcadia: scoperta di un paesaggio spirituale*, 387 ss.) l'invenzione del *topos* dell'Arcadia si deve a Virgilio (*Egloghe*). Il mito è stato poi variamente ripreso nei secoli successivi, fino, ad esempio, ai dipinti del Guercino (*Et in Arcadia ego*) e all'Accademia fondata nel 1690 in Roma dal Crescimbeni attorno a Cristina di Svezia (sul movimento poetico letterario nel XVIII sec. si vedano M.L. DOGLIO, M. PASTORE STOCCHI, *Rime degli Arcadi I-XIV*, Roma, 2020, e AA.VV., *Canoni d'Arcadia*, Roma, 2020). Ma si pensi anche all'idea di paesaggio del progetto della "Platonopoli" plotiniana del circolo mediceo riunito nella villa di Careggi, come disegno razionale del territorio secondo schemi ideali superiori.

25 Sul *Grand Tour* cfr. i contributi di A. BRILLI (*Il grande racconto del viaggio in Italia. Itinerari di ieri per viaggiatori di oggi*, Bologna, 2019; *Id.*, con S. NERI, *Le viaggiatrici del Grand Tour. Storie, amori, avventure*, Bologna, 2020), e di C. DE SETA., *L'Italia nello specchio del Grand Tour*, Milano, 2014; si vedano anche F. MAZZOCCA, F. LEONE, S. GRANDESCO (a cura di), *Grand tour. Sogno d'Italia da Venezia a Pompei*, Torino, 2021. Il più bel diario di viaggio in Italia resta quello di Goethe (J. W. Von GOETHE, *Viaggio in Italia*, cit.). Merita poi un richiamo la mostra aperta a Milano, nelle Gallerie d'Italia di piazza Scala, dal titolo *Grand Tour. Sogno d'Italia da Venezia a Pompei*, fino al 27 marzo 2022.

26 Si ricordino i pittori di paesaggio tedeschi Carl Blechen (Le rocce di Tiberio a Capri, 1828-29), Carl Feuerbach, Hans Thoma, Franz von Lenbah. Sul ruinismo cfr. Alain Schnapp, *Une histoire universelle des ruines. De origines aux Lumières*, Edition du Seuil, 2021. Tra i Preraffaelliti John Everett Millais, James Tissot, Dante Gabriel Rossetti, George Frederic Watts, John Singer Sargent ed Edward Burne-Jones, Lawrence Alma-Tadema. Si ricordino anche Thomas Cole e la Hudson River School in Nord America. Di John Constable si segnala la mostra in corso fino al 5 febbraio 2023 nella Reggia di Venaria Reale, che significativamente si intitola "*Paesaggi dell'anima*". Sul legame tra paesaggio reale e pittura del paesaggio e sulle teorie pittoriche del paesaggio cfr. P. D'Angelo, *Il paesaggio. Teorie, storie, luoghi*, Roma – Bari, 2021, 73 ss. È da ricordare che la legge francese del 21 aprile 1906, detta Beauquier, "*ayant pour objet la protection des sites pittoresques*", parlava di siti *pittoreschi* e non di bellezze naturali (G. SEVERINI, "*Paesaggio*": *storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, n. 1 del 2019, 67; R. BALZANI, *Tutela del patrimonio, 'politiche della bellezza' e identità nazionali tra Otto e Novecento: un confronto tra Italia e Francia*, in *Il patrimonio culturale in Francia*, a cura di M.L. CATONI, 213 ss.). S. Florio, *Il paesaggio tra valore e diritto. Istituti di protezione e profili sistematici in Italia e Francia*, Roma, 2017, richiama, quale possibile origine della legge francese del 1906, gli inventari dei siti artistici e storici della Francia, realizzati sotto la direzione di Prosper Mérimée nel 1837, primo Ispettore generale dei monumenti storici, col titolo "*France pittoresque*". Goethe, nel suo diario di viaggio in Italia, tende a vedere il paesaggio come un quadro e usa spesso l'aggettivo "pittorresco"; aveva del resto l'abitudine di schizzare disegni dei paesaggi che osservava, con sguardo a un tempo scientifico ed estetico, con un costante passaggio dal paesaggio percepito al paesaggio rappresentato. Sulle origini, in Francia, dell'uso del termine "paesaggio" ("*paysage*") per indicare un dipinto di paesaggio, cfr. P. D'Angelo, *Il paesaggio*, loc. cit. Con il Romanticismo la pittura di paesaggio, da genere minore, divenne l'espressione più alta e più frequentata delle arti figurative, sopravanzando i generi storico, di carattere e allegorico. L'idea di "paesaggio" trae indubbiamente origine e resta strettamente legata a quel particolare modo di percezione che rinviene nel quadro paesaggista il suo modello, che consiste nel

alla più recente storia italiana - al Bel Paese dell'abate Stoppani²⁷, al Touring Club Italia e al CAI, o all'iniziativa dei "luoghi del cuore" del FAI (che esprime, in fondo, un'idea estetico-soggettiva di godimento di luoghi capaci di evocare sentimenti, ricordi, sensazioni piacevoli legata all'elaborazione culturale e alla conoscenza)²⁸.

Un altro filone spirituale che ha alimentato l'idea di paesaggio è quello, tipico del Romanticismo, della nostalgia per la *wilderness*, il fascino della natura selvaggia, che ha a che fare con l'idea del sublime, che pure ha rivestito un rilievo di primo piano nello sviluppo della tutela paesaggistica²⁹, in contrappunto all'ideale del giardino governato e conchiuso, un piccolo eden in cui l'uomo può ritrovare la serenità e astrarsi dai traffici vacui del mondo³⁰.

selezionare e razionalizzare i diversi elementi catturati dallo sguardo trasformandoli in una veduta delimitata, considerata come insieme unitario significante. Non a caso in Georg Simmel - ritenuto l'iniziatore della filosofia del paesaggio con l'opera *Filosofia del paesaggio* del 1912, insieme a Joachim Ritter, *Il paesaggio*, 1962 - è fondamentale la nozione di "inquadratura" o "incorniciatura", che definisce in un'unità singolare un insieme di immagini naturali che si colgono nella realtà del territorio (in tema cfr. P. D'Angelo, *Il paesaggio*, cit. 132 ss., 145).

27 A. STOPPANI, "Il Bel Paese- Conversazioni sulle bellezze naturali, la geologia, la geografia fisica d'Italia", Milano, 1876. L'espressione il "Bel Paese" risale a Dante («del bel paese là dove 'l sì suona», *Inferno*, canto XXXIII, verso 80) e al Petrarca («il bel paese ch'Appennin parte e 'l mar circonda e l'Alpe», *Canzoniere*, CXLVI, versi 13-14). Su questi profili si vedano i fondamentali contributi chiarificatori di G. SEVERINI, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, 59 ss., soprattutto 60-61 e nota n. 2, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di) *Il "paesaggio" di Alberto Predieri, cit., nonché Id., Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2020. Si veda anche P. CAMPORESI, *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, 1992. Illustra bene il rapporto di reciproco influsso tra una certa idea di paesaggio e lo sviluppo di un primo turismo di massa il saggio di P. PACI *L'Orco, il Monaco e la Vergine. Eiger, Mönch, Jungfrau e dintorni. Storie dal cuore di ghiaccio d'Europa*, Milano, 2020, che descrive lo sviluppo del turismo inglese nell'Oberland bernese nell'Ottocento. Sulla nascita, alla fine del Settecento, del culto delle Alpi, con il diffondersi della moda del viaggio a scopi estetici, cfr. R. BODEI, *Le forme del bello*, Bologna. 1995, 2^a edizione riveduta e ampliata, 2017, 130.

28 L'idea dei "luoghi del cuore" evoca quella dei "luoghi emozionali" dell'Emotional Design di Donald Norman (richiamato da P. INGHILLERI, *I luoghi che curano*, Milano, 2021, 128), che legano al piano cognitivo una componente emozionale. Anche la città ideale dell'antica Cina, secondo i principi confuciani, si ispirava all'idea dell'armonia tra tutti i livelli dell'esistenza, universale, sociale, individuale e dell'armonia tra mondo naturale e mondo terreno.

29 La nostalgia per la *wilderness* è spesso nostalgia per una natura più selvaggia, legata a un ideale romantico (Ch. THACKER, *The Wilderness Pleases*, London-Camberra, New York, 1983). Per H. KÜSTER (*Piccola storia del paesaggio*, cit., 94) il culto della *wilderness* non era biologia ma desiderio di un paesaggio "più selvaggio". Si veda anche R. BODEI, *Paesaggi sublimi. Gli uomini davanti alla natura selvaggia*, Milano, 2008.

30 Sull'interesse di Goethe per i giardini (partecipò allo sviluppo del parco di Weimar e dell'orto botanico di Jena) cfr. R. BODEI, *Scomposizioni (Forme dell'individuo moderno)*, Bologna, 2020, 278. Sul ruolo centrale che l'estetica del giardino ha rivestito nello sviluppo dell'idea di paesaggio rimane fondamentale il contributo di R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l'estetica. Arte, Critica e Filosofia*, cit., nonché *Id., Filosofia del giardino e filosofia nel giardino. Saggi di teoria e storia dell'estetica*, Roma, 1981; *Id., Ontologia e teleologia del giardino*, cit. In tema, più di recente, P. D'ANGELO, *Il paesaggio*, cit. (soprattutto il primo capitolo, *Giardino e paesaggio*, 5 ss.). Si vedano anche gli altri volumi pubblicati nella collezione "Kepos", a cura di M. Venturi Ferriolo, nonché C. MOORE, W. TURNBULL jr, W.J. MITCHELL, *The poetics of gardens*, Cambridge (Mass.), London 1988, e *Culture and nature. International legislative texts referring to the safeguard of natural and cultural heritage*, Firenze 2003, quinto volume dedicato a *Giardini e paesaggio* (traggo queste citazioni da F. ZAGARI, voce *Paesaggio*, in *X Appendice dell'Enciclopedia Italiana*, volume secondo, L-Z, Roma, 2020, 249).

È da notare come questa linea di pensiero, questo movimento spirituale, per dire meglio, rechi in sé una radice intrinsecamente estetica, nel senso gnoseologico, più ampio del termine, che rinviene le sue radici nel pensiero antico (dal greco αἴσθησις, “sensazione”, αἰσθάνομαι, “percepire attraverso i sensi”), nonché nel canone classico del καλός καί ἀγαθός, nell’idea greca per cui il bello è l’equilibrio, la simmetria, l’ordine del κόσμος contrapposto al χάος originario, ed è la sintesi del vero e del buono. Come osserva Edgar Morin, “l’estetica è un dato fondamentale della sensibilità umana” e “il sentimento estetico è un sentimento di piacere e di ammirazione che, quando è intenso, diventa meraviglia e anche felicità”³¹.

È appena il caso di richiamare qui l’ampio dibattito e la proficua prassi sviluppatasi negli ultimi anni sugli orti urbani e i giardini verticali, come nuovi modi di rivitalizzare le città e come nuove prospettive urbanistico-edilizie.

31 Sui legami tra estetica e paesaggio cfr., da ultimo, P. D’ANGELO, *Il paesaggio*, cit. (nonché *Id.*, *Filosofia del paesaggio*, Macerata, 2010). Sull’estetica in generale si vedano, tra gli altri, i noti contributi di E. MORIN, *Sull’Estetica*, trad. di F. Bellusci, Milano, 2019; U. ECO, *Storia della bellezza*, Bompiani, Milano, 2004; R. BODEI, *Le forme del bello*, Bologna, 1995, 2^a edizione riveduta e ampliata, 2017. Per il significato della bellezza in Platone si veda M. VEGETTI, *Il potere della verità, Saggi platonici*, Roma, 2018, 85 ss. e 113 ss. Sull’idea greca di equilibrio come essenza e sintesi del bello, del buono e del vero, legata all’idea della *dike* come razionalità del *kosmos*, l’universo ordinato contrapposto al caos, si veda Werner JAEGER (in M. CACCIARI, N. IRTI, *Elogio del diritto, sulle origini del diritto nella Grecia antica*, con un saggio di Werner Jaeger, Milano, 2019). La sintesi più famosa di questa idea si rinviene, forse, nella poesia di John Keats del 1819 *Ode on a Grecian Urn: Beauty is truth, truth beauty – that is all*. Sul così detto “più antico programma di sistema dell’idealismo tedesco” (attribuito a Hegel, ma forse di Holderlin o Shelling), datato 1797, secondo il quale “l’idea che unifica tutte le altre, l’idea della bellezza, assumendo il termine nel più alto significato platonico. Io sono ora convinto che l’atto supremo della ragione, in quanto abbraccia tutte le idee, è un atto estetico e che verità e bontà solo nella bellezza sono congiunte”, cfr. R. BODEI, *Le forme del bello*, cit., 24. L’idea che il vero (la logica), il giusto (l’etica) e il bello (l’estetica) costituiscano una triade unitaria è presente anche nella trattazione teologica di Hans Urs von BALTHASAR, la cui prima sezione, *Gloria*, era sottotitolata *Estetica teologica (Herrlichkeit. Eine theologische Aesthetik - 1961-69)*. Nunzio Galantino, sulla *Domenica de Il Sole 24 Ore* del 25 ottobre 2020, pag. XIV, *Abitare le parole/bellezza*, osserva come anche i termini ebraici *japhèh* e *tov*, in qualche modo corrispondenti al greco *kalòs* e *agathòs*, rechino in sé l’idea che il bello è anche il giusto (nel termine ebraico *tov* vi sarebbe una sfumatura di “giusto”). Questa tradizione ha poi trovato una sua naturale prosecuzione nel trattato *Aesthetica* del 1750 di Alexander Gottlieb BAUMGARTEN (*Lezioni di estetica*, Aesthetica edizioni, 2020), cui si deve l’introduzione della “gnoseologia” come teoria della conoscenza (distinta in logica ed estetica), e poi nell’“estetica trascendentale” come dottrina della percezione sensibile nella *Critica della ragion pura* di Immanuel Kant, fino all’*Estetica* di Hegel e al contributo di Friedrich Schiller (i cui scritti sull’estetica sono stati ora raccolti nel volume *L’educazione estetica*, Aesthetica edizioni, 2020), passando per il classicismo di Winckelmann e per i contributi di Schlegel (su cui cfr. G. CAMBIANO, *Filosofia greca e identità dell’Occidente*, Bologna, 2022, 483 ss., nonché, più in generale, cap. VI, *La filosofia nel mondo della bellezza*, 457 ss.). Una declinazione della nozione di “paesaggio” in chiave soprattutto estetica in R. ASSUNTO (su cui si veda *sub* note 22 e 30). Da ultimo cfr. F. VERCELLONE, S. TEDESCO, *Glossary of Morphology*, Berlino, 2021. Tutto questo ha a che vedere anche con il “modello della mente estesa” della più recente scienza della mente, secondo la quale “la mente non è all’interno del cervello, ma si diffonde nel corpo e nell’ambiente” (M. DI FRANCESCO, *L’io esteso. Il soggetto tra biologia e cultura*, in M. DI FRANCESCO, M. MARRAFFA (a cura di), *Il soggetto. Scienze della mente e natura dell’io*, Milano, 2009, 170. Forse rileva anche la recente teoria dell’informazione integrata (Tononi), la *Iit – Integrated information theory*, sui cfr. anche Christof KOCH *Sentirsi vivi. La natura soggettiva della coscienza*, Milano, 2021. G. MONTEDORO, *Paesaggio, ambiente, territorio: il binomio tutela-fruizione dopo la riforma costituzionale* (testo dell’intervento dell’A. al convegno di Capri 30-31 maggio 2022 “*Il paesaggio: nozioni, trasformazioni, tutele*”, par. 4, in *Giustizia Insieme*, al sito <https://www.giustiziainsieme.it/it/>, 23 giugno 2022..

Il sentimento estetico è essenziale nella nozione di “paesaggio” ed è stato un errore, a mio modo di vedere, quello dello storicismo materialistico degli ultimi settanta anni, che ha voluto imporre una visione “oggettivante”, socio-antropologia del paesaggio e ha voluto “depurare” la nozione di “paesaggio” dall’elemento estetico, pur così essenziale, tacciato di vieto “idealismo crociano”³². Insisto dunque nella mia critica alla Convenzione di Firenze del 2000, che nega questo dato essenziale e assume una visione socio-antropologica di “paesaggio” per cui tutto il territorio è paesaggio. Certamente, come ci spiega molto bene sempre Edgar Morin³³, l’*estetica generalizzata* odierna mescola insieme il bello e il brutto, per cui anche la periferia degradata, a modo suo, ha un pregio estetico (del resto la *street art* è posta oggi al vertice dell’interesse e del canone artistico contemporaneo). Ma una cosa è la democratizzazione del canone estetico e la sua evoluzione, contro ogni pretesa elitaria, ad abbracciare punti di vista più ampi e meglio diversificati, altra e diversa cosa è il rifiuto del punto di vista estetico, che resta invece essenziale e ineliminabile nella nozione di “paesaggio”, anche del paesaggio “identitario” delle periferie degradate e compromesse (che esprimono e rappresentano, a loro modo, una nuova e diversa potenzialità estetica)³⁴. Va bene, dunque, il così detto “paesaggio identitario”³⁵, o anche “paesaggio della memoria”, ma non dobbiamo dimenticare, né sottovalutare il nucleo estetico della nozione.

3) richiama Kant, osserva come “*Nel giudizio estetico si conciliano mondo naturale e mondo morale. In questo senso per l’uomo occidentale la bellezza è sempre la via alla vita morale*”.

32 L’estetica di Croce coglie dunque un elemento centrale della nozione di “paesaggio”, e questo aspetto andrebbe rivalutato, valorizzando le origini “crociane” della nostra legislazione nella materia, a partire dalla fondamentale legge 11 giugno 1922, n. 778, di cui quest’anno cade il centenario. È noto che per Croce l’estetica è una disciplina filosofica, anzi è uno dei pilastri della filosofia, che coglie uno dei modi della conoscenza, come scienza dell’espressione e linguistica generale. Secondo Croce l’estetica è il primo momento, il principio della conoscenza: una conoscenza alogica, fondata sull’intuizione, non ancora strutturata in concetto. È il primo grado dell’attività conoscitiva dello spirito. Croce pone l’accento sull’autonomia dell’arte orientata alla bellezza, che non ha scopi utilitaristici, concettuali o moralistici, ma ha un carattere contemplativo e disinteressato e nasce dalla sintesi *a priori* tra forma e contenuto. L’Estetica è dunque scienza dell’espressione e linguistica generale (B. CROCE, *Estetica come scienza dell’espressione e linguistica generale. Teoria e storia*, 1965; ed. Adelphi, Milano, 1990; Id., *Breviario di estetica - Aesthetica in nuce*, a cura di G. Galasso, Piccola Biblioteca Adelphi, Milano, 1990, 11^a ed.).

33 E. MORIN, *op. cit.*, 27 ss.

34 Non necessariamente un’estetica del “brutto” (Karl ROSENKRANZ *Estetica del brutto*, Sesto San Giovanni, Milano, 2020). In Rosenkranz il brutto assume un ruolo di mediazione nella dialettica realizzativa del bello. Si veda, in tema, anche R. BODEI, *Le forme del bello*, cit., soprattutto 141 ss.

35 E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio ‘a strati’*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, Id., *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. e app.*, 2008, n. 7, 797 ss. Sul senso più profondo della nozione di paesaggio identitario, dal punto di vista psicologico, cfr. V. LINGIARDI, *Mindscapes. Psiche nel paesaggio*, cit., nonché P. INGHILLERI, *I luoghi che curano*, cit., 47. Inghilleri parla di “cittadinanza psicologica” (ivi, 112) e richiama la psicologia ambientale di Rachel e Stephen Kaplan (*The Experience of Nature. A Psychological Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 1989), nonché l’opera *Biophilia* (Harvard University Press, Cambridge, USA, 1984) di E. O. WILSON, il padre della sociobiologia. La formula “paesaggio identitario” assume peraltro significati diversi e più specifici nella recente pianificazione paesaggistica, dove designa paesaggi diffusi che presentano forti e omogenei caratteri connotativi (ad es., il paesaggio agrario vitivinicolo delle Langhe, Roero, Monferrato in Piemonte, iscritto nel 2014 nella lista del Patrimonio Mondiale Unesco, o l’alta Murgia in Puglia). Vi è dunque una duplice

Questo naturalmente non significa un impossibile ritorno al 1922 o al 1939. L'apporto – fondamentale – dell'antropologia e dello storicismo, con i concetti di “*beni culturali-ambientali*” della Commissione Franceschini del 1966³⁶ e di paesaggio “*integrale*” come *forma del territorio* di Alberto Predieri³⁷ del 1969, restano irrinunciabili e costituiscono un necessario completamento e arricchimento della comprensione della nozione polisemica di “paesaggio”. Per non dire della già più volte richiamata Convenzione europea di Firenze del 2000. Ma – questo è il punto che vorrei sottolineare – questo arricchimento non deve andare a discapito del nucleo essenziale estetico, in senso gnoseologico, del “paesaggio”, altrimenti si rischia di perdere il nocciolo duro della nozione, il suo cuore pulsante, e si apre a inevitabili confusioni (verso l'urbanistica-governo del territorio o verso la nozione onnicomprensiva di “ambiente”, per l'appunto).

Tornando alla nostra veloce carrellata sullo sviluppo dell'idea di “paesaggio”, dando uno sguardo alla storia del pensiero, vale la pena di ricordare che nell'Enciclopedia di Diderot e D'Alembert il paesaggio, nella voce redatta da Louis Chevalier de Jaucourt, era presentato come un “*genere di pittura che rappresenta le campagne e gli oggetti che vi s'incontrano*”³⁸, mentre per Alexander von Humboldt il paesaggio è l'impressione complessiva di un luogo³⁹.

Anche guardando ai principali paesi esteri, in particolare all'esperienza tedesca, francese, anglosassone e nordamericana, è possibile ricostruire una linea unitaria, che già a partire dal '700 e, soprattutto, dall'800, lega la prima sensibilità “ambientale” a un'idea *lato sensu* “romantica”, a tratti anti-modernista e di critica al macchinismo industriale, un'idea di “ritorno alla natura”, di nostalgia per la *wilderness* e di ricerca del sublime, un'ideale di conservazione del volto amato della Patria e di tutela della

declinazione della nozione di “paesaggio identitario”: non solo quella “soggettiva” (il paesaggio che ciascuno di noi vive e percepisce come proprio), ma anche quella “oggettiva” costituita dai paesaggi che presentano una caratterizzazione fortemente omogenea, tale da imprimere ad essi una sorta di “marchio” identitario.

36 Nella dichiarazione XXXIX della relazione finale la commissione Franceschini definiva i beni culturali ambientali come “*le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività*” (Relazione della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 119, nonché nel volume *Per la salvezza dei beni culturali*, Roma, 1967).

37 Sul fondamentale contributo di Alberto Predieri (A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, nonché *Id.*, voce *Paesaggio* in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, pag. 514) si veda il già richiamato volume a cura di G. Morbidelli, M. Morisi, *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, cit.

38 C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, Bologna, 2007, 35.

39 A. von HUMBOLDT, *Quadri della natura*, trad. di G. Melucci, Firenze, 1999. Anche in Humboldt il legame tra idea di paesaggio e pittura di paesaggio è strettissimo, con un approccio molto simile a quello di Goethe. Nota P. D'Angelo, *Il paesaggio*, cit., 115 ss., come Humboldt (insieme a Carl Gustav Carus), in linea con l'approccio di Goethe, rappresenti l'ultima e maggiore testimonianza di un'analisi unitaria della natura, nella quale il punto di vista scientifico (per gli aspetti fisici, geologici, botanici, *etc.*) si coniuga perfettamente con la percezione e il godimento estetici dei paesaggi visitati, conosciuti e studiati.

casa (*oikos*⁴⁰), una sensibilità nella quale la componente estetica della bellezza svolge un ruolo spesso centrale⁴¹.

Si pensi a Goethe, a Humboldt e a Burckhardt in Germania, dove si è sviluppata l'idea dei *Denkmaler der Natur, der Kunst, der Geschiste*, che pone i monumenti della natura sullo stesso piano di quelli della cultura e della storia (idea poi recepita nell'art. 150 della Costituzione di Weimar); si pensi, sempre con riguardo alla Germania, al movimento giovanile dei *Wandervogel*, a Ernst Rudorff, che coniò il concetto di *Heimatschutz*, come tutela del paesaggio tedesco⁴². Si pensi, guardando alla Francia, a Victor Hugo⁴³, alla nostalgia per la natura incontaminata nel Rousseau dell'*Emilio* e delle *Fantasticherie di un passeggiatore solitario*⁴⁴, ad Antoine Quatremère de Quincy⁴⁵, alla filosofia contadina di Gustave Thibon e Jean Giono (di cui è famoso il racconto *L'uomo che piantava gli alberi*, del 1953). Si pensi, guardando all'Inghilterra, a Edmund Burke, a John Evelyn, a Gilbert White (fondatore della *Selborne Society* nel 1885), ai movimenti che condussero alla fondazione nel 1907 del *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* e della *Campaign to Protect Rural England* del 1926. Si pensi, infine, guardando agli Stati Uniti, a Henry David Thoreau,

40 Roger SCRUTON definisce *oikophilia* l'amore per la casa (*Beauty: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2009 - citazione tratta da F. GIUBILEI, *Conservare la natura (Perché l'ambiente è un tema caro alla destra e ai conservatori)*, Roma-Cesena, 2020, 102). R. SCRUTON, *La bellezza. Ragione ed esperienza estetica*, Milano 2009, Per un esame di queste posizioni cfr. S. SETTIS, *Azione popolare*, Einaudi, Torino, 2012, 153 ss.

41 R. SCRUTON, *Beauty: A Very Short Introduction*, cit.; G. SIMMEL, *Saggi sul paesaggio*, Roma, 2006; R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l'estetica: arte, critica e filosofia*, cit.; *Id.*, *Filosofia del giardino e filosofia nel giardino*, cit., per il quale la bellezza del paesaggio è legata al benessere, alla libertà e alla felicità dell'uomo; P. D'ANGELO, *Filosofia del paesaggio*, cit.; C. RAFFESTIN, *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio, Elementi per una teoria del paesaggio*, Roma, 2005; R. MILANI, *L'arte del paesaggio*, Bologna, 2001; *Id.*, *L'arte della città*, Bologna, 2015; I. BALDRIGA, *Estetica della cittadinanza. Per una nuova educazione civica*, Firenze, 2021; E. FELLINI e U. MORELLI, *Di bellezza si vive*, Sesto San Giovanni (MI), 2021.

42 Sul modello tedesco dei *Denkmaler der Natur, der Kunst, der Geschiste* si veda S. SETTIS, *Architettura e democrazia*, cit., 31 ss., nonché, da ultimo, anche con riferimento alla legislazione francese, con la consueta profondità e completezza, G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, cit. Su Ernst RUDORFF (*Heimatschutz*, Erstdruck, 1897) cfr. C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, cit., 57. Su Humboldt cfr. A. WOLF, *L'invenzione della natura. Le avventure di Alexander Von Humboldt, l'eroe perduto della scienza*, Roma, 2017.

43 Il richiamo a Victor Hugo è tratto da G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, cit., nota n. 3.

44 Su questi profili si veda R. BODEI, *Scomposizioni (Forme dell'individuo moderno)*, cit., cap. VII, *Solitudine e oblio*, 211 ss. Sulla nozione di "sublime" nell'evoluzione dell'estetica cfr. R. BODEI, *Le forme del bello*, cit., 122 ss.; P. D'Angelo, *Il paesaggio*, cit. 62 ss.

45 *Essai sur la nature, le but et les moyens de l'imitation dans les beaux-arts*, 1823. Il testo del 1815 *Considérations morales sur la destination des ouvrages de l'art, ou de l'influence de leur emploi sur le génie et le goût de ceux qui les produisent ou qui les jugent* contribuì agli sviluppi del dibattito in Francia intorno alla legittimità delle spoliazioni e della raccolta di beni in quel Paese, dibattito che è probabilmente alle origini della nascita della nozione di patrimonio culturale, come chiarito da S. SETTIS, *Paesaggio, costituzione, cemento*, cit., 88 ss.

a John Ruskin, John Muir, John Burroughs e George P. Marsh, a Ralph Waldo Emerson e Theodore Roosevelt⁴⁶.

Guardando al profilo giuridico, questa vera e propria “*Repubblica europea dello Spirito*”⁴⁷ espresse un comune sentire che produsse frutti omogenei anche sul piano legislativo, come bene ricordato dal Pres. Severini nei contributi citati⁴⁸.

Anche l'emersione di un “bisogno” di tutela, nella storia più recente, che data alla fine dell'800 e ai primi del '900, appare legato, non solo in Italia, soprattutto a una percezione estetica delle bellezze paesaggistiche, a partire dal momento in cui presero a esser frequentate e amate da un ambito più ampio e nutrito di persone, grazie alle prime forme di turismo “di massa” (o, forse, non più solo elitario)⁴⁹.

46 A Henry David THOREAU è autore del famoso *Walden; or, Life in the Woods*, 1854 (*Walden. Vita nel bosco*, trad. it. di S. Proietti, Donzelli, Roma, 2005). Sul contributo fondamentale di John RUSKIN, al quale sembra si debba il topos del paesaggio come “volto amato della patria”, cfr. da ultimo E. SDEGNO, M. FRANK, M. PILUTTI NAMER, P.H. FRAGNA (a cura di), *John Ruskin's Europe. A collection of Cross-Cultural Essays*, Edizioni Ca' Foscari, 2021, con la pregevolissima sintesi contenuta nella *Prefazione* di S. Settis, che richiama la nozione di *paysage moralisé* (coniata nel 1937 dallo storico dell'arte Erwin Panofsky), come sintesi della nozione, propria di Ruskin, del paesaggio come riflesso e determinante dell'ordine morale e “luogo chiave della responsabilità sociale”. John MUIR (1838 – 1914) è il fondatore nel 1892 del Sierra Club, uno dei primi movimenti ambientalisti, ed è considerato il padre dei primi parchi nazionali degli USA (nel 1903 convinse Theodore Roosevelt ad avviare la costituzione dei parchi nazionali, Yosemite Park e Sequoia Park, lungo i quali ancora oggi c'è il Muir Trail, fino alla cima del monte Whitney; di Muir è uscita di recente una nuova edizione del libro *Andare in montagna è andare a casa*, Prato, 2020). George P. MARSH, primo ambasciatore nel Regno d'Italia degli Stati Uniti, è famoso per il suo *Man and Nature*, del 1864, tradotto in italiano dallo stesso Autore nel 1870. Merita infine di essere richiamato anche l'ambientalista Aldo LEOPOLD (1887 – 1949), autore del reportage *A Sand County Almanac*, del 1949 (trad. it. del 2019, edita dall'editore Piano B, che ha pubblicato di Leopold, inoltre, nel 2022, *Tutto ciò che è libero è selvaggio*). All'elenco potrebbe non inappropriatamente aggiungersi il concetto giapponese di “Aikoku”, amore per il Paese, che forse trova in Yukio Mishima un suo chiaro rappresentante nel Novecento, ma che affonda le sue radici nella cultura tradizionale giapponese.

47 Si potrebbe dire una vera e propria “Repubblica delle Lettere” per il paesaggio, espressione di un unico *milieu* culturale omogeneo, nel quale il paesaggio è prima di tutto storia e identità culturale (mutuando, *si licet*, l'idea di una “Repubblica delle Lettere”, che costituì già nel tardo Medioevo e nel Seicento la vera forza di coesione dell'Europa, idea sviluppata da Marc FUMAROLI, *Le api e i ragni. La disputa degli Antichi e dei Moderni*, trad. it. di G. Cillario e M. Scotti, Milano, 2005, Autore scomparso a Parigi il 24 giugno 2020, ricordato da Carlo Ossola su *La Domenica del Sole 24 Ore* del 28 giugno 2020, che ricorda come Fumaroli parlasse di “diplomazia dello spirito”, come l'insieme delle credenze che fanno di una popolazione una comunità naturale).

48 G. SEVERINI, soprattutto in *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, cit, dove l'illustre A. richiama l'omogeneità della visione europea della tutela del paesaggio agli inizi del Novecento, espressa in Italia dalla legge sulla pineta di Ravenna n. 411 del 1905 e dalla legge Croce del 1922, in Francia nella legge Beauquier 21 aprile 1906 sui paesaggi pittoreschi, «*organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique*», in Prussia dall'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 e da norme di altri Stati germanici.

49 Il punto, di grande rilievo, direi essenziale per la comprensione della nascita e dell'evoluzione della tutela paesaggistica e ambientale in Italia, è ricostruito da G. SEVERINI in *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, cit. Si veda anche F. GIUBILEI, *Conservare la natura* cit., 96-97, che riconnette a questi primi movimenti turistici la spinta verso la costituzione dei primi parchi nazionali, quello dell'Abruzzo (1921), del Circeo (1934) e dello Stelvio (1935). Alla lista deve ovviamente aggiungersi il Parco nazionale del Gran Paradiso, nato nel 1922.

È evidente la forte componente estetico-vedutistica (di stampo idealistico-crociano) che ha caratterizzato l'approccio all'ambiente fino a tutta la prima metà del Novecento. Un punto di vista, questo, poi (come già osservato) ingiustamente e troppo frettolosamente accantonato nel secondo dopoguerra con l'affermarsi dell'egemonia del punto di vista storico-sociale, di impronta marxiana, che ha condotto anche, parallelamente, all'evoluzione della nozione di "*bene culturale*", da "*cosa d'arte*" alla antropologica "*testimonianza avente valore di civiltà*").

Non è dunque un caso se la questione della tutela paesaggistica sia sorta e si sia sviluppata in Italia sin dai primi anni del Novecento in stretta assonanza logico-giuridica con la tutela delle cose d'arte. La logica di fondo degli strumenti di tutela a tal fine forgiati è la stessa: rispondere a un bisogno di conservazione di un patrimonio estetico-identitario minacciato di dispersione e di distruzione. È la logica della legge Rava del 1905 sulla tutela della pineta di Ravenna e già il Presidente della Cassazione Mariano D'Amelio⁵⁰ aveva chiarito, in un contributo del 1912, come la legge Rosadi del 1909, benché "monca" delle disposizioni sul paesaggio (proposte, ma non approvate per l'opposizione del Senato), fosse in realtà senz'altro applicabile anche al "paesaggio storico" italiano, e ciò proprio in forza della stretta commistione, sul territorio, tra monumenti culturali e naturali, tra cose di interesse storico e artistico e architettonico e cose di interesse paesaggistico⁵¹. È significativo, d'altra parte, che la legge "Croce" 11 giugno 1922, n. 778 fosse intitolata "*per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*" e avesse ad oggetto non solo "*le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale*" e le "*bellezze panoramiche*", ma anche le cose immobili meritevoli di tutela per la "*loro particolare relazione con la storia civile e letteraria*".

È infine banale – ma essenziale – ricordare che, non a caso, l'art. 9 della Costituzione – che costituisce, nella sua mirabile sintesi, il distillato, il precipitato logico-giuridico conclusivo del plurisecolare processo di elaborazione culturale e giuridica sopra descritto, parla di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, come sintesi delle leggi "gemelle del 1939 (la legge n. 1089 sulle cose d'arte e la legge n. 1497 sulle bellezze naturali). Ed è doveroso anche qui

50 M. D'AMELIO, *La tutela giuridica del paesaggio*, in *Giur. It.*, 1912, 129 ss.

51 Non può non ricordarsi, infine, in questo discorso, che la legge Rava – Rosadi n. 411 del 16 luglio 1905, intitolata "*per la conservazione della Pineta di Ravenna*", si proponeva, quale suo scopo precipuo, la difesa dei luoghi cantati da Dante nella Divina Commedia [*"la divina foresta spessa e viva"* del Canto XXVIII del Purgatorio, luogo narrativo poi ripreso anche dal Boccaccio nella novella di Nastagio degli Onesti del Decamerone (V, 8)]. Si veda in proposito, il volume di R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti, la legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, ed. del Senato della Repubblica, Bologna, 2003, 435 e 436. Sulla legge "Croce" n. 778 del 1922 si veda la bella prolusione di S. SETTIS, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, tenuta il 3 ottobre 2011 presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, reperibile al sito http://www.unive.it/media/allegato/infoscari-pdf/Croce-Ca_Foscari1.pdf. Una recente descrizione dell'evoluzione della tutela giuridica del paesaggio in P. PASSANITI *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano 2019.

ricordare che non è un caso che l'art. 9 sia stato collocato dai costituenti tra i principi fondamentali della Costituzione, poiché il patrimonio storico e artistico e il paesaggio rappresentano l'elemento fondante e l'essenza vera dell'Italia come Nazione.

1.2. Le radici storiche della nozione giuridica di “ambiente”.

Affatto diversa pare essere invece la genesi del concetto giuridico (e pre-giuridico) di ambiente e di tutela ambientale.

Il punto di partenza dell'attuale diritto dell'ambiente-ecologia si può (forse) rinvenire nel famoso rapporto sui limiti dello sviluppo redatto dal Club di Roma (fondato nell'aprile del 1968 dall'imprenditore italiano Aurelio Peccei e dallo scienziato scozzese Alexander King, insieme a premi Nobel, leader politici e intellettuali). Il rapporto, elaborato sulla base della prima riunione, svoltasi a Roma, presso la sede dell'Accademia dei Lincei, venne commissionato dal Club di Roma al MIT e fu pubblicato nel 1972 a cura di Donella Meadows.

Si inaugura in tal modo una linea di pensiero che mostra un approccio soprattutto quantitativo-matematico alle tematiche ambientali, incentrato sul calcolo dei limiti alla crescita (il rapporto era basato sulla simulazione al computer per predire le conseguenze della continua crescita della popolazione sull'ecosistema terrestre e sulla stessa sopravvivenza della specie umana)⁵².

È del 1948 la fondazione (da parte, tra gli altri, del biologo evoluzionista Julian Huxley) dell'ICCN, l'International Union for Conservation of Nature. Nel 1961 era stato fondato il WWF (*World Wildlife Fund*, Fondo mondiale per la vita selvatica), con la finalità di “*bloccare la degradazione dell'ambiente naturale del pianeta e di costruire un futuro in cui l'uomo vivrà in armonia con la natura*”, preservando la biodiversità, favorendo la sostenibilità dell'utilizzo delle risorse naturali, promuovendo misure dirette alla riduzione dell'inquinamento e degli sprechi di risorse. E già il libro del 1962 *Silent Spring*, di Rachel Carson, comunemente ritenuto una sorta di manifesto antesignano del movimento ambientalista, presentava un approccio che avrebbe voluto essere scientifico e che si concentrava sull'esame degli effetti nocivi degli inquinanti (basandosi su ricerche e analisi scientifiche relative ai danni provocati dal DDT e dai fitofarmaci)⁵³. Nel 1971 inizia le sue pubblicazioni la rivista *Ecologia* fondata e diretta

52 Un secondo aggiornamento, dal titolo *Limits to Growth: The 30-Year Update*, è stato pubblicato il 1° giugno 2004 dalla Chelsea Green Publishing Company. L'aggiornamento si apre sottolineando che l'impronta ecologica (tecnica introdotta da Mathis Wackernagel e altri nel 1996) ha iniziato a superare intorno al 1980 la capacità di carico della Terra e la supera attualmente del 20%. Cfr. J. RANDERS, 2052. *Scenari globali per i prossimi quarant'anni*, Milano, 2013. Su questi temi cfr. M. PACINI, *Pensare la fine. Discorso pubblico e crisi climatica*, Sesto San Giovanni (MI), 2022.

53 R. CARSON, *Silent Spring*, trad. it., Milano, 1966. N. GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Boston, 1971, introdusse il concetto di bioeconomia (traggo il riferimento da F. Giubilei, *op. cit.*, 71).

da Virginio Bettini⁵⁴. Nel 1972 venne organizzata a Stoccolma la prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, su iniziativa di Olof Palme, in dialogo con Barry Commoner⁵⁵ e un gruppo di scienziati ed ecologisti. È del 1973 la *Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese*, promossa dall'Eni e prodotta dalla società Tecneco⁵⁶. Nel 1979 viene fondata la Lega per l'Ambiente dell'ARCI, che farà proprio lo slogan “*pensare globale, agire locale*”⁵⁷.

Non è un caso, inoltre, che solo nelle costituzioni di terza generazione, quelle adottate a partire dagli anni '70 del secolo scorso, si assiste all'introduzione della tutela dell'ambiente (ad es., la costituzione greca del 1975, quella portoghese del 1976, quella spagnola del 1978).

Al 1987 risale la presentazione del rapporto Brundtland⁵⁸, che introdusse il concetto di “*sviluppo sostenibile*”, che è divenuto l'architrave del pensiero ambientalista scientifico (concetto non a caso non particolarmente apprezzato dai

54 Virginio Bettini (1942 – 2020) è stato un politico italiano, esponente dei Verdi Arcobaleno e della Federazione dei Verdi. La Rivista si ricorda, tra l'altro, per aver avviato il *topos* della critica alla “ideologia borghese dell'ecologia”, la “ecologia delle contesse”, ossia a quella tradizione, fondamentalmente elitaria, che vedeva la tutela ambientale come tutela del volto amato della Patria, dei bei paesaggi e del Belpaese. Una recente ripresa dei temi del primo ambientalismo in Gianfranco BETTINI, *Profezie verdi*, Milano, 2021. Molto ambientalismo “radicale” ha spesso criticato l'idea di paesaggio in quanto retaggio tardo-borghese legato a una visione estetizzante e antropocentrica della natura, organica alla logica capitalistica dell'economia estrattiva (aspetti, questi, indagati da P. D'ANGELO, *Il paesaggio* cit., 37 ss., che richiama gli studi della *visual culture* nordamericana e taluni estremismi della così detta *deep ecology*).

55 Barry Commoner, biologo ed ecologo statunitense (New York 1917- 2012), professore di fisiologia vegetale all'Università di Washington, ha applicato un rigoroso approccio scientifico ai problemi ambientali, ha fondato nel 1966 il Center for biology of natural system di New York.

56 Sulla Relazione Tecneco e sulla sua impostazione “panurbanistica”, intesa a ricondurre la materia “ambiente” nelle competenze regionali, con *vis attractiva* sul paesaggio, cfr. S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, cemento*, cit., 225 ss. ed ivi un'attenta analisi dei testi dei primi statuti regionali del 1970 – 1971 e dei riferimenti in essi contenuti alla tutela dell'ambiente.

57 In Wikipedia si legge che “*La frase originale "Think global, act local" è stata attribuita all'urbanista scozzese e attivista sociale Patrick Geddes. Anche se la frase esatta non appare in Geddes, nel libro del 1915 'Le città in evoluzione' . . . Il primo uso della frase in un contesto ambientale è contestata. Alcuni dicono che è stato coniato da David Brower, fondatore di Friends of the Earth, come uno slogan per FOE quando è stata fondata nel 1969, anche se altri lo attribuiscono a René Dubos nel 1977. Il "futurista" canadese Frank Feather ha anche presieduto una conferenza chiamata "pensare globalmente, agire localmente" nel 1979 e ha rivendicato la paternità dell'espressione. Altri includono tra i creatori possibili il teologo francese Jacques Ellul*”. Sul cortocircuito del fenomeno “glo-cal”, tra globale e locale, cfr. G. MARRAMAO, *Kairòs, Apologia del tempo debito*, Ed. ampliata, Torino, 2020, *Prefazione alla nuova edizione*, 19 (che richiama Marshall McLuhan, che “aveva caratterizzato il «villaggio globale» come contrassegnato da una dinamica ambivalente: di unificazione planetaria e di «decentralizzazione tribale»”).

58 Gro Harlem Brundtland, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development*, WCED,) istituita nel 1983, introdusse, nel rapporto «*Our common future*», l'idea del «*sustainable development*», con un'impostazione sostanzialmente recepita nel 1989 dall'Assemblea generale dell'ONU.

paesaggisti, che hanno sempre nutrito una profonda diffidenza verso questo termine, profondamente ambiguo, forse un ossimoro, una contraddizione in termini⁵⁹).

L'impostazione culturale dell'IPPC (*International Panel on Climate Change*, Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico, emanazione dell'ONU) è marcatamente scientifica⁶⁰.

Ma, a ben vedere, già l'origine della parola "ecologia" è legata a un contesto squisitamente scientifico. Ernst Haeckel (al quale pare si debba l'introduzione del termine "ecologia" nel 1866), era infatti un importante biologo e scienziato prussiano, che coniò il termine ecologia per significare lo studio scientifico della natura in quanto *oikos*, casa, ambiente degli uomini⁶¹.

Insomma, *“La tutela dell'ambiente può essere gestita dagli scienziati che, rilevando e interpretando i risultati delle analisi, individuano le misure da adottare per eliminare le disfunzioni. Esistono degli incaricati di misurare i parametri*

59 Ho sostenuto che il concetto di “sviluppo sostenibile” sia un ossimoro in un mio non recente contributo (*La causa nelle scelte ambientali*, in *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, n. 3/2006, 99 ss.). Apprendo da F. GIUBILEI, *Conservare la natura*, cit., 155, che questa considerazione sarebbe stata formulata da Alain de Benoiste e da Serge Latouche, nell'ambito della teoria della decrescita felice. Una critica analoga anche in E. GOLDSMITH, *The Earth Report*, Mitchell Bezley, Londra, 1992. Parla di ossimoro A. SPENA, *Governo del territorio e infrastrutture. Il profilo energetico*, in E. PICOZZA, A. POLICE. G. A. PRIMERANO, R. ROTA, A. SPENA, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali*, Torino, 2019, 119. Per certi aspetti l'idea di sviluppo sostenibile sembra rievocare echi hegeliani, nel richiamo dei “pilastri” fondamentali della dialettica: contraddizione e sviluppo, storia orientata verso un fine lontano, sacrificio del presente in favore del futuro (R. BODEI, *Scomposizioni*, cit., 389, il quale osserva anche – *ivi*, 287 come l'ideale della *Bildung* e della metafisica dello sviluppo siano sorti in funzione dell'oltrepassamento dei limiti). Da ultimo E. COMELLI, E. BIANCHETTI, *Tocca a noi, Siamo stati il problema, possiamo essere la soluzione*, Edizioni Ambiente, 2020, osservano condivisibilmente che al posto del concetto di “sviluppo sostenibile” occorrerebbe parlare di “equilibrio”, poiché quella di “sviluppo sostenibile” è una “definizione che ha fatto il suo tempo e che porta in sé tutta l'ambiguità in cui ci siamo cullati negli ultimi decenni”, e che certamente non può continuare a essere inteso nel senso praticato finora, come “crescita a tutti i costi, fatturato, PIL, remunerazione, ricchezza”. L'idea di “sostenibilità, intesa come crescita sociale ed economica rispettosa dell'ambiente” di cui alla Dichiarazione di Johannesburg nel 2002 reca in sé ed esprime in modo evidente la contraddizione della nozione di sviluppo sostenibile, che pretende di tenere insieme l'idea della “crescita” (irrinunciabile per l'economia capitalistica) con quella di tutela ambientale [per una descrizione “irenica” e acriticamente adesiva dell'idea dello sviluppo sostenibile si veda da ultimo L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro* (non solo nostro), in *Federalismi.it*, n. 20/2021, 11 agosto 2021]. Gustavo Gutiérrez decise di intitolare il suo contributo del 1971 “Teologia della liberazione” e non “Teologia dello sviluppo” per non accedere all'impostazione liberal-funzionalista (alla quale risaliva il paradigma dello sviluppo) dell'analisi sociologica ed economica (traggo da Marco Rizzi, *Cinquant'anni senza liberazione*, in *La Lettura del Corriere della sera*, n. 519 del 7 novembre 2021, pag. 10). Sulla necessità del recupero dell'idea del limite U. MORELLI, *Empatie ritrovate. Entro il limite per un mondo nuovo*, Cinisello Balsamo, MI, 2020; Danny DORLING, *Rallentare. La fine della grande accelerazione e perché è un bene*, trad. di G. Carlotti, Milano, 2021; M. PACINI, *Pensare la fine. Discorso pubblico e crisi climatica*, cit.

60 L'8 agosto 2019 l'IPCC ha pubblicato un nuovo rapporto sul clima, approvato a Ginevra dalle delegazioni di 195 Paesi.

61 Per Haeckel l'ecologia è “la scienza complessiva delle relazioni di un organismo con l'ambiente circostante” (così riferisce G. IERANÒ, *Le parole della nostra storia*, Marsilio, Venezia, 2020, 188).

ambientali dell'acqua, del suolo, dell'aria, nonché di elaborare strategie per mantenersi all'interno di essi. Il territorio è ripartito tra questi enti per l'acqua e il terreno che sono monitorati da scienziati specializzati. Dunque la tutela dell'ambiente è l'obiettivo delle moderne scienze ingegneristiche e naturali"⁶²

Non è un caso che negli anni '70, '80 e '90 del secolo scorso il termine stesso "paesaggio" sia scomparso dal lessico giuridico, assorbito nella nuova (e più "attuale") nozione onnicomprensiva di "ambiente"⁶³: la commissione Franceschini negli anni 1964-1966 introdusse la nozione di "*beni culturali ambientali*" (dichiarazione XXXIX della relazione finale); il Ministero di settore, voluto da Spadolini, istituito con il decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1975, n. 5, era denominato "*Ministero per i beni culturali e ambientali*"; l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, attuativo della delega di cui alla legge 382 del 1975 sull'ordinamento regionale, parlava di "*beni ambientali*"; il decreto-legge "Galasso" n. 312 del 1985 si intitola *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*; il d.lgs. n. 112 del 1998, concernente il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, recava un titolo III rubricato "*territorio, ambiente e infrastrutture*". Il nuovo titolo V della Costituzione del 2001 parla, nell'art. 117, terzo comma, di "*valorizzazione dei beni ambientali*" e non usa il termine "*paesaggio*". Occorrerà aspettare la Convenzione europea di Firenze del 2000 e il codice del 2004 perché si torni a parlare di "paesaggio".

L'idea scienziata e globalista si è poi viepiù affermata e rafforzata in ambito ambientalista sull'abbrivio della nota teoria di Gaia, il pianeta vivente, attribuita a James Lovelock⁶⁴, ma presente già da molto tempo in illustri Autori meno recenti⁶⁵.

62 H. KÜSTER, *op. cit.*, 102.

63 Su questo profilo cfr. in particolare P. D'Angelo, *Il paesaggio*, cit., 44.

64 J. LOVELOCK, *La rivolta di Gaia*, Rizzoli, 2006. Riprende la teoria di Gaia Bruno LATOUR, *La sfida di Gaia. Il nuovo regime climatico*, prefazione di Luca Mercalli, trad. di Donatella Caristina, Meltemi, 2020.

65 Forse una radice di questa teoria è da ricercare in Alexander Von Humboldt, il quale, nella narrazione dei suoi viaggi in America del Sud (*Personal Narrative*, letto e ammirato da Darwin) sviluppò l'idea che la Terra fosse un unico grande organismo vivente in cui tutto è interconnesso (come evidenziato da A. WOLF, *L'invenzione della natura. Le avventure di Alexander Von Humboldt, l'eroe perduto della scienza*, cit.). La teoria di Gaia – come, del resto, molti temi ambientalisti di oggi – sembra trovare peraltro illustri antecedenti in Spinoza, Shelling e, forse, in Anassimene di Mileto (546-525 a.C.), filosofo della scuola Ionica, discepolo di Anassimandro, secondo il quale il mondo è un animale gigantesco che respira. La base filosofica migliore del pensiero ambientalista va ricercata nel libro di Hans Jonas *Il principio responsabilità*, che è del 1979 (H. JONAS, *Il principio responsabilità*, 1979, ed. it. a cura di P.P. Portinaro, Torino, 2009). *Habitat* è la terza persona singolare del verso *Habitare*. La *oikos* di economia e di ecologia, nella sua radice etimologica che richiama il concetto di "casa", è in qualche modo alla base sia del paesaggio, sia dell'ambiente-ecologia, solo che per il primo la casa da difendere è questa, dei nostri territori, nei quali noi siamo insediati e attraverso i quali edificiamo la nostra identità; quella dell'ambiente-ecologia, soprattutto negli ultimi decenni, si va invece globalizzando e si identifica con il mondo intero, Gaia, il pianeta vivente.

Anche questa, va sottolineato, è una differenza profonda di approccio, che contribuisce a spiegare molti dei conflitti tra ambiente e paesaggio, come diremo più avanti; l'ambiente pensa globale e agisce locale; il paesaggio pensa locale e agisce localmente, legato alla dimensione territoriale. Tutti i paesaggi, per essere tali, sono locali, anche quelli "identitari". Un paesaggio "globale" è una contraddizione in termini. Non esistono paesaggi "globali". I paesaggi "globali" sono i "non luoghi" di Marc Augé (ovvero, non sono paesaggi, ma luoghi anonimi e privi di significato)⁶⁶.

La politica europea in materia ambientale nasce su questo tronco culturale e ne costituisce una prima sintesi ed elaborazione giuridica⁶⁷. È noto il ruolo propulsivo di spinta esercitato dal diritto comunitario per lo sviluppo del diritto dell'ambiente. Si parla in proposito di una "*progressiva evoluzione di un vero e proprio "diritto costituzionale europeo dell'ambiente"*"⁶⁸. Ma non deve dimenticarsi, né sottovalutarsi l'*imprinting* mercatista del diritto ambientale europeo, nato come standardizzazione dei costi ambientali internalizzati nella produzione ("chi inquina paga") per scopi di garanzia della concorrenza e del buon funzionamento del mercato comune⁶⁹. Oggi il

66 M. AUGÉ, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, 1992; trad. it. *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Eleuthera Editore, 2009. R. ASSUNTO parlava di «ciascunità» dei luoghi, intesa come "*individualità singolare, qualitativamente diversa da ogni altra, non massificabile né serializzabile*" (*Il paesaggio e l'estetica: arte, critica e filosofia*, cit., 53) e denunciava il processo di serializzazione dei luoghi, secondo una logica puramente funzionalista, che riduce i paesaggi in luoghi privi di qualsiasi significato diverso dal loro uso o dalla loro funzione.

67 Sulla stretta derivazione delle politiche comunitarie dalle scienze e dalle tecniche ambientali cfr. M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*. 13 maggio 2020. Più in generale, osserva condivisibilmente l'A. che "*che la produzione pubblica del diritto dell'ambiente consiste pressoché sempre – e, soprattutto, nei suoi contenuti più tipici e qualificanti – in un'attività di "normazione tecnica", ossia nella produzione di "regole tecniche" in senso stretto, ovvero di regole giuridiche elaborate sulla base o in funzione di presupposti e di dati conoscitivi di natura "tecnico-scientifica"*, per cui "*non ci si può occupare del diritto ambientale se non facendo i conti con le elaborazioni delle c.d. "scienze dure"*". R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, 4 maggio 2022, osserva (nota 27) "*come il diritto ambientale rappresenti indubbiamente la sfera in cui i rapporti tra scienza e diritto appaiono più evidenti*" (richiamando G. AVERSENTE, *Il principio di precauzione: il rapporto problematico tra diritto e incertezza scientifica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2020, 3475).

68 M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *Federalismi.it*, n. 7/2020, 27 marzo 2020.

69 Si rinvia in proposito alla più diffusa manualistica di diritto dell'ambiente [G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino 1987, 189 ss.; A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente (dir. interno)*, in *Enc. Dir.*, Milano 1992, 413 ss.; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano 2000; A. CROSETTI, R. FERRARA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002; F. FONDERICO, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2005; F. FONDERICO, *Ambiente (Dir Amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Giuffrè, Milano 2006, 204 ss.; *Id.*, *Ambiente (tutela dell')*, I) *Diritto amministrativo*, in *Enc. Giur., Agg.*, XVI, Roma 2008; L. R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 1 ss.; P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA e F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 433 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, C.E. GALLO, S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano 2014; B. CARAVITA, L. CASETTI e A. MORRONE (a cura di), *Diritto*

principio generale contenuto nell'art. 11 del TFUE (ex articolo 6 del TCE, per cui “*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”) è significativamente confermato dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, collocato nel Capo IV, sulla *Solidarietà*.

La legge n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente, costituisce l'approdo istituzionale di questo percorso.

Più in generale, nel diritto internazionale la progressiva genesi e formazione del concetto – oggi oramai onnipresente – di “sviluppo sostenibile”, come è stato acutamente osservato⁷⁰, è stata fondata sui tre pilastri, ambientale, sociale ed economico, lasciando fuori ogni riferimento alla cultura (e, dunque, alla nozione di paesaggio, se e in quanto non ridotta a un sottoinsieme dell'ambiente).

L'approccio soprattutto quantitativo-scientifico del diritto dell'ambiente è rivelato e racchiuso nella nozione di *inquinamento*, centrale nella legislazione di tutela ambientale, oggi contenuta nella lettera *i-ter*) dell'art. 5 del così detto “codice ambiente” (d.lgs. n. 152 del 2006), dove è così definita: “*l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi*”.

1.3. Gli elementi essenziali della distinzione.

Le considerazioni ora svolte riguardo alle diverse tradizioni culturali che agiscono alla base delle nozioni di “paesaggio” e di “ambiente” rafforzano la tesi della distinzione di tali concetti. il paesaggio è percezione, è elaborazione culturale che l'uomo fa dell'ambiente che lo circonda, mentre l'ambiente tende a risolversi per lo più nell'analisi scientifica dell'impatto antropico sulle matrici fisico-chimico-biologiche di cui l'ambiente è composto⁷¹. Come si è soliti dire, il paesaggio è qualcosa

dell'ambiente, Il Mulino, Bologna, 2016; G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017. Una sintesi recente in L. SALVEMINI, *Un sistema multilivello alle origini del diritto ambientale*, par. 3, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, pubblicato in *Federalismi.it.*, n. 4/2022, 2 febbraio 2020.

70 C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Torino, 2018.

71 La polisemia della nozione (metagiuridica) di paesaggio è arricchita, come è noto e come si è già indicato nelle note precedenti, da numerosi apporti, provenienti dai più vari e diversificati ambiti culturali. Per una efficace panoramica sull'ampiezza ed eterogeneità della nozione metagiuridica di paesaggio si vedano A. CLEMENTI (a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, Roma, 2002; L. SCAZZOSI (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio (esperienze internazionali a confronto)*, Roma, s.d., ma 1999; E. TURRI., *Antropologia del paesaggio*, Milano, 1974; *Id.*, *Semiologia del paesaggio italiano*, Milano, 1979; C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, cit., che ripercorre in sintesi i diversi apporti rinvenibili nella storia, a partire dalla pittura murale e dalla cultura dei giardini di età romana fino al Rinascimento italiano, da Ruskin a Mérimée, da von Humboldt a

che attiene alla *res cogitans*, al pensiero dell'uomo *sul* e *del* territorio, alla *semiosfera*⁷², alla comprensione identitaria del contesto, mentre l'ambiente, riferito essenzialmente alla tutela delle matrici ambientali, è qualcosa che attiene soprattutto alla *res extensa*, alla *ecosfera*. Il paesaggio si collocherebbe (volendo operare un richiamo alla nota teoria dei tre mondi di Popper⁷³), nel "mondo 2" (il mondo dell'esperienza cosciente) e nel "mondo 3" (il mondo dei costrutti sociali), piuttosto che nel "mondo 1" (il mondo degli oggetti e degli stati fisici). Il senso più profondo della distinzione "paesaggio-ambiente" può essere esplicitato nella differenza di prospettiva tra i punti di vista della prima e della terza persona, per cui l'ambiente costituisce la prospettiva della terza persona - le cose, il mondo fisico che descriviamo in modo oggettivo - mentre il paesaggio rappresenta la prospettiva della prima persona (io, noi) - il significato del territorio per come lo percepiamo in modo soggettivo e intersoggettivo-sociale⁷⁴. Il paesaggio è il significato che io-noi percepiamo nel territorio, per le sue caratteristiche

Buckhardt, da Carl Ritter a Ratzel, fino all'idea del territorio come sedimento storico dell'Università di Lipsia del Meitzen; dall'Heimatschutz di Ernst Rudorff alla storiografia anglosassone di Marc Bloch e alla geostoria di Braudel; dagli studi di Vittorio Sereni sul paesaggio agrario fino alla strutturalismo di Biasutti e Gambi; dalla teoria dei sistemi fino all'ermeneutica di Joachim Ritter, Massimo Quaini, Rosario Assunto, *etc.* Fondamentale è anche il richiamo - 94 e 95 - alla scuola italiana del restauro di Roberto Longhi e Giovanni Urbani, che, sin dalla metà del Novecento, aveva posto l'accento sulla necessità di tutelare il bene culturale nel suo contesto ambientale, tesi ora ripresa da Bruno Zanardi, che propone un Piano nazionale per la conservazione del patrimonio storico e artistico in rapporto all'ambiente, sulla premessa teorica per cui il detto patrimonio costituisce una componente ambientale antropica - Giovanni Urbani, 1982 - costituente "*una totalità indissolubile dalla totalità dell'ambiente*". La percezione estetica è sinestetica, principalmente visiva, ma anche acustica, olfattiva e termica (in tema P. D'Angelo, *Il paesaggio*, cit., 81 ss.). Naturalmente il paesaggio non è solo percezione (sinestetica e non solo visiva), ma è anche memoria e comunque elaborazione concettuale.

72 Per il richiamo del termine "semiosfera" con riferimento al paesaggio cfr. R. GAMBINO, *Maniere di intendere il paesaggio*, in *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. CLEMENTI, cit., 65, ma anche E. TURRI, *Semiologia del paesaggio italiano*, Milano, 1979. L'elaborazione del concetto sul piano più generale della semiotica sembra si debba a Jurij LOTMAN, *La semiosfera. L'asimmetria e il dialogo nelle strutture pensanti*, Venezia, Marsilio, 1985.

73 K. R. POPPER, *I tre mondi. Corpi, opinioni e oggetti del pensiero*, Bologna, 2012; sulla natura del "mondo sociale" si vedano J. SEARLE, *Creare il mondo sociale*, Roma, 2010, *Id.*, *Il mistero della realtà*, Milano, 2019; D. DAVIDSON, *Soggettivo, intersoggettivo, oggettivo*, Milano, 2003.

74 R. SCRUTON, *Il volto di Dio*, Milano 2013, 37, in particolare cap. V, *Il volto della terra*, 113 ss. Per H. KÜSTER, *op. cit.*, 11, "*al paesaggio appartiene sempre anche una dimensione riflessiva*". Küster sottolinea anche il valore metaforico del paesaggio (*op. cit.* cap. V, *Il paesaggio come metafora*, 70 ss.). Per un'ampia ricognizione del rilievo psicologico del paesaggio (tra teoria e filosofia della percezione, psicoanalisi, oggetti transizionali, neuroestetica, neuroni specchio, *embodied landscape*, con al centro la dimensione antropologica e i suoi sostrati neurobiologici, focalizzandosi sul rapporto tra corpo-cervello e mondo, preferenze innate rispetto al paesaggio, *place identity*, teoria dei frattali, rapporto tra viso e paesaggio, *amor loci*, riverbero, *etc.*) si veda V. LINGIARDI, *op. cit.* ("*Il paesaggio è la nostra psiche nel mondo*", ivi, 225). Non deve trascurarsi, ovviamente, il profilo "intersoggettivo", sociale, del paesaggio, quale "*componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità*", come recita l'art. 5, lettera a), della Convenzione europea del 2000. Il paesaggio è parte del mondo 2, quello dell'esperienza soggettiva personale, ma anche (e soprattutto) del mondo 3, quello delle relazioni sociali (ma si veda in proposito la precedente nota 73).

significanti (come bene evidenziato nella stessa definizione data dall'art. 131 del codice di settore).

Esiste, dunque, alla base della distinzione tra paesaggio e ambiente, una diversità sostanziale di orientamento di pensiero: un punto di vista soggettivo (proprio delle scienze dello spirito) e qualitativo, dal lato del paesaggio; un punto di vista oggettivo e quantitativo (proprio delle scienze esatte e della tecnica) dal lato dell'ambiente-ecologia.

Ciò nondimeno – ed è, questo, il progetto culturale della Convenzione europea del paesaggio del 2000 – la comprensione del paesaggio deve mettere insieme tutti i diversi saperi e punti di vista che concorrono alla sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni che, come recita l'art. 131 del codice di settore (riprendendo la formulazione della Convenzione europea), contribuiscono a dare la nozione complessa e plurivoca di “paesaggio”⁷⁵.

1.4. Tracce nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

È noto che nell'ultima parte del secolo scorso la Corte costituzionale (dopo avere forgiato, nei decenni precedenti, il concetto della *primarietà del valore estetico-culturale*, ex art. 9 Cost., come limite alle competenze regionali in materia urbanistica⁷⁶) ha introdotto una nozione unitaria di “ambiente”, comprensiva anche del paesaggio, racchiusa nell'idea dell'*endiadi unitaria*, per cui “*la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria*”⁷⁷. In altre pronunce coeve⁷⁸ la Consulta ha poi proposto una nozione di paesaggio ancor più ampia, comprensiva di “*ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio*”, fino

75 Sul punto sia consentito il rinvio a P. CARPENTIERI, Voce “Paesaggio [dir. amm.]”, in *Diritto on line* Treccani, *cit.*, e ai contributi contenuti in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di) *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, *cit.* H. Küster, *Piccola storia del paesaggio*, *cit.*, 113, osserva che “*Paradossalmente, lo studio scientifico del paesaggio ha avuto inizio proprio nel periodo in cui le discipline che avrebbero dovuto collaborare all'analisi di questo tema sono state separate e associate alle facoltà umanistiche e a quelle delle scienze naturali. Questo accadeva nel XIX secolo. Oggi è evidente che la divisione delle scienze in due regni non ha giovato allo studio complessivo del paesaggio. Per legittimare la scienza del paesaggio come disciplina c'è bisogno di saperi che afferiscono a entrambi i campi: la storia, l'estetica e la storia dell'arte, la filosofia, la geografia, la geologia, l'ecologia, la sociologia, l'economia, le scienze agrarie, la pianificazione del territorio e l'architettura paesaggistica*”.

76 Sentenze 1° aprile 1985, n. 94; 21 dicembre 1985, n. 359; 27 giugno 1986, n. 151; 22 luglio 1987, n. 183; 28 luglio 1995, n. 417; 23 luglio 1997 n. 262; 25 ottobre 2000, n. 437 (tutte le pronunce della Corte costituzionale richiamate in questo contributo sono consultabili sul sito ufficiale della Corte o sul sito *Consulta on line*).

77 Sentenza 26 novembre 2002, n. 478 (che richiama la precedente n. 378 del 2000).

78 Sentenze 27 luglio 2000, n. 378, nonché nn. 39 e 153 del 1986 e n. 529 del 1995.

all'affermazione⁷⁹ che la tutela del paesaggio va intesa nel senso lato della tutela ecologica e si identifica con la conservazione dell'ambiente. Parimenti orientata nella direzione di una sostanziale unitarietà delle nozioni di ambiente e di paesaggio è l'ulteriore giurisprudenza costituzionale sulla tutela del paesaggio *improntata a integralità e globalità*, quale sinonimo di tutela ambientale⁸⁰.

Questa elaborazione, proposta dalla Corte costituzionale soprattutto negli ultimi decenni del secolo scorso, si spiega con il fatto che la Corte è stata chiamata a pronunciarsi quasi sempre quale giudice dei conflitti su ricorsi in via di azione delle Regioni e dello Stato. In questo contesto la Consulta si è indotta ad adottare la sopra descritta nozione tendenzialmente unificante dei diversi campi di materia nell'intento di sostenere la tesi della necessaria omogeneità della disciplina di tutela su tutto il territorio nazionale e, quindi, nell'intento di attribuire allo Stato la competenza normativa sia nella materia paesaggistica che in quella ambientale, così sottraendola alla materia urbanistica e del governo del territorio⁸¹. Da qui lo sforzo "estensivo", volto a dilatare la nozione di ambiente, legandola a quella di paesaggio, in modo da resistere alla *vis attractiva* del (tendenzialmente onnicomprensivo) "governo del territorio".

Né a migliori approdi, sul piano della chiarezza e precisione dei concetti, è giunta la Consulta nel più recente tentativo di "quadratura del cerchio" della distribuzione delle competenze normative nella materia ambientale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione introdotto nel 2001. Anche in questo caso la necessità di equilibrare la distribuzione delle funzioni normative, salvaguardando un minimo di coerenza e di unitarietà di disciplina, ha condotto alla nota giurisprudenza, concettualmente debole, sull'ambiente come valore "trasversale", una "materia non materia", non una materia in senso tecnico ma un mero indirizzo finalistico, che si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse,

79 Sentenze 3 ottobre 1990, n. 430 e 11 luglio 1989, n. 391

80 Sentenze n. 67 del 1992, n. 269 del 1993, n. 46 del 1995.

81 Per una più ampia argomentazione di questa tesi sia consentito rinviare a P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di "paesaggio"*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 2/2004, 363 ss., 381. La visione espressa da questa giurisprudenza della "endiadi unitaria" elaborata dalla Consulta è efficacemente compendiata dal Presidente emerito della Corte Giovanni Maria Flick, nella *lectio magistralis* dal titolo "*Il museo: un ponte per l'innovazione, tra passato e futuro*" tenuta il 17 ottobre 2022 in Roma presso la sede della Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, nei termini che vale la pena di riportare qui di seguito: ". . . la Corte costituzionale ha lavorato intensamente per trovare un accordo sulla ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie. Ha concluso che occorre una leale collaborazione – nel senso giuridico e non sociologico – perché le tre dimensioni (territorio, ambiente, paesaggio) non sono altro che tre modi di vedere e quindi di definire un'unica realtà. Una saggia interpretazione della Costituzione – ad opera della giurisprudenza costituzionale ordinaria e della dottrina – ha letto per fortuna l'articolo 9 in questi termini, in un modo all'apparenza parzialmente diverso dalla sua formulazione letterale. Ha ricompreso nella tutela del paesaggio la tutela dell'ambiente".

anche regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale⁸².

Nondimeno, a partire dalla fondamentale sentenza n. 367 del 2007⁸³, 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*»).

In plurime sentenze ha altresì qualificato in termini di norme di grande riforma economico-sociale le previsioni del codice in tema di aree vincolate *ex lege* (art. 142), di co-pianificazione paesaggistica (art. 143), di preminenza gerarchica del piano paesaggistico (art. 145) e di autorizzazione paesaggistica (art. 146).

Sono altrettanto note le incertezze terminologiche del legislatore, dalla nozione di “beni ambientali” alla definizione lata e onnicomprensiva di “urbanistica” consegnataci dall’art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, rifluite (purtroppo) anche nel testo costituzionale, con la riforma del Titolo V introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001⁸⁴.

Anche la Corte di giustizia dell’Unione europea ha avuto modo di recente di ammettere la distinzione giuridica tra “ambiente” – materia nella quale l’Unione ha una sua propria competenza – e “paesaggio” – materia nella quale, invece, l’Unione è priva di una sua competenza. Con la sentenza 6 marzo 2014 (causa C-206/13), la Sez. decima si è dichiarata “incompetente” sul dedotto conflitto tra l’art. 167, comma 4, lett. a), del decreto legislativo n. 42 del 2004 e l’art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’U.E. (e il principio di proporzionalità), questione ritenuta non attinente al diritto dell’Unione respingendo la prospettazione del remittente, secondo la quale la nozione di “ambiente”, rilevante ai fini del diritto europeo, avrebbe incluso anche il paesaggio. La Corte UE ha quindi ritenuto la materia della tutela del paesaggio sostanzialmente

82 Impostazione sviluppatasi a partire dalla sentenza n. 407 del 2002 (si vedano, più di recente, le sentenze n. 144 del 2022, n. 158 del 2021, nn. 88 e 63 del 2020).

83 Seguita da una coerente serie numerosa di pronunce successive: nn. 180 e 232 del 2008; n. 164 del 2009; nn. 101 e 193 del 2010; nn. 235 e 309 del 2011; n. 66 del 2012; nn. 139, 211 e 238 del 2013; nn. 197 e 210 del 2014; nn. 64 e 99 del 2015; nn. 11 e 210 del 2016; n. 103 del 2017; n. 172 del 2018; n. 86 del 2019; nn. 240 e 276 del 2020; nn. 160, 164 e 257 del 2021; n. 24 del 2022.

84 Per un approfondimento su questi aspetti cfr. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di “paesaggio”*, cit., par. 2, *Definizione normativa di “paesaggio”*, 367 ss.

estranea all'ambito di operatività del diritto dell'Unione ("né le disposizioni dei trattati UE e FUE richiamati dal giudice del rinvio, né la normativa relativa alla Convenzione di Aarhus, né le direttive 2003/4 e 2011/92 impongono agli Stati membri obblighi specifici di tutela del paesaggio, come fa invece il diritto italiano. Gli obiettivi di tali normative e del decreto legislativo n. 42/2004 non sono i medesimi, anche se il paesaggio è uno degli elementi presi in considerazione per valutare l'impatto ambientale di un progetto, ai sensi della direttiva 2011/92, e rientra tra gli elementi presi in considerazione dalle informazioni in materia di ambiente, di cui alla Convenzione di Aarhus, al regolamento n. 1367/2006 e alla direttiva 2003/4")⁸⁵.

2. Unificazione o differenziazione delle competenze?

Sul tema – di centrale rilievo - della differenziazione delle competenze mi permetto di rinviare per sintesi a un mio non recente contributo⁸⁶, nel quale ho sostenuto la tesi che, nell'ambito del confronto dialettico tra più interessi pubblici coinvolti in un affare amministrativo, il principio di differenziazione di cui all'art. 118 Cost. (che non si appiattisce su quello di adeguatezza, ma presenta una sua propria e autonoma rilevanza) si coniuga con il principio del contraddittorio, enunciato nell'art. 111 Cost., ed è riferibile ormai anche al procedimento amministrativo (sempre più processualizzato, come processual-procedimento⁸⁷). Con la conseguenza che i “tre diversi aspetti” in cui si declina la nozione lata e onnicomprensiva di ambiente – ossia il paesaggio/patrimonio culturale, l'ambiente/ecosfera e l'urbanistica/governo del territorio - richiedono di necessità un loro proprio rappresentante, un soggetto che esprima e dia voce al diverso punto di vista di ciascuno di questi “aspetti” e che sappia difenderlo nel caso, frequente, di conflitto. Questa impostazione si lega poi all'idea, che pure sostengo da anni, che il Comune – ma penso soprattutto ai piccoli Comuni – non è il posto giusto per fare tutela, poiché il principio di prossimità e di sussidiarietà verticale vale solo per l'amministrazione erogatrice di beni e servizi, non anche per l'amministrazione di tutela, che deve mantenere una fisiologica “distanza” dal conflitto politico locale.

Ed è da evidenziare, inoltre, che l'idea della concentrazione olistica e sistemica si sposa inevitabilmente con il territorialismo della sussidiarietà verticale.

85 Per una disamina critica dell'ordinanza di remissione del Tar Sicilia, sopra citata, cfr. P. CARPENTIERI, *Paesaggio e Corti europee (in margine a Tar Sicilia, Palermo, Sezione I, ordinanza 10 aprile 2013, n. 802)*, nella rivista *on line Giust.Amm.it* (al sito <http://www.giustamm.it>), 3 maggio 2013.

86 P. CARPENTIERI, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3 del 2007, 71 ss. Per una visione opposta 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*, Giuffré, 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.

87 E. M. MARENGHI, *Giusto procedimento e processualprocedimento*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4 del 2008, 961.

In conclusione resta, a mio avviso, netta e chiara la distinzione dei punti di vista, quello paesaggistico e quello ambientale, distinzione che esprime la diversità di valori, di interessi, di beni giuridici sottesi ai concetti di “paesaggio” e di “ambiente”, e che pertanto giustifica e richiede, nella regolazione giuridica e nella inevitabile gerarchizzazione che essa deve compiere per dirimere e risolvere i conflitti, una corrispondente differenziazione dei centri di imputazione degli interessi e delle competenze funzionali.

L’ “integrazione” corrente⁸⁸, che trova nell’idea della “transizione ecologica” il suo contenitore/veicolo ideale, annulla le differenze e propone un modello decisionale unilaterale e unidirezionale. Che debba esserci un momento di sintesi è ovvio, ma, come nel processo la sintesi la fa il giudice, sentite le parti, così nei procedimenti che mettono in gioco interessi sensibili in potenziale conflitto tra loro, è indispensabile che questi ultimi siano autonomamente rappresentati e difesi: *audiatur et altera pars*.

Naturalmente la tesi che ho esposto non nega il principio di integrazione, introdotto dal diritto ambientale europeo. Vuole solo chiarire che l’integrazione non può tradursi nell’annullamento dell’identità distinta dei diversi valori-interessi-beni in potenziale conflitto tra loro e che deve essere tentata (l’integrazione) nella parità delle armi del pieno contraddittorio tra i suddetti valori.

3. Le possibili sovrapposizioni.

Se scorriamo l’indice del così detto “codice ambiente” (d.lgs. n. 152 del 2006) vediamo che la gran parte dei settori e degli ambiti materiali in esso ricompresi presentano una evidente caratterizzazione tecnico-scientifica e non pongono particolari problemi di sovrapposizione diretta o di possibile confusione con il campo materiale proprio del paesaggio. È sufficiente a questo scopo leggere l’art. 1 del così detto “codice ambiente”, che definisce il suo *Ambito di applicazione*: “*Il presente decreto legislativo disciplina . . . le materie seguenti: a) le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d’impatto ambientale (VIA) e per l’autorizzazione ambientale integrata (IPPC); b) la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall’inquinamento e la gestione delle risorse idriche; c) la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati; d) la tutela dell’aria*

⁸⁸ Si veda ad esempio A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2021, 441 ss. Analogamente M. IANNELLA, *L’European Green Deal e la tutela costituzionale dell’ambiente*, cit. osserva (pag. 16 del documento): “*La trasformazione registra il cambio di passo nei rapporti tra sviluppo economico e tutela dell’ambiente, non più vissuti come contrapposti (e gestiti simbolicamente da Ministeri differenti) nell’ottica del limite esterno, ma da intendersi come realizzabili attraverso l’utilizzo delle politiche di sviluppo, quale strumento per l’affermazione della sostenibilità ambientale*”.

e la riduzione delle emissioni in atmosfera; e) la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente”.

Certamente, è ovvio, tutti gli interventi che si realizzano sul territorio – un depuratore, il movimento terra per la bonifica di un sito inquinato, un impianto di recupero dei rifiuti, *etc.* - possono avere una qualche incidenza paesaggistica, ma non è di queste interferenze indirette che ci vogliamo occupare in questa sede.

Vi sono, invece, alcuni punti di maggiore e più frequente sovrapposizione tra le funzioni amministrative in materia di paesaggio e quelle in materia di ambiente: si tratta, in particolare, come anticipato, dalla VIA e dalle aree naturali protette (e, per certi versi, anche dagli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico).

3.1. La valutazione d’impatto ambientale e la mancanza di una valutazione d’impatto sul patrimonio culturale.

La valutazione ambientale di piani, programmi e progetti (VAS - “*valutazione ambientale strategica*” per i piani e i programmi; VIA - “*valutazione d’impatto ambientale*” per i progetti) ha la finalità di assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi sia posta in essere nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un’equa distribuzione dei vantaggi connessi all’attività economica (come recita il comma 1 dell’art. 4 - *Finalità* - del d.lgs. n. 152 del 2006). La lettera *c*) del comma 2 dell’art. 5 (*Definizioni*) ci spiega che gli “*impatti ambientali*” oggetto di valutazione sono gli “*effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati*”. La lettera *d*) si premura, poi, significativamente, di fornire anche la definizione di “*patrimonio culturale*” come “*l’insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici in conformità al disposto di cui all’articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”⁸⁹.

L’inclusione del patrimonio culturale – beni culturali e beni paesaggistici – nell’oggetto della valutazione ambientale (quale oggetto degli impatti ambientali) deriva dalla fonte comunitaria (si veda il testo dell’art. 3 della direttiva 2011/92/UE come sostituito dalla direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/52/UE, che riporta, nella lettera

⁸⁹ Il presente contributo non si occupa direttamente degli istituti di diritto ambientale che qui verranno di volta in volta in rilievo nel raffronto con gli aspetti paesaggistici. Per un approfondimento dei temi propriamente ambientali si rinvia alla più nota e diffusa manualistica e trattatistica specialistica sulla materia del diritto dell’ambiente, già qui richiamata nella nota 69.

d. del comma 1, la medesima dizione: “*beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio*”).

Ora, il problema di “sovrapposizione”, qui – si deve subito chiarire – non è concettuale, ma pratico-ordinamentale (e, dunque, procedimentale). In altri termini: è ovvio e naturale che lo studio preventivo dell’impatto atteso sul territorio dalla realizzazione di un progetto (di quelli di notevoli dimensioni, che sono assoggettati a VIA) debba essere esaminato sotto tutti i diversi profili rilevanti - e quindi per la tutela delle acque, della qualità dell’aria, del consumo di suolo, di prevenzione degli inquinamenti delle varie matrici ambientali, ma anche per la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio -, ma questo non implica affatto che tra questi due ambiti di materia (sul piano giuridico) vi sia identificazione o vi debba essere confusione (*dal punto di vista giuridico*, si ripete, in disparte la questione dell’olismo scientifico-naturalistico, per cui il territorio è e resta al fondo uno nel mondo “reale”).

Del resto, il fatto che l’ultima direttiva europea, recepita con il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, abbia aggiunto una distinta “VIS” - valutazione di impatto sanitario [nuova lettera *b-bis*) aggiunta nel comma 1 dell’art. 5], non implica, evidentemente, che si possa parlare di una identificazione (sempre giuridicamente parlando) della materie (pur fortemente connesse, basti pensare all’art. 32 della Costituzione e alla genesi della teorica del diritto all’ambiente salubre) della tutela dell’ambiente e della tutela della salute (che restano, pacificamente e senza particolari critiche, separate in due diversi Ministeri a livello statale e in diversi dipartimenti o direzioni generali a livello regionale e comunale, oltre che come distinti settori scientifico-disciplinari nell’ordinamento universitario).

In astratto sarebbe stato possibile affidare la VIA “ambientale” in senso proprio al Ministero dell’ambiente e la VIA relativa agli impatti sul patrimonio culturale e sul paesaggio al Ministero per i beni culturali (ancora oggi è del resto previsto a tal fine un apposito decreto di concerto tra i due Ministeri). La scelta di configurare la VIA “a trazione” ambientale nasce con la legge istitutiva del Ministero dell’ambiente, la legge 8 luglio 1986, n. 349 (art. 6).

Questa scelta non è stata proprio “felice” per la tutela del patrimonio culturale. Non è possibile scendere in questa sede nell’esame del dettaglio tecnico del complesso procedimento di VIA. È noto, come accennavo, che l’istruttoria per i profili relativi all’impatto sui beni culturali e sul paesaggio è demandata in sostanza agli uffici del Ministero dei beni culturali, che si coordinano informalmente con quelli del Ministero dell’ambiente (in base a un protocollo tra i due Ministeri per disciplinare questo non facile rapporto). Il confronto avviene soprattutto tra le due direzioni generali competenti: la Direzione generale della valutazione d’impatto ambientale del Ministero dell’ambiente (che oggi si chiama *Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo*), presso la quale opera l’apposita Commissione tecnica di

verifica dell'impatto ambientale, che riceve le domande e i progetti dei proponenti, che compie la prima istruttoria e rappresenta a tutti gli effetti l'autorità procedente, e alla quale fa capo il procedimento principale; e la Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni culturali (oggi Ministero della cultura). Al di là delle interlocuzioni e collaborazioni informali che possono intercorrere tra i due plessi amministrativi, essi, in definitiva, fanno capo a un parere conclusivo (per il Ministero dell'ambiente, una vera e propria proposta di decreto ministeriale) per l'adozione del decreto di concerto (anche se di recente si intende dequotare l'atto conclusivo al livello di decreto direttoriale di concerto). Fondamentalmente la direzione generale del Ministero dell'ambiente segue l'istruttoria presso l'apposita Commissione VIA, un'istruttoria concentrata soprattutto, se non esclusivamente, sugli impatti sulle matrici ambientali, e dunque sugli impatti ambientali in senso stretto, con esclusione di ogni considerazione degli impatti sul patrimonio culturale e sul paesaggio. Viceversa, in termini del tutto speculari, la direzione generale dei beni culturali richiede alle sue soprintendenze un *report* sugli impatti del progetto sui beni culturali e sui beni paesaggistici. A un certo punto, quando ci si approssima alla chiusura del procedimento, questi due mondi separati, non sempre dialoganti, si confrontano e spesso si scontrano, perché sono portatori di esigenze e rappresentano due punti di vista naturalmente diversi.

Non è possibile qui entrare nei dettagli, ma per capirsi, accade che il Ministero dell'ambiente si preoccupa (legittimamente) delle colonie di posidonie sul fondo marino da preservare dalla posa in opera di un gasdotto, ma ignora del tutto la sorte degli ulivi per il passaggio a terra del collegamento con le stazioni di pompaggio e di smistamento. E accade, di converso, che il Ministero dei beni culturali non si occupa affatto dell'inquinamento atmosferico e del danno alla salute causato dall'attraversamento del progetto autostradale di un centro abitato, ma si preoccupa di preservare le tracce delle antiche centuriazioni nelle aree agricole nelle quali il proponente vuole spostare la localizzazione dell'opera per ovviare agli inconvenienti "ambientali" segnalati ed emersi dinanzi alla Commissione VIA presso il Ministero dell'ambiente. La riprova di queste frequenti tensioni – che sono l'ennesima dimostrazione della diversità epistemologica di approccio alle tematiche (in senso onnicomprensivo) "ambientali" – è data dalla frequenza dei casi di conflitto [ex lettera *c-bis*) dell'art. 5 della legge n. 400 del 1988] portati all'esame della Presidenza del consiglio, su istanza dal Ministro dell'ambiente, per dinieghi di concerto opposti dal collega dei beni culturali (o viceversa).

Uno dei punti di maggiore criticità e di più frequente frizione tra i due Ministeri riguarda la gestione delle prescrizioni: il Ministero dei beni culturali vorrebbe che le prescrizioni di tutela culturale, ad esempio, quelle archeologiche, fossero vigilate dalle soprintendenze, il che parrebbe per la verità ovvio, ma su questo spesso si è registrata

una notevole resistenza da parte del Ministero dell'ambiente, che rivendica la sua primazia come autorità procedente e titolare della competenza "maggiore". Sarebbe invece logico che ognuno seguisse l'attuazione delle prescrizioni di propria competenza.

3.2. Enti parco e soprintendenze; piani dei parchi e piani paesaggistici.

Un'altra area di confronto dialettico e di possibili sovrapposizioni e frizioni è costituita dalla materia delle aree naturali protette. La legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394 reca in sé le tracce della allora non ancora matura distinzione giuridico-concettuale tra paesaggio e ambiente. La legge del 1991 richiama, non a caso, a suo fondamento sia l'art. 9 che l'art. 32 della Costituzione e si ripropone il fine di *"garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese"*. La legge considera *"patrimonio naturale"* *"le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale"* e intende garantire la *"conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici"* attraverso l'applicazione di *"metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali"*. Punta, inoltre, alla *"difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici"*.

In base alla legge del 1991 i parchi nazionali (art. 2, comma 1) *"sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future"* e i parchi naturali regionali *"sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali"*.

La parziale commistione che si registra in questa legge tra profili propriamente naturalistico-ambientali e profili attinenti al patrimonio culturale e al paesaggio deriva dalla origine storica delle prime leggi istitutive dei parchi nazionali, che pure erano (come si è visto) espressione di una linea di pensiero "paesaggista", legata alla nostalgia per la *wilderness*, da un lato, all'idea estetico-vedutistica del paesaggio,

dall'altro lato, nonché al movimento di idee nato dallo sviluppo di un primo turismo non solo elitario (si pensi all'azione del CAI e del Touring Club italiano, *etc.*)⁹⁰.

Le leggi istitutive dei parchi nazionali "storici" presentano tutte questa medesima commistione tra natura e paesaggio.

Ad esempio, il regio decreto-legge 3 dicembre 1922, n. 1584, recante *Costituzione di un «parco nazionale» presso il gruppo del «Gran Paradiso» nelle Alpi Graie* (convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473), reca la seguente formulazione, nell'art. 1: "Allo scopo di conservare la fauna e la flora e di preservarne le speciali formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio, sono dichiarati «Parco Nazionale» i terreni compresi nell'attuale riserva di caccia del Gran Paradiso, i cui confini sono quelli indicati nella carta annessa al presente decreto". Le successive leggi istitutive del Parco Nazionale d'Abruzzo (regio decreto-legge 11 gennaio 1923, n. 257, sostituito dalla legge di conversione 12 luglio 1923, n. 1511), del Parco nazionale del Circeo (legge 25 gennaio 1934 n. 285), del Parco nazionale dello Stelvio (legge 24 aprile 1935, n. 740) contengono tutte (più o meno) la stessa formula: *conservare la fauna e la flora e di preservarne le speciali formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio*.

È stata (anche in questo caso) la legge n. 349 del 1986 (art. 5) ad operare l'attribuzione di questo settore al neonato Ministero dell'ambiente, sottraendola a quella del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Questa evidente sovrapposizione di profili ambientali e paesaggistici, che connota questo settore, non manca di produrre notevoli problemi applicativi.

È noto il rapporto "conflittuale" tra piano del parco e piano paesaggistico (rapporto poi risolto con la perentoria affermazione della prevalenza gerarchica del piano paesaggistico contenuta nell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio) e la "complicazione" burocratica derivante dal sovrapporsi di due autorizzazioni "ambientali" (che si aggiungono al titolo edilizio), il nulla osta dell'ente parco ex art. 13 della legge n. 394 del 1991 e l'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del codice del 2004 (posto che, come è noto, tutti i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi sono beni paesaggistici *ex lege*, sin dalla legge "Galasso" del 1985, oggi art. 142, comma 1, lettera f), dell'ora citato codice dei beni culturali). Con il risultato non commendevole che si hanno ben

⁹⁰ Analoghe vicende hanno riguardato l'evoluzione della normativa tedesca. In proposito H. KÜSTER, *Piccola storia del paesaggio*, cit., 96 ss., osserva come "Nel testo delle leggi i termini «natura» e «paesaggio» figuravano sempre l'uno accanto all'altro o l'uno dopo l'altro. Come nei decenni precedenti, tuttavia, non era chiaro se si volesse tutelare una natura in mutamento o una statica «natura bella» e nemmeno se «natura» e «paesaggio» fossero utilizzati come sinonimi o come termini differenti. Così la legge tedesca di protezione della natura del 1935 sebbene non contenesse una distinzione chiara tra «natura» e «paesaggio», distingueva tra «area naturale protetta» e «area paesaggistica protetta»".

tre diversi titoli autorizzativi richiesti per realizzare un intervento trasformativo in un'area naturale protetta: un titolo edilizio (comunale), un titolo ambientale (dell'ente parco) e un titolo paesaggistico, per non parlare della valutazione d'incidenza se si tratta di un'area che ricade nella Rete Natura 2000.

Nella passata legislatura si era tentata una semplificazione con il disegno di legge AS n. 1034, recante *Nuove norme in materia di parchi e aree protette*, all'interno del quale si era proposta un'apposita modifica all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio volta a creare una sorta di "corsia preferenziale" per la pianificazione paesaggistica e, conseguentemente, per la procedura autorizzativa nei parchi nazionali. La proposta ipotizzava, in estrema sintesi, che il piano del parco, riadottato sulla base di un'approfondita valutazione ambientale strategica assentita con un parere vincolante, per i profili paesaggistici, del soprintendente, potesse assurgere al rango di piano paesaggistico stralcio; e che, conseguentemente, la semplificazione procedurale per il regime dell'autorizzazione paesaggistica, già prevista dal comma 5, ultimo periodo, dell'art. 146, potesse "scattare" già con l'approvazione di questi nuovi piani dei parchi "certificati" come paesaggisticamente conformi dal soprintendente, con un'ulteriore semplificazione (non più parere solo obbligatorio e non vincolante del soprintendente, ma mera comunicazione al soprintendente, da parte dell'ente parco, dell'avvenuto rilascio dell'autorizzazione paesaggistica). In tal modo la differenziazione (complicante) tendeva a unificarsi (semplificando) in un unico atto autorizzativo, con valenza a un tempo "ambientale" (in senso proprio) e paesaggistica (considerato anche che l'ente parco è di regola delegato dalla Regione per l'esercizio delle funzioni di gestione del vincolo paesaggistico; la riforma proposta dovrebbe anzi rafforzare questo sistema).

Questo disegno di legge - approvato al Senato in testo unificato il 10 novembre 2016 con il nuovo titolo "*Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette*", approvato con modificazione alla Camera il 10 giugno 2017 (AC 4144) è poi naufragato per chiusura della legislatura e non è mai diventato legge.

4. I conflitti.

4.1. Decarbonizzazione e paesaggio.

Sicuramente il settore che ha dato luogo a maggiori conflitti tra ambiente e paesaggio e che rende più immediatamente percepibile la diversità di approccio propria di questi due campi di materia, confinanti ma distinti, è quello dello sviluppo degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili: eolico, fotovoltaico, biomasse, mini-idroelettrico.

Soprattutto l'eolico ha provocato forti conflitti e vede normalmente su fronti opposti i difensori del paesaggio (soprattutto del paesaggio appenninico) e i fautori

della lotta al mutamento climatico⁹¹. Ma questo discorso vale anche per il fotovoltaico, quando, anziché essere realizzato su *brown field*, su aree industriali, su capannoni aziendali, su aree già impermeabilizzate, aggredisce terreni verdi sottraendoli all'agricoltura e si sostituisce ai girasoli o ai campi di grano.

È un conflitto che è stato avvertito sin dall'inizio, da quando sono scattate le norme di incentivo alla realizzazione dei vari obiettivi proclamati in sede europea e internazionale (l'obiettivo del 20-20-20), che mostra in assoluta evidenza la divaricazione culturale che separa il “*pensare globale, agire locale*” dell'ambientalismo globalista industriale dalla tradizione di conservazione dei paesaggi, che è alla radice dell'odierna tutela paesaggistica.

Ho personalmente sviluppato queste considerazioni in miei non recentissimi contributi, che però mi sembrano ancora attuali e ai quali mi permetto perciò di rinviare, per non appesantire il discorso⁹².

Il punto centrale sta nella critica a un certo approccio interpretativo in base al quale l'interesse sotteso alla realizzazione del “parco eolico” dovrebbe identificarsi nella tutela ambientale per la lotta al mutamento climatico e non nell'interesse economico imprenditoriale del soggetto privato che chiede di realizzare un investimento produttivo. In base a questo approccio interpretativo, pertanto, il bilanciamento riguarderebbe non già la dialettica tra l'art. 9 e l'art. 41 della Costituzione, ma quella tra l'art. 9 e la tutela ambientale, soprattutto nella sua declinazione eurounitaria, capace di dare a tale valore – la lotta al *climate change* – una forza pari o maggiore, ai sensi degli artt. 11 e 117 Cost. (e, oggi, alla luce del nuovo terzo comma dell'art. 9 della Costituzione, aggiunto dalla legge costituzionale n. 1 del 2022).

91 Per un'ampia rassegna sui numerosi conflitti si veda il recente rapporto dell'Osservatorio R.E.gions2030 - Progetto di Public Affairs Advisors e Elemens, al sito <https://regions2030.it/>.

92 P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro ambiente*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 8 del 2005, 931 ss.; *Id.*, *Eolico e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, n. 1 del 2008, 322 ss. La giurisprudenza che, in un primo momento, chiamava in causa, contro l'interesse paesaggistico, le finalità di interesse pubblico di riduzione delle emissioni di gas serra in esecuzione del Protocollo di Kyoto è citata nel primo dei due scritti ora citati (Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2005, n. 971; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 4 febbraio 2005, n. 150). Più di recente si veda la sintesi, su questi temi, di M. SANTINI, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 3 del 2020, 302 ss. Si vedano anche le più recenti Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696; *Id.*, sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983. Consiglio di Stato, sezione VI, 23 settembre 2022 n. 8167, richiamando l'idea della inammissibilità di valori “tiranni”, introdotta dalla nota sentenza della Consulta n. 85 del 2013, nonché il principio di integrazione delle tutele, per cui la tutela degli interessi di rango costituzionale deve essere «sistemica» e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca e le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, ha statuito nel senso che la “*integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali*”.

La critica che ho in più occasioni mosso a questa linea interpretativa è di tipo logico, prima ancora che giuridico e si appunta soprattutto contro l'idea guida della nozione giuridica di ambiente nella sua attuale, dominante declinazione "industrialista", propria della "transizione ecologica": l'idea del "*pensare globale – agire locale*", che giustificerebbe l'occupazione dei campi con il fotovoltaico e la trasformazione dei paesaggi appenninici nei paesaggi industriali dei così detti "parchi eolici".

L'ambientalismo "pensa globale e agisce locale"; il paesaggio, invece, per sua natura, "pensa locale e agisce locale". Come si è già osservato sopra, tutti i paesaggi, per essere tali, sono locali, anche quelli "identitari".

Ora, l'errore logico di fondo che inficia l'idea del "pensare globale, agire locale" è un errore di sproporzione o, meglio, di scala di raffronto nella costruzione del concetto: si pretende di mettere a raffronto, nel bilanciamento, un preteso interesse "globale" futuro e incerto con un interesse locale (quello di tutela paesaggistica) attuale e concreto, che viene ad essere sacrificato qui ed ora, in modo certo. Un errore logico che si risolve nella comparazione di fenomeni che si collocano a scale (spaziali e temporali) del tutto diverse e non seriamente comparabili⁹³.

Per avere un'idea del problema, segnalo che il contributo dell'Italia alla produzione mondiale di CO₂ vale all'incirca l'1,5%. Segnalo inoltre che mentre noi vorremmo fare la lotta al *climate change* riempiendo le campagne di campi fotovoltaici, intanto nel mondo, per il solo *mining* di cripto-valute, ad uso prevalente delle mafie, si consumano in un anno 320 miliardi di kw, cioè più del consumo elettrico dell'intera Italia in un anno, stimato intorno ai 230 miliardi di kw. Come dire, un bambino che vuole svuotare l'oceano (non con un secchiello, ma) con un cucchiaino.

Proporzionare le valutazioni alla scala corretta di riferimento è un principio che non vale solo per il diritto (principio di proporzionalità), ma per tutti i campi della conoscenza umana.

Anche nella fisica, in attesa della Grande Teoria unificante (che è di là da venire), coesistono tre teorie diverse (forse tra loro integrabili o forse contraddittorie), che si applicano alle diverse scale dei fenomeni osservati: la teoria dei quanti per il microcosmo delle particelle subatomiche, la teoria newtoniana (semplice e chiara) per la scala umana, la teoria dello spazio-tempo a quattro dimensioni della relatività generale einsteiniana per il macrocosmo⁹⁴.

93 Una trattazione più ampia di questo punto in P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, pubblicato nella rivista *on line Giustizia Insieme, Diritto e processo amministrativo*, n. 1710 – 4 maggio 2021.

94 Per una chiarificazione di questi concetti si vedano Jim AL-KHALILI, *Il mondo secondo la fisica*, Bollati Boringhieri, Torino, 2020 e M. FERRARIS, *Documanità*, cit., nota 11 del cap. 3.1, pag. 384, il quale mette bene

Deve aggiungersi, sul piano più strettamente giuridico, che il favore (indubbiamente) espresso dal legislatore per le FER sin dai dd.lgs. n. 387 del 2003 e n. 28 del 2011 (e da ultimo grandemente rafforzato con i recenti interventi normativi⁹⁵), non deve e non può eccedere i già forse “eccessivi” modi e limiti propri costituiti dagli effetti preferenziali tipizzati dal legislatore speciale medesimo (in termini di compatibilità di questi impianti con tutte le destinazioni urbanistiche, in termini di super-semplificazione procedimentale dei regimi autorizzativi e, soprattutto, in termini di riconoscimento di un pieno finanziamento pubblico di questi impianti a carico della fiscalità generale e degli utenti dei servizi elettrici, con scarico in bolletta di una rilevante quota di tali finanziamenti). Pretendere, dinanzi a una tale “generosità” di effetti propri e specifici di incentivo e di favore già espressamente accordati dal legislatore, di aggiungere in via interpretativa anche una sorta di generale sovraordinazione gerarchica della domanda realizzativa di un impianto FER in quanto servente al superiore fine della lotta al mutamento climatico (e non al prosaico fine di far arricchire un’impresa), sarebbe oggettivamente eccessivo e ingiustificato.

Un altro settore nel quale il confronto tra “ambiente/transizione ecologica” e “paesaggio” può generare conflitti è quello dell’energia idroelettrica, la prima e più importante fonte rinnovabile di cui disponiamo.

Questo rischio si percepisce non solo per i numerosi progetti di installazione di impianti micro-idroelettrici presentati da privati sotto la spinta degli incentivi statali, ma anche per l’inevitabile tendenza, date le tragiche circostanze attuali, al potenziamento dei grandi impianti tradizionali.

E non si tratta solo dell’impatto visivo diretto dei nuovi impianti, che può essere più o meno mitigabile. Si tratta soprattutto del progressivo stravolgimento dei paesaggi montani legato all’alterazione della normale portata (spesso già esigua) dei corpi idrici interessati da questi interventi.

Ed infatti, il combinato disposto del mutamento climatico, da un lato, con i sempre più frequenti e lunghi periodi di siccità, della diminuzione del manto nevoso in quota e dello scioglimento dei ghiacciai, e, dall’altro lato, dell’introduzione di invasi

in luce il ruolo centrale della scala appropriata alla quale esaminare i fenomeni e distingue una dimensione “mesoscopica”, quella della nostra esperienza ordinaria, rispetto alle scale micro e macroscopica).

95 Interventi normativi che qui non si ha lo spazio per esaminare partitamente [ma si vedano l’art. 30 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, sugli interventi localizzati in aree contermini; l’art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (legge di delegazione europea 2019-2020), che detta i principi e criteri direttivi per l’attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili; il decreto legislativo attuativo 8 novembre 2021, n. 199; il decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, che reca un Capo II dedicato alle *Misure strutturali e di semplificazione in materia energetica*; da ultimo il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91., artt. 6-8].

artificiali e chiuse per gli impianti idroelettrici, rischia di ridurre ulteriormente la portata di fiumi e torrenti di montagna portandola a livelli ben al di sotto del minimo deflusso vitale, con gravissime ripercussioni sulla flora e dunque sull'aspetto complessivo dei paesaggi montani.

Lo sviluppo delle FER rappresenta dunque un esempio emblematico dello scontro tra l'ambientalismo industriale globalista e le comunità di *heritage* territoriali, di cui parla la Convenzione di Faro⁹⁶. Lo sviluppo delle FER, sotto la bandiera di Kyoto e della lotta al mutamento climatico, vorrebbe sostituire ai paesaggi agrari i campi fotovoltaici. Le comunità di *heritage* territoriali vorrebbero invece riscoprire e rivalutare (faticosamente) le loro radici culturali, legate alla terra, all'agricoltura, ai mestieri tradizionali, e vorrebbero difendere il contesto paesaggistico locale che esprime e rispecchia questa cultura tradizionale.

Viene al pettine in tal modo il nodo problematico irrisolto dell'intrinseca ambiguità del concetto – evanescente e intrinsecamente contraddittorio – di “sviluppo sostenibile”⁹⁷: di quale “sostenibilità” si tratta? La sostenibilità di uno sviluppo locale autentico e (perciò) durevole, legato alle comunità di *heritage*, fondato sulla riscoperta della più profonda identità culturale di quei territori, o di una sostenibilità “globale” che, intanto, qui ed ora, si concretizza nello stravolgimento di una tradizione culturale locale?

E qui s'impone una precisazione, a scanso di equivoci: la critica non è diretta contro le rinnovabili in sé considerate; la critica non è al *se* le rinnovabili si debbano fare, ma solo al *modo*, al *come* si vogliono fare. Va benissimo farle sul *brown field*, sul già costruito, su tutti i tetti di tutti gli edifici, sui piazzali industriali, sui capannoni, nelle aree industriali dismesse, nelle aree da bonificare⁹⁸ *etc.* Non va bene farle nei campi al posto dei paesaggi agrari.

Non può d'altra parte non osservarsi criticamente come lo slogan “*il paesaggio è messo in pericolo dai cambiamenti climatici, non da eolico e solare*”, sotto il quale il 10 dicembre 2022 è stato sancito il patto di condivisione a favore delle FER tra Legambiente, WWF e FAI, rechi in sé un'affermazione cinica inaccettabile e un'evidente falsità: lo slogan implica, infatti: a) che ormai non c'è più niente da tutelare, poiché il paesaggio è irrimediabilmente distrutto e perduto, tra

96 Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, ratificata la legge 1 ottobre 2020, n. 133.

97. Per una critica di questa idea cfr. sub nota 60.

98 Ad oggi risultano individuati 42 Siti di interesse nazionale, per una superficie cumulata che costituisce approssimativamente il 6 per mille del territorio nazionale (circa 170.000 ettari totali a terra e circa 78.000 ettari a mare). Sul sito internet del Ministero della transizione ecologica è disponibile una pagina dedicata all'anagrafica dei Siti di interesse nazionale (<https://bonifichesiticontaminati.mite.gov.it/sin/anagrafica-denominazione-caratteristiche/>) dalla quale è possibile accedere, per ciascun Sito, ad una scheda descrittiva di sintesi e ad una rappresentazione grafica georiferita.

desertificazione, incendi boschivi e siccità, per cui tanto vale riempirlo di pannelli fotovoltaici e pale eoliche (e questa è la tesi eticamente e fattualmente inaccettabile); b) che la diffusione nel territorio delle FER a scapito del paesaggio, senza intralci di tutela paesaggistica, aiuterebbe realmente a ridurre in modo significativo e percepibile, anche nel medio-lungo periodo, l'impatto negativo sui paesaggi italiani del riscaldamento globale (e questa è la falsità evidente, poiché è noto che anche la massima e più ampia diffusione delle FER in Italia non sposterebbe di un centimetro il fenomeno del surriscaldamento globale del pianeta). Insomma, uno slogan imbarazzante, che vorrebbe far passare il messaggio per cui, di fronte alla desertificazione che avanza, non avrebbe più alcun senso la tutela del paesaggio e che, paradossalmente, l'unico rimedio efficace per tutelare quel che resta del paesaggio consisterebbe nel riempirlo di pannelli fotovoltaici.

Non v'è dubbio, deve aggiungersi, che oggi, grazie alla guerra di Putin contro l'Ucraina, la priorità non è più tanto la chimerica lotta al *global warming* con le pale eoliche, quanto la ben più concreta necessità di assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico del Paese. Ma questo è un altro discorso. Ed è un discorso che tuttavia non toglie alcuna validità alla critica alla logica illogica del "*Think global, act local*".

Sotto la spinta dei carri armati di Putin, ormai queste considerazioni possono apparire superate dai tragici eventi della guerra e dalla fluviale produzione normativa recente, tutta protesa a indebolire le ragioni della tutela paesaggistica. Un indebolimento che sta operando, come osservato di recente da attenta Dottrina⁹⁹, su tre piani: sul piano organizzativo (con la creazione di un ufficio speciale centrale che si sostituisce alle soprintendenze), sul piano della pianificazione (con i nuovi procedimenti per l'individuazione delle aree idonee e di quelle non idonee, con presunzione interinale di idoneità di tutte le aree non coperte da vincoli) e sul piano procedimentale (con la dequotazione dei pareri degli organi di tutela da vincolanti a solo obbligatori).

Non è questa la sede per una disamina analitica delle ultime novità normative, che stanno dando vita, peraltro, all'ennesimo coacervo confuso di norme e norme che anziché semplificare, rischia di complicare il quadro giuridico di riferimento¹⁰⁰.

È peraltro nota la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha sempre sostenuto le politiche di massimo sviluppo delle FER, annullando plurime leggi regionali che avevano tentato in vari modi di porre un argine al dilagare non pianificato di questi impianti. È sufficiente in questa sede il richiamo delle recenti pronunce 3

99 M. RENNA, in un recente seminario svoltosi il 27 maggio 2022 nell'ambito del Corso di alta formazione, a.a. 2021/2022, *Diritto del paesaggio: attualità e prospettive*, presso l'Università degli Studi di Padova, Dip. di diritto pubblico, internazionale e comunitario.

100 Si veda in proposito la nota n. 95, più sopra.

dicembre 2020, n. 258 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 10 e 12 della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34, che poneva condizioni al rinnovo degli impianti per un migliore inserimento nel paesaggio e nel contesto naturale) e 13 maggio 2022, n. 121 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30, nella parte in cui avrebbe introdotto un limite pari a 3 MW riducendo, per l'eolico, i siti eleggibili, imponendo altresì uno studio anemologico con rilevazioni di almeno tre anni, da integrare nel progetto)¹⁰¹.

101 Con l'occasione la Consulta ha riepilogato le sue posizioni *in subiecta materia*: «Nel regolare le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, le norme statali sopra richiamate «non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012)» (sentenza n. 86 del 2019, in senso conforme, sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 177 del 2018), in quanto sono vòlte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica. Per un verso, esse si rendono interpreti dell'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l'interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l'obiettivo di difendere il citato interesse e l'istanza di garantire la produzione di energia (sentenze n. 86 del 2019, n. 199 del 2014, n. 67 del 2011 e n. 119 del 2010). Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenze n. 46 del 2021 e n. 177 del 2018). Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e gli artt. da 4 a 9 del d.lgs. n. 28 del 2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della «semplificazione» e dell'esigenza di «rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenze n. 189 del 2014 e n. 344 del 2010). Al contempo, le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l'inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, «tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 77 del 2022, che richiama le sentenze n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018). Le relative norme sono, infatti, espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 308 del 2011) e rappresentano, «in settori squisitamente tecnici, il [...] completamento» della normativa primaria (sentenza n. 86 del 2019, nello stesso senso anche sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018). In particolare, le linee guida, nel regolare l'inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio (Parte IV), da un lato, individuano requisiti che costituiscono elementi positivi ai fini dell'autorizzazione del progetto (paragrafo 16) e, da un altro lato, rimettono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l'individuazione di aree e siti non idonei, nel rispetto delle condizioni dettate dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3, e al mero fine di agevolare le procedure autorizzative. L'identificazione di tali aree comporta, infatti, «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» (sentenza n. 11 del 2022), e, dunque, integra un giudizio di primo livello «con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare» (sentenza n. 77 del 2022) «se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile» (sentenza n. 177 del 2021 e, di seguito, sentenze n. 77 e n. 11 del 2022). Il meccanismo disegnato dalle linee guida ha, in sostanza, l'obiettivo di preservare il paesaggio e, contestualmente, di garantire la celerità delle procedure, assegnando alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare – attraverso le aree e i siti non idonei – meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio. Non è dato, invece, inferire dai citati principi un potere delle «Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), né a fortiori quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019»). Si vedano anche Corte costituzionale 21 ottobre 2022, n. 216, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 17 e 18, lettere *a*), *d*) e *f*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16, e Corte cost. 27 ottobre 2022, n. 221, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera *b*), numero 5), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14, nonché di

4.2. Rischio idrogeologico e paesaggio.

Ma anche la mitigazione del rischio idrogeologico, così drammaticamente urgente nel nostro Paese¹⁰², anche per la tangibile incidenza del mutamento climatico, ha dato luogo a incomprensioni e conflitti tra “ambiente” e “paesaggio”.

Anche qui, il confronto dialettico vede come al solito contrapposte una visione più tecnico-ingegneristica, che tende a privilegiare soluzioni radicali (regimentazione artificiale degli alvei dei fiumi e dei torrenti, creazione di ampie vasche di decantazione e di contenimento delle piene, cementificazione delle pareti franose, *etc.*), rispetto a una visione più naturalistica, attenta alla tutela paesaggistica, che predilige la rinaturalizzazione degli alvei, il rimboschimento delle aree a rischio frana, *etc.*

Come spesso avviene, probabilmente il giusto sta nel mezzo, nel senso che, in specie in situazioni estreme, di rischio particolarmente grave, entrambe le strade devono essere in parte intraprese e entrambi gli approcci devono considerarsi in linea di massima ammissibili e andrebbero possibilmente combinati tra di loro in modo sapiente.

Ma non mancano nella prassi taluni casi, anche abbastanza frequenti e gravi, di strumentalizzazione del rischio idrogeologico per varare “grandi opere” forse inutili o sproporzionate (nuovi ponti, varianti stradali, *etc.*), capaci di arrecare, senza che ve ne sia una reale necessità, un serio *vulnus* alla qualità dei paesaggi.

Non mancano neppure, occorre rilevare (introducendo una minima nota di possibile ottimismo), alcuni recenti progetti, quali la rinaturazione del Po, elaborato da WWF Italia e dall’Associazione nazionale estrattori produttori lapidei affini di Confindustria, fatto dal Ministero della transizione ecologica e inserito nel PNRR, che sembrano conciliare in modo armonico le esigenze delle imprese con quelle della tutela ambientale e paesaggistica.

4.3. Piani antincendi boschivi e tutela paesaggistica dei boschi e delle foreste.

Un recente caso di conflitto tra “paesaggio” e “ambiente” si registra anche in tema di silvicoltura, dove all’approccio conservativo degli organi preposti alla tutela paesaggistica si contrappone la sempre più forte richiesta delle aziende operanti nella silvicoltura di poter procedere a tagli a raso e alla realizzazione di strade camionabili e impianti vari di esercizio per il taglio del bosco e lo sfruttamento del legname, anche al dichiarato fine di assicurare la cura e la manutenzione dei boschi e di prevenire il

altre norme della Regione Lazio che determinano una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l’esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

102 Si veda il rapporto ISPRA *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio* – Edizione 2018, al sito <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/dissesto-idrogeologico-in-italia-pericolosita-e-indicatori-di-rischio-edizione-2018>.

rischio di incendi o della diffusione delle sempre più frequenti patologie fitosanitarie causate da insetti e funghi invasivi.

Un recente caso di scuola lo si è avuto in occasione dell'approvazione del piano antincendio boschivo della Regione Toscana per la famosa pineta del Tombolo, nel grossetano, sul quale si è pronunciata con un importante parere la Sezione I del Consiglio di Stato¹⁰³, con un'ampia disamina del recente testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, in relazione alle norme di tutela paesaggistica (artt. 142, 146 e 149 del codice dei beni culturali e del paesaggio e d.P.R. n. 31 del 2017 per gli interventi di lieve entità esonerati dalla previa autorizzazioni paesaggistica o sottoposti a procedura semplificata).

5. Minor consumo di suolo e rigenerazione urbana.

Si è da più parti ipotizzato che un campo, per certi versi nuovo e sicuramente ampio, per tentare una migliore sintesi concettuale tra “ambiente” e “paesaggio” e un più efficace coordinamento delle rispettive linee di azione, avrebbe potuto essere quello, molto discusso negli ultimi anni, del minor consumo di suolo e della rigenerazione urbana.

La convergenza, registratasi in questi ultimi anni, sull'idea della razionalizzazione dell'uso del suolo, risorsa ecosistemica scarsa per eccellenza, nonché sull'idea, per le aree già antropizzate, del costruire sul costruito sostituendo all'urbanistica di espansione una nuova urbanistica di sostituzione e di rigenerazione urbana, sembrava che potesse valere a mettere d'accordo ambientalisti e paesaggisti. Sembrava che potesse tentarsi un accordo armonico tra gli artt. 9, 32, 41 e 44 della Costituzione.

Anche qui, non è che mancassero elementi di diversità di vedute e approcci parzialmente divergenti (un esempio per tutti: la stessa, ampia nozione di “consumo di suolo” si presta a due diverse declinazioni, una più “ambientale” – incentrata sull'impermeabilizzazione, il *Soil Sealing* – l'altra più “paesaggistica” o, se vogliamo, anche urbanistica – incentrata sull'uso del suolo, sulla sua occupazione e trasformazione antropica, il *Land Take*).

Sembrava, tuttavia, che si fosse aperta una prospettiva nuova, capace di tenere assieme in un approccio unitario e comune ambiente e paesaggio, unificati sotto questo nuovo super-interesse al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana¹⁰⁴.

103 Cons. Stato, sez. I, parere n. 1233/2020 del 30 giugno 2020.

104 E. BUOSO, *Il principio di proporzionalità ambientale e il superinteresse al contenimento del consumo di suolo*, in G. CERRINA FERRONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol I, Firenze, 2016, 332 ss. E. FREDIANI, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in

Senonché negli ultimi due anni, anche sotto la pressione della pandemia e, poi, della guerra, questi temi sono stati o abbandonati (il minor consumo di suolo) o profondamente distorti nelle loro autentiche e più profonde finalità.

Di minor consumo di suolo quasi non si parla più. È significativo il fatto che il progetto di riforma normativa per la razionalizzazione del consumo di suolo sia praticamente fallito. Il testo unificato dei disegni di legge recanti *Misure per la rigenerazione urbana* (A.S. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 198) è bloccato nelle commissioni riunite 9^a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato¹⁰⁵.

La rigenerazione urbana – come è tipico di questi nuovi concetti dalla denotazione molto ampia e quindi intrinsecamente ambigui - vede una nuova contrapposizione tra chi la interpreta soprattutto come strumento di semplificazione per le ristrutturazioni nelle aree di pregio dei centri storici e chi, invece, vorrebbe che questi interventi si concentrassero soprattutto sulle periferie degradate e lasciassero stare i centri storici, che andrebbero invece tutelati come insiemi organici considerati nel loro insieme unitario, quali organismi complessi espressione dei caratteri identitari della storia e della cultura urbana (nel senso della Dichiarazione XL della Commissione Franceschini del 1964-1966 e della Dichiarazione finale approvata a conclusione del Convegno nazionale per la salvaguardia e il risanamento dei centri storici di Gubbio del 17-19 settembre 1960).

Tema questo notissimo qui a Firenze, con le note polemiche seguite alle delibere di giunta e del consiglio comunale del 2017 e del 2018 di approvazione della variante alle norme tecniche di attuazione del regolamento urbanistico per l'aggiornamento e la definizione del limite di intervento da applicare al patrimonio edilizio esistente

Dir. amm., n. 2 del 2019, 309 ss., parla di “*interesse rigenerativo*” come nuovo interesse qualificato di sintesi, una sorta di “meta-interesse” (nota 134). Su questi temi, più in generale, si veda anche P. CARPENTIERI, *Il consumo del territorio e le sue limitazioni. La rigenerazione urbana*, relazione presentata al 65° Convegno di studi amministrativi, *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Varenna 19-21 settembre 2019 (pubblicata nel sito della Giustizia amministrativa, novembre 2019, quindi nella rivista *on line Federalismi.it*, n. 1 del 2020, 8 gennaio 2020). Un'ampia trattazione del tema della rigenerazione e del principio di “uso razionale del suolo” in G. A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

105 “*Rigenerazione urbana, Ddl sommerso da critiche e 2mila emendamenti*”, titola *Il Sole 24 Ore* del 27 aprile 2021, pag. 9, e riferisce che “*il Ddl era stato sommerso da critiche delle imprese (Confindustria, Ance, Assoimmobiliare), della Conferenza delle Regioni e dell'Anci. Critiche anche Inu e Legambiente*”. I disegni di legge AS. nn. 1131, 1302, 1943, 1981, 2292 e 2297 risultano in corso di esame congiunto nella commissione 13^a del Senato; l'ultima seduta utile risulta essere quella del 10 maggio 2022. I disegni di legge sul minor consumo di suolo risultano, invece, praticamente abbandonati: l'AS n. 164 - Nuges (*Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio*) è fermo in commissione dal 4 febbraio 2020; così anche i disegni di legge AS n. 572 Nastro, n. 609 Mollame, n. 843 Taricco, n. 984 Rossomando, n. 1044 Berutti; l'AS n. 793 De Petris risulta invece non ancora assegnato in Commissione; l'AS n. 1992 – Fattori, recante *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo agricolo e delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di governo del territorio e contrasto al consumo di suolo agricolo*, risulta assegnato il 26 febbraio 2021 ma non ne è ancora iniziato l'esame.

classificato di interesse storico-architettonico e documentale, sulle quali si è pronunciato il Tar della Toscana, sez. I, con la sentenza 12 dicembre 2019, n. 1694.

Prova di questa contrapposizione è data dalle reiterate modifiche apportate, in un quadro di forte tensione politica, al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, artt. 3 e 10 sulle ristrutturazioni edilizie (dapprima con il decreto-legge n. 69 del 2013, quindi, dall'art. 10 del decreto-legge n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020 e, da ultimo, e dall'art. 28 del decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34).

6. Conclusioni: il *Green New Deal* e il paesaggio.

Tutte queste riflessioni non costituiscono un astratto esercizio classificatorio o dogmatico, ma hanno ricadute operative ed effettuali di straordinario rilievo, in particolare, oggi, quando si è chiamati ad articolare e declinare il *Green New Deal* e la nozione, ancora tutta da definire, della “transizione ecologica” verso la “decarbonizzazione”: si tratta di scegliere tra una logica puramente industrialista e globalista (che vedrebbe le esigenze paesaggistiche soccombere sotto il dilagare dei campi fotovoltaici, dei parchi eolici, delle dighe nei fiumi e nei torrenti, *etc.*) e una (più equilibrata) logica di attenzione (locale) alla qualità dei territori, che vorrebbe la prioritaria concentrazione delle FER sulle aree già antropizzate, prima di occupare centinaia di ettari di paesaggi agrari, ed orientata soprattutto nella direzione di una rigenerazione delle aree compromesse e degradate delle periferie urbane e del risanamento e recupero dei borghi appenninici nelle aree interne (oltre che a un coraggioso e controfattuale rilancio dell’agricoltura, non solo quella di nicchia delle eccellenze eno-gastronomiche, ma anche quella estensiva tradizionale).

Merita di essere segnalato un punto, secondo me di grande rilevanza per la comprensione delle dinamiche qui discusse. Alla fine degli anni '90 una parte dell’ambientalismo italiano ha subito una svolta “pragmatica”. Dopo anni di lotte più o meno vane contro l’industria, molti hanno ritenuto che non fosse possibile contrapporre l’ambiente al capitalismo e al dogma della crescita e che l’unico modo per conseguire in qualche modo gli obiettivi di tutela ambientale fosse quello di “allearsi” le forze industriali. È successo così, ad esempio, nella lotta ai gas killer dell’ozono, dove l’accelerazione della ricerca e la scoperta di nuovi composti chimici non nocivi per l’ozono ha consentito di sostituire progressivamente le vecchie produzioni facendo largo a quelle nuove, in perfetta obbedienza ai canoni dello sviluppo e della crescita. Insomma, si è pensato che solo cavalcando l’onda delle forze del capitalismo, della concorrenza e del mercato sarebbe stato possibile raggiungere un qualche risultato utile, essendo velleitario e suicida opporsi all’onda d’urto del capitalismo. In realtà questa visione, che sul piano tattico ben può essere valida e dare anche ottimi frutti, ha condotto nel lungo periodo a una sudditanza mentale e culturale

dell'ambientalismo ai dogmi della crescita e dello sviluppo e ha portato, attraverso falsi concetti, quali lo “sviluppo sostenibile”, a una condizione di subalternità della tutela ambientale rispetto alle logiche interne del liberismo capitalista. Da qui quello che io chiamo “ambientalismo industrialista”, che pensa che la transizione ecologica consista nel continuare a consumare come prima, più di prima, avendo come unica stella polare la crescita e lo sviluppo capitalistico, sostituendo l'auto elettrica a quella a benzina o diesel.

In realtà senza un pensiero nuovo, che sappia criticare e mettere in discussione il mito della crescita e sviluppo, che recuperi l'idea di limite, che sostituisca al fallace ossimoro dello “sviluppo sostenibile” l'idea di “equilibrio”, di omeostasi sociale dinamica¹⁰⁶, non c'è alcuna seria lotta al mutamento climatico e non ci potrà essere nessuna vera transizione ecologica.

Come efficacemente osservato da Papa Francesco il 24 settembre 2022 ad Assisi, nell'incontro con i giovani sul tema “*The Economy of Francesco*”: «*Non basta fare il maquillage, bisogna mettere in discussione il modello di sviluppo*».

Paolo Carpentieri

106 Sulla centralità del concetto di omeostasi nella biologia cognitiva cfr. A. Damasio, *Sentire e conoscere (Storia delle menti coscienti)*, Adelphi, Milano, 2022. Omeostasi adattiva secondo la teoria di Gaia di Verdansky - Lovelock – Margulis. **Il Pianeta Terra Festival di Lucca, 6-9 ottobre 2022, si interroga sulla possibilità di un “futuro equilibrato” e sul mantenimento degli equilibri ambientali. Rileva come “L'equilibrio nel presente risulta essere elemento essenziale dell'agire razionale di ogni comunità che si autocomprenda come destinata a durare” P. Logroscino, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, 2 novembre 2022, par. 6 intitolato “La confluenza nella prospettiva di lungo periodo: l'equilibrio nel presente come agire razionale”.***