

Il paesaggio e la sua dimensione giuridica in rapporto con l'ambiente ed il governo del territorio, tra Costituzione, convenzione europea e codice¹

1 – Il complesso groviglio tra paesaggio, ambiente e governo del territorio.

Primo compito del giurista è quello di definire i concetti che incontra nella disamina dei testi normativi, cercando di tracciarne la esatta perimetrazione, cui si connette il regime giuridico conseguente. Si tratta spesso di operazione di grande complessità, nella quale viene in considerazione il profilo storico, gli sviluppi normativi susseguitisi nel tempo, la necessaria considerazione della dimensione sistematica, nonché la difficoltà di tracciare i confini tra il concetto che si esamina e gli ambiti concettuali ad esso vicini.

Tutte le suddette difficoltà sono riscontrabili, e in dimensione accentuata, allorché si voglia indagare il concetto giuridico di *paesaggio*, che troviamo enunciato dall'art. 9 della Costituzione, che evoca discipline anche diverse dal diritto e richiama una dimensione territoriale che condivide, come oggetto di regolazione, con altri ambiti giuridici (*l'ambiente*, non presente nel testo originario della Costituzione, ma che presto da esso si ricaverà, *l'urbanistica*, soprattutto intesa nella più ampia accezione di *governo del territorio*). La riflessione giuridica sul paesaggio è una tensione continua tra una sua affermazione di autonomia rispetto agli istituti contermini e un rischio di diluizione in essi (soprattutto nell'*urbanistica/governo del territorio*). Partita che coinvolge sì, come detto, questioni sistematiche e di ricognizione dei confini disciplinari, ma che si gioca soprattutto sul campo dell'attribuzione della competenza in materia a livelli di governo diversi e quindi alla sfera delle competenze statali o regionali (*l'urbanistica/governo del territorio* attenendo alla competenza legislativa concorrente regionale). Lo stesso art. 9, comma 2, Cost., come vedremo, affonda le proprie radici su questioni di competenza e il tema dell'attribuzioni di competenze tra Stato e Regioni aleggia in tutta l'evoluzione della normativa paesaggistica.

Alla ricognizione dei rispettivi confini e quindi alla ricerca dell'autonomia dei richiamati concetti giuridici si accompagna per contrappunto un gioco di interpretazioni fatto di rimandi reciproci dell'un concetto all'altro: è dall'art. 9 Cost. e dalla tutela del *paesaggio* ivi prevista, letto assieme all'art. 32 Cost., che si ricava la prima teorizzazione dell'*ambiente*; una delle letture dottrinali di più significativo impatto scientifico e importante stimolo evolutivo dell'art. 9 Cost. (quella di Alberto Predieri, su cui *infra*) ha inteso il *paesaggio* dell'art. 9 come di così ampia latitudine da finire per sciogliersi nell'*urbanistica/governo del territorio*; dopo la riforma del titolo V della Costituzione, mancando un espresso riferimento nel decalogo dell'art. 117, comma 2, Cost. al paesaggio (che poteva quindi ritenersi assorbito nella materia di competenza concorrente *governo del territorio*, che ha sostituito in Costituzione la vecchia urbanistica, o rimesso addirittura alla competenza residuale esclusiva regionale), è prevalsa la tesi che il paesaggio fosse compreso nella lettera s) dell'art. 117,

¹ Quello proposto è il testo della relazione tenuta a Firenze in data 16 febbraio 2024 nell'ambito del Corso di formazione per magistrati amministrativi organizzato dall'Ufficio Studi della Giustizia amministrativa, in collaborazione con il TAR per la Toscana, ed avente ad oggetto <La tutela dei beni paesaggistici e culturali a venti anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42>. Nella preparazione della relazione si è in particolare tenuto conto dei seguenti scritti: P. Passaniti, *Il diritto cangiante – il lungo novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano, Giuffrè, 2019; G. Morbidelli e M. Morisi, *Il paesaggio di Alberto Predieri*, Firenze, Passigli Editore, 2019 (ed ivi, tra gli altri, G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*); L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio, in Federalismi* 5 giugno 2023; P. Carpentieri, C. Iannello, G. Montedoro, *La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023. Nella relazione si richiamano poi tre saggi storici fondamentali per gli argomenti trattati: si tratta di A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, p. 73 ss.; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969 e in A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969; M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1973;

comma 2 Cost, che assegna allo Stato la competenza esclusiva su “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”. Quindi l’*ambiente*, che era stato in origine ricavato dalla previsione costituzionale relativa al *paesaggio*, restituisce il favore, e offre copertura costituzionale alla attribuzione del paesaggio alla competenza legislativa statale esclusiva.

2 – Il paesaggio ante litteram.

L’utilizzo in senso giuridico del sostantivo *paesaggio* è una novità della Costituzione, che al comma 2 dell’art. 9, collocato tra i principi fondamentali, prevede che la Repubblica “*tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”. Nella legislazione unitaria anteriore al 1948 era rinvenibile l’utilizzo dell’aggettivo paesaggistico/paesistico, ma non era enucleato il concetto giuridico di *paesaggio*. Ciò ha posto, soprattutto ai primi esegeti della Carta costituzionale, una preliminare questione interpretativa, essendo necessario chiarire il significato di questo nuovo istituto giuridico rispetto al passato, con riferimento ai diversi concetti giuridici che erano stati elaborati nei primi decenni del novecento e che venivano ad occupare un’area concettuale corrispondente.

Infatti nella legislazione della prima metà del novecento, se non si era assistito all’emersione in termini nitidi e rigorosi del concetto giuridico di *paesaggio*, non di meno si erano venute elaborando forme di tutela di estrema importanza di beni che oggi definiremmo paesaggistici, ciò attraverso una serie di leggi che hanno posto le basi di una prima concezione del paesaggio. A questa legislazione, e alla concezione di paesaggio *ante litteram* che da esse si ricava, è necessario fare riferimento. Non solo per esigenze di corretta ricostruzione storica, ma perché qui si forma il nucleo essenziale di una primigenia visione del paesaggio, che non residua solo come ricordo storico, ma che giunge fino a noi e ritroviamo tutt’oggi (ancorché in un quadro d’insieme più articolato e complesso) nel Codice del 2004.

Quello che emerge nella richiamata legislazione novecentesca è il concetto di *bellezze naturali*, con le quali si intendono specifici beni, connotati da eccellenza paesaggistica, individuati attraverso atti di dichiarazione di interesse pubblico riferiti al singolo bene, al quale viene attribuito un regime vincolistico volto a preservarne il particolare valore estetico. Questa legislazione ha un suo consolidamento nella legge Bottai n. 1497 del 1939, che a sua volta è il punto di arrivo di una pregressa legislazione di protezione, che ha un altro snodo importante nella legge Croce n. 778 del 1922. Già la legge attribuita a Benedetto Croce, ministro della pubblica istruzione del governo Giolitti, infatti, sottoponeva a protezione le bellezze panoramiche (che non potevano essere distrutte e in relazione alle quali l’autorità governativa poteva dettare prescrizioni) ed era tutta imperniata sul senso estetico e correlata a singoli e specifici beni specificamente individuati. La legge Bottai, che concettualmente non si allontana molto dalla precedente, apre però alla tutela non solo di singoli beni immobili (“*bellezze individue*”) ma anche di specifiche aree territoriale, le c.d. “*bellezze d’insieme*”, con riferimento alle quale prevede anche l’adozione del piano territoriale paesistico, per impedire che le bellezze d’insieme venissero utilizzate in modo pregiudizievole rispetto al loro valore estetico. Si trattava allora di piani facoltativi e che presupponevano il previo provvedimento vincolistico, peraltro di scarsa utilizzazione pratica. Ma in questo profilo della legge Bottai (bellezze d’insieme/piano territoriale paesistico) già si intravede *in nuce* una dimensione nella quale la tutela paesaggistica stenta a permanere nel ristretto ambito della singola bellezza naturale e mostra una aspirazione verso una considerazione più ampia del complessivo assetto territoriale.

La nozione giuridica autonoma di paesaggio, così come ricavabile in una dimensione *ante litteram* da questa prima legislazione, fa coincidere dunque il bene paesaggistico da tutelare con l’espressione di elementi di eccellenza estetica, ciò in un contesto culturale idealistico-crociano, nel quale la bellezza naturale espressione della forza creatrice della natura viene tutelata in modo analogo alle cose d’arte, espressioni di eccellenza estetica della capacità creatrice dell’uomo (oggetto di protezione ad opera dell’altra legge Bottai).

3 – Dalle bellezze naturali al paesaggio.

La Costituzione, dunque, aveva alle spalle la disciplina vincolistica novecentesca, che parte dalla legge del 1905 sulla pineta di Ravenna, passa per la legge Croce del 1922 e arriva alla legge Bottai del 1939. Qui il regime vincolistico è legato alla individuazione di bellezze naturali a mezzo di atto amministrativo, che motiva l'individuazione del bene da attrarre alla tutela per l'eccellenza estetica del bene stesso nell'ottica paesaggistica, sia che si tratti di bellezze individue e che di bellezze d'insieme. Come anticipato la Costituzione introduce all'art. 9, comma 2, tra i principi fondamentali, la previsione secondo cui la Repubblica *tutela il paesaggio*. Quale rapporto corre tra le *bellezze naturali* della legge Bottai e il *paesaggio* dell'art. 9? In altre parole, a cosa intendeva riferirsi la Costituzione parlando di *paesaggio*?

La risposta ad una simile domanda, che dividerà gli interpreti e vedrà offrire più di una risposta applicativa da parte delle fonti successive, non la si trova nei lavori preparatori della Costituzione, che non mostrano un'attenzione particolare alla individuazione del contenuto del concetto di paesaggio. Stando agli storici del diritto, infatti, la previsione normativa contenuta nell'art. 9, comma 2, Cost. nasce con la precipua funzione di attrarre la tutela del paesaggio (come quella delle cose storiche e artistiche) alla competenza dello Stato. Dietro all'art. 9, comma 2, alla cui elaborazione parteciparono costituenti del calibro di Concetto Marchesi e Aldo Moro, vi era quindi un esplicito disegno anti-regionalistico, volto cioè a salvaguardare la competenza dello Stato in materia. Si creò anzi un acceso scontro fra statalisti e regionalisti, che fu placato solo grazie all'approvazione di un emendamento proposto da Emilio Lussu sulla sostituzione del termine "Stato" con il termine "Repubblica" (la Repubblica, non lo Stato, tutela il paesaggio), con l'esplicita intenzione di lasciare impregiudicata la possibilità di interventi sia statali che regionali, rimettendo ogni decisione circa il riparto di competenze tra i soggetti in cui la Repubblica si articola alle scelte da effettuare in sede di approvazione di quello che sarebbe divenuto il Titolo V della Parte II della Costituzione.

In assenza di specifiche indicazioni nei lavori preparatori fu integralmente rimessa agli interpreti la risposta circa il rapporto tra le *bellezze naturali* ante Costituzione e il *paesaggio* costituzionale. Una prima autorevole risposta sul piano dottrinale la offre Aldo Mazzini Sandulli, nel suo saggio del 1967, ed è nel senso che quando la Costituzione parla di paesaggio intenda invero far riferimento alle bellezze naturali di cui alla legge Bottai. L'illustre Autore riconosce che linguisticamente *paesaggio* e *bellezze naturali* non sono sinonimi, tuttavia sostiene che la norma costituzionale abbia inteso riferirsi, parlando di paesaggio, a quelle che erano le bellezze naturali già emerse nella legislazione precedente; la sfera d'azione della norma costituzionale sarebbe dunque quella di garantire la tutela delle bellezze naturali. Il concetto di paesaggio di cui all'art. 9, comma 2, Cost. ha dunque la funzione, in tale prima lettura, di attuare la costituzionalizzazione della legge Bottai, e della tutela dalla stessa prevista, così che anche la Costituzione intenderebbe il paesaggio come costituito da realtà estetiche, di eccellenza, singolarmente individuate (quelle che poi chiameremo i "beni paesaggistici"). Tesi accolta anche nelle prime sentenze della Corte costituzionale (n. 56/1968).

4 – L'esplosione del paesaggio.

Ma l'esigenza di tutela che il paesaggio richiede, sotto l'urto della speculazione, dello scempio delle nostre coste e della bellezza del Belpaese fa sì che il paesaggio non resista nel letto di Procuste delle bellezze naturali e che tenda a liberarsi dal suo ristretto ambito. La fuoriuscita del paesaggio dalla identificazione con le bellezze naturali, elaborando nuove e più ampie connotazioni del paesaggio stesso, avviene ad opera di una pluralità di passaggi e di formanti, tra i quali tre meritano una particolare menzione.

Il primo richiamo spetta ad una vera e propria svolta dottrinale, dovuta al saggio di Alberto Predieri del 1969, che porta la nozione di paesaggio fuori delle asfittiche dimensioni proprie delle bellezze naturali, entro le

quali l'aveva lasciato il saggio di Sandulli del 1967, per approdare ad una dimensione ben più ampia e coinvolgente. Osserva Predieri che *"il paesaggio è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane"*; aggiunge che *"lo è particolarmente in Italia"* poiché *"difficilmente può pensarsi presso di noi ad un paesaggio rigorosamente naturale"*; conclude (con espressione che ha segnato la storia del tema in esame) che *"il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura"*. È evidente che l'idea del paesaggio come *"forma visibile del paese"* apre a dismisura il significato del concetto giuridico di paesaggio. Ciò è ulteriormente esplicitato da Predieri che, ribaltando la tesi di Sandulli, afferma che il termine paesaggio *"non indica, dunque, solo quelle cose immobili che secondo una locuzione riassuntiva impiegata nella legislazione speciale antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, vengono denominate <bellezze naturali>, ma indica la forma del Paese nella sua interezza"*. Da qui l'esigenza che la tutela del paesaggio, di cui parla la Costituzione, si estenda oltre la conservazione delle bellezze naturali, investendo *"ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area i cui viene svolto"*. Ad Alberto Predieri si deve dunque un ribaltamento della lettura originaria dell'art. 9 Cost., con il paesaggio smarcato dalle bellezze naturali e aperto alla dimensione territoriale. Da qui un filone di letture dottrinali e di dinamiche ordinamentali che hanno tentato di far refluire il paesaggio nell'urbanistica, prospettiva che ha il suo punto di approdo nell'art. 80 DPR n. 616 del 1977 (*"le funzioni amministrative relative alla materia <urbanistica> concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente"*), in cui viene data una nozione amplissima di urbanistica, la c.d. panurbanistica, che assorbe anche il paesaggio, con tentativo di attrarre tutto alla competenza regionale.

Con il secondo richiamo si passa dal formante dottrinale alla legge e, a contrastare la possibile deriva regionale di un paesaggio letto in una dimensione urbanistica, si è nel caso in presenza di una disciplina che riafferma in modo forte l'autonomia del paesaggio e il ruolo dello Stato. Il riferimento è alla legge Galasso, n. 431 del 1985. Il significato di questa legge è quello di ampliare l'ambito della protezione paesaggistica, estendendo l'elenco di beni assoggettati a tutela, con vincoli paesaggistici generalizzati e legati ad ampie porzioni del territorio. La meritevolezza di tutela deriva, in questa nuova prospettiva, in via presuntiva dalla legge e non con l'intervento di specifici e puntuali atti amministrativi. Individuazione quindi di beni meritevoli di tutela direttamente ad opera della legge e non in forza di singoli atti amministrativi; correlativamente, individuazione degli stessi non già in applicazione di un criterio estetico, e di specifica eccellenza del singolo bene, ma guardando alla fisionomia strutturale e naturale del paesaggio, in applicazione di un criterio morfologico-ubicazionale. La Legge Galasso rende poi obbligatorio il piano paesaggistico, che viene a coinvolgere l'intero territorio regionale e che potrà esso pure individuare immobili ed aree meritevoli di tutela paesaggistica.

Il terzo richiamo riguarda norme sovranazionali, cioè in specie la Convenzione europea sul paesaggio di Firenze del 2000, promossa dal Consiglio d'Europa e che integra il paesaggio nella complessiva dimensione territoriale. Qui si arriva ad una nozione di paesaggio dilatata, di massima consistenza: l'art. 2 della Convenzione afferma infatti che la disciplina paesaggistica posta (salvaguardia, gestione pianificazione) si applica *"a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani"*, il che comprende i paesaggi eccezionali, quotidiani e degradati. Con la Convenzione di Firenze tutto il territorio è paesaggio contro la valorizzazione estetica di stampo crociano iniziale, com'è reso palese dall'esplicita affermazione che tutto è paesaggio, anche l'ambiente degradato lontano anni luce dalla visione estetico-vedutistica proprie della legge Bottai.

L'esito dell'evoluzione storica, pur sommariamente evocata, non è dato dal prevalere di una dimensione giuridica del paesaggio sull'altra, ma da una sorta di sommatoria delle diverse elaborazioni succedutesi nel tempo. Gli interpreti parlano di una nozione di paesaggio che per il diritto è data da una pluralità di cerchi, alcuni di più ampia estensione e altri di più ristretto perimetro, con regimi giuridici diversi; altri autori parlano di un paesaggio a strati. È certo che il paesaggio, per così dire crociano, non muore con la nozione socio-antropologica di paesaggio della Convenzione di Firenze, ma convive con essa. Dal 1922/1938 ad oggi il concetto giuridico di paesaggio si è sicuramente arricchito e non è possibile, né auspicabile, un ritorno al passato. Ma il suddetto arricchimento non deve comportare la perdita della nozione più risalente e più specifica di paesaggio, con la sua connotazione estetica e culturale, perché lo stesso diritto positivo invero conserva e tiene le varie visioni succedutesi nel tempo.

Nel Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (in esito al secondo correttivo del 2008) confluiscono infatti le varie nozioni di paesaggio frutto dei diversi formanti sopra richiamati (legge Bottai, legge Galasso, Convenzione europea). In esso si individuano valori paesaggistici diversi, accogliendo la nozione di paesaggio più ampia propria della Convenzione (il cerchio più ampio), ma non rinunciando alla disciplina specifica del paesaggio come deriva dalla nostra tradizione storica, poi confluita nella Costituzione.

L'art. 131, comma 1, del Codice contiene prima una nozione generale ampia di paesaggio, che possiamo definire nozione dilatata frutto della Convenzione di Firenze; ricomprende nel paesaggio *"il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione dei fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni"*; è il cerchio più ampio; qualcuno sottolinea che si è qui fatto riferimento alla valenza identitaria piuttosto che al profilo percettivo della Convenzione di Firenze; ma non cambia la sostanza: è una nozione in base alla quale tutto il territorio è paesaggio, una nozione debole quindi dello stesso, che finisce per confondersi con altre dimensioni. L'art. 131, comma 2, contiene poi una nozione più ristretta di paesaggio tutelato dal Codice, che avviene *"relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali"*. Alla nozione di partenza di paesaggio dilatato accolta dall'art. 131 si affianca poi la concreta tutela offerta soltanto ai beni paesaggistici individuati dal sistema dei tre vincoli: provvedimento, per legge o da pianificazione; l'art. 131 è chiaro nel riferire la *tutela* somministrata dal Codice ai beni paesaggistici. L'art. 131 dunque da un lato apre ad una nozione più ampia di paesaggio, poi correla la *tutela del paesaggio* rimessa alla competenza esclusiva dello Stato ai beni paesaggistici ex art. 136, che sono espressione dell'impostazione tradizionale; infatti i beni paesaggistici, derivando da vincoli puntuali posti su singoli beni, costituiscono nella sostanza quelle che erano le bellezze naturali del 900. A ben vedere la nozione tradizionale di *bellezze naturali* più che coincidere *tout court* con la nozione di *paesaggio*, coincide con quelli che nella terminologia codicistica sono i *beni paesaggistici* soggetti a disciplina di tutela e che sono poi parte di un più ampio ambito che è quello del paesaggio. Alla tutela si affianca la valorizzazione del paesaggio, attribuita alla legislazione concorrente, che può aver riguardo anche ai beni paesaggistici, ma soprattutto si esprime a pieno nei differenti significati paesaggistici espressi dal territorio nella sua interezza, compresi quelli della quotidianità e del degrado. In altri termini, si hanno due livelli di paesaggio: quello fatto di beni oggetto di selezione e soggetto a tutela (secondo l'impostazione tradizionale) e l'intero paesaggio degno comunque di rilevanza giuridica. Da qui l'emersione della ricostruzione del paesaggio a strati: a) al primo livello ci sono i vincoli di cui ai beni paesaggistici ex art. 136: è la nozione più antica e tradizionale di paesaggio, frutto della storia e dei passaggi fondamentali della legge Bottai e della legge Galasso; b) il piano paesaggistico, ai sensi dell'art. 134, può attribuire alla Regione una funzione ulteriore e più ampia di salvaguardia del paesaggio oltre i beni paesaggistici, individuando il valore paesaggistico in *"altri ambiti territoriali"*; sono previste specifiche misure di salvaguardia e di tutela; è una seconda e più ampia nozione di paesaggio; c) si arriva infine ai profili paesaggistici, intesi in dimensione più ampia a tale da abbracciare più estesa dimensione territoriale, che possono essere dedotti nella disciplina urbanistico-territoriale, ai fini della valorizzazione del paesaggio, espressione della applicazione in materia del principio di sussidiarietà.

6 – L'emersione dell'ambiente e i possibili conflitti con il paesaggio (cenni).

L'affermazione in seno alla Costituzione della tutela dell'*ambiente* ha un più lungo e complesso cammino, ma l'oggetto di questa tutela (di specifica rilevanza euro-unitaria e contenuta in ampia e specifica regolazione, di cui al Codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006), si staglia fin dall'inizio come ben distinta dalla tutela del bene giuridico *paesaggio*. Già Giannini, nel 1973, nel suo saggio sui diversi significati giuridici dell'ambiente, ne coglieva tre distinte dimensioni: ambiente/paesaggio-patrimonio culturale, ambiente/urbanistica-governo del territorio e ambiente in senso stretto/tutela del suolo, dell'acqua e dell'aria. La tutela ambientale è quindi essenzialmente riferita alla tutela delle matrici ambientali terra, aria acqua; come è stato osservato, 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 composto*" (Carpentieri).

L'*ambiente* non è presente nel testo originario della Costituzione del 1948, ma il relativo valore giuridico viene enucleato dalla giurisprudenza costituzionale, fondandolo sul combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost., il paesaggio in quell'occasione operando da strumento di supporto dell'ambiente. Nel 2001, nella riforma del Titolo V della Costituzione, l'ambiente compare nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett s, che parla di "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*"); il legislatore costituzionale si dimentica però di assegnare la competenza relativamente al paesaggio, che verrà in via interpretativa ricompresa nella stessa lettera s) citata; qui sarà l'ambiente a comprendere nel suo seno il paesaggio. Si arriva quindi alla riforma costituzionale del 2022. All'art. 9 della Costituzione, dopo il comma 2 (che come abbiamo visto prevede che la Repubblica "*tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*"), viene inserito il comma 3, il quale stabilisce che 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*".

La riforma del 2022, che non tocca profili di competenza, già risolti dalla riforma del titolo V del 2001, ha il significato di collocare l'ambiente in senso all'art. 9 Cost. e quindi tra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, accanto al paesaggio e al patrimonio storico-artistico che già vi figuravano sin dal 1948. Si tratta di una modifica non casuale né neutra, anche con riferimento alla tutela paesaggistica. Si tratta di tematica complessa e che in questa sede può essere solo accennata. Il presupposto è che la tutela del paesaggio non sempre va d'accordo con la tutela dell'ambiente, com'è reso esplicito allorquando la tutela dell'ambiente si realizza attraverso il supporto e la diffusione di impianti industriali di produzione di energia da fonti rinnovabili. Soprattutto la previsione della installazione di impianti eolici 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 climatico (pilastro della tutela ambientale). Prima della riforma del 2022 la giurisprudenza sosteneva che il bene paesaggio non poteva subire ridimensionamento o attenuazioni di tutela in rapporto agli altri interessi, stante la primazia della tutela paesaggistica, supportata anche dalla sua previsione tra i principi fondamentali della Costituzione. Dopo l'introduzione dell'ambiente, accanto al paesaggio, nell'art. 9 Cost., il rapporto tra i due valori muta ed è più difficile sostenere una necessaria primazia del primo. D'altra parte la Corte costituzionale ha affermato, occupandosi di altra contrapposizione tra interessi primari, che nessun diritto è tiranno (sentenza n. 85 del 2013), il che implica il necessario confronto tra interessi diversi e la ricerca di un punto di equilibrio tra gli stessi.

In quest'ottica è da segnalare l'importante emersione del principio della *integrazione delle tutele* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167), il quale ci insegna come sia errata la strada della contrapposizione, della radicalizzazione del conflitto, e ci indica invece la via della composizione, della ricerca di un punto di equilibrio tra gli interessi pubblici astrattamente confliggenti. Il principio di integrazione delle tutele viene evocato come possibile metodo compositivo tra l'interesse ambientale e gli interessi contrapposti, tra cui

primeggia quello paesaggistico, composizione alla stregua non già della prevalenza dell'un interesse sull'altro ma della composizione dell'uno con l'altro.

In particolare la pari dignità che paesaggio e ambiente hanno, una volta collocati entrambi nel seno dell'art. 9 Cost., apre la strada alla necessità di trovare, in concreto, e nelle singole fattispecie, la modalità per rendere possibile la coesistenza e contemporanea tutela di interessi confliggenti, in quella che il Consiglio di Stato, nella citata sentenza 8157/22, ha chiamato la "*assiologia compositiva*", alla quale dovrà ispirarsi l'azione amministrativa in materia.

Riccardo Giani

Presidente di Sezione del T.A.R. della Toscana