

**Sulla concezione crociana del paesaggio contemporaneo
(commento al contributo del prof. Carlo Iannello)**

1. Un tema come quello della *Concezione crociana di Paesaggio nel diritto contemporaneo* non può essere affrontato senza far riferimento, insieme alla ricostruzione dell'affascinante teoria del grande Benedetto Croce, al paesaggio nella realtà territoriale contemporanea prim'ancora che nel diritto.

Ci limitiamo ad accennare, in via preliminare, all'analisi del 2010 – l'aggiornamento al 2024 mostrerebbe situazioni territoriali ancor più intensamente compromesse– compiuta da Salvatore Settis¹.

Questi ha dimostrato la presenza di un bene diverso, teatro di incontro tra i vari interessi e il paesaggio, vivo sempre nel confronto tra bene comune e egoismi privati: *il bene comune contro l'arbitrio del singolo*.

Non è con il pulviscolo di leggi e leggine, non è con la ripartizione e sovrapposizione di compiti e competenze, non è svuotando lo Stato che questi nodi possono essere sciolti; bensì con un forte richiamo ai valori civili, alla storia istituzionale, alla cultura giuridica che hanno innervato la storia della tutela, anzi la storia tout court. La tendenza globalizzante a privilegiare l'economia e il denaro su ogni altro valore civile, culturale e sociale va battuta sul suo terreno, contrapponendo valori a valori. Troppo spesso ci inchiniamo (non vale solo per la destra) a quello che John Maynard Keynes chiamava "l'incubo del contabile", e cioè il pregiudizio secondo cui nulla si può fare, se non comporta frutti economici immediati:

Invece di utilizzare l'immenso incremento delle risorse materiali e tecniche per costruire la città delle meraviglie, abbiamo creato ghetti e bassifondi; e si ritiene che sia giusto così perché "fruttano", mentre –nell'imbecille linguaggio economicistico (in the imbecile idiom of the financial fashion)– la città delle meraviglie potrebbe "ipotecare il futuro". Questa regola autodistruttiva di calcolo

¹ S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010, spec. 136; cfr. anche P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004.

finanziario governa ogni aspetto della vita. Distruggiamo le campagne perché le bellezze naturali non hanno valore economico. Saremmo capaci di fermare il sole e le stelle perché non ci danno alcun dividendo².

Si tratta, come ognuno vede, del punto di partenza di qualsiasi ricerca sul riconoscimento e la tutela del bene come paesaggio, che, una volta meglio organizzato il meccanismo di protezione, potrà forse legittimarsi per il presente ed il futuro senza dover subire pregiudiziali ostative apposte a vantaggio dell'interesse alla trasformazione industriale del territorio oppure all'assoluta chiusura del proprietario di beni paesaggistici rispetto all'esigenza posta in un qualsiasi ordinamento democratico dalla presenza di un bene di interesse di tutta la comunità.

2. Su questa traccia il contributo del prof. Carlo Iannello, uno dei tre illustri autori di una pubblicazione oggetto di lettura critica e presentazione in Consiglio di Stato l'11 luglio 2024, muove dalla "dimostrazione" che la nozione culturale e giuridica di paesaggio disegnata da Benedetto Croce *non solo è ancora attualissima (nel senso che il concetto di paesaggio, oggetto di interesse della disciplina di tutela, è sempre stato molto ampio, comprensivo tanto delle porzioni naturali e selvagge del territorio, quanto del territorio antropizzato, modificato, cioè, dal secolare lavoro dell'uomo), ma è rimasta una costante; su di essa si è fondata tutta la legislazione italiana in materia di tutela del paesaggio: da quella del periodo liberale all'articolo 9 della Costituzione, sino ai nostri giorni, finendo con l'essere definitivamente cristallizzata proprio nel vigente codice dei beni culturali e del paesaggio (come si legge nell'art. 131)³.*

Senonché la profonda modifica *in peius* nel corso degli anni degli strumenti giuridici di tutela del paesaggio è stata determinata dalle *sempre crescenti*

² J.M. KEYNES, *National self-sufficiency*, in *The Yale Review*, vol. XXII, n. 4, 1933, 755-760, nella traduzione italiana in J.M. KEYNES, *Come uscire dalla crisi*, a cura di P. Sabbatini, Roma-Bari, Laterza, 2009, 101-103.

³ Prosegue l'A.: *L'idea di paesaggio, dunque, è nata già ampia, così come la conosciamo oggi, capace di abbracciare tutto il territorio nel suo aspetto visibile. Oggetto della nozione e, conseguentemente, della normativa di protezione è sempre stato il territorio d'Italia, senza limitazioni, sebbene visto dalla prospettiva del valore culturale.*

aggressioni che il territorio ha subito a causa di comportamenti di persone pubbliche e private, mosse da un concetto di «modernità materialista, meccanica e industriale».

Tuttavia, osserva Iannello, restando al di fuori dell'analisi della realtà contemporanea del Paesaggio, che *la nozione di paesaggio che vive nel diritto contemporaneo è ancora quella che è stata mirabilmente cristallizzata nella relazione alla legge Croce, così come efficacemente ribadita anche nel primo Convegno italiano sul paesaggio, che si tenne a Capri nel 1922 ... proprio il giorno in cui questa legge entrava in vigore, il 9 luglio.*

La nozione di paesaggio è nata con un oggetto illimitato, abbracciando tutto il territorio italiano, ma è sempre stata, tuttavia, allo stesso tempo, specifica e distinguibile dalle altre nozioni (ambiente e urbanistica), che condividono, con il paesaggio, il medesimo oggetto, cioè il territorio.

Ciò in quanto il paesaggio ha da sempre rappresentato un valore culturale ... come territorio espressivo di identità. ... territorio guardato, però, dalla specifica prospettiva del valore culturale che esso esprime nelle molteplici e diverse identità culturali locali.

Se il paesaggio è espressione del valore culturale esso ... è comprensivo dell'intero territorio, abbracciando «l'atmosfera in cui [l'uomo] si muove e respira»⁴.

⁴ Nel 1893, a 27 anni, Benedetto Croce, che era vissuto per circa tre anni a Roma in casa di suo zio, Silvio Spaventa (grande persona politica, fautore dell'introduzione del giudice amministrativo nel 1889), scrive una Memoria *La storia ridotta sotto il concetto generale dell'arte*.

Nel 1903 fonda *La Critica*, organo del rinnovamento, rivista fortunata perché sopravvissuta al fascismo; il 20 novembre 1942 su *La Critica* compare "Perché non possiamo non dirci cristiani":

Il Cristianesimo è stata la più grande rivoluzione che l'umanità abbia compiuto. L'originalità del processo della sua espansione è stata così grande, così comprensiva e feconda di conseguenze, così inaspettata ed irresistibile nel suo attuarsi, che non meraviglia che sia apparso o possa ancora apparire un miracolo, una rivelazione dell'alto, un diretto intervento di Dio nelle cose umane, che da lui hanno ricevuto leggi ed indirizzo affatto nuovo.

Senatore del Regno e Ministro dell'Istruzione nell'ultimo governo Giolitti, 1920-21, nel 1925 respinse il fascismo, redigendo il **Manifesto** degli intellettuali antifascisti, cui partecipò anche il CLN. Caduto il fascismo, è stato chiamato per breve tempo alla vita politica attiva come Ministro senza portafoglio del Gabinetto Badoglio (solo dall'aprile al giugno del 1944). Dal 18 giugno al 27 luglio 1944 è rimasto, come eminenza antifascista, nel 1° Gabinetto Bonomi. Presidente del PLI nel 1947, onorario nel 1948, consultore, deputato alla Costituente, dal 1948 senatore di diritto. Socio onorario dell'Accademia dei Lincei nel 1947, anno in cui ha fondato a Napoli l'*Istituto per gli studi storici*, che si è giovato della sua sterminata biblioteca.

Da giovane Croce ha combattuto il positivismo, partendo dalle posizioni spiritualistiche di De Sanctis e dallo storicismo vichiano: **storicismo assoluto** è la definizione della sua scelta di pensiero storico e filosofico (cfr. *Contributo alla critica di me stesso*, Bari-Roma, Laterza, 1918).

È interessante guardare brevemente alla fonte del pensiero crociano in ordine al valore dell'estetica nella vita dell'uomo.

A proposito della sua opera fondamentale, *Scienza nuova prima* (1725), Giambattista Vico afferma: "da quest'opera io mi sento d'aver vestito un uomo nuovo". L'estetica è da considerare veramente una scoperta del Vico, anche se è stato Baumgarten a battezzarla:

Alexander Gottlieb Baumgarten, filosofo tedesco del XVIII, introdusse il termine estetico come dottrina dell'arte. Cfr. Aesthetica, opera incompleta in due volumi (1750-1758): nel senso di dottrina dell'arte e del ricollegamento (su cui tale uso terminologico era fondato) dell'arte stessa alla conoscenza sensibile (aesthetica est scientia cognitionis sensitivae) che tanto influisce ha esercitato sulla posteriore filosofia dell'arte, e in particolare su quella di Benedetto Croce. Cfr. M. MODICA, Baumgarten, voce del dizionario enciclopedico La piccola Treccani, Roma, 1995.

Vico, in realtà, ha esposto un'idea della poesia, ardita e rivoluzionaria per la sua novità: "la poesia è la prima operazione della mente umana". Egli si compiacerebbe nel constatare che l'estetica da lui "scoperta" è essenzialmente quella dell'*intuizione idealistica* che trova conferma e riaffermazione nel sistema di Croce.

Nel suo *Breviario di estetica* (Bari-Roma, Laterza, 1902), Benedetto Croce stupisce con l'affermazione, da storico e filosofo, secondo cui ciò che dà **coerenza e unità** all'*intuizione* è il **sentimento**.

Dunque, l'intuizione è veramente tale perché rappresenta un sentimento e solo dal sentimento e sopra di esso può sorgere.

Non l'idea, ma il sentimento è quel che conferisce all'arte l'*aerea leggerezza del simbolo*. Un'aspirazione chiusa nel giro di una rappresentazione: ecco l'arte.

E nell'arte l'*aspirazione* sta solo per la *rappresentazione* e la *rappresentazione* sta solo per l'*aspirazione*.

Quanto alla *conoscenza*, Croce osserva: *Conoscere la reale situazione delle cose sta bene, ma conoscerla per operare; conoscere il mondo, ottimamente, ma per cangiarlo: tempus cognoscendi, tempus destruendi, tempus renovandi. Il nostro pensiero è pensiero storico di un mondo storico, processo di svolgimento di uno svolgimento; e non appena si è pronunciata la qualifica di una realtà, già la qualifica non vale più, perché essa stessa ha prodotto una nuova realtà, che aspetta una nuova qualifica. Una nuova realtà, che è vita economica e morale, e cangia l'uomo intellettuale nell'uomo pratico, nel politico e nel santo, nell'industriale e nell'eroe, ed elabora la sintesi a priori logica in sintesi a priori pratica; ma che è pur sempre un nuovo sentire, un nuovo desiderare, un nuovo volere, una nuova passionalità, nella quale neppure lo spirito può fermarsi e che sollecita, anzitutto, come nuova materia, una nuova intuizione, una nuova lirica, una nuova arte.*

Di fronte ai disastri dell'ideologia fascista, Croce trasforma le sue teorie in precetti di vita, così dandosi al liberalismo.

Come prima del fascismo egli aveva rivendicato l'autonomia della politica, così ora dinanzi alla violenza politica che dà sanzione etica allo Stato è indotto a rivendicare l'autonomia e l'alterità della vita morale rispetto alla politica.

La storia è storia della libertà, la libertà è ultima religione dell'umanità.

Così letteratura e storia escono profondamente influenzate dalla presenza filosofica di Croce. Lo studio della poesia, dice Croce, come di ogni altra arte, deve tendere all'individuazione della *personalità* dell'artista.

Le ricerche care al "vecchio metodo storico" sono legittime ma solo al servizio della ricostruzione storica di una determinata cultura, civiltà, mai per la vera comprensione di un poeta o di un artista. La *storia* è sempre contemporanea, essendo legata, a sua volta, al *presente*, nella persona e nell'ambiente dello storico, che muove sempre nell'opera sua da propri interessi attuali. La *storiografia* –al contrario– è sempre etico-politica, cioè storia della vita morale e civile dell'uomo.

Il *linguaggio* è creazione individuale, atto spirituale, **espressione di fantasia** e non di logica: è dunque sinonimo di **poesia**.

Osserva Montedoro che la relazione alla legge svolta in Senato il 25 settembre 1920 da Benedetto Croce *non lascia adito ad equivoci*: «*il sentimento, tutto moderno, che s'impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell'abisso, di cime nevose, di foreste secolari, di riviere sonanti, di orizzonti infiniti*» deriva dalla stessa sorgente da cui «*fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all'audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito di immagini e pensieri*»; inoltre, toccando il tema di oggi e del prossimo futuro, «*Le industrie, fatte più esigenti dalla scoperta della trasformazione della forza, elettricità, luce, calore, attentano ogni giorno di più alla vergine poesia delle montagne delle foreste, delle cascate*»⁵.

Secondo Croce, «*Non è da ora, del resto, che si rilevò essere le concezioni dell'uomo il prodotto, oltre che delle condizioni sociali del momento storico, in cui egli è nato, del mondo stesso che lo circonda, della natura lieta o triste in cui vive, del clima, del cielo, dell'atmosfera in cui si muove e respira*».

Vi è dunque scambio tra l'ambiente che influenza l'uomo e l'uomo che entra nella natura creando paesaggio e lasciando testimonianze di civiltà⁶.

Riportandosi all'attualità, Iannello osserva che *questa armoniosa interazione tra uomo e ambiente, tuttavia, ha cominciato a modificarsi da quando «la sapienza, l'umanità, la civiltà stessa del vivere e del costruire» sono state progressivamente sostituite da una tecnica priva di cultura e da un sistema economico speculativo che annichiliscono l'uomo e la cultura.*

È il nesso indissolubile fra uomo, natura e cultura che Benedetto Croce, seguito dalla parte più autorevole e più avvertita della cultura italiana, ha inteso salvaguardare. Difendere il paesaggio significa, infatti, proteggere la natura, la

La prosa di Croce, così limpida e moderna, priva di leziosaggini e sbavature, è l'esempio per molti letterati.

È la figura di maggior rilievo della vita culturale della prima metà del novecento.

⁵ Cfr. G. MONTEDORO, *La concezione crociana del paesaggio*, in AA.VV., *La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, 9 ss.

⁶ Cfr. C. IANNELLO, *La concezione crociana di paesaggio nell'art. 9 della Costituzione repubblicana scritto da Aldo Moro e Concetto Marchesi*, in *La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo*, cit., 25 ss.: costruire, coltivare, allevamento del bestiame, trascorrere il tempo libero, *fin quando l'attività costruttiva non è diventata appannaggio di una tecnica (o meglio di un tecnicismo) e di un sistema economico estranei alla cultura umanistica, a differenza delle «arti murarie» tradizionali, espressione di moralità e di cultura.*

cultura umanistica e, con esse, l'uomo. Non è un caso che questa esigenza sia stata avvertita proprio quando il sistema economico, retto sempre più da spirito di rapina, ha cominciato a disumanizzarsi, perdendo progressivamente di vista la necessità di soddisfare le fondamentali esigenze umane.

E conclude: *Una tecnica e un sistema economico che sottomettono l'uomo possono annichilire, con la loro azione devastatrice, ogni traccia di natura e di cultura, finendo col trasformare l'uomo stesso in una macchina inanimata a loro servizio.*

3. L'A. approfondisce a questo punto le "erronee" concezioni di paesaggio nella dottrina post-costituzionale.

Larga fortuna hanno avuto –in realtà– le concezioni riduttive dell'estensione del paesaggio⁷ e quelle che negano la nozione crociana perché il paesaggio si collocherebbe nell'urbanistica⁸.

Iannello attribuisce –come parte della dottrina– ad A.M. Sandulli la concezione "riduttiva" di paesaggio, che si giustificherebbe in quanto elaborata nella scuola di pensiero giuridico che ha tradizionalmente difeso il diritto ("borghese") di proprietà, minacciato, sul finire degli anni sessanta del XX, "nella sua classica consistenza"⁹.

⁷ Bellezze naturali, quadri naturali soggetti a vincolo paesaggistico.

⁸ Paesaggio come forma del Paese.

Cfr. A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1968, 11, «Il paesaggio è, dunque, 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. Di quest'ultima, il paesaggio diventa forma, linguaggio, comunicazione, messaggio, terreno di rapporto fra gli individui, contesto che cementa il gruppo».

Ma S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, cit., spec. 136, ha dimostrato la presenza di una linea continua di tutela del paesaggio, dai tempi di Benedetto Croce all'attuale ordinamento di settore incentrato sull'art. 9 Cost., nella nuova formulazione, e sul codice n. 42 del 2004 dei beni culturali e del paesaggio.

Cfr., almeno, P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004.

⁹ Come si ricorderà, il governo di centro-sinistra, costituito su impulso di Aldo Moro dopo il Congresso democristiano di Napoli del 1962, aveva –tra i patti interni– bloccato il Ministero e gli Assessorati regionali, provinciali e comunali in favore di una conduzione dell'intero settore del governo del territorio da parte di tecnici indicati dal partito socialista, *partner* dei democristiani nel governo del Paese.

Or, non per riconoscenza verso un grande Maestro del diritto amministrativo, ma per non riaprire una questione scientifica controversa che ha trovato la sua risposta finalmente esauriente e “aperta” nella logica di quello che può definirsi il sistema del diritto amministrativo di sandulliana elaborazione, va riconosciuto che, o tutto l’ordinamento giuridico italiano è *borghese*, o l’istituto della proprietà privata, unica vera proprietà individuata nella norma costituzionale dell’art. 42 come oggetto di riconoscimento e tutela (contro il collettivismo che nel 1946-47 non cessava di lottare concretamente in un’Italia –sconfitta in guerra– che si voleva sospingere da parte dei collettivisti, verso il modello politico-economico sovietico o, al più, quello cooperativo jugoslavo di quei tempi), è il frutto di una scelta politica tradotta in una norma dal contenuto assai simile a quello della parte maggiore degli Stati a governo e ordinamento democratico.

L’art. 42 protegge, infatti, con la garanzia legislativa la dinamica della proprietà privata e, con le norme di cui agli artt. 43-44, la Costituzione tipicizza le fattispecie prefigurate nello stesso testo che portano alla prevalenza della funzione sociale della proprietà: fino alla riserva originaria alla mano pubblica o all’espropriazione salvo indennizzo di imprese private di interesse generale, esercenti servizi pubblici essenziali o fonti di energia o monopoli privati, all’imposizione legale di obblighi e vincoli sulla proprietà terriera al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali.

Proprietà “borghese” sembra concetto da tempo non più riconoscibile persino nel linguaggio politico, dal momento che la proprietà privata nell’ordinamento italiano ha ricevuto un riconoscimento pieno ma –al contempo– non scevro da ipotesi di limitazioni amministrative previste nell’interesse pubblico, disposte per legge con il rispetto del principio della minore restrizione possibile dell’interesse proprietario, anche quando esso è subordinato ad un pubblico interesse prevalente¹⁰.

Del resto, si rileva con chiarezza nella sent. Corte cost. n. 56 del 9 maggio 1968 (pres. e rel. Aldo M. Sandulli) la composizione di ogni questione

¹⁰ Sia consentito il rinvio a V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Proprietà privata (disciplina amministrativa)*, in *Digesto IV disc. pubbl.*, Vol. XII, Torino, 1997, 111.

sull'intrinseco valore della proprietà privata, dell'appartenenza dei *beni economici*, oltre che alla mano pubblica, anche ai privati: «*Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall'attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto, ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare. Nel determinare tale regime, il legislatore può persino escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure può imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione. Ma tali imposizioni a titolo particolare non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata, al di là della quale il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. Al di là di tale confine, essa assume carattere espropriativo. I commi secondo e terzo dell'art. 42 (e quest'ultimo come già interpretato dalla Corte) vanno insieme considerati e coordinati, per ricavarne, - alla stregua di quello che, in base all'ordinamento giuridico attuale, rappresenta il vigente, concreto regime di appartenenza dei beni (art. 42, secondo comma) - l'identificazione dei casi, nei quali, incidendo essi negativamente, a titolo individuale, sulla proprietà riconosciuta secondo il regime stesso, occorre far luogo all'indennizzo (art. 42, terzo comma)».*

Va considerato che proprio Sandulli aveva già espresso l'opinione, nel 1961¹¹, che i proprietari degli immobili privati gravati dal vincolo paesaggistico all'interno di un piano territoriale paesistico (art. 5, l. 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*) fossero da indennizzare, come anche i destinatari di una notifica di interesse culturale (art. 7), con consequenziale limitazione alla somma di atti di uso e godimento liberi che è tipica della proprietà

¹¹ Cfr. *Natura ed effetti dell'imposizione dei vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 809-840, Relazione al Convegno di Sanremo, 8-10 dicembre 1961, 464-472, con riferimenti alla normativa sull'indennizzo in altri Stati.

immobiliare, hanno diritto all'indennizzo costituzionalmente previsto vertendosi in ipotesi di espropriazione di fatto.

Anni dopo la sent. Corte cost. n. 56 del 9 maggio 1968 Sandulli nega l'indennizzabilità dei «*beni immobili qualificati di bellezza naturale (che) hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una categoria che originariamente è di interesse pubblico, e l'amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa. Individua il bene che essenzialmente è soggetto al controllo amministrativo del suo uso, in modo che si fissi in esso il contrassegno giuridico espresso dalla sua natura e il bene assuma l'indice che ne rivela all'esterno le qualità; e in modo che sia specificata la maniera di incidenza di tali qualità sull'uso del bene medesimo*».

Poche parole ma precise, del genere di quegli scritti che si vorrebbero sempre incontrare, per il nitore del concetto che esprimono, nel corso di qualsiasi ricerca scientifica.

Conclude la sentenza (pres. Sandulli, rel. Fragali): «*che non vi sia garanzia costituzionale di un indennizzo per la limitazione implicata dall'indole del bene ... deriva dall'essere il regime paesistico dei diritti immobiliari del tutto estraneo alla materia dell'espropriazione per pubblico interesse quando corrisponde alle caratteristiche interiori di ciò che è oggetto di quei diritti, e dal costituire tale regime un complesso normativo che determina il modo di essere e di godere dei diritti stessi, legittimato dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione*».

Infine, il concetto di “paesaggio” riguarda una determinata parte di territorio, così com'è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni¹².

¹² Così nella Convenzione europea del paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000, cap. I, art. 1, lett. a, che presenta una formula discutibile, a sommosso avviso di chi scrive, soprattutto nell'ipotizzare un ruolo

Il prof. Iannello non condivide l'impostazione, improntata alla realtà del governo del territorio prima del codice del 2004, che ha visto Predieri, un giurista che ha offerto con il suo acume, l'infaticabile lavoro scientifico e la sua cultura cosmopolita, risultati preziosi al diritto pubblico, predicare l'inserimento del paesaggio all'interno dei piani regolatori generali in luogo degli appositi piani paesaggistici.

La contraddizione è però apparente, perché la presenza della regolazione urbanistica dell'intero territorio comunale comprende, senza affrontarli fino in fondo, i temi del paesaggio, quelli dell'ambiente, della tutela del suolo, della vincolazione idrogeologica, della pianificazione del regime delle acque, della prevenzione dalle alluvioni, del vincolo forestale, dei problemi e delle leggi della montagna, della circolazione dei mezzi meccanici aerei, funivie, seggiovie, ecc.

Predieri non nega rilevanza alla cura del paesaggio ma, avvicinandolo al piano urbanistico, tende a garantire la sua protezione, alla stregua di quella del verde, delle acque pubbliche del territorio comunale, ecc. (reso tuttavia più difficile proteggere il paesaggio, una volta accomunato a discipline ambientali e urbanistiche che presentino un alto grado di trasgressione da parte degli operatori che intendano ottenere il maggior risultato economico che sia possibile)¹³.

Il solo riflesso utile di una concezione che potremmo definire irriflessa è costituito dall'apertura del paesaggio a tutta la popolazione che di esso gode, permanentemente o di passaggio, mentre rimane irrisolta la questione della tutelabilità effettiva delle trasformazioni economicamente convenienti (una cinta di case costruite al limitare del bosco, la trasformazione di una vecchia casa colonica in casa-albergo sul colle leopardiano dell'Infinito, soprattutto con la previsione progettuale di scavi per la realizzazione di ambienti ricettivi sotterranei che offendeva la siepe) che ne avrebbe pregiudicato il valore poetico, storico e

attivo dell'uomo nella costruzione del paesaggio «*dall'azione di fattori naturali e/o umani*», dunque il paesaggio potrebbe risolversi in una serie di costruzioni cementizie in località prive di "bellezza" e presentarsi come paesaggio dei "palazzinari". Si rimuovono in tal modo secoli di cultura intorno alle originarie bellezze naturali.

¹³ Cfr. G. MORBIDELLI, *Alberto Predieri. Il giurista combattente*, Napoli, 2021; ID., *Il molteplice e rilevante contributo di Croce al processo costituente*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2021.

generalmente paesaggistico (si deve al Consiglio di Stato un intervento prudente, critico verso la motivazione inadeguata del parere negativo della Soprintendenza marchigiana, anzitutto contrario ai volumi sotterranei, inoltre responsabilmente sollecitatore di una nuova istruttoria e di una motivazione esaustiva)¹⁴.

Può concludersi su questo punto osservando che il percorso giuridico che ha condotto all'affrancamento del paesaggio da un malinteso ruolo ancillare rispetto alle altre "materie", quali l'urbanistica (ora "governo del territorio") e l'ambiente, è ricostruito, da una parte della dottrina, intorno al concetto di "bene-valore" autonomo tutelato dalla Costituzione, anche sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, che può ritenersi orientata in modo coerente, almeno fino alla non condivisibile prima sentenza sull'ILVA in sede di Taranto (Corte cost. n. 85/2013), quanto al rapporto tra tutela dell'ambiente (del paesaggio), diritto alla salute e diritto al lavoro, tutti e ciascuno considerati dalla Consulta diritti fondamentali costituzionalmente in pari misura tutelati¹⁵.

¹⁴ Il TAR marchigiano, con sentenza n. 425 del 6.6.2013, aveva accolto il ricorso della proprietaria del vecchio compendio immobiliare sito su una pendice del monte Tabor, il colle de *L'Infinito* leopardiano, riconoscendo un grave difetto di motivazione del parere negativo della Soprintendenza competente alla realizzazione della ristrutturazione, comprensiva di due ambienti sotterranei da ricavare mediante uno scavo, che confermavano la reale destinazione a casa-albergo dell'intervento apparentemente circoscritto, con conseguente offesa grave in prossimità della *siepe, che da tanta parte, dell'ultimo orizzonte il guardo esclude*.

Con sentenza n. 1418 del 24.3.2014, il Consiglio di Stato, Sez. VI respinge l'appello del Ministro per i beni e le attività culturali, cui si erano aggiunti Italia nostra onlus e FAI, riconoscendo il difetto di motivazione del parere negativo oggetto del contendere, garantendo, tuttavia, *margini di discrezionalità che ancora connotano l'ulteriore tratto dell'azione amministrativa. La Soprintendenza –conclude la Sezione VI– provvederà a riattivare, in collaborazione con il Comune di Recanati e con spirito di leale interlocuzione con la parte privata, il procedimento funzionale alla formulazione del prescritto parere, facendo in modo di ben evidenziare l'iter logico della sua definitiva espressione di volontà in ordine all'intervento, nei limiti delle sue attribuzioni e con l'esplicita e dettagliata indicazione delle condizioni alla cui ricorrenza il parere di compatibilità paesaggistica potrà essere rilasciato*.

Più che una nuova motivazione, l'Amministrazione ha risolto di sottoporre dal 2017 il sito ad uno speciale ulteriore vincolo a *Parco del Colle dell'Infinito*, sul monte Tabor (Recanati), con un investimento di 2 milioni di euro necessario per la tutela del territorio dal punto di vista paesaggistico. Interventi previsti sono quelli botanico-vegetazionali, idrologici e consolidativi del patrimonio storico architettonico. Si realizzano anche percorsi con illuminazione e videosorveglianza, tra i quali un sentiero che collega il monte Tabor, al Centro studi leopardiani, al Palazzo Leopardi e al luogo specifico di partenza della lirica struggente.

¹⁵ Osserva, infatti, A. ANGIULI, *Diritto e processo nella tutela del paesaggio. Percorso di una integrazione tra ordinamenti*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. II, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 1009 ss.: *Si tratta, infatti, dei profili di tutela di un bene-valore che negli anni '70 dello scorso secolo si riteneva esser una delle componenti dell'ambiente; che una corrente di pensiero pressoché coeva, attraverso la formula definitoria "forma e aspetto del territorio", tendeva a ricomprendere nel "governo globale del territorio"; e la cui autonomia concettuale, sul piano dei valori ancor prima che su quello*

4. C'è l'immagine del quadro naturale, individuato nella coscienza collettiva degli abitanti, che è facile vincolare e sottoporre alla sorveglianza del Comune e della Soprintendenza competenti per territorio e preservare in tal modo da ogni danno "da economia della distruzione/compromissione del paesaggio".

Ma gli ampi territori quasi disabitati, le città interamente costruite, le zone anche "degradate" dell'uomo, come si legge nella Convenzione di Firenze, non sono effettivamente proteggibili con un regime di vincolo che, altrimenti, dovrebbe necessariamente estendersi, senza eccezioni, a tutto il territorio nazionale.

Il ritorno al quadro di insieme, alla bellezza del territorio di crociana autorevole proposta, indica che le definizioni del tipo di quelle della Convenzione di Firenze, nel tendere alla onnicomprensività del concetto di paesaggio, ne precluderebbero il reale riconoscimento sociale e l'effettiva tutelabilità da intrusioni *damnosae*.

Infatti, il codice del beni culturali e del paesaggio vigente tutela, come osserva il prof. Iannello, *il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.*

organizzativo strenuamente difesa anche dalla Corte costituzionale, è ormai largamente affermata e riconosciuta. Nel percorso evolutivo, intriso di scelte di valore, che si caratterizza per il progressivo quanto netto affrancamento sul piano sistematico del "paesaggio" dall' "urbanistica" quale conseguenza della differente identità degli interessi pubblici sottesi alle rispettive "materie", la vicinanza concettuale all' "ambiente" è storicamente valsa ad attrarre quest'ultimo nell'alveo della rilevanza costituzionale: antecedentemente alla riforma di cui alla l. cost. 2001, n. 3, la interrelazione e talvolta compenetrazione tra "paesaggio" e "ambiente", mai pervenuta ad un'identificazione né ad una sovrapposizione mera tra le due realtà giuridiche, ha consentito, infatti, che la tutela costituzionale del paesaggio contemplata dall'art. 9 Cost. potesse esser riferita anche all'ambiente, in considerazione del carattere più ampio di quest'ultima nozione ritenuta per certi aspetti della prima ricomprensiva. Ma questa sorta di rapporto di inclusione o incorporazione, perpetuatosi anche allorché la tutela dell'ambiente è assunta al rango dell'espressa previsione costituzionale (art. 117, co. 2°, lett. s.) Cost., nel testo novellato dalla l. cost. 2001, n. 3), e talora emergente nella qualificazione del "paesaggio" in termini di "ambiente nel suo aspetto visivo" non ne ha compromesso l'autonoma identificazione del nucleo concettuale tipico, sulla base di caratteri propri, né depotenziato le prospettive di tutela.

Ma, per una prima linea di tendenza ispirata a criteri di maggiore razionalizzazione dei beni-valori sottesi alla dinamica propria delle interrelazioni tra poteri amministrativi ed iniziativa economica privata, si può fare riferimento a Corte cost. 7 febbraio 2018, n. 58.

Ma deve osservarsi che il codice presenta, coerentemente ai principi, gli oggetti della tutela paesaggistica, il cui riconoscimento conferma della necessità di individuare beni definiti, all'interno di una categoria totalizzante, quella della bellezza che mostra il volto amato della patria: art. 134 - «*Sono beni paesaggistici: gli immobili e le aree di cui all'articolo 136*» («a: *le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; b: le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici; c: le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze*»).

Tale descrizione generale richiede evidentemente una specifica *individuazione* da parte del Ministero della cultura mediante le procedure di dichiarazione di *notevole interesse pubblico*.

L'individuazione trova attuazione nell'esercizio di competenza di apposite Commissioni regionali istituite con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di interesse pubblico degli immobili di cui alle lett. a) e b) del co. 1 dell'art. 136, nonché delle **aree** ivi stesso indicate alle lett. c) e d) (i complessi di immobili con valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici) e le bellezze panoramiche e i belvedere accessibili al pubblico (così l'art. 137).

La proprietà privata del bene che presenta le suddette caratteristiche implica un complesso procedimento, anche garantista, che muove dall'iniziativa pubblica (Soprintendenze o Commissioni regionali), ammette le opposizioni (entro 80 giorni) del proprietario contro la segnalazione pervenutagli e si conclude con un'archiviazione ministeriale oppure con un decreto dichiarativo del notevole interesse culturale.

Infine, con l'art. 142 si individuano le aree tutelate per legge, trasferendo e migliorando il risalente disposto del decreto Galasso del 1984, annullato dal TAR del Lazio, in quanto privo di forza e valore di legge, pertanto non

giuridicamente idoneo ad incidere sulla proprietà privata in senso quasi ablatorio, ripreso pienamente l'anno successivo dal Parlamento e prim'ancora dal Governo con d.l. 27 giugno 1985 n. 312 (convertito in l. 1985 n. 431).

Sono questi i beni che, nella teoria sandulliana, sono proteggibili dalla Repubblica ed anzi devono essere tutelati e conservati per le generazioni future.

Quanto alla posizione di pensiero di Alberto Predieri, il prof. Iannello è molto ricco di considerazioni e soprattutto consente di ricostruire –con la chiarezza con la quale egli si esprime– la storia dell'invasione dell'urbanistica, dunque delle Regioni sul tema proprio del paesaggio.

Ritiene Iannello che la tesi di Predieri, sebbene mossa dall'intento di affermare la cogenza di alcuni valori costituzionali come l'immanenza dei fini sociali e dell'uguaglianza sostanziale, da fa valere attraverso le pianificazioni regionali viste come luogo prioritario della partecipazione dei cittadini, finisce per dare ragione alla profonda intuizione che ebbero Aldo Moro e Concetto Marchesi, che proposero in Costituente l'art. 29, poi diventato l'art. 9 del testo vigente, per evitare che la "raffica regionalista" coinvolgesse anche il patrimonio culturale.

Proprio Concetto Marchesi intervenne in Assemblea costituente il 30 aprile per motivare la sua proposta di inserire tale articolo, che era stato spinto, come affermerà in Assemblea, "dalla previsione che la raffica regionalistica avrebbe investito anche questo campo delicato del nostro patrimonio nazionale".

Cita anche di passaggio gli artt. 80 ss. del 616/1977 che in qualche modo hanno purtroppo confermato la posizione di confusione tra paesaggio ed urbanistica, cioè la necessità di inverare la tutela del paesaggio soltanto mediante il piano regolatore urbanistico, ma tutto questo piano argomentativo non è stato mai stato accolto, per buona ventura, dalla Corte costituzionale.

Anche la stessa tesi di Giannini che identifica ambiente con urbanistica, non il paesaggio ma l'ambiente, non regge perché il giudice delle leggi ha sempre distinto le nozioni di urbanistica da una parte e di paesaggio dall'altra.

La sentenza con cui la Corte costituzionale ha ritenuto la piena compatibilità costituzionale della legge Galasso con la Costituzione è una delle prime importanti pietre della giurisprudenza costituzionale sul paesaggio.

Dice Iannello, e dice benissimo, segno della cultura giuridica, l'idea di paesaggio frutto della tradizione liberale è sempre rimasta viva.

Più esattamente, riporta l'A., la pianificazione paesaggistica secondo la Consulta si differenzia da quella urbanistica, questo è molto chiaro, essendo volta a garantire la primarietà del valore estetico culturale e l'esigenza di una sua piena e pronta realizzazione.

Un esempio potremmo indurci ad addurre con riferimento all'art. 146, co. 6 del codice dei beni culturali e del paesaggio (2004 n. 42 s.m.i.) che, nel disciplinare il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, consente alla Regione, organo competente, di delegare l'esercizio del delicato potere in questione ad enti parco o ai Comuni, purché gli enti destinatari della delega *dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche* nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

Quindi siamo lontani da tutta la strumentazione dell'urbanistica in senso generale, e siamo invece di fronte ad un valore che richiede quel trattamento completamente speciale che esiste nel nostro sistema, anzi con il cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio può dirsi cessata l'incertezza e soprattutto è cessato ogni aspetto non chiaro perché la norma dell'art. 9, anche nella nuova versione che si deve alla legge costituzionale del 2022, sicuramente è fonte di certezza dell'impegno della Repubblica nella tutela del paesaggio.

Del resto, il paesaggio va sempre oltre la forma perché integra un contenuto che non solo non può essere subordinato agli interessi economici, quelli che in definitiva governano –o concorrono in misura determinante a governare– le scelte quando sono urbanistiche in senso stretto, ma è inoltre di grande valore la rappresentazione materiale e visibile della Patria che torna ancora una volta.

Anzi l'A. propone un esempio: *il volto di ciascuno di noi esprime la nostra individuale identità, su questo non c'è dubbio, e allo stesso modo il paesaggio inteso come volto della Patria, quindi di tutti noi collettivamente, esprime la nostra*

identità culturale, alla quale partecipano tutti coloro che indipendentemente dalla nazionalità si sentano eredi anche della nostra cultura, perché la cultura è sempre stato un valore universale che appartiene all'intera umanità.

D'altra parte si può osservare che gli strumenti amministrativi e di tipo organizzativo ci sono in tutte le parti del mondo: c'è l'esempio delle Università che appunto hanno una struttura culturale che non sopporta alcuna riduzione ad un territorio, ad una serie di interessi, che sono ovviamente meritevoli in qualsiasi momento della piena considerazione, ma proprio l'Università è fatta in modo da aprire la propria ricerca scientifica al di fuori dei confini nazionali, nell'assimilazione e comparazione di altre culture che sono anche assai distanti da quella nazionale.

Dunque, il volto non è una vuota forma da riempire, dice Iannello, *ma la più alta espressione dell'identità di ogni individuo, i suoi tratti, i suoi caratteri specifici, le sue espressioni, i suoi colori, le sfumature che custodiscono l'identità di ciascuno di noi come si è venuta formando attraverso gli anni, recando anche le tracce dei più importanti avvenimenti delle esistenze individuali.*

5. Di interesse è la ricostruzione per così dire storica dello sviluppo della nozione di paesaggio, che effettivamente è già presente nella legge Rava del 16 luglio 1905 n. 411¹⁶, la prima legge che normalmente viene richiamata in dottrina come legge che si occupa dell'aspetto tipico del paesaggio, anche se limitata addirittura alla conservazione della sola pineta di Ravenna, che ha, com'è noto, forza storica senza precedenti ed è un'espressione naturale anch'essa senza precedenti nella bellezza della vicinanza al mare e alla foce del Po, con un sistema paesaggistico straordinario.

Anche Benedetto Croce nel 1920, nella sua Relazione alla legge che fu poi approvata nel 1922, come abbiamo visto, fa riferimento alla pineta di Ravenna, praticamente valorizzando questa tradizione dei beni destinatari di

¹⁶ Dopo il decreto del cardinal Pacca.

tutela secondo cui dovessero essere tali anche le cose dotate di un legame particolare con la storia civile e letteraria.

In questo senso la legge Croce, con la definizione più ampia e tecnicamente perfetta di una realtà “difficile” da definire come il Paesaggio prevede che *«sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche»*.

A questo testo normativo è sempre stata riconosciuta grande rilevanza perché esso è dedicato espressamente alla conservazione e alla tutela dei beni paesaggistici, scelta rara quanto lungimirante, rara perché non attuale in questi temi e lungimirante perché effettivamente arriviamo a sentirci dire dalla Corte costituzionale –almeno in un primo tempo– e poi anche dalla giurisprudenza amministrativa che la tutela del paesaggio è il primo valore dell’ordinamento che deve essere rispettato a qualunque costo.

Successivamente questa affermazione di primo posto e secondo posto è stata superata perché la Consulta si è resa conto che sono troppi gli assoluti ed inviolabili diritti fondamentali che devono essere in qualche modo considerati, quindi ha stabilito che non ci può essere un diritto che fagocita l’altro, ma tutte queste situazioni di eccezionale valore democratico da una parte e contenutisticamente raro nella bellezza dall’altra devono essere tutte considerate allo stesso livello.

Oltre alla bellezza, quindi al paesaggio, bisogna considerare allo stesso livello la tutela dell’ambiente e quella della salute: nessuna di queste tutele può superare l’altra, perché non è questo lo scopo dell’ordinamento, ma tutte insieme saranno sempre oggetto della stessa quantità di tutela, questo è lo stato dell’arte.

Non si trascuri che l’episodio del trasferimento in legge del decreto Galasso, che si verificò nel Parlamento italiano nel 1985, ha consentito di finalmente riconoscere in tutta Italia le zone certamente meritevoli di una obbligatoria tutela, senza bisogno di ulteriori individuazioni dei singoli beni.

Il decreto del sottosegretario del Ministero dei beni culturali del 21 settembre 1984 (G.U. 26 settembre 1984, n. 265) aveva sottoposto a tutela i tratti morfologici costitutivi del Paese: le montagne, le coste, le rive dei fiumi, le zone gravate da usi civici e così via¹⁷.

A questo punto è necessario occuparsi del vigente Codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42), come fa il prof. Iannello: e appunto dell'art. 131, che eredita in qualche modo la lunga elaborazione del concetto stesso di paesaggio, che si può dire avviato mediante la Relazione alla legge Croce con qualche spunto nelle normative precedenti (abbiamo citato anche il paesaggio limitato per legge alla pineta di Ravenna).

Secondo la norma di cui all'art. 131, per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

Ora questa presenza dell'uomo che si aggiunge ai fattori naturali, cioè dell'uomo autore del paesaggio, di una parte o di un settore del paesaggio, va in qualche modo inverata e spiegata, perché si intende che si tratti di interventi tante volte indispensabili: si pensi soltanto alla rigenerazione di un bosco che ha preso fuoco e che appunto richiede l'intervento umano per essere ripreso e possa rinascere come bosco, come luogo magnifico di offerta di bellezza e di salute per l'umanità; o al crollo di una diga che provoca alterazione al paesaggio vallivo e postula un intervento umano di rigenerazione di quel paesaggio.

Tuttavia, queste che ho esemplificato sono attività umane che non hanno rilievo generale, verificandosi soltanto episodicamente.

¹⁷ Il d.m., che s'intitola «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici», integra gli «elenchi delle bellezze naturali e d'insieme di cui ai punti 1, 3 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497».

Si procede anche ad una necessaria sub-individuazione, in cinque casi su otto, dei beni vincolati perché dichiarati di notevole interesse pubblico: «a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua classificabili pubblici ai sensi del testo unico sulle acque dell'11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative ripe per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1800 metri sul livello del mare; (...) f) i parchi e le riserve, nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi» (Buffer).

Esse possono essere talvolta numerose, ma sempre episodiche, cioè non è con la nuova piantumazione e la rigenerazione che si fa il paesaggio, il paesaggio è identificato e resta nella natura.

Certo si dice anche che c'è un paesaggio creato proprio dall'uomo e questo evidentemente richiama il concetto di architettura.

6. Si tratta di una seconda visione, che lascia un momento di indeterminatezza perché, mentre la natura è quella, l'architettura è per esempio una linea di case piccole o grandi ma sempre studiate in modo da non tradire il paesaggio e anzi volutamente accrescere la bellezza e l'interesse per il paesaggio.

È un'ipotesi ammissibile: in fondo l'architettura, come arte storica, certamente non ha *danneggiato* il paesaggio, non possiamo dire che l'attuale complesso monumentale di San Michele lungo il Tevere sia stata una costruzione che tendeva ad occupare la vista del Tevere e quindi danneggiare il paesaggio, quando poi invece il bel San Michele, come dice il poeta, è una realtà urbana assolutamente preziosa, bellissima nella sua linea barocca, sovrapposta ad una costruzione più antica di secoli, che ha indotto addirittura il Ministero per i beni culturali e ambientali ad insediarsi con quattro Direzioni generali, il celebre Istituto centrale per il restauro, la Soprintendenza speciale di Roma ed altri uffici presso questo grande fabbricato (salvo che per il Gabinetto del Ministro), lo Stato avendolo acquistato nel 1969, restaurato *in toto* (i grandi architetti Carlo Fontana, Mattia De Rossi ed altri cinque hanno costruito e "rifatto" quel capolavoro lungo il Tevere).

Quindi se la presenza dell'uomo non provoca deviazioni, si deve ammettere in via di principio che l'uomo può esprimere valori paesaggistici, valori di cultura umanistica che sono certamente preziosi.

Le facciate delle cattedrali pugliesi e le facciate delle chiese di tutti i nostri Comuni d'Italia presentano maestose e stupende bellezze.

Esse fanno parte del rispettivo paesaggio, del paesaggio di tutto il mondo perché è evidente che sono opere dell'uomo che ha voluto realizzare bellezza la

forma di ciò che era la sostanza, mediante attività architettoniche spinte dall'idea e dalla volontà di dare un contributo speciale proprio alla sostanza, in questo caso ad un'opera religiosa, alla dimostrazione della fede di quella comunità.

Ostacolano la vista di quello che c'era prima, certo, ma migliorano la situazione nella misura in cui non si tratti di monumenti affastellati gli uni agli altri, ma siano sapientemente dosati in tutte le città: si pensi a Venezia, Roma, Firenze, Napoli, Milano, Torino, Bologna, Pisa, Palermo, Bari, Mantova, Padova, Ravenna e tante altre città, oltre i celebri borghi medioevali italiani, dove c'è indubbiamente ricchezza di queste opere dell'uomo e che però non hanno certamente da fare altro che vantarsi di avere ereditato una tendenza alla protezione e all'incremento di un paesaggio vero e proprio anche se è fatto dall'uomo, ma è un paesaggio speciale.

Poi c'è l'architettura nuova, che potrebbe darci –se pur non sempre, anzi– quello che ci ha dato l'architettura antica...

Faccio un paio di nomi: Pier Luigi Nervi (cintura di Genova, Sala di ricevimento popolare per il Papa in Vaticano) e Renzo Piano non sono semplicemente architetti, sono artisti e certamente abbiamo molti artisti nel settore in Italia, in Francia, in Spagna, in tanti Stati europei e americani, dove operano architetti che hanno il desiderio di dare al paesaggio una forma umana nella misura in cui essa non sia totalizzante, ma sia soltanto un punto nevralgico di bellezza concentrata che appunto risponda all'esigenza di esprimere con la forma un contenuto che è umano, dell'abitare nel bello e nell'utile (con il risparmio energetico nelle strutture), oppure una fede religiosa per una cattedrale, oppure una cultura particolare, come il *Centre Pompidou* di Parigi, opera d'arte dell'arch. Renzo Piano (che è un capolavoro, inizialmente contestato in quanto moderno rispetto al suo *environnement*, ma ormai lodato ed osannato da tutti i parigini, dai turisti e da tutte le autorità di cultura francesi che sono felici di aver ricevuto questo contributo artistico di bellezza inserito nel tessuto urbano sette e ottocentesco di Parigi); infine milioni, ormai, di opere pubbliche civili, ponti, palazzi sontuosi di antica fattura, di uso governativo, requisiti alla chiesa per le

leggi eversive garibaldine (Quirinale, Convento di San Domenico a Bari, attuale Prefettura, ecc.).

Quindi vedrei la giustificazione della presenza dell'uomo nel Paesaggio, sono molto cauto nell'ammetterlo, ma sono altrettanto convinto che è necessario ammetterlo a livello di principio; e che sia anche una sfida per tutta l'umanità non dimenticare che va migliorato il paesaggio quando c'è bisogno di migliorarlo, o comunque quando si può arricchirlo senza un'apprezzabile riduzione di spazio, di luce e di aria che deve liberamente circolare, perché questi sono i problemi quando si costruisce e si toglie qualche cosa alla circolazione dell'aria, mentre l'area trasformata (il suolo) e il suo idoneo intorno devono essere sempre il più possibile liberi.

Per queste ragioni una rappresentazione materiale ma bella e visibile anche se non naturale, di quella che deve definirsi identità nazionale anche dopo la costruzione architettonicamente "bella", va accolta nel paesaggio nazionale.

In realtà, l'autonomia concettuale del paesaggio risulta rafforzata, come si è osservato in dottrina, *se si ritengano qualificanti ed assorbenti, ai fini della ricostruzione sistematica della nozione corrispondente, le connotazioni culturali del paesaggio che ne valorizzano l'aspetto del territorio attinente al fattore identitario espresso da quest'ultimo. Il paesaggio assume per tal via la configurazione di vera e propria "sembianza" di quegli aspetti del territorio che racchiudono in sé, attraverso una formula suggestiva e particolarmente efficace, la memoria storica di una popolazione ed i suoi caratteri attuali intranei e distintivi, suscettibili di rapportarsi alla sua evoluzione, ma non di esserne stravolti nell'essenza*¹⁸.

7. Va osservato che, con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, la pianificazione paesaggistica riguarda tutto il territorio di ciascuna Regione, ma essa deve essere realizzata congiuntamente tra Ministero e Regioni: e questa è una delle prove dell'importanza che nel nostro Paese tutte le autorità, nonostante

¹⁸ Cfr. A. ANGIULI, *Diritto e processo nella tutela del paesaggio. Percorso di una integrazione tra ordinamenti*, cit., 1011 ss.

le gelosie e le visioni molte volte non lungimiranti, hanno invece in questo caso espresso per il paesaggio: non si può lasciare il paesaggio soltanto alle Regioni e ai Comuni, come non si può lasciarlo soltanto ad un Ministero, ma deve funzionare una collaborazione responsabile, veramente attiva e in qualche modo preziosa di due livelli di esperienze amministrative e del territorio e della cultura, come quelle che possono trovarsi nella costituzione stessa di un Ministero per la cultura e di un Regione che è vicina al territorio e che conosce forse meglio di chiunque quella che è la scelta paesaggistica da offrire a questo territorio, già di per sé considerato nella sua bellezza, quindi come un bene paesaggistico.

È indubbiamente importante questo aspetto che il Codice offre.

A questo punto nessuna meraviglia se si attui un rapporto virtuoso tra la pianificazione paesaggistica, che va rispettata, e quella urbanistica, che deve rispettare la precedente pianificazione statale-regionale del paesaggio: se non fosse così, si farebbe luogo a sforzi inutili nel custodire il paesaggio¹⁹.

Non può accadere diversamente, perché in opposta ipotesi l'individuazione della bellezza del paesaggio non sarebbe possibile perché essa verrebbe indubbiamente superata dalla somma degli interessi che rappresentano una coerente stesura di un piano regolatore urbanistico, che deve appunto rispettare le esigenze particolari di una determinata popolazione, che ha invece bisogno di ospedali, scuole, verde pubblico, sempre più sofisticati servizi per la residenza, epperò anche di abitazioni che non costino molto e quindi di edilizia residenziale pubblica, che di solito, dovendo rispettare limiti economici di legge nella sua costruzione, non è agevole classificare come opera paesaggistica, se non quando una parata di case simili mantenga una linea stilistica ed usi materiali di costruzione idonei alla qualificazione di bellezza paesaggistica che, nella modestia della linea, perviene ad un determinato grado di bellezza.

¹⁹ Cfr. su ciò le preziose osservazioni di G. SEVERINI, *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 1/2019, che, dopo aver illustrato la "comune cultura europea" per il paesaggio e le bellezze naturali, commenta il *lungo silenzio* dalle leggi Croce del 1922 e Bottai del 1939 e dall'art. 9 Cost.; e finalmente gli interventi di Sandulli e Predieri, che *rompono il ghiaccio* ed aprono un assai utile confronto che impegna la giustizia, la Consulta, la politica e tutti i cittadini al rispetto del paesaggio come valore fondamentale nazionale, bene foriero di utilità generale diffuso in tutta la comunità affidato alla tutela della Repubblica dalle "ferite" degli interessi egoisti secondo i principi generali della Costituzione.

Quindi è chiaro che il principio è –per così dire– di acciaio inossidabile: deve prevalere la tutela paesaggistica secondo quelle tipizzazioni che abbiamo visto poco sopra rispetto alla tutela degli interessi economici coinvolti nel piano regolatore generale.

Per questo motivo il Ministero e la Regione concordano un piano che è di grado superiore, perché il Comune non lo subisce in quanto può, ovviamente, fare le sue osservazioni e difendere alcuni principi che spesso trovano riconoscimento nella collaborazione con lo Stato: siamo in un procedimento, in contraddittorio, assolutamente degno di uno Stato democratico che raccoglie le opinioni le esigenze che sono proprie dei singoli cittadini, espresse almeno a livello comunale; però una volta che la volontà e l'apprezzamento delle due autorità responsabili, lo Stato e la Regione, siano state acquisite, anche in considerazione degli interventi di contributi comunali, provinciali o delle città metropolitane, chiaramente si potrà tranquillamente imporre una serie di vincoli, che, com'è noto, non sono assolutamente indennizzabili nonostante la contrarietà rispetto a questa limitazione dei poteri del proprietario derivante dal vincolo paesaggistico, che è manifestata talvolta dalla dottrina.

Ultimamente da parte del Capo di gabinetto del Ministero della cultura è stato espresso il desiderio di vedere affermato il principio dell'indennizzabilità di tutto ciò che, per effetto dell'intervento amministrativo, vincola la proprietà privata, fino al punto di praticamente esautorarla: è vero che si può chiedere qualunque autorizzazione alla Soprintendenza, ma la Soprintendenza dirà di no tutte le volte che questa attività che si chiede di realizzare sia minimamente dannosa, anche in misura lieve, per il paesaggio.

Quindi il compito della Soprintendenza non è incrementativo, non è positivo e negativo, anche se l'ordinamento vuole che la Soprintendenza dica, in caso di diniego di autorizzazione, come si deve fare per ottenerla, ma questo non è in concreto accaduto, se non assai raramente.

L'ordinamento spinge verso una possibilità di risolvere un problema, ad esempio, di una famiglia che voglia capire come agire nel territorio per ottenere una ristrutturazione o un restauro che presenti anche alcuni elementi di

ampliamento della precedente superficie e soprattutto delle volumetrie perché la famiglia è aumentata.

E tutto questo sarebbe assolutamente conciliabile con le norme urbanistiche, perché la possibilità è offerta da quell'ordinamento di settore: ma se questo programma incida sulle previsioni paesaggistiche, cioè sulla bellezza particolare o sulle offerte di cultura che vengono dal paesaggio, esso non si potrà realizzare, si dovrà rinunciare a quella trasformazione, anche se limitata, e cercare una soluzione diversa in altra zona dove non c'è nessun motivo per vincolare e non vi sono in effetti vincoli paesaggistici.

Questa è retrospettiva alquanto scontata, perché è evidente che altrimenti si farebbe il lavoro di Sisifo: arrivati alla vetta del colle, cioè alla conclusione del procedimento, si tornerebbe indietro perché la prassi e qualche volta una norma di legge regionale potrebbe effettivamente autorizzare senza molta considerazione una lesione del paesaggio per il motivo che è necessario abitare o mettere lì e soltanto lì un ospedale, una strada a doppia corsia o persino una lottizzazione progettata con una notevole realizzazione di opere di pubblico interesse, come tutta l'urbanizzazione secondaria, alcune urbanizzazioni primarie, dunque mediante una proposta privata che, per un Comune ed una Regione dediti allo "sviluppo" della rispettiva comunità, sembra rappresentare sul piano concreto un'occasione di buona amministrazione anche se esclude la veduta del paesaggio nel quale sorge e ne compromette il valore e la fruizione pubblica²⁰.

²⁰ Il Convegno di Capri, assai frequentato da esperti e politici del 1922 in vista della definitiva approvazione della legge Croce, fu preceduto da un "Manifesto per la bellezza di Capri", che valutava «l'architettura paesana dell'isola»: «Liberate nel sogno eppure manifeste sono queste case cubiche, inserite nel dolce moto del piano e del monte» (cfr. E. CERIO, *L'architettura rurale della Contrada delle sirene*, in *Il convegno del paesaggio*, Capri, ediz. La Conchiglia, 1993, citato da Carlo Iannello, p. 26-27 e 52-53).

Analoga iniziativa ebbe luogo per le leggi Bottai del 1939, perché l'anno precedente si tenne un Convegno di Sovrintendenti: anche qui si disse che «il paesaggio da tutelare non è soltanto quello che offre la natura indomita e vergine nelle solitudini alpestri o negli illimitati orizzonti marini, ma in tutto il paesaggio d'Italia, con i segni del lavoro umano, con le sue reti di strade, con i suoi paesi, le sue opere di bonifica e di sfruttamento agricolo industriale, con le sue zone apriche o desertiche, con la sua montagna e il suo mare. Ogni limitazione in quest'opera di tutela sarebbe, più che un errore, un disconoscimento irrimediabile dell'altissimo valore educativo che la presenza costante della natura assume nella moralità stessa del lavoro umano. A necessario completamento di questa affermazione dell'illimitata estensione

Nel concludere la sua accurata ricerca, il prof. Iannello censura la scelta del Parlamento contenuta nella l.c. 2022 n. 1 di introdurre *la tutela ambientale nel medesimo articolo che i Costituenti avevano scritto per proteggere il paesaggio, cioè una delle manifestazioni della cultura in quanto espressiva dell'identità nazionale.*

Osserva Iannello che l'art. 9 Cost. *già inglobava la tutela dell'ambiente e che la modifica presenta un chiaro scopo politico, quello di eliminare ogni ostacolo alla piena diffusione delle tecnologie prodotte dal potentissimo settore della green economy presenti in ogni capitolo del PNRR*²¹.

La conclusione, in realtà collegata a ciò che avviene da qualche tempo contro il paesaggio, suscita riflessioni sul modo di proporre una più proporzionata convivenza tra le due tutele, quella dell'ambiente, che è densa di socialità ma anche di affari industriali, e quella del paesaggio, che resta il luogo, il concetto più rilevante per la qualità della vita che può svolgersi nel giardino d'Italia.

prof. Vincenzo Caputi Jambrenghi

professore emerito di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

dell'oggetto della tutela paesistica ricordo subito quanto dichiarato circa l'impossibilità di far coincidere il concetto di tutela e quello di conservazione: nessuno può ragionevolmente proporsi di conservare inalterato l'aspetto del paesaggio italiano, di interrompere ad un tratto quel processo di modificazione che dura da secoli» (cfr. M. LAZZARI, Il nostro paesaggio, in V. Capezzuto (a cura di), Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta, Roma, IPZS, 2001, Tomo I, 503 ss.).

²¹ *Un paese scriteriatamente disseminato di pale eoliche e di pannelli fotovoltaici, in cui siano irrimediabilmente compromessi i valori culturali, avrebbe definitivamente bruciato quel libro cui si riferiva Argan, privato le future generazioni del bene più prezioso: la nostra cultura, che è un valore universale, appartenente a tutta l'umanità, anche a coloro che nel nostro paese non sono (ancora) nati. Che senso ha tutelare la vita biologica a danno dell'umanità?*

Conclude Iannello, spetterà adesso alla Consulta richiamare con forza questa tradizione culturale per evitare che il nostro stato, che Ruini in Assemblea Costituente definì, proprio commentando l'art. 9, Stato di cultura, attenti a questo valore fondante. Il compito non sarà facile, ma è sorretto dalla tradizione culturale e giuridica liberale e repubblicana nonché da inossidabili ragioni di carattere logico.