

PAOLO CARPENTIERI  
Presidente del TAR Emilia-Romagna - Bologna

## **IL CONCETTO GIURIDICO DI “PAESAGGIO” TRA GOVERNO DEL TERRITORIO E AMBIENTE\***

*\*Prolusione in occasione dell'inaugurazione dell'A.A. 2023-2024  
SPISA Università di Bologna, 5 aprile 2024*

**SOMMARIO:** 1. Premessa (alcuni dati di partenza) - 2. La “polisemia” del concetto di paesaggio - 3. La specificità della nozione giuridica di paesaggio - 4. Le “distinzioni” di Giannini e la visione “olistica” di Predieri - 5. La definizione di “paesaggio” nel codice del 2004 - 6. Perché è preferibile l'approccio della distinzione dei concetti e della differenziazione delle competenze - 7. Uno sguardo retrospettivo sugli ultimi decenni del Novecento: la progressiva perdita di specificità della nozione giuridica di “paesaggio” - 8. La matrice neopositivistica e anti-idealistica che accomuna la visione pan-urbanistica e la tutela dell'ambiente-ecosfera - 9. L'essenza estetica della nozione di “paesaggio” - 10. Sintesi, non contrapposizione, tra le diverse idee di “paesaggio” (il paesaggio “a strati”) - 11. Democratizzare il “paesaggio”? - 12. Un ritorno a Croce? Riflessi attuali sul regime della tutela del paesaggio - 13. Conclusioni.

### **1. Premessa (alcuni dati di partenza).**

Il quadro normativo di riferimento, che costituisce naturalmente il dato di partenza per questa nostra discussione sul concetto giuridico di “paesaggio”, è costituito dai seguenti atti (non solo) normativi (qui indicati in un ordine cronologico):

- la legge “Croce” 11 giugno 1922, n. 778, *Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*, che sottoponeva “a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale e della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria”, nonché “le bellezze panoramiche”;

- le leggi istitutive dei primi parchi nazionali (il regio decreto-legge 3 dicembre 1922, n. 1584, recante *Costituzione di un «parco nazionale» presso il gruppo del «Gran Paradiso» nelle Alpi Graie*, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, il cui art. 1 enuncia la seguente finalità: “Allo scopo di conservare la fauna e la flora e di preservarne le speciali formazioni geologiche, **nonché la bellezza del paesaggio**, sono dichiarati «Parco Nazionale» i terreni compresi nell'attuale riserva di caccia del Gran Paradiso, i cui confini sono quelli indicati nella carta annessa al presente decreto”<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Le successive leggi istitutive del Parco Nazionale d'Abruzzo (regio decreto-legge 11 gennaio 1923, n. 257, sostituito dalla legge di conversione 12 luglio 1923, n. 1511), del Parco nazionale del Circeo (legge 25 gennaio

- la legge “Bottai” 29 giugno 1939, n. 1497, recante *Protezione delle bellezze naturali*, che assoggettava a tutela “*a causa del loro notevole interesse pubblico: 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze*” (da richiamare altresì l’annesso regolamento attuativo, il r.d. 3 giugno 1940, n. 1357);

- l’art. 9 della Costituzione, nei suoi due commi originari, che prevede che “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”;

- la dichiarazione XXXIX della relazione finale della Commissione Franceschini istituita con la legge n. 310 del 26 aprile 1964, che ha introdotto la nozione di «beni culturali-ambientali», intesi come “*le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall’opera dell’uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà*”<sup>2</sup>;

- la Carta di Gubbio (Dichiarazione finale approvata a conclusione del Convegno nazionale per la salvaguardia e il risanamento dei centri storici di Gubbio del 17-19 settembre 1960, cui si riconnette anche la Dichiarazione XL della Commissione Franceschini), che considera i centri storici nel loro insieme unitario quali organismi complessi espressione dei caratteri identitari della storia e della cultura urbana;

- le disposizioni urbanistiche introduttive della nozione dei così detti “beni culturali urbanistici”<sup>3</sup> (la legge 19 novembre 1968, n. 1187 che ha integrato i contenuti del PRG previsti dall’art. 7 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, includendovi i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico; l’art. 3 della legge “ponte” 6 agosto 1967, n. 765, che ha esteso il potere di modifica dell’autorità di controllo anche ai profili di tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed

---

1934 n. 285), del Parco nazionale dello Stelvio (legge 24 aprile 1935, n. 740) contengono tutte (più o meno) la stessa formula: conservare la fauna e la flora e di preservarne le speciali formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio. È da ricordare che l’art. 5 della legge n. 349 del 1986 attribuì questo settore alla competenza del neonato Ministero dell’ambiente, sottraendola a quella del Ministero dell’agricoltura e delle foreste.

<sup>2</sup> *Relazione* della commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 119, nonché nel volume *Per la salvezza dei beni culturali*, Roma, 1967.

<sup>3</sup> A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm.*, n. 4 del 2022, 995 ss.

archeologici; il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, attuativo dell'art. 17 della legge “ponte” del 1967, che ha introdotto le *Zone territoriali omogenee*, e, tra di esse, nella lettera “A”, le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi<sup>4</sup>. Naturalmente questi “vincoli morfologici”, pur in qualche modo concorrendo alla tutela, hanno natura ed effetti giuridici affatto diversi dai vincoli paesaggistici statali);

- la legge “Galasso” del 1985 (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431), che si è posta a metà strada tra la concezione vincolistica tradizionale e la visione, da un lato, urbanistica (con la previsione dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986) e, dall’altro, “ambientale” (insista nella sottoposizione a tutela di intere aree definite secondo un criterio ambientale, morfologico-geografico);

- la legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991 n. 394, adottata in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione, che include tra le finalità perseguite [art. 1, comma 3), lettera b)] l’applicazione “*di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali*”;

- il testo unico compilativo del 1999 (decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante il *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*);

- la Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall’Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, per la quale tutto il territorio è paesaggio, *sia*

---

<sup>4</sup> Riguardo ai vincoli così detti “morfologici” di piano regolatore, che sono qualcosa di più dei vincoli meramente “ricognitivi” (che si limitano a registrare e recepire nella strumentazione urbanistica i vincoli statali), la giurisprudenza ha chiarito che è possibile una tutela aggiuntiva regionale su un bene già sottoposto a vincolo di tutela statale, che può “doppiare” ed allargare le prescrizioni di tutela, ma ha escluso la possibilità di vincolare un bene che non sia già stato sottoposto a vincolo dalla competente Autorità centrale (o che, addirittura, l’Autorità centrale abbia già ritenuto di non dovere sottoporre a vincolo). Si vedano Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710 sul nuovo piano regolatore di Cortina d’Ampezzo, che ha chiarito la valenza anche “ambientale” delle zonizzazioni di piano, ma già le precedenti sez. IV, 1 ottobre 1997, n. 1059, 10 febbraio 2000, n. 721 e 8 maggio 2000, n. 2639. Cfr. in tema le più recenti pronunce Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 2022, n. 2240 (di conferma di Tar Veneto, sez. II, n. 789 del 3 settembre 2020) e sez. IV, 3 gennaio 2023, n. 100 (tutte le sentenze del Giudice amministrativo richiamate in questo scritto sono liberamente consultabili sul sito della Giustizia amministrativa, al link “*Decisioni e pareri*”).

*i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati, e che ha introdotto l'idea del paesaggio "identitario";*

- l'Accordo tra il Ministero e le Regioni sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio sancito nella Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2001;

- i nuovi conferimenti di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali di fine anni '90 del secolo scorso (la legge n. 59 del 1997 e il decreto legislativo n. 112 del 1998), che collocavano la materia paesaggistica nella Sezione II (*Urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali*) del Titolo III (*Territorio ambiente e infrastrutture*), mentre la materia dei *Beni e attività culturali* era collocati nel Titolo IV dedicato ai *Servizi alla persona e alla comunità*.

- la riforma del titolo V della Costituzione introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha definito la competenza normativa statale [art. 117, comma 2, lettera s)] per la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* e la competenza concorrente Stato-Regioni (art. 117, comma 3) per la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* (termini e concetti mutuati dalle riforme così dette "Bassanini", di cui alla legge a legge 15 marzo 1997, n. 59 e al decreto legislativo attuativo n. 112 del 1998);

- il codice vigente del 2004 (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*), come modificato dai due decreti correttivi e integrativi del 2006 e del 2008 (decreti legislativi, relativi alla Parte III del codice, 24 marzo 2006, n. 157 e 26 marzo 2008, n. 63). Il codice del 2004, in linea con l'art. 9, secondo comma, della Costituzione e secondo la tradizione delle leggi "gemelle" del 1939 – la n. 1497 sulle bellezze naturali e la n. 1089 sulle cose d'arte -, ha chiarito (nell'art. 2, *Patrimonio culturale*) che "*Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*"<sup>5</sup>.

Punto di partenza per queste riflessioni è inoltre la comune narrazione secondo cui si è passati, nella seconda metà del Novecento, dalla visione idealistico-crociana, di tipo estetico-vedutistico, limitata alla tutela elitaria di poche aree di notevole bellezza, dichiarate di notevole interesse pubblico e sottoposte a tutela, a una visione più ampia e moderna di

---

<sup>5</sup> Per un primo approfondimento è sufficiente la consultazione dei vari commentari editi dopo l'entrata in vigore del codice del 2004 (si vedano, tra gli altri, la terza edizione del commentario a cura di M.A. SANDULLI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, con ivi completi rinvii bibliografici, nonché l'ottima sintesi contenuta nella parte dedicata al paesaggio - cap. V, a cura di Giuseppe PIPERATA - del volume di C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA e G. SCIULLO *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2020). Sulla Convenzione europea si vedano G. F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007, e D. M. TRAINA, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in *Federalismi.it*, n. 30/2020, 4 novembre 2020.

paesaggio, di tipo storico-sociale, estesa a ricomprendere l'intero territorio in una considerazione integrata e unitaria; dai vincoli sui "beni paesaggistici" ai piani estesi a considerare tutto il "paesaggio".

Su queste, minime, premesse, è quindi possibile andare ad approfondire la *genealogia* della nozione giuridica di "paesaggio" nei suoi più recenti sviluppi.

## 2. La "polisemia" del concetto di *paesaggio*.

La nozione giuridica di "paesaggio" è la punta di un iceberg. È l'epifenomeno che emerge da una sottostante realtà culturale molto complessa.

Si parla condivisibilmente di "polisemia" della nozione di paesaggio. Sul piano meta-giuridico (o pre-giuridico) la nozione è frutto dell'intreccio degli apporti di diverse discipline o campi del sapere non giuridici, sia tecnico-scientifici sia, e soprattutto, appartenenti alle così dette scienze comprendenti dello spirito, o scienze umane, o sociali<sup>6</sup>.

Può essere sufficiente, per farsi una prima idea di questa ampia varietà di punti di vista e di prospettive che convergono alla formazione di questa nozione complessa di "paesaggio", dare uno sguardo a un contributo di sintesi molto efficace sotto questo profilo: mi riferisco al volumetto di Carlo Tosco, *Il paesaggio come storia*<sup>7</sup>, che ripercorre un po' la genealogia della nozione di paesaggio nella storia, a partire dalla pittura murale e dalla cultura dei giardini di età romana fino al Rinascimento italiano, per poi indicare i principali sviluppi successivi, da Ruskin a Mérimée, da Alexander von Humboldt a Buckhardt, da Carl Ritter a Ratzel, fino all'idea del territorio come sedimento storico dell'Università di Lipsia del Meitzen; dall'*Heimatschutz* di Ernst Rudorff alla storiografia anglosassone di Marc Bloch e alla geostoria di Braudel; dagli studi di Vittorio Sereni sul paesaggio agrario fino alla strutturalismo di Biasutti e Gambi; dalla teoria dei sistemi fino all'ermeneutica di Joachim Ritter, Massimo Quaini, Rosario Assunto, *etc.*

---

<sup>6</sup> Resta sottinteso che la distinzione tra "scienze esatte" e "scienze deboli", così come la distinzione storicistica tra "scienze della natura" e "scienze dello spirito" (W. DILTHEY, *Einleitung in die Geisteswissenschaften*, 1883; trad. it. *Introduzione alle scienze dello spirito*, che pone la storia nell'ambito del "comprendere" - *Verstehen* e non solo nell'ambito dello "spiegare" - *Erklären*, che è proprio delle scienze della natura), è una distinzione ormai sostanzialmente superata nel dibattito filosofico (si veda, ad esempio, H. PUTNAM, *Fatto/valore; fine di una dicotomia*, trad. it. di G. Pellegrino, Fazi, Roma, 2004; in tema si veda il fondamentale G. VON WRIGHT, *Explanation and Understanding*, 1971, trad. it., *Spiegazione e comprensione*, Il Mulino, Bologna, 1977). Essa, tuttavia, presenta ancora un profilo euristicamente fecondo sia ai fini della riflessione sulle diverse matrici storico-culturali del diritto dell'ambiente-cultura (paesaggio) rispetto al diritto dell'ambiente-natura (ambiente-ecosfera), sia ai fini di una migliore comprensione della logica formale interna del sillogismo che viene ad essere costruito nell'esercizio delle funzioni e nelle determinazioni amministrative di tutela ambientale (accertamenti tecnici) e nell'esercizio delle funzioni e nelle decisioni amministrative di tutela paesaggistica (scelte interpretative opinabili).

<sup>7</sup> C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Fondamentale è anche il richiamo alla scuola italiana del restauro di Roberto Longhi e Giovanni Urbani, che, sin dalla metà del Novecento, aveva posto l'accento sulla necessità di tutelare il bene culturale nel suo contesto ambientale, tesi emerse nel Convegno di Gubbio del 1966 sui centri storici intesi come organismi unitari<sup>8</sup> e riprese da Bruno Zanardi, che proponeva un Piano nazionale per la conservazione del patrimonio storico e artistico in rapporto all'ambiente, sulla premessa teorica per cui il detto patrimonio costituisce una componente ambientale antropica – Giovanni Urbani, 1982 – costituente “*una totalità indissolubile dalla totalità dell'ambiente*”.

A voler andare ancora più a fondo nella genealogia dell'idea di “paesaggio”, si dovrebbe peraltro risalire al modello archetipico dell'Eden e al *topos* classico dell'Arcadia, che ritroviamo nelle Ecloghe di Virgilio, in Ovidio e in tanti altri poeti.

In proposito sono illuminanti le pagine non solo di Bruno Snell, *La cultura greca e le origini del pensiero europeo*<sup>9</sup>, ma anche di Ernst Robert Curtius, *Letteratura europea e Medio Evo latino*<sup>10</sup>, che nel cap. X (*Il paesaggio ideale*) richiama il modello della poesia bucolica, che risale a Stesicoro, fu ripreso dal siracusano Teocrito e sviluppato (con trasposizione nell'Arcadia) da Virgilio, con i *topoi* del boschetto e del *locus amoenus*.

È comunque ormai un dato acquisito nel dibattito la collocazione della nozione di paesaggio all'ambito delle scienze sociali, le scienze comprendenti dello spirito, ovvero, volendo operare un richiamo alla nota teoria dei tre mondi di Popper<sup>11</sup>, al “mondo 2” (il mondo dell'esperienza cosciente) e al “mondo 3” (il mondo dei costrutti sociali), piuttosto che al “mondo 1” (il mondo degli oggetti e degli stati fisici).

Basti pensare ai contributi di filosofia estetica del paesaggio di Rosario Assunto o a quelli di Eugenio Turri sulla *Semiologia del paesaggio italiano*, di Alberto Clementi sulle *Interpretazioni di paesaggio*, o del già citato Carlo Tosco, per menzionare solo alcuni degli Autori italiani che hanno indagato di recente sulla polisemica nozione di paesaggio<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Dichiarazione finale approvata a conclusione del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici di Gubbio del 17-18-19 settembre 1960, nonché Dichiarazione XL della Commissione Franceschini del 1964-1966, già richiamate in *Premessa*.

<sup>9</sup> B. SNELL, *La cultura greca e le origini del pensiero europeo*, Einaudi, Torino, 6<sup>a</sup> ed., 1963, cap. XVI, *L'Arcadia: scoperta di un paesaggio spirituale*, 387 ss.

<sup>10</sup> E. R. CURTIUS, *Letteratura europea e Medio Evo latino*, 1948, di recente ripubblicato a cura di Roberto Antonelli, Quodlibet, Macerata, 2022.

<sup>11</sup> K. R. POPPER, *I tre mondi. Corpi, opinioni e oggetti del pensiero*, Il Mulino, Bologna, 2012; sulla natura del “mondo sociale” si vedano J. SEARLE, *Creare il mondo sociale*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2010, *Id.*, *Il mistero della realtà*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2019; D. DAVIDSON, *Soggettivo, intersoggettivo, oggettivo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2003.

<sup>12</sup> R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l'estetica*, ed. Novecento, Palermo, 2<sup>a</sup> ed. 2005 (che raccoglie i testi contenuti in *Il paesaggio e l'estetica. Arte, Critica e Filosofia*, Napoli, 1973.; *Id.*, *Filosofia del giardino e filosofia nel giardino. Saggi di teoria e storia dell'estetica*, Roma, 1981; *Ontologia e teleologia del giardino*, Guerini e

Si è quindi via via affermata la consapevolezza della appartenenza del tema del paesaggio alla semiosfera<sup>13</sup>, prima e più che alla ecosfera, poiché il paesaggio è la percezione che *io, noi* elaboriamo del territorio, non riducibile alla descrizione oggettiva delle mere matrici ambientali di cui il territorio è costituito.

Ed è forse proprio qui che si coglie il senso più profondo della distinzione tra “paesaggio” e “ambiente”, in questa diversa prospettiva conoscitiva, per cui nella percezione del paesaggio vale la prospettiva della prima persona (io, noi), ovvero il significato del territorio per come lo percepiamo in modo soggettivo e intersoggettivo-sociale, mentre per la tutela dell'ambiente-ecologia vale la prospettiva della terza persona - le cose, il mondo fisico che descriviamo in modo oggettivo.

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

Queste riflessioni non sono fini a sé stesse, ma hanno specifiche ricadute giuridiche applicative, ad esempio, in tema di natura discrezionale (tecnico-discrezionale o a discrezionalità mista o interpretativa) dei provvedimenti di tutela del paesaggio (giudizio di compatibilità paesaggistica), in contrapposizione alla natura vincolata dei provvedimenti in materia edilizia e ambientale (verifica di conformità), nonché in tema di natura e limiti del conseguente sindacato giurisdizionale. Per non parlare poi dei limiti riferibili al tipo di semplificazione ammissibile, poiché, come sono solito dire io, si possono autocertificare i fatti (cioè gli atti vincolati) non le opinioni (cioè gli atti discrezionali a discrezionalità tecnica opinabile).

Qui voglio sottolineare la difficoltà per il giurista di fare una sintesi – giuridicamente rilevante e utile – di questo coacervo di contributi conoscitivi che si assommano e si sedimentano nella costruzione dell'idea di “paesaggio”.

---

associati, Milano, 1988, 2<sup>a</sup> ed., 1994, con introduzione di M. VENTURI FERRIOLO). E. TURRI, *Semiologia del paesaggio italiano*, Longanesi, Milano, 1979; A. CLEMENTI (a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, Edizioni Meltemi, Roma, 2002; C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, cit.. Per una lettura particolarmente interessante di questi concetti cfr. R. SCRUTON, *Il volto di Dio*, Ed. Vita e Pensiero, Milano 2013, 37, in particolare cap. V, *Il volto della terra*, 113 ss., nonché *Id.*, *La bellezza. Ragione ed esperienza estetica*, Ed. Vita e Pensiero, Milano 2009. Per H. KÜSTER, *Piccola storia del paesaggio*, Donzelli., Roma, 2010, 11, “*al paesaggio appartiene sempre anche una dimensione riflessiva*”. Küster sottolinea anche il valore metaforico del paesaggio (*op. cit.* cap. V, *Il paesaggio come metafora*, 70 ss.).

<sup>13</sup> Per il richiamo del termine “semiosfera” con riferimento al paesaggio cfr. R. GAMBINO, *Maniere di intendere il paesaggio*, in A. CLEMENTI (a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, cit., 65, oltre che E. TURRI, *Semiologia del paesaggio italiano*, cit. L'elaborazione del concetto sul piano più generale della semiotica sembra si debba a Jurij LOTMAN, *La semiosfera. L'asimmetria e il dialogo nelle strutture pensanti*, Marsilio, Venezia, 1985.

Difficoltà che si accentua a causa del fatto che quella di “paesaggio” è un’idea non solo ampia e molto indeterminata, ma anche di confine, liminale, che si deve confrontare dialetticamente con altre due aree di studi giuridici amministrativistici altrettanto ampie, complesse e indeterminate, costituite dalle materie dell’urbanistica – governo del territorio, da un lato, e dell’ambiente – ecologia (e transizione ecologica), dall’altro lato.

Sono placche tettoniche continentali che si scontrano e si sovrappongono, generando non poca confusione e difficoltà operative nel campo del diritto pubblico amministrativo.

Vedremo che il concetto giuridico di paesaggio deve necessariamente definirsi, oggi in modo ancor più evidente, per genere e differenza specifica rispetto ai confinanti concetti giuridici di urbanistica – governo del territorio, da un lato, e di tutela dell’ambiente dall’altro.

Certamente, è un po’ una costante del diritto amministrativo (e non solo del diritto amministrativo, ma forse del diritto in generale) il fatto di porsi al termine di un processo di emersione, maturazione ed elaborazione sociale e culturale pre-giuridica di fenomeni rilevanti per i rapporti umani intersoggettivi: in quasi tutti i suoi ambiti applicativi il diritto amministrativo si confronta con poteri discrezionali o tecnico-discrezionali (o di discrezionalità conoscitiva o ermeneutica) che nascono da norme costruite con termini generici su concetti giuridici indeterminati, che rielaborano e cercano di tradurre in norme giuridiche fenomeni e valori che emergono dalla società e dalla cultura.

Ma non v’è dubbio sul fatto che questa caratteristica – con le annesse difficoltà – è particolarmente forte ed evidente nella materia della tutela e valorizzazione del paesaggio.

### **3. La specificità della nozione *giuridica* di paesaggio.**

Una prima considerazione devo subito introdurre “a valle” di questa notazione iniziale sulla “polisemia” della nozione di “paesaggio” e sulla dialettica che intercorre tra i concetti giuridici “confinanti” di “paesaggio”, “urbanistica/governo del territorio” e “ambiente”.

Si tratta di una considerazione di rilievo epistemologico, poiché riguarda il modo di teorizzare ed elaborare i concetti nello specifico campo del diritto, rispetto al modo proprio, invece, delle altre discipline che, come abbiamo visto, contribuiscono a formare la nozione complessa in esame.

Una considerazione che però ha delle conseguenze di grande impatto sul *come* concepire il “paesaggio” in senso giuridico e, soprattutto, su *come* costruire e gestire la sua regolazione giuridica, in relazione al “bisogno di diritto” che esso esprime e in relazione al



riparto delle competenze funzionali per la sua tutela.

I tecnici non giuristi (sia gli ingegneri, gli architetti pianificatori, gli economisti, gli agronomi, sia gli antropologici, i semiologi, i sociologi, i filosofi del paesaggio) tendono a unificare in una visione integrata e integrale, come si suol dire “olistica”, tutti gli aspetti di conoscenza e gestione di una porzione di territorio. I giuristi tendono, invece, a distinguere e specificare (non tutti i giuristi, ad onor del vero; oltre al Predieri, di cui diremo tra poco, vi è un’ampia e autorevole scuola di diritto urbanistico che persegue l’obiettivo che si riassume nella proposizione “*uno il territorio, una la disciplina, una l’autorità competente*”<sup>14</sup>).

Questa forte differenza epistemologica tra l’approccio dei tecnici e quello dei giuristi, che spesso si traduce in una difficoltà di dialogo e di comprensione reciproca, deriva dal fatto che mentre le scienze della natura, più in generale le scienze non giuridiche, tendono alla sintesi unificante del concetto a partire dall’analisi dei fatti, dei dati dell’esperienza, esaminati in tutti i loro aspetti rilevanti, il diritto, invece, per sua necessità funzionale e logica, deve distinguere, deve dividere, deve dare a ciascuno il suo per prevenire o risolvere i conflitti, deve isolare gli attori del conflitto e i rispettivi valori/interessi in competizione, per poter poi dare una soluzione, una *regula juris* per disciplinare quel rapporto<sup>15</sup>.

Mentre gli scienziati sociali (gli antropologi, i sociologi, gli storici, ma anche gli architetti pianificatori paesaggisti e gli urbanisti) cercano la sintesi unitaria e onnicomprensiva dei concetti e la conseguente unitarietà di progettazione e di gestione, la legge, invece, deve distinguere per individuare, sulla base del diverso bisogno di diritto espresso dai fenomeni considerati, il tipo di regolazione appropriato da applicare.

Da qui la dialettica – propriamente giuridica - tra olistismo/concentrazione, da un lato, e distinzione dei concetti/differenziazione della disciplina, delle funzioni e delle competenze, dall’altro lato.

A partire dalla considerata polisemia e complessità contenutistica della nozione di “paesaggio”, tra i giuristi che si occupano di questa materia si confrontano dialetticamente

---

<sup>14</sup> P. STELLA RICHTER, *I principi fondamentali del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002; *Id.*, *I principi del diritto urbanistico*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2006, par. 42 dal titolo “*Un territorio, un piano*”, 168 ss.

<sup>15</sup> A. TRAVI, *L’interpretazione della norma amministrativa*, pubblicato nel sito della Giustizia amministrativa, marzo 2024, 5, ricorda come “*Emilio Betti, nel suo monumentale trattato sull’interpretazione, ha sostenuto con vigore che una prospettiva del genere [ossia diretta a “ricomporre in un ordine elementi e dati che sono di per sé frammentari”] non è sufficiente per la scienza giuridica, perché nella scienza giuridica l’interpretazione è proiettata verso una dimensione precettiva e non meramente cognitiva*” (E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, vol. II, Milano, 1955, p. 789 ss.).

due approcci: la tesi che sostiene la necessità di una visione unitaria e integrale del territorio e, di conseguenza, la necessità di un approccio sistemico, integrato, olistico alla sua gestione, e l'opposta tesi, che sostiene invece la necessità (o l'opportunità e la convenienza) di una distinzione dei termini e dei concetti e di un approccio che privilegi la separazione e la differenziazione delle funzioni e delle competenze (senza per questo perdere di vista il "sistema", ma tenendo nel debito conto le relazioni, i conflitti e le interrelazioni).

#### 4. Le "distinzioni" di Giannini e la visione "olistica" di Predieri.

Ebbene, ritroviamo questi due orientamenti fondamentali già nei primi e più importanti studi giuridici che, nel secondo dopoguerra, hanno indirizzato gli sviluppi successivi del dibattito e della stessa normativa della materia: lo scritto di Massimo Severo Giannini del 1973 intitolato "«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici"<sup>16</sup> e l'altrettanto noto contributo di Alberto Predieri, che ha introdotto l'idea del paesaggio come forma integrale del territorio, come "forma del paese nella sua interezza"<sup>17</sup>.

Evidenzio qui per completezza che i precedenti (e coevi) contributi, pur molto rilevanti, offerti dalla Dottrina giuridica *in subiecta materia* – dal Parpagliolo al Sandulli, fino al noto manuale di Alibrandi e Ferri<sup>18</sup> - erano sostanzialmente focalizzati sulla nozione più ristretta e specifica di (come diremmo oggi) "bene paesaggistico", individuo o d'insieme, nella logica della legge n. 1497 del 1939, o nella logica dei "beni culturali ambientali", di cui alla già richiamata Dichiarazione XXXIX della Commissione Franceschini del 1966, senza tuttavia un'apertura verso una più ampia nozione di "paesaggio", vista in raffronto alle altre materie convergenti sul territorio. Questa Dottrina

---

<sup>16</sup> M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 15 ss.

<sup>17</sup> A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, nonché *Id.*, voce *Paesaggio* in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, pag. 514. Sul fondamentale contributo di Predieri cfr. G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di) *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Atti del Convegno «Il "paesaggio" di Alberto Predieri. A cinquant'anni dal "Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio"», svoltosi a Firenze l'11 maggio 2018, Passigli Editore, Firenze, 2019.

<sup>18</sup> L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali in Italia*, Soc. Ed. d'Arte Illustrata, Roma, 1923; *Id.*, voci *La protezione del paesaggio*, in *Enc. Italiana Treccani*, 1935, XXV, 908 e *Bellezze naturali*, in *Nuovo dig. it.*, Torino 1937, II, 257. Sul fondamentale contributo di Luigi Parpagliolo si veda l'analisi acuta di G. SEVERINI, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di) *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, cit., 59 ss.; A.M. SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione dei vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961; *Id.*, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 70 ss.; *Id.*, voce *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, vol. V, Milano, 1959, 277 e ss.; *Id.*, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1972, pp. 467 e ss.; T. ALIBRANDI e P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, 4<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2001, 77. P.G. FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. pubbl.*, II, Torino, 1987. Non possono poi non richiamarsi, inoltre, M. GRISOLIA, voce *Bellezze naturali* in *Enc. Dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, 80 ss., e M. CANTUCCI, voce *Bellezze naturali*, in *Nss. D.I.*, II, Torino, 1968, 295 ss. Per una compiuta sintesi cfr., da ultimo, G. SEVERINI, sub artt. 1-2, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., cit., 10 ss.

tendeva a identificare sostanzialmente i beni paesaggistici con le bellezze naturali della legge “Croce” n. 778 del 1922 e della legge “Bottai” n. 1497 del 1939.

È dunque soprattutto nel raffronto tra i contributi del Predieri e del Giannini che si comincia a intravedere la dialettica tra olismo/concentrazione da un lato e distinzione/differenziazione dall’altro.

Il primo Autore, con la sua visione integrale e integrata del territorio, ha gettato le basi della visione territorialista, che ha avuto i suoi punti di massima espansione con il primo regionalismo (si veda la definizione onnicomprensiva di “urbanistica” consegnataci dall’art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977)<sup>19</sup> e i suoi esiti nell’Accordo tra il Ministero e le Regioni sull’esercizio dei poteri in materia di paesaggio sancito nella Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2001, nella Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata dall’Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, e, in parte, nel vigente codice di settore del 2004. Essa ha infine rappresentato l’antecedente logico dell’idea di “governo del territorio”, proposta dalla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione.

Il secondo Autore mostrava invece sin dal titolo del suo scritto di voler seguire la strada della distinzione e specificazione dei diversi istituti e concetti giuridici che si formano e si confrontano sui possibili usi antropici alternativi di una medesima porzione di territorio, secondo un approccio che ha condotto alla teoria delle tutele parallele degli interessi differenziati<sup>20</sup>.

La lettura “integrata” del Predieri è risultata poi prevalente nella Dottrina e nella legislazione successive, perché più in linea con la nuova visione socio-antropologica del paesaggio impostata a partire dai lavori della Commissione Franceschini del 1964-1966 e dal contributo del Convegno di Gubbio sui centri storici del 1966, nonché con l’approccio della Scuola italiana del restauro, con le nuove idee del secondo Novecento informate al materialismo storico, allo strutturalismo, all’antropologia, alla *French Theory*, tutte convergenti nel rifiuto e nel superamento della visione idealistico-crociana del paesaggio di tipo estetico-vedutistico, imperniata sulla selezione elitaria di “beni paesaggistici” dichiarati

---

<sup>19</sup> Secondo l’art. 80 del d.P.R. 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*”.

<sup>20</sup> V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 389 e 427 ss.; P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Regioni*, 1986, 665; *Id.*, *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell’assetto territoriale delle aree metropolitane*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, 609; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1/2015, 51 ss. *Id.*, *I rapporti tra disciplina urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. COCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, vol I, 20 ss.

tali con singoli provvedimenti puntuali riguardanti specifiche porzioni territoriali ritenute di “notevole interesse pubblico”.

La lettura “olistica” ha infine posto l’accento sulla nozione più estesa di “paesaggio”, contrapposta a quella puntinistica di “beni paesaggistici”, ed ha preferito allo strumento tradizionale del vincolo lo strumento, di matrice tipicamente urbanistico-territoriale, della pianificazione paesaggistica.

La legge “Galasso” del 1985 (decreto-legge n. 312 del 1985, convertito dalla legge n. 431 del 1985) si è posta a metà strada tra la concezione vincolistica tradizionale e la visione, da un lato, urbanistica (con la previsione dei piani paesistici o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986) e, dall’altro, “ambientale” (insista nella sottoposizione a tutela di intere aree definite secondo un criterio ambientale, morfologico-geografico).

È da notare che la prima “apparizione” di un nucleo di pianificazione nel campo della tutela paesaggistica si deve al contributo di un urbanista, il prof. Gustavo Giovannoni<sup>21</sup>, che fece parte della commissione (presieduta dal Presidente del Consiglio di Stato Santi Romano) che lavorò alla redazione della legge “Bottai” n. 1497 del 1939, legge che ha introdotto (art. 5) la novità dei piani paesistici, che hanno un’impronta di tipo urbanistico<sup>22</sup>, ancorché limitati al perimetro dei singoli beni paesaggistici vincolati.

La Convenzione europea del paesaggio di Firenze del 2000 rappresenta la massima estensione della latitudine della nozione di paesaggio. Essa esprime appieno la visione territorialista. Non a caso è stata promossa nell’ambito della Camera dei poteri locali e della Camera delle regioni del Congresso del Consiglio d’Europa<sup>23</sup>.

Secondo tale Convenzione, come è noto, per paesaggio si intende “*una determinata*

---

<sup>21</sup> G. GIOVANNONI, *Piani regolatori paesistici*, in *Urbanistica*, Torino, 1938, n. 5, 276 ss.

<sup>22</sup> Come chiarito dal regolamento attuativo, il r.d. 3 giugno 1940, n. 1357, art. 23, i piani territoriali paesistici dovevano infatti stabilire le zone di rispetto, il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone della località, le norme per i diversi tipi di costruzione, la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati.

<sup>23</sup> Nel mese di marzo del 1994 la Conferenza permanente del Consiglio d’Europa – ora divenuta il Congresso - ha adottato il voto 256/1994 per l’elaborazione, in base alla Carta del paesaggio mediterraneo adottata dalle regioni Andalusia (Spagna), Languedoc-Roussillon (Francia) e Toscana (Italia), di una convenzione-quadro sulla gestione e la tutela del paesaggio naturale e culturale d’Europa. Conseguentemente il Congresso ha disposto nel 1994 la costituzione di un gruppo di lavoro composto da membri della Camera dei poteri locali e della Camera delle regioni del Congresso che, con la partecipazione di diversi soggetti (Assemblea parlamentare e Comitato del patrimonio culturale del Consiglio d’Europa, Comitato in materia di diversità biologica e paesaggistica, Comitato per la tutela del patrimonio mondiale dell’Unesco, Uicn, Comitato delle regioni e Commissione dell’UE, etc.), ha elaborato, come documenti preparatori, un progetto di convenzione in termini non giuridici e uno studio di diritto comparato europeo in materia di paesaggio. Tale progetto di convenzione, con i pareri dell’Assemblea parlamentare e del Congresso dei poteri locali e regionali d’Europa del 25 maggio e del 26 giugno 2000, è stato infine approvato come testo della convenzione il 19 luglio 2000 in Firenze ed è stato aperto alla firma degli Stati aderenti il 20 ottobre 2000.

*parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” e si applica (art. 2) “a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati” [la Convenzione impone peraltro - art. 5, lett. a), agli Stati che sono parte di “riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità”].*

La Convenzione ha tra l'altro introdotto, come già osservato nella *Premessa*, la nozione di “paesaggio identitario”<sup>24</sup>.

## **5. La definizione di “paesaggio” nel codice del 2004.**

Il codice del 2004 ha cercato anch'esso di tenere insieme questi due mondi: la tradizionale visione estetica idealistico-crociana, elitaria, imperniata sulla individuazione di determinate porzioni di territorio di notevole interesse paesaggistico da vincolare (vincoli/beni paesaggistici), e la visione territorialista della Convenzione europea del paesaggio di Firenze del 2000, per cui tutto il territorio è paesaggio (piani paesaggistici/paesaggio).

L'art. 131, commi 1 e 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (testo modificato dal decreto correttivo e integrativo n. 63 del 2008) traduce e recepisce la definizione di “paesaggio” fornita dalla Convenzione europea del 2000: “1. *Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.* 2. *Il presente Codice tutela il paesaggio*

---

<sup>24</sup> E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, *Id.*, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. e app.*, 2008, n. 7, 797 ss. Sul senso più profondo della nozione di paesaggio identitario, dal punto di vista psicologico, cfr. V. LINGIARDI, *Mindscapes. Psiche nel paesaggio*, Raffaello Cortina Ed., Milano, 2017, nonché P. INGHILLERI, *I luoghi che curano*, Raffaello Cortina Ed., Milano, 2021, 47. Inghilleri parla di “cittadinanza psicologica” (*ivi*, 112) e richiama la psicologia ambientale di Rachel e Stephen Kaplan (*The Experience of Nature. A Psychological Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 1989), nonché l'opera *Biophilia* (Harvard University Press, Cambridge, USA, 1984) di E. O. WILSON, il padre della sociobiologia. La formula “paesaggio identitario” assume peraltro significati diversi e più specifici nella recente pianificazione paesaggistica, dove designa paesaggi diffusi che presentano forti e omogenei caratteri connotativi (ad es., il paesaggio agrario vitivinicolo delle Langhe, Roero, Monferrato in Piemonte, iscritto nel 2014 nella lista del Patrimonio Mondiale Unesco, o l'alta Murgia in Puglia). Vi è dunque una duplice declinazione della nozione di “paesaggio identitario”: non solo quella “soggettiva” (il paesaggio che ciascuno di noi vive e percepisce come proprio), ma anche quella “oggettiva” costituita dai paesaggi che presentano una caratterizzazione fortemente omogenea, tale da imprimere ad essi una sorta di “marchio” identitario.

*relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*"<sup>25</sup>

L'art. 136 riproduce l'art. 1 della legge n. 1497 del 1939.

Inoltre, il codice del 2004, nelle sue partizioni fondamentali della Parte III, dedicata al paesaggio (benché riduttivamente rubricata *Beni paesaggistici*), conferma il sistema dualista: nell'unico Titolo I (*Tutela e valorizzazione*), dopo le *Disposizioni generali* contenute nel Capo I, presenta un Capo II dedicato alla *Individuazione dei beni paesaggistici*, ossia i vincoli, un Capo III dedicato alla *Pianificazione paesaggistica* e un Capo IV che si occupa del regime autorizzatorio (*Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela*).

## **6. Perché è preferibile l'approccio della distinzione dei concetti e della differenziazione delle competenze.**

La mia personale preferenza per l'approccio della distinzione e della differenziazione poggia essenzialmente sui seguenti cinque argomenti<sup>26</sup>:

1) sul piano logico, come ho detto, il diritto deve distinguere, altrimenti "non vede" e non può comprendere i diversi valori/interessi/beni che competono tra loro;

2) in una concezione pratico-assiologica e storico-sociale del diritto, il bilanciamento tra i diversi valori/interessi/beni in conflitto è inevitabilmente legato a un giudizio di prevalenza, in concreto, degli uni valori/interessi/beni sugli altri potenzialmente antagonisti, poiché non esistono decisioni a somma zero, come si suol dire "win-win";

3) sul piano della struttura dei processi decisionali (procedimenti amministrativi), la tesi della differenziazione dà voce a tutti i valori/interessi/beni coinvolti, assicura un adeguato e utile contraddittorio e consente un più razionale bilanciamento, mentre la tesi dell'olismo unificante si lega al formalismo proceduralista (tipico di una visione neopositivista del diritto, assiologicamente neutra);

4) sul piano dell'organizzazione amministrativa e della distribuzione delle competenze funzionali, la visione olistico-unitaria e l'annessa unificazione delle competenze, conduce inevitabilmente all'assorbimento e all'annullamento degli uni

---

<sup>25</sup> Il testo originario del 2004 era il seguente: "Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni"; una prima modifica era stata apportata dal decreto correttivo e integrativo n. 157 del 2006: "Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni".

<sup>26</sup> Per un approfondimento di questi argomenti sia consentito il rinvio a P. CARPENTIERI, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3 del 2007, 71 ss.

valori/interessi/beni in quelli più forti sul piano economico-politico (interessi corporati/strutturati vs. interessi “diffusi”); inutile dire, ad esempio, che a prevalere sono quasi sempre le istanze della crescita e sviluppo, o quelle occupazionali, oppure (di recente) l’ambientalismo industriale della transizione ecologica (che ha dietro grandi interessi economici), mentre a perdere è quasi<sup>27</sup> sempre l’interesse diffuso, non corporato, economicamente debole, della tutela del paesaggio;

5) sempre sul piano dell’organizzazione amministrativa e della distribuzione delle competenze funzionali, il concentrazionismo unificante non considera che il nostro Paese ha il grande problema dei circa 8.000 Comuni, oltre la metà dei quali con meno di 5.000 abitanti, che sono il posto sbagliato per l’esercizio delle funzioni di pianificazione e di tutela, nonostante il principio di sussidiarietà verticale (poiché la preferenza del livello amministrativo “più vicino al cittadino” va bene per l’amministrazione che dà, che eroga beni e servizi, non per quella che può togliere, che deve cioè esercitare funzioni di tutela, che richiedono una maggiore “distanza” dall’agone politico locale)<sup>28</sup>.

Sono solito poi concludere questa esposizione dicendo che a mio avviso la nota tesi delle “*tutele parallele degli interessi differenziati*” resta, sì, valida, ma va corretta nella formula delle “*tutele convergenti degli interessi differenziati*”<sup>29</sup>.

## **7. Uno sguardo retrospettivo sugli ultimi decenni del Novecento: la progressiva perdita di specificità della nozione giuridica di “paesaggio”.**

La centralità del tema della distinzione dei concetti e della differenziazione dei ruoli è testimoniata dal fatto che negli ultimi decenni del secolo scorso si è avuta una sorta di

---

<sup>27</sup> Varrebbe la pena, in altra sede, di discutere sul “dramma” degli interessi diffusi, fatalmente destinati a soccombere nel meccanismo del bilanciamento e delle compensazioni, che ormai caratterizza qualsiasi decisione amministrativa connotata da un qualche profilo di discrezionalità (anche solo tecnica); una sorta, per così dire, di “tragedia degli interessi diffusi”, per parafrasare la nota espressione del 1968 da Garrett James Hardin sulla “tragedia dei commons”.

<sup>28</sup> Sembra seguire (in parte) l’impostazione qui proposta F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4 del 2023, 223 ss.

<sup>29</sup> Recente giurisprudenza del Consiglio di Stato mostra di ritenere superata tale teorica, sia pur con argomenti non del tutto persuasivi: così Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022 n. 8167; sez. IV, 18 aprile 2023, n. 3892. Queste pronunce, richiamando l’idea della inammissibilità di valori “tiranni”, introdotta dalla nota sentenza della Consulta n. 85 del 2013, nonché il principio di integrazione delle tutele, per cui la tutela degli interessi di rango costituzionale deve essere «sistemica» e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca e le esigenze di tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, hanno affermato che la “*integrazione tra le varie discipline incidenti sull’uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali*”. Sulla sentenza n. 8167 del 2022 cfr. G. Sciallo, *Nuovi paradigmi per la tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, n. 3 del 2022 (che richiama anche, in tema di proporzionalità delle misure di tutela, il parere della Sezione I del Consiglio di Stato n. 1961 del 2022).

“eclissi” della nozione giuridica di “paesaggio”, oscurata o assorbita dalle materie di confine, l’urbanistica-governo del territorio da un lato e l’ambiente dall’altro.

Sono in tal modo emersi gli aspetti problematici della visione “olistica”, integrata e integrale del “paesaggio”, per il rischio in essa insito di approdi “pan-urbanistici” (o, all’opposto, “pan-paesaggistici”, come del resto era in Predieri, se letto con attenzione).

Il rischio - che si è poi nei fatti in parte verificato - è quello della perdita di un’autonoma dimensione giuridica della nozione di “paesaggio”, ridotto a un aspetto dell’urbanistica o destinato a essere ricompreso come una parte nella più ampia nozione di tutela dell’ambiente.

Se gettiamo uno sguardo retrospettivo sugli ultimi settant’anni di “storia” del diritto del paesaggio, dagli anni ’50 del secolo scorso ad oggi, il fenomeno più evidente che si coglie è costituito proprio dal processo di progressiva attrazione della materia paesaggistica verso le politiche territoriali e l’urbanistica, nel tentativo di sottrarla al suo tradizionale e originario alveo estetico-culturale e di rompere la sua matrice comune con la tutela delle cose d’arte<sup>30</sup>, al fine di configurare la tutela del paesaggio come un mero *aspetto* delle politiche di sviluppo urbanistico-territoriale.

Gli anni ‘70 e ‘80 del Novecento si caratterizzano, inoltre, come detto, per un’altra dinamica culturale, politica e giuridica che ha concorso alla “eclissi” della nozione giuridica di “paesaggio”: lo sviluppo della nozione giuridica di “ambiente” e l’introduzione di nuovi strumenti di tutela ambientale. Si è fatta strada l’idea che la nozione di “ambiente” dovesse includere in sé quella di “paesaggio”, avvertita come vecchia e ormai superata (legata com’era al vedutismo estetico).

Non è un caso che negli anni ‘70, ‘80 e ‘90 del secolo scorso il termine stesso “paesaggio” sia scomparso dal lessico giuridico, assorbito nella nuova nozione onnicomprensiva di “ambiente”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> È nota la stretta analogia logico-giuridica che accomuna le due leggi “gemelle” del 1939, la legge 29 giugno 1939, n. 1497 di *Protezione delle bellezze naturali* e la legge 1° giugno 1939, n. 1089 di *Tutela delle cose d’interesse artistico e storico*, analogia che si rispecchia nell’art. 9, secondo comma, della Costituzione, che in sostanza ha “costituzionalizzato” le due leggi del 1939 [S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in S. Cassese, *L’amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano 1976, 170 (già in *Rassegna degli Archivi di Stato*, 1975, 124 ss.); A. BARTOLINI, voce *Beni culturali (dir. amm.)* in *Enc. Dir., Annali*, VI, Milano, 2013, 92 ss., 127]. Sull’art. 9 si vedano poi M. CECCHETTI, *sub art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 217 ss.; S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Einaudi, Torino, 2010, 194 ss., 219 ss.; *Id.*, *Architettura e democrazia*, Einaudi, Torino, 2017, 11 ss.; T. MONTANARI (a cura di), *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino, 2013; G. SEVERINI, *sub artt. 1-2*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit, 31 ss.].

<sup>31</sup> La rilevazione di questa “eclissi” del termine “paesaggio” dalla produzione normativa è emersa in occasione dei lavori di elaborazione del codice di settore del 2004 (essa costituisce il punto di attacco del mio contributo *La nozione giuridica di “paesaggio”*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 2/2004, 363 ss.). Analoghe considerazioni



Occorrerà aspettare la Convenzione europea di Firenze del 2000 e il codice del 2004 perché si torni a parlare di “*paesaggio*”. Ed è significativo che la Convenzione europea del paesaggio di Firenze abbia dovuto includere espressamente, tra gli impegni delle Parti, quello di *riconoscere giuridicamente il paesaggio* (art. 5 - *Provvedimenti generali*).

Gli ecologisti pensano *globale* e agiscono *locale*, mentre il paesaggio è solo locale per definizione, perché il paesaggio globale è la negazione dell’idea stessa di paesaggio, è il “non luogo” di Marc Augé<sup>32</sup>.

Nella seconda metà del secolo scorso, dunque, l’urbanistica/governo del territorio da un lato e l’ambiente dall’altro hanno stretto la nozione giuridica di “paesaggio” in una morsa “a tenaglia” per comprimerne e ridurne gli spazi applicativi.

Questa sovrapposizione degli ambiti di materia ha comportato il rischio di trasferire dall’un ambito all’altro strumenti giuridici rivelatisi inevitabilmente inappropriati, in violazione del fondamentale principio di proporzionalità (la visione pan-urbanistica ha preteso di trattare la tutela dei beni paesaggistici con la strumentazione giuridica propria dell’urbanistica, volendo annullare i vincoli nei piani; la visione pan-paesaggistica, all’opposto, ha preteso di trattare la gestione di tutto il territorio con la strumentazione di tipo vincolistico propria della tutela dei beni paesaggistici; l’ambiente-ecologia, a sua volta, ha preteso, infine, di sciogliere e annullare la specificità della tutela dei beni paesaggistici al fine superiore, “globale”, di una pretesa lotta al mutamento climatico).

## **8. La matrice neopositivistica e anti-idealistica che accomuna la visione pan-urbanistica e la tutela dell’ambiente-ecosfera.**

Entrambi questi movimenti - l’urbanistica/governo del territorio da un lato e l’ambiente dall’altro - nascono da un medesimo contesto culturale e poggiano su un comune assioma di partenza: la condanna della visione estetico-vedutistica del paesaggio, giudicata ormai superata, legata com’era all’idea crociana delle “bellezze naturali”, intese quali espressioni di eccellenza estetica della forza creatrice della natura, in analogia alle cose d’arte, espressioni di eccellenza estetica della capacità creatrice dell’uomo.

A partire dal secondo dopoguerra, come abbiamo visto, si era affermata una nuova idea dominante di paesaggio, di tipo socio-antropologico (emersa anche nel confinante

---

sulla sparizione del termine “paesaggio” dai testi giuridici, per assorbimento nell’imprecisa connotazione di “ambientale”, sono riprese oggi da S. AMOROSINO, *La “dialettica” tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell’ambiente atmosfera*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4 del 2022, 262 ss.

<sup>32</sup> M. AUGÉ, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, 1992; trad. it. *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Eleuthera Editore, 2009.

campo dei beni culturali, con la nuova nozione di “*bene culturale*” quale “*testimonianza materiale avente valore di civiltà*” della Dichiarazione I della Commissione Franceschini del 1966).

Lo sviluppo dell’autonoma nozione giuridica di “ambiente” nasce nel contesto del neo-positivismo scientista (i movimenti ambientalisti presentano tutti una forte impronta tecnico-scientifica e il diritto dell’ambiente si caratterizza per una discrezionalità tecnica che rinvia soprattutto a concetti e termini descrittivi delle scienze esatte della natura – la fisica, la chimica, la biologia -, mentre il diritto del paesaggio si fonda su un costante rinvio a concetti e termini delle scienze comprendenti dello spirito)<sup>33</sup>.

Questa nuova temperie culturale ha preteso di liquidare la concezione estetica del paesaggio, che ha avuto in Croce uno dei suoi massimi interpreti.

L’eccessiva estensione dell’ambito di denotazione del termine “paesaggio, dovuta soprattutto alla Convenzione di Firenze del 2000, dilatata fino a ricomprendere l’intero territorio, ne ha ridotto la connotazione, con il conseguente rischio di una perdita di senso di questo concetto, oltre che di ogni sua effettiva utilità giuridico-regolativa.

I beni paesaggistici tendono a scomparire nella nozione onnicomprensiva di paesaggio e i vincoli all’interno del piano paesaggistico, esteso a considerare tutto il territorio. In una visione olistica, globale, integrata e integrale del territorio.

Non ha aiutato a raggiungere una migliore chiarificazione e distinzione dei termini e dei concetti la Corte costituzionale, con la sua nota giurisprudenza sulla “*endiadi unitaria*”, secondo la quale “*la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell’ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell’ambito territoriale in cui si svolge la vita dell’uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria*”<sup>34</sup>.

Questa elaborazione, proposta dalla Corte costituzionale soprattutto negli ultimi decenni del secolo scorso, si spiega con il fatto che la Corte è stata chiamata a pronunciarsi

---

<sup>33</sup> Per uno sviluppo più organico di questo argomento sia consentito il rinvio a P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, pubblicato nella rivista *on line Giustizia Insieme, Diritto e processo amministrativo*, n. 1710 – 4 maggio 2021, e, più ampiamente, *Id.*, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, relazione tenuta nell’ambito del Convegno “*Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela (dopo la legge di rev. cost. n. 1 del 2022)*”, organizzato a Firenze dal Tar della Toscana e dall’Ufficio Studi della Giustizia amministrativa, 1-2 luglio 2022, i cui *Atti* sono reperibili in *Federalismi.it*, n. 13/2023, 5 giugno 2023. Per un’efficace sintesi sul tema dei rapporti tra Convenzione europea e codice del 2004 cfr. D. M. TRAINA, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio*, cit.

<sup>34</sup> Sentenza 26 novembre 2002, n. 478, che richiama la precedente n. 378 del 2000. Parimenti orientata nella direzione di una sostanziale unitarietà delle nozioni di ambiente e di paesaggio è l’ulteriore giurisprudenza costituzionale sulla tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, quale sinonimo di tutela ambientale (sentenze n. 67 del 1992, n. 269 del 1993, n. 46 del 1995).

quasi sempre quale giudice dei conflitti su ricorsi in via di azione delle Regioni e dello Stato. In questo contesto la Consulta si è indotta ad adottare la sopra descritta nozione, tendenzialmente unificante dei diversi campi di materia, nell'intento di attribuire allo Stato la competenza normativa sia nella materia paesaggistica che in quella ambientale, sull'assunto della necessaria omogeneità della disciplina di tutela su tutto il territorio nazionale, così sottraendola alla materia urbanistica e del governo del territorio. Da qui lo sforzo "estensivo", volto a dilatare la nozione di ambiente, legandola a quella di paesaggio, in modo da resistere alla *vis attractiva* del (tendenzialmente onnicomprensivo) "governo del territorio".

Solo di recente si è riproposto il "recupero" dell'essenza ineliminabilmente estetica dell'idea di paesaggio, in occasione del centenario della legge Croce<sup>35</sup>.

## 9. L'essenza estetica della nozione di "paesaggio".

Senonché, con l'idealismo crociano, che le nuove correnti di pensiero avevano ormai archiviato, è stato espunto, dall'idea di paesaggio, anche il suo nucleo essenziale estetico.

Estetico in senso gnoseologico, come del resto Benedetto Croce aveva bene posto in evidenza. È infatti riduttivo, se non proprio sbagliato attribuire a Benedetto Croce un'idea puramente vedutistico-panoramica del paesaggio inteso come mera sommatoria delle bellezze naturali.

Per Croce, infatti, l'estetica è una disciplina filosofica, anzi è uno dei pilastri della filosofia, che riguarda uno dei modi della conoscenza, come scienza dell'espressione e linguistica generale. Secondo Croce l'estetica è il primo momento, il principio della conoscenza: una conoscenza alogica, fondata sull'intuizione, non ancora strutturata in concetto. È il primo grado dell'attività conoscitiva dello spirito, che nasce dalla sintesi *a priori* tra forma e contenuto<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> La considerazione trae spunto da recenti occasioni di confronto e di approfondimento nel corso di alcuni convegni organizzati per i 100 anni della legge "Croce" n. 778 del 1922 (dal Convegno "Paesaggio, una storia lunga un secolo. Dalla tutela alla valorizzazione attraverso la pianificazione", organizzato dalla Regione Piemonte a Torino il 16 novembre 2022, al seminario di studi "La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo", svoltosi presso l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici di Napoli il 14 dicembre 2022, le cui relazioni sono ora pubblicate nel volume P. CARPENTIERI, A. IANNELLO, G. MONTECORO, *La concezione crociana del paesaggio nel diritto contemporaneo*, con prefazione di Piero Craveri, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023).

<sup>36</sup> B. CROCE, *Estetica come scienza dell'espressione e linguistica generale. Teoria e storia*, 1965; ed. Adelphi, Milano, 1990; *Id.*, *Breviario di estetica - Aesthetica in nuce*, a cura di G. Galasso, Piccola Biblioteca Adelphi, Milano, 1990, 11<sup>a</sup> ed. Naturalmente il paesaggio non è solo percezione (sinestetica e non solo visiva), ma è anche memoria e comunque elaborazione concettuale. Osserva M. CACCIARI, *Metafisica concreta*, Adelphi, Milano, 2023, 39, nota 1, che "La indisgiungibilità tra dimensione estetica e dimensione teoretica è indicata

Questa impostazione ha dietro di sé, come è altrettanto noto, una lunga e importante tradizione filosofica, dal trattato *Aesthetica* del 1750 di Alexander Gottlieb Baumgarten, cui si deve l'introduzione della "gnoseologia" come teoria della conoscenza (distinta in logica ed estetica), all'"estetica trascendentale" come dottrina della percezione sensibile nella *Critica della ragion pura* di Immanuel Kant<sup>37</sup>, fino all'*Estetica* di Hegel e ai contributi di Schiller e di Schlegel, passando per il classicismo di Winckelmann<sup>38</sup>.

Del resto, *estetica* in greco vuol dire contemplazione, comprensione (dal verbo αἰσθάνομαι, percepire).

Molto importante risulta, in questo contesto, il contributo di un filosofo napoletano poco noto, Rosario Assunto<sup>39</sup>, che ha posto in luce, in linea con Croce, la natura disinteressata e fine a stessa della percezione estetica del paesaggio, nel senso kantiano di finalismo senza la rappresentazione di uno scopo, contro ogni finalizzazione produttivistica dell'architettura del paesaggio (in quanto arte *del* paesaggio e *nel* paesaggio). Assunto lega l'idea di paesaggio a un'idea di godimento estetico, declinato nelle categorie della grazia e del sublime, della natura selvaggia o antropizzata<sup>40</sup>. Visione, questa, che si pone agli

---

anche nella semantica originaria del termine *noein* . . . Non si dà conoscenza se non di ciò di cui si ha reale visione". Sul vedere come paradigma del conoscere nella tradizione filosofica greca cfr. R. RORTY, *La filosofia e lo specchio della natura*, Bompiani, Milano, 2004.

<sup>37</sup> M. CACCIARI, *Metafisica concreta*, cit, 177, osserva come per Kant "La scienza deve perciò iniziare da una estetica trascendentale, dalle condizioni a priori della sensibilità, e dunque dalla costituzione originaria del nostro Dasein".

<sup>38</sup> Sull'estetica e il paesaggio cfr., da ultimo, P. D'ANGELO, *Il paesaggio. Teorie, storie, luoghi*, Laterza, Roma – Bari, 2021 (nonché *Id.*, *Filosofia del paesaggio*, Quodlibet Studio, Macerata, 2010). Sull'estetica in generale si vedano, tra gli altri, i noti contributi di E. MORIN, *Sull'Estetica*, trad. di F. Bellusci, Milano, 2019; U. ECO, *Storia della bellezza*, Bompiani, Milano, 2004; R. BODEI, *Le forme del bello*, Il Mulino, Bologna, 1995, 2<sup>a</sup> edizione riveduta e ampliata, 2017. Per il significato della bellezza in Platone si veda M. VEGETTI, *Il potere della verità, Saggi platonici*, Carocci Editore, Roma, 2018, 85 ss. e 113 ss. Sull'idea greca di equilibrio come essenza e sintesi del bello, del buono e del vero, legata all'idea della *dike* come razionalità del *kosmos*, l'universo ordinato contrapposto al caos, si veda Werner JAEGER (in M. CACCIARI, N. IRTI, *Elogio del diritto, sulle origini del diritto nella Grecia antica*, con un saggio di Werner Jaeger, La Nave di Teseo, Milano, 2019). Il trattato *Aesthetica* del 1750 di Alexander Gottlieb BAUMGARTEN è oggi ripubblicato dalla Aesthetica edizioni nel 2020 (*Lezioni di estetica*). Gli scritti di Friedrich Schiller sono raccolti nel volume *L'educazione estetica*, Aesthetica edizioni, Milano, 2020. Sul classicismo di Winckelmann e sui contributi di Schlegel cfr. G. CAMBIANO, *Filosofia greca e identità dell'Occidente*, Il Mulino, Bologna, 2022, 483 ss., nonché, più in generale, cap. VI, *La filosofia nel mondo della bellezza*, 457 ss. Con più specifico riferimento a Croce cfr. sul punto G. MONTEDORO, *Paesaggio, ambiente, territorio: il binomio tutela-fruizione dopo la riforma costituzionale* (testo dell'intervento dell'A. al convegno di Capri 30-31 maggio 2022 "Il paesaggio: nozioni, trasformazioni, tutele", par. 4, in *Giustizia Insieme*, al sito <https://www.giustiziainsieme.it/it/>, 23 giugno 2022., 3), il quale, richiamando Kant, osserva come "Nel giudizio estetico si conciliano mondo naturale e mondo morale. In questo senso per l'uomo occidentale la bellezza è sempre la via alla vita morale". G. P. CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo "dell'altrove"*, nel sito della Giustizia amministrativa, 23 marzo 2023, nonché in *Giustizia Insieme, Diritto e processo amministrativo*, 30 marzo 2023.

<sup>39</sup> R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l'estetica*, cit. (si veda, qui, *sub* nota 12).

<sup>40</sup> La nostalgia per la *wilderness*, legata a un ideale romantico, ha svolto un ruolo di notevole rilievo negli sviluppi dell'idea di "paesaggio". Si vedano Ch. THACKER, *The Wilderness Pleases*, London-Camberra, New York, 1983; H. KÜSTER, *Piccola storia del paesaggio*, cit., 94; R. BODEI, *Paesaggi sublimi. Gli uomini davanti*

antipodi rispetto all'idea della necessaria integrazione delle tutele paesaggistiche nelle politiche di sviluppo territoriale. Secondo Assunto il paesaggio ha nel giardino il suo prototipo ideale<sup>41</sup>, il giardino è arte come natura e il paesaggio è natura come arte, richiamando il *kèpos* greco, il modello archetipico<sup>42</sup> dell'Eden che contiene in sé un'idea di paesaggio spirituale, che reca un'evidente impronta estetica, insita naturalmente nell'immaginazione mitica e nella contemplazione religiosa (“*Il Signore Dio prese l'uomo e lo pose nel giardino di Eden, perché lo coltivasse e lo custodisse*”, recita la Bibbia), comune a tutte le culture a Occidente come a Oriente (almeno della così detta “Età Assiale”<sup>43</sup>).

Peraltro la nozione di paesaggio di Benedetto Croce non era solo estetica, ma insieme storica e giuridica e soprattutto carica di valori etici. Non a caso la legge n. 778 del 1922 provvedeva alla tutela non solo delle *bellezze naturali*, ma anche degli *immobili di particolare interesse storico*.

Per Croce, come è noto, la storia deve essere oggetto di comprensione e l'attenzione alla storia è valore immanente all'intero ordinamento. Lo stesso art. 9 della Costituzione, nella dialettica tra i suoi primi due commi, riflette l'impronta storicistica che è nella tradizione dello Stato liberale di diritto e diviene nel 1948 formante concettuale della stessa Carta costituzionale al punto da esserne elevato a principio fondamentale<sup>44</sup>.

Ma a ben vedere è sbagliata e da respingere anche la frettolosa condanna del vedutismo, troppe volte ripetuta negli ultimi decenni, che connoterebbe negativamente l'idea crociana di “paesaggio”. In realtà – come è noto – l'origine dell'idea moderna di “paesaggio” è strettamente legata alla pittura di paesaggio, in un nesso biunivoco di reciproco alimento che si è manifestato soprattutto nel '700 e con il Romanticismo.

Vale la pena di ricordare che nell'Enciclopedia di Diderot e D'Alembert il

---

*alla natura selvaggia*, Bompiani, Milano, 2008. Sulle tipologie del grazioso e del sublime e sull'opposizione *loci amoeni* e *loci horridi* cfr. P. D'ANGELO, *Il paesaggio*, cit., 62 e 67. Per la prima elaborazione della nozione estetica di “sublime” si richiama lo scritto delle Pseudo-Longino, *Del Sublime*, introduzione e traduzione di Francesco Donadi, Rizzoli BUR 1991

<sup>41</sup> Giuseppe BARBERA, nel volume *Agrumi, una storia del mondo*, Il Saggiatore, Milano, 2023 (recensito da Antonio Perazzi sulla *Domenica del Sole 24 Ore* del 30 luglio 2023, *Nel paradiso fatto di agrumi e civiltà*, III) osserva che “*I giardini stanno ai paesaggi come la poesia sta alla prosa*”.

<sup>42</sup> Carl Gustav JUNG, *Gli archetipi dell'inconscio collettivo*, trad. it. di Elena Schanzer e Antonio Vitolo, Bollati Boringhieri, 1977.

<sup>43</sup> Karl JASPERS, *Origine e senso della storia*, 1949 (ed it. Ed. Mimesis, Sesto San Giovanni, 2014). In tema cfr. Jürgen HABERMAS, *Una storia della filosofia. I. Per una genealogia del pensiero postmetafisico*, trad. it. di M. De Pascale, G. Fazio, L. Corchia e W. Privitera, Feltrinelli, Milano, 2022, 78 ss. e 155 ss.

<sup>44</sup> G. SEVERINI, *Dall'abolitio nominis alla cancel culture: la ritornante pretesa del passato nullo e mai avvenuto*, in *Federalismi.it*, n. 31/2022, 30 novembre 2022, 88 ss., 103; L'Illustre A. richiama – nota 46 di pag. 102 - B. CROCE, *La storia come pensiero e come azione*, Bari, 1938.

paesaggio, nella voce redatta da Louis Chevalier de Jaucourt, era presentato come un “*genere di pittura che rappresenta le campagne e gli oggetti che vi s’incontrano*”, e che il termine “paesaggio” (*paysage*) è nato in Francia per indicare un dipinto di paesaggio<sup>45</sup>. Per Alexander von Humboldt il paesaggio era l’impressione complessiva di un luogo (*Quadri della natura*)<sup>46</sup>.

Andrebbe a tal proposito approfondito – ma non è possibile farlo in questa sede - il contributo di conoscenze di recente fornito dalla teoria della percezione e dalla neuroestetica, che ha dimostrato, studiando il rapporto tra corpo-cervello e mondo, che la percezione umana, già nei suoi sostrati neurobiologici, tende naturalmente a “inquadrare” un’immagine del mondo e dei fenomeni percepiti, un po’, per intenderci, come accadeva con le vecchie macchine fotografiche reflex, nelle quali l’obiettivo 50 mm. (rispetto al grandangolo e al teleobiettivo) corrispondeva allo sguardo umano medio, alla sua “inquadratura” naturale<sup>47</sup>.

Giudico pertanto un fatto positivo il recupero, nell’ultimo decennio, anche da parte della giurisprudenza, di questa nozione essenzialmente estetica che è alla base dell’idea di paesaggio<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, cit., 35. Sulle origini, in Francia, dell’uso del termine “paesaggio” (*paysage*) per indicare un dipinto di paesaggio, cfr. P. D’ANGELO, *Il paesaggio*, cit., 73 ss. Con il Romanticismo la pittura di paesaggio, da genere minore, divenne l’espressione più alta e più frequentata delle arti figurative, sopravanzando i generi storico, di carattere e allegorico. L’idea di “paesaggio” trae indubbiamente origine da (e resta strettamente legata a) quel particolare modo di percezione che rinviene nel quadro paesaggista il suo modello, che consiste nel selezionare e razionalizzare i diversi elementi catturati dallo sguardo trasformandoli in una veduta delimitata, considerata come insieme unitario significante. Non a caso in Georg SIMMEL - ritenuto l’iniziatore della filosofia del paesaggio con l’opera *Filosofia del paesaggio* del 1912, insieme a Joachim RITTER, *Il paesaggio*, 1962 - è fondamentale la nozione di “inquadratura” o “incorniciatura”, che definisce in un’unità singolare un insieme di immagini naturali che si colgono nella realtà del territorio (in tema cfr. P. D’ANGELO, *Il paesaggio*, cit. 132 ss., 145). Nota M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *Federalismi.it*, n. 6/2023, 8 marzo 2023, in nota 15: “*Secondo il piccolo Rizzoli Larousse, cit., ad vocem, è una “porzione di territorio che si offre alla vista”. Suo sinonimo è “veduta”.*”

<sup>46</sup> Anche in Humboldt (A. von HUMBOLDT, *Quadri della natura*, trad. di G. Melucci, Firenze, 1999) il legame tra idea di paesaggio e pittura di paesaggio è strettissimo, con un approccio molto simile a quello di Goethe. Su Alexander von Humboldt cfr. Andrea WULF, *L’invenzione della natura*, Luiss University Press, 2017.

<sup>47</sup> Per un’ampia ricognizione del rilievo psicologico del paesaggio (tra teoria e filosofia della percezione, psicoanalisi, oggetti transizionali, neuroestetica, neuroni specchio, *embodied landscape*, con al centro la dimensione antropologica e i suoi sostrati neurobiologici, il rapporto tra corpo-cervello e mondo, preferenze innate rispetto al paesaggio, *place identity*, teoria dei frattali, rapporto tra viso e paesaggio, *amor loci*, riverbero, etc.), si veda V. LINGIARDI, *Mindscapes. Psiche nel paesaggio*, cit. (“*Il paesaggio è la nostra psiche nel mondo*”, ivi, 225). Si registrano, inoltre, di recente, studi di “estetica cognitiva”: Giorgio Vallortigara presenta – su *Domenica del Sole 24 Ore* del 28 giugno 2020, pag. VIII, il libro di Richard PRUM, biologo evolucionista, *L’evoluzione della bellezza*, Adelphi, Milano 2020, che parla di selezione estetica e spiega come i giudizi estetici (qui legati soprattutto alla selezione sessuale) sono largamente i medesimi tra i diversi individui e addirittura tra individui di specie diverse, per cui (osserva Vallortigara) “*devono esistere meccanismi interni alla costruzione stessa dei sistemi nervosi che vincolano i giudizi estetici, che li fanno cioè convergere verso valutazioni simili*”.

<sup>48</sup> Anche la giurisprudenza si mostra attenta al rilievo del nucleo essenzialmente estetico del paesaggio: A SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il “mito” della primarietà*. *Qualche*

E se è vero che la definitiva chiarificazione sull'autonomia della nozione giuridica di paesaggio è dovuta anche alla Convenzione europea di Firenze del 2000 (che ha imposto agli Stati membri l'obbligo di riconoscere giuridicamente il paesaggio), è altresì vero che è proprio grazie al primigenio (e ontologico) nucleo estetico e culturale della nozione di paesaggio che questa autonoma nozione ha potuto riemergere e in qualche modo resistere alla *vis attractiva* esercitata dall'urbanistica e dall'ambientalismo. Il binomio inscindibile "beni culturali – paesaggio" (il paesaggio storico molto antropizzato, tipicamente italiano), ribadito dall'art. 9, secondo comma, della Costituzione, si è infine ricomposto, contro l'azione centrifuga esercitata dal territorialismo urbanistico (che ha operato in sinergia con le rivendicazioni di competenze regionali), nella nozione unitaria di "patrimonio culturale" enunciata dall'art. 2 del codice di settore del 2004, e ciò anche e soprattutto grazie al ribadimento, nelle diverse "culture" che hanno contribuito all'elaborazione della nozione polisemica di "paesaggio", della sua prevalente ed essenziale natura estetico-culturale.

#### **10. Sintesi, non contrapposizione, tra le diverse idee di "paesaggio" (il paesaggio "a strati").**

Queste considerazioni non devono naturalmente essere intese come un inutile e vietato esercizio di revisionismo storico: qui nessuno rifiuta o mette in discussione i fondamentali apporti conoscitivi introdotti dalla Commissione Franceschini, dal Predieri, dalla Convenzione di Firenze del 2000, che hanno molto arricchito, affinato e completato la nozione complessa e polisemica di paesaggio.

Così come, d'altra parte, nessuno può disconoscere il fondamentale contributo al completamento della nozione di paesaggio fornito dai migliori urbanisti e dalle migliori leggi regionali in materia di urbanistica, come la legge piemontese Astengo n. 56 del 1977.

Né si vogliono disconoscere i progressi compiuti nella materia con il passaggio da una visione solo statica della tutela, concentrata esclusivamente sulla vincolistica conservativa, verso una visione dinamica della tutela e della valorizzazione, che ha posto al centro dell'attenzione la pianificazione e ha sollevato la questione del recupero di una visione unitaria delle dinamiche di sviluppo del territorio, verso un approccio olistico di

---

*considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371, in Aedon, Rivista di arti e diritto on line, n. 2/2022, richiama Cons. Stato, 28 gennaio 2022, n. 624, per il quale "il nucleo essenziale di carattere estetico, in senso gnoseologico, del 'paesaggio', al quale è inevitabilmente attribuibile un carattere soggettivo (e non oggettivo), dal quale discende l'importanza da attribuire alla fruibilità da parte della popolazione", nonché, in termini analoghi, Tar Lazio, 27 gennaio 2021, n. 1080.*

paesaggio, urbanistica e ambiente<sup>49</sup>.

Del resto, contro la tesi di Thomas Khun delle rivoluzioni scientifiche (i cambi di passo epocali e le rivoluzioni copernicane<sup>50</sup>), appare di gran lunga preferibile una visione meliorista della conoscenza in generale e della scienza in particolare, una visione popperiana (o darwiniana) della conoscenza come stratificazione progressiva per sedimentazione dei precedenti contributi<sup>51</sup>, che restano alla base delle nuove acquisizioni. Oggi sappiamo che la cultura è cumulativa<sup>52</sup> ed è formata da un immenso deposito di esperienze, di idee, di invenzioni, di storie, di narrazioni, un deposito stratificatosi nei secoli, sempre rivedibile e aperto a parziali cambiamenti ai margini, ma che trascende le singole generazioni e orienta e guida il nostro stare al mondo.

È in questo deposito che si radica, traendone alimento, l'idea di paesaggio.

Il pensiero critico e la relativizzazione "aperta" dei saperi e dei valori, se devono porci sempre nuove domande di senso e devono aiutarci ad arricchire le nostre idee e conoscenze, non devono tuttavia condurre – per il solo gusto del nuovo e del cambiamento – a rinnegare il nostro deposito culturale e a rimettere ogni giorno tutto in discussione, anche le acquisizioni più solide, pacifiche ed auto-evidenti.

Ciò che si vuole qui porre in evidenza è che, pur nella giusta considerazione e nell'apprezzamento per tutti gli arricchimenti e le importanti integrazioni che i vari apporti di diverse branche scientifiche hanno assicurato alla migliore e più completa definizione della nozione di "paesaggio", nondimeno è giusto riconoscere, ancora oggi, la centralità e la irrinunciabilità del nucleo originario estetico di questo concetto, anche restituendo a Croce quel che è di Croce.

In questo senso sembra cogliere nel segno l'idea di un "paesaggio a strati", secondo la quale vi sono diverse tipologie di paesaggi, ciascuna richiedente un suo particolare e

---

<sup>49</sup> Si vedano, ad esempio, i contributi, di grande rilievo in questo dibattito, della così detta "Scuola territorialista", su cui cfr. M. MORISI, "Ambiente e partecipazione". *Un eccentrico elenco di questioni aperte*, Relazione presentata al Convegno *Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela*, (dopo la legge di rev. cost. n. 1 del 2022), svoltosi a Firenze, Salone dei Cinquecento, l'1 e il 2 luglio 2022, i cui Atti sono reperibili in *Federalismi.it*, n. 13/2023, 5 giugno 2023, nonché *Id.*, *Ambiente, paesaggio e partecipazione sullo sfondo del nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Id.* (a cura di), *Paesaggio e ambiente nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, Collana Studi sereniani, Vol. 5, Istituto Alcide Cervi, Gattatico (RE), 2023, 69 ss., nota 10 di pagg. 76 e 77, con ivi ampi approfondimenti sul dibattito pubblico e la democrazia partecipativa.

<sup>50</sup> Thomas S. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, 1962 (trad. di A. Carugo, Einaudi, Torino, 2009).

<sup>51</sup> K. R. POPPER, *Congetture e confutazioni*, Il Mulino, Bologna, 1972 (collana "Biblioteca paperbacks", 2009).

<sup>52</sup> H. SAUER, *L'invenzione del bene e del male*, trad. it. di B. Baroni e M. Pugliano, Laterza, Bari-Roma, 2023, 142 ss. Ma si veda anche M. FERRARIS, *Documanità, filosofia del mondo nuovo*, Laterza, Roma-Bari, 2021 (che pone al centro il concetto di registrazione, in un percorso che va dall'ontologia - registrazione, attraverso la tecnologia – iterazione fino alla epistemologia – alterazione e alla teleologia - interruzione).



appropriato regime giuridico<sup>53</sup>.

## 11. Democratizzare il “paesaggio”?

Un altro aspetto che merita di essere discusso è quello della critica alla natura elitaria e “poco democratica” del movimento di tutela del paesaggio.

Che l’emersione giuridica dell’esigenza di una tutela paesaggistica sia stata il frutto di movimenti elitari è evidente e pacifico. Ma sarebbe puerile considerare questa caratterizzazione come un dato negativo.

Tutti i movimenti culturali sono in qualche modo elitari, frutto dell’impegno di ristretti gruppi culturalmente più evoluti e sensibili. È non è un male, anche se può sembrare “poco democratico”.

Appare ormai superato un certo ambientalismo degli anni ’70 del secolo scorso che contestava i movimenti per la tutela del paesaggio, bollati come “ecologia delle contesse”<sup>54</sup>.

Dal romanticismo dello spirito dei viaggiatori del Grand Tour<sup>55</sup> fino – guardando alla più recente storia italiana - al Bel Paese dell’abate Stoppani<sup>56</sup>; al Touring Club Italia e

---

<sup>53</sup> E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio ‘a strati’*, cit. In questo senso si esprime anche R. GIANI, *Il paesaggio e la sua dimensione giuridica in rapporto con l’ambiente ed il governo del territorio, tra Costituzione, convenzione europea e codice*, 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, 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*», pubblicato nel sito della Giustizia amministrativa, marzo 2024.

<sup>54</sup> Questo tipo di polemica contro la “*ideologia borghese dell’ecologia*” era presente, ad esempio, nella rivista *Ecologia*, fondata nel 1971 da Virginio Bettini (1942 – 2020), esponente dei Verdi Arcobaleno e della Federazione dei Verdi. Una recente ripresa dei temi del primo ambientalismo in G. BETTIN, *Profezie verdi*, Feltrinelli, Milano, 2021. Molto ambientalismo “radicale” ha spesso criticato l’idea di “paesaggio” in quanto retaggio tardo-borghese legato a una visione estetizzante e antropocentrica della natura, organica alla logica capitalistica dell’economia estrattiva.

<sup>55</sup> Sul *Grand Tour* cfr. i contributi di A. BRILLI (*Il grande racconto del viaggio in Italia. Itinerari di ieri per viaggiatori di oggi*, Bologna, 2019; *Id.*, con S. NERI, *Le viaggiatrici del Grand Tour. Storie, amori, avventure*, Bologna, 2020), e di C. DE SETA., *L’Italia nello specchio del Grand Tour*, Milano, 2014; si vedano anche F. MAZZOCCA, F. LEONE, S. GRANDESCO (a cura di), *Grand tour. Sogno d’Italia da Venezia a Pompei*, Torino, 2021. Il più bel diario di viaggio in Italia resta quello di Goethe (J. W. Von GOETHE, *Viaggio in Italia*, cit.). Merita poi un richiamo la mostra aperta a Milano, nelle Gallerie d’Italia di piazza Scala, dal titolo *Grand Tour. Sogno d’Italia da Venezia a Pompei*, fino al 27 marzo 2022. Da ultimo cfr. *Grand Tour d’Europa*, Franco Maria Ricci e Van Cleef & Arpels, 2023, che raccoglie i testi di Nicholas Foulkes, Fernando Mazzocca e Attilio Brilli (volume recensito da Foulkes sulla *Domenica del Sole 24 Ore* del 25 giugno 2023, pag. X, *Souvenir d’Italia per il grandtouriste*, il quale ricorda la prima guida per il *grand tour* in Italia di Thomas Nugent, *The Grand Tour*, nonché la prima ricorrenza del termine in *The Voyage of Italy*, pubblicato nel 1670). Sul valore simbolico e culturale delle rovine cfr. Alain SCHNAPP, *Storia universale delle rovine. Dalle origini alla civiltà dei Lumi*, Einaudi, 2023.

<sup>56</sup> A. STOPPANI, “*Il Bel Paese- Conversazioni sulle bellezze naturali, la geologia, la geografia fisica d’Italia*”, Milano, 1876. L’espressione il “Bel Paese” risale a Dante («*del bel paese là dove ‘l sì suona*», *Inferno*, canto XXXIII, verso 80) e al Petrarca («*il bel paese ch’Appennin parte e ‘l mar circonda e l’Alpe*», *Canzoniere*, CXLVI, versi 13-14). Su questi profili si vedano i fondamentali contributi chiarificatori di G. SEVERINI, *L’evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, 59 ss., soprattutto 60-61 e nota n. 2, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di) *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, cit., nonché *Id*, *Culturalità del*

al CAI, o all’iniziativa dei “luoghi del cuore” del FAI (che esprime, in fondo, un’idea estetico-soggettiva di godimento di luoghi capaci di evocare sentimenti, ricordi, sensazioni piacevoli legati all’elaborazione culturale e alla conoscenza)<sup>57</sup>, si tratta sempre e comunque di *élites* (più o meno) acculturate che progressivamente, col diffondersi del benessere, hanno scoperto il turismo dei paesaggi italiani.

In un recente scritto dal titolo *Strade storiche, monumenti da salvare*<sup>58</sup>, Oreste Rutigliano, già Presidente di Italia Nostra, mette in luce (e documenta con precisi riferimenti storici e bibliografici) il progressivo diffondersi, negli anni ’50 e ’60 del secolo scorso, di una più ampia e diffusa “cultura” – più ampia, ma pur sempre elitaria - del turismo paesaggistico, attraverso la diffusione dell’automobile e grazie a molte strade storiche, progettate da ingegneri e architetti che, per formazione e cultura, prestavano la massima cura e attenzione per l’inserimento armonico delle opere nel contesto paesaggistico e per la creazione di punti di vista panoramici e di belvederi lungo i tracciati stradali.

Un altro filone spirituale che ha alimentato l’idea di paesaggio, di cui abbiamo già parlato<sup>59</sup>, è quello, tipico del Romanticismo, della nostalgia per la *wilderness*, in contrappunto all’ideale del giardino governato e conchiuso, un piccolo eden in cui l’uomo può ritrovare la serenità e astrarsi dai traffici vacui del mondo<sup>60</sup>. Anche qui, in un modo o

---

*paesaggio e paesaggi culturali*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2020. Si veda anche P. CAMPORESI, *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, 1992. Illustra bene il rapporto di reciproco influsso tra una certa idea di paesaggio e lo sviluppo di un primo turismo di massa il saggio di P. PACI *L’Orco, il Monaco e la Vergine. Eiger, Mömch, Jungfrau e dintorni. Storie dal cuore di ghiaccio d’Europa*, Milano, 2020, che descrive lo sviluppo del turismo inglese nell’Oberland bernese nell’Ottocento. Sulla nascita, alla fine del Settecento, del culto delle Alpi, con il diffondersi della moda del viaggio a scopi estetici, cfr. R. BODEI, *Le forme del bello*, cit., 130. Si veda anche F. GIUBILEI, *Conservare la natura (Perché l’ambiente è un tema caro alla destra e ai conservatori)*, Giubilei Regnani, Roma-Cesena, 2020, 96-97, che riconnette a questi primi movimenti turistici la spinta verso la costituzione dei primi parchi nazionali.

<sup>57</sup> L’idea dei “luoghi del cuore” evoca quella dei “luoghi emozionali” dell’Emotional Design di Donald Norman (richiamato da P. INGHILLERI, *I luoghi che curano*, cit., 128), che legano al piano cognitivo una componente emozionale. Anche la città ideale dell’antica Cina, secondo i principi confuciani, si ispirava all’idea dell’armonia tra tutti i livelli dell’esistenza, universale, sociale, individuale e dell’armonia tra mondo naturale e mondo terreno.

<sup>58</sup> O. RUTIGLIANO, *Strade storiche. Monumenti da salvare*, Baldini e Castoldi, Milano, 2022.

<sup>59</sup> Sul paesaggio della natura selvaggia e l’idea di *wilderness* cfr. qui *sub* nota 40.

<sup>60</sup> R. BODEI, *Scomposizioni (Forme dell’individuo moderno)*, Il Mulino, Bologna, 2020, 278, riferisce dell’interesse di Goethe per i giardini (partecipò allo sviluppo del parco di Weimar e dell’orto botanico di Jena). Sul ruolo centrale che l’estetica del giardino ha rivestito nello sviluppo dell’idea di paesaggio si richiamano i qui già citati contributi di R. ASSUNTO. In tema, più di recente, P. D’ANGELO, *Il paesaggio*, cit. (soprattutto il primo capitolo, *Giardino e paesaggio*, 5 ss.). Si vedano anche gli altri volumi pubblicati nella collezione “Kepos”, a cura di M. Venturi Ferriolo, nonché C. MOORE, W. TURNBULL jr, W.J. MITCHELL, *The poetics of gardens*, Cambridge (Mass.), London 1988, e *Culture and nature. International legislative texts referring to the safeguard of natural and cultural heritage*, Firenze 2003, quinto volume dedicato a *Giardini e paesaggio* (traggo queste ultime citazioni da F. ZAGARI, voce *Paesaggio*, in *X Appendice dell’Enciclopedia Italiana*, volume secondo, L-Z, Roma, 2020, 249). È appena il caso di richiamare qui l’ampio dibattito e la proficua prassi sviluppatasi negli ultimi anni sugli orti urbani e i giardini verticali, come nuovi modi di rivitalizzare le città e come nuove prospettive urbanistico-edilizie. Sempre sul paesaggio e il giardino cfr. Gilles CLÉMENT, *Il giardino in movimento*, Quodlibet, Roma, 2023, nonché Mariella ZOPPI, da ultimo,

nell'altro, si tratta di visioni culturali che, allo studio sociologico, risulterebbero probabilmente riferibili essenzialmente a ristretti gruppi elitari.

Ma in questo non c'è nulla di esecrabile o di negativo.

Anche la legge “Croce” del 1922 è il frutto della responsabile battaglia condotta da *élites* culturali particolarmente sensibili a questi temi. Agli inizi del Novecento una sorta di “Repubblica europea dello Spirito”<sup>61</sup> espresse un comune sentire che produsse frutti omogenei anche sul piano legislativo, come bene ricordato dal Pres. Severini nei contributi citati<sup>62</sup>.

Analogamente il Prof. Salvatore Settis<sup>63</sup> ha ricordato come la legge Croce n. 778 del 1922 sia stata coeva ad analoghe legislazioni dei più avanzati Stati europei e costituisca perciò la dimostrazione di una comune sensibilità diffusasi nelle *élite* culturali in tutta l'Europa, Italia compresa, nei primi anni del '900<sup>64</sup>.

La legge del 1922 costituì l'approdo di un forte e vivo movimento culturale, al quale lo stesso Croce aveva partecipato attivamente. Il dibattito sulla tutela dei paesaggi italiani era già molto vivace, come testimonia il fiorire di un cospicuo associazionismo nato per difendere siti di pregio minacciati da progetti speculativi (si pensi, ad esempio, all'Associazione per la difesa di Firenze antica, fondata nel 1898 per reagire agli

---

*Giardini, L'arte della natura da Babilonia all'ecologia urbana*, Carocci editore, Roma, 2023.

<sup>61</sup> Si potrebbe dire una vera e propria “Repubblica delle Lettere” per il paesaggio, espressione di un unico *milieu* culturale omogeneo, nel quale il paesaggio è prima di tutto storia e identità culturale (mutuando, *si licet*, l'idea di una “Repubblica delle Lettere”, che costituì già nel tardo Medioevo e nel Seicento la vera forza di coesione dell'Europa, idea sviluppata da Marc FUMAROLI, *Le api e i ragni. La disputa degli Antichi e dei Moderni*, trad. it. di G. Cillario e M. Scotti, Adelphi, Milano, 2005, Autore scomparso a Parigi il 24 giugno 2020, ricordato da Carlo Ossola su *La Domenica del Sole 24 Ore* del 28 giugno 2020, che ricorda come Fumaroli parlasse di “*diplomazia dello spirito*”, come l'insieme delle credenze che fanno di una popolazione una comunità naturale).

<sup>62</sup> G. SEVERINI, soprattutto in *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, cit, dove l'illustre A. richiama l'omogeneità della visione europea della tutela del paesaggio agli inizi del Novecento, espressa in Italia dalla legge sulla pineta di Ravenna n. 411 del 1905 e dalla legge Croce del 1922, in Francia nella legge Beauquier 21 aprile 1906 sui paesaggi pittoreschi, «*organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique*», in Prussia dall'analogo legge 15 luglio 1907 «*gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden*» (contro le deturpazioni degli abitati e dei paesaggi eccellenti), anticipata da quella del 2 giugno 1902 e da norme di altri Stati germanici.

<sup>63</sup> S. SETTIS, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, prolusione tenuta il 3 ottobre 2011 presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, reperibile al sito [http://www.unive.it/media/allegato/infoscari-pdf/Croce-Ca\\_Foscari1.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/infoscari-pdf/Croce-Ca_Foscari1.pdf), nonché dello stesso A., si veda la relazione tenuta il 27 ottobre 2022 al convegno presso il Senato della Repubblica, pal. Giustiniani, dal titolo *Benedetto Croce ministro, la cultura europea e la prima legge italiana sulla tutela del paesaggio*, consultata per cortesia dell'Autore.

<sup>64</sup> Per una più completa ricostruzione del contesto e delle dinamiche entro i quali maturò la legge “Croce” del 1922 si veda G. SEVERINI, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, loc. cit., in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di) *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, cit., e *Id, Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, cit. Oltre ai fondamentali contributi di Luigi PAPPAGLIOLO, già richiamati, merita poi di essere ricordato in questo contesto l'appassionato contributo di Nicola FALCONE, *Il paesaggio italico e la sua difesa. Studio giuridico-estetico*, Firenze, Alinari, 1914, giovane studioso abruzzese, prematuramente caduto nel corso della prima guerra mondiale.

sventramenti del centro storico della città a partire dagli anni – dal 1865 al 1871 - in cui fu capitale del Regno d'Italia, o alla campagna di opinione, alla quale parteciparono Carducci, Pascoli e D'Annunzio, per contrastare il tentativo di aprire una nuova porta nelle mura di Lucca e la distruzione della cascata delle Marmore, o, ancora, al movimento del 1906 per la difesa di Villa Borghese minacciata da progetti edilizi, cui partecipò lo stesso Benedetto Croce). Ed è in quel periodo che erano sorte in Italia associazioni variamente protezionistiche, dal Touring Club (1894) all'Associazione Nazionale per i Paesaggi e i Monumenti Pittoreschi d'Italia (1906), alla Lega Nazionale per la protezione dei monumenti naturali (1914). Un movimento comune per molti aspetti alla Francia, alla Germania, alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti d'America.

Costituisce un'ulteriore riprova di questa vivace, nuova sensibilità per la tutela del paesaggio la legge Rava – Rosadi n. 411 del 16 luglio 1905, intitolata “*per la conservazione della Pineta di Ravenna*”, che si proponeva, quale suo scopo precipuo, la difesa dalle minacce di lottizzazione dei luoghi cantati da Dante nella Divina Commedia [“*la divina foresta spessa e viva*” del Canto XXVIII del Purgatorio, luogo narrativo poi ripreso anche dal Boccaccio nella novella di Nastagio degli Onesti del Decamerone (V, 8)].

È molto interessante rileggere alcuni passi della Relazione introduttiva presentata da Croce al Senato il 25 settembre 1920<sup>65</sup>: «*È nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale e artistico che legittima l'intervento dello Stato, e s'identifica con l'interesse posto a fondamento delle leggi protettrici dei monumenti e della proprietà artistica e letteraria*». Riecheggiando John Ruskin<sup>66</sup>, al quale sembra si debba il *topos* del paesaggio come “*volto amato della Patria*”, Croce aggiunge che «*fuvvi anche chi affermò, con profondo intuito, che anche il patriottismo nasce dalla secolare carezza del suolo agli occhi, ed altro non essere che la rappresentazione materiale e visibile della patria*» (dove, vorrei annotare, il termine, proprio dell'epoca, ma oggi un po' inattuale, “patriottismo”, andrebbe “tradotto” più modernamente con “cittadinanza attiva”, nel senso di consapevolezza delle proprie radici e orgoglio della propria identità culturale). E qui Croce non manca di ricordare il movimento tedesco di tutela dell'*Heimatschutz* e il «*Il movimento*

---

<sup>65</sup> Dal sito *Ecologia liberale*, <https://ecologia-liberale.blogspot.com/2014/11/la-prima-legge-di-tutela-del-paesaggio.html>.

<sup>66</sup> Sul contributo fondamentale di John RUSKIN cfr. da ultimo E. SDEGNO, M. FRANK, M. PILUTTI NAMER, P.H. FRAGNA (a cura di), *John Ruskin's Europe. A collection of Cross-Cultural Essays*, Edizioni Ca' Foscari, 2021, con la pregevolissima sintesi contenuta nella *Prefazione* di S. SETTIS, che richiama la nozione di *paysage moralisé* (coniata nel 1937 dallo storico dell'arte Erwin Panofsky), come sintesi della nozione, propria di Ruskin, del paesaggio come riflesso e determinante dell'ordine morale e “*luogo chiave della responsabilità sociale*”.

a favore della conservazione delle bellezze naturali» inaugurato in Gran Bretagna nel 1862 da John Ruskin, o la coeva legislazione francese e svizzera.

Alcuni studiosi della materia, sulla premessa della “democratizzazione” della nozione di paesaggio introdotta dalla Convenzione di Firenze del 2000, pongono la domanda: «chi attribuisce valore ai paesaggi; che tipo di valore attribuire ai paesaggi; quali paesaggi meritano l’attribuzione di valore?».

È agevole rispondere, alla luce di tutte le osservazioni e le considerazioni sopra svolte, che l’attribuzione di valore la fa la storia del concetto, da Alexander von Humboldt ad oggi, come sopra ampiamente chiarito (per non scomodare, anche qui, le comuni citazioni della lettera del Petrarca del 1336 sull’ascesa al Monte Ventoso e degli affreschi del Palazzo Pubblico di Siena, quello di Guidoriccio da Fogliano, attribuito a Simone Martini, e quelli dell’Allegoria del Buon Governo di Ambrogio Lorenzetti, considerate le prime testimonianze di una sensibilità paesaggistica nella letteratura e nell’arte figurativa), fino all’art. 150 della costituzione di Weimar del 1919.

È noto che un movimento culturale per certi versi analogo si manifestò negli Stati Uniti d’America (da Henry David Thoreau a John Ruskin, John Muir, John Burroughs e George P. Marsh, da Ralph Waldo Emerson a Theodore Roosevelt<sup>67</sup>).

Dal punto di vista giuridico l’attribuzione di valore la fa il *jus*, e non solo la *lex posita*<sup>68</sup>, e la fa il “bisogno di tutela” che, nella storia, ha sempre costituito la causa prossima e immediata della protezione e della conservazione.

L’attribuzione di valore nasce dalle leggi Rava- Rosadi del 1905 per tutelare la

---

67 Henry David THOREAU è autore del famoso *Walden; or, Life in the Woods*, 1854 (*Walden. Vita nel bosco*, trad. it. di S. Proietti, Donzelli, Roma, 2005). John MUIR (1838 – 1914) è il fondatore nel 1892 del Sierra Club, uno dei primi movimenti ambientalisti, ed è considerato il padre dei primi parchi nazionali degli USA (nel 1903 convinse Theodore Roosevelt ad avviare la costituzione dei parchi nazionali, Yosemite Park e Sequoia Park, lungo i quali ancora oggi c’è il Muir Trail, fino alla cima del monte Whitney; di Muir è uscita di recente una nuova edizione del libro *Andare in montagna è andare a casa*, Prato, 2020). George P. MARSH, primo ambasciatore nel Regno d’Italia degli Stati Uniti, è famoso per il suo *Man and Nature*, del 1864, tradotto in italiano dallo stesso Autore nel 1870. Merita infine di essere richiamato anche l’ambientalista Aldo LEOPOLD (1887 – 1949), autore del reportage *A Sand County Almanac*, del 1949 (trad. it. del 2019, edita dall’editore Piano B, che ha pubblicato di Leopold, inoltre, nel 2022, *Tutto ciò che è libero è selvaggio*). All’elenco potrebbe non inappropriatamente aggiungersi il concetto giapponese di “Aikoku”, amore per il Paese, che forse trova in Yukio Mishima un suo chiaro rappresentante nel Novecento, ma che affonda le sue radici nella cultura tradizionale giapponese.

68 Come ho sostenuto in un mio recente contributo - P. CARPENTIERI, Voce “Paesaggio [dir. amm.]”, in *Diritto on line Treccani*, 8 giugno 2018, al sito [http://www.treccani.it/enciclopedia/paesaggio-dir-amm\\_%28Diritto-on-line%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/paesaggio-dir-amm_%28Diritto-on-line%29/), nonché *Id, Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, cit. - la nozione giuridica di “paesaggio” affonda le sue radici nel *jus*, ossia in una risalente e ricca tradizione, culturale prima ancora che giuridica, sostanzialmente diversa rispetto a quella da cui è nata (più di recente) l’idea della tutela ambientale (e la nozione giuridica di “ambiente”), sicché, anche al di là della *lex scripta* (oggi nel codice del 2004 e nella Convenzione di Firenze del 2000), l’autonomia della nozione giuridica di “paesaggio” e la sua distinzione da quella di “ambiente” riceve una sua legittimazione “forte” proprio nella diversità e specialità dell’*humus* storico-culturale da cui si è generata l’una, rispetto all’altra.

pineta di Ravenna, dalla legge Rosadi del 1909 e dalla legge Croce del 1922. La fanno le leggi Bottai del 1939 e l'art. 9, secondo comma, della Costituzione del 1948.

C'è molto delle *élites* culturali in questo plurisecolare processo? È probabile. Come peraltro è probabile, in ogni caso, che democraticamente la maggioranza degli elettori o dei sondaggi converrebbe senz'altro ancora oggi, nonostante il postmodernismo, i pensieri “deboli” e i relativismi vari, sull'esigenza di tutelare Capri, Taormina, Portofino, Le Cinque Terre, la campagna senese, il Mugello, la Marmolada, *etc.*

La questione della “democratizzazione” del paesaggio (con l'implicita critica al carattere elitario della sua genesi) è dunque un falso problema o un tema mal posto.

Dubito dunque che abbia un senso – o che abbia una sua qualche utilità – il sistematico esercizio relativistico di rimettere tutto in discussione, anche ciò che è percepito e considerato come autoevidente e non abbisognevole di alcuna argomentazione o dimostrazione.

Purtroppo, ha preso piede la moda della decostruzione, del post-moderno, del “dissacrante” (*épater le bourgeois*, i dadaisti, Marcel Duchamp e i suoi orinatoi del 1917, l'arte concettuale, la moda del “dissacrante”, l'estetica del brutto<sup>69</sup>, *etc.*). Ma perché negare valore al sapere di sfondo della vita (il *Lebenswelt*), ossia a quello sfondo cognitivo condiviso, che costituisce la base a-problematica, implicita, vissuta e non pensata, acquisita come presupposto di ogni nostra intenzionalità, su cui si collocano e si fondano le nostre credenze?

Insomma, senza volersi qui impegnare in difficili questioni su ontologia ed epistemologia, sulla nozione di “verità oggettiva” o “intersoggettiva” (verità discorsiva come consenso, secondo i pragmatisti nordamericani)<sup>70</sup>, o sulla critica al “pensiero debole”<sup>71</sup>, vi è da sottolineare la necessità di evitare di cadere, anche nella discussione sul paesaggio, in facili relativismi: è vero che, come detto, c'è anche un'estetica del brutto e che anche il quartiere Zen di Palermo può essere un paesaggio identitario, per chi lo abita, così come è vero che ai bambini di oggi possono piacere le pale eoliche<sup>72</sup>, ma questo non

---

<sup>69</sup> Karl ROSENKRANZ, *Estetica del brutto*, Feltrinelli, Milano, collana Aesthetica, 2019. Si veda, in tema, anche R. BODEI, *Le forme del bello*, cit., 130., soprattutto 141 ss.

<sup>70</sup> Un'ottima sintesi recente in R. CORVI, *Frontiere aperte. Verso un'epistemologia transdisciplinare*, Scholé, - Morcelliana, Brescia – Trento, 2023.

<sup>71</sup> M. DE CARO, M. FERRARIS (a cura di), *Bentornata realtà*, Einaudi, Torino, 2012; M. FERRARIS, *Manifesto del nuovo realismo*, Laterza, Roma-Bari, 2012; V. POSSENTI, *Il realismo e la fine della filosofia moderna*, Armando Editore, Roma, 2016. L'esposizione più significativa del pensiero debole è forse rinvenibile in P.A. ROVATTI, G. VATTIMO, *Il pensiero debole*, Feltrinelli, Milano, 1987.

<sup>72</sup> Per riprendere la stimolante osservazione del Prof. Morisi sulla mutevolezza e dinamicità del paesaggio. È significativa in proposito la pronuncia del Tar della Campania, sezione distaccata di Salerno, sez. II, 26 giugno 2023, n. 1556, che ha respinto il ricorso del Ministero della cultura contro i provvedimenti regionali

giustifica l'abbandono dell'estetica del paesaggio che ha, come detto, nel giardino dell'Eden (comunque denominato nelle diverse culture) il suo archetipo essenziale, prodotto comune dell'Età assiale, condiviso forse universalmente, che trova peraltro un preciso riscontro nella teoria della percezione, nella neuroestetica e negli studi neurobiologici, che dimostrano come, a scala umana e per le categorie percettive umane, il *topos* del luogo ameno e il "prototipo" del "bello" paesaggistico corrispondono alla struttura percettiva profonda e comune dell'uomo. Un *topos* che trova un evidente riscontro nell'equilibrio armonico di una campagna ben curata, florida, che si pone in un rapporto equilibrato con la città, secondo il modello del paesaggio agrario della Toscana, già raffigurato in tanta pittura dei secoli passati, dagli affreschi del Palazzo Pubblico di Siena alla raffigurazione della campagna quattrocentesca toscana che fa da sfondo al corteo dei Magi nell'affresco di Benozzo Gozzoli nella cappella del palazzo Medici Riccardi a Firenze<sup>73</sup>.

L'attribuzione di valore ai paesaggi nasce, dunque – come ci hanno spiegato la biologia e la psicologia evoluzionista – dalla struttura stessa dell'apparato percettivo umano,

---

autorizzativi di un campo fotovoltaico con potenza pari a 19,64 MWp esteso su circa 310.000 mq in un'area di pregio paesaggistico (località Migliano tra Scampitella e Lacedonia), richiamando la tesi secondo la quale *"la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici (cfr., Cons. Stato, sez. VI, n. 1201/2016; sez. IV, n. 2983/2021)"*, *"tutto ciò – si premura di aggiungere il Tar salernitano - a ripudio del propugnato dogma della primarietà assoluta degli interessi sensibili, segnatamente di ordine paesaggistico, e della speculare recessività assoluta degli altri interessi con essi potenzialmente confliggenti"*. Infine, si afferma nella sentenza citata che *"con riferimento a tale tendenza evolutiva, si rappresenta nel paragrafo [un paragrafo del parere regionale favorevole di VIA] che "Con la moltiplicazione dei grandi impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile è andata via via delineandosi una nuova forma di paesaggio definibile come "paesaggio energetico" (i.e. Energy landscapes – Blaschke et al., 2013; Stremke, 2014) identificato con il neologismo "Energyscapes" (Howard et al., 2013) che integra l'insieme delle combinazioni spazio-temporali della domanda e dell'offerta energetica all'interno di un paesaggio"*; sic! È altresì nota l'originale iniziativa di Legambiente *Parchi nel vento. Guida turistica dei parchi eolici italiani*, Ed. 2022. In questa prospettiva cfr. anche V. MOLASCHI, *Paesaggio e ambiente tra governo e cittadinanza attiva*, in M. MORISI (a cura di), *Paesaggio e ambiente nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, cit., 43 ss., secondo la quale *"Il territorio, intendendo con questo anche le comunità che vi abitano, può pertanto riconoscersi in tal principio [orizzonte assiologico in cui i valori espressi dallo sviluppo sostenibile e le conseguenti tracce antropiche ben possono concorrere a definirne l'identità] ravvisando anche nelle fonti che producono energie rinnovabili i segni della propria visione del mondo e dei propri valori"*.

<sup>73</sup> Ricordata dalla Prof. Nicoletta Ferrucci, [N. FERRUCCI (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, ESI, Napoli, 2022, *Introduzione*]. Sul paesaggio agrario si vedano, da ultimo, C. TOSCO, G. BONINI (a cura di), *Il paesaggio agrario italiano: sessant'anni di trasformazioni da Emilio Sereni a oggi (1961 – 2021)*, Viella, Roma, 2023; M. AGNOLETTI, *Paesaggio e patrimonio agricolo nella prospettiva del nuovo articolo 9 della Costituzione*, in M. MORISI (a cura di), *Paesaggio e ambiente nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, Collana Studi sereniani, cit., 15 ss., il quale pone in evidenza la connotazione soprattutto storica del paesaggio agrario (come emerge dagli studi di Emilio Sereni e di Lucio Gambi degli anni '60 del secolo scorso) e critica la dominante idea di paesaggio come "ritorno alla natura", idea alla quale, secondo l'A., *"da alcuni decenni la visione estetica legata a una immagine della natura mutuata dalla storia dell'arte"* si sarebbe *"entusiasticamente saldata"*. Personalmente ritengo invece che la visione estetica si coniughi perfettamente con la tutela del paesaggio agrario storico-antropico e insieme ad essa si differenzi (al netto del rilievo della categoria estetica del *sublime* e della nostalgia per la *wilderness*) alla conservazione della natura, che si attrae nell'orbita dell'ambiente-natura, piuttosto che nell'orbita del paesaggio.

per come sedimentatosi nell'*homo sapiens* in centinaia di migliaia (se non in milioni) di anni e che costituisce oggi la dotazione di moduli cognitivi innati *hard-wired* iscritti nel nostro cervello profondo<sup>74</sup>.

Tutto il territorio è paesaggio, sì (convenzione europea di Firenze); il paesaggio cambia ogni giorno ed è un prodotto dell'uomo, più che della natura: è vero. Ma questo non vuol dire che non si debbano ammettere gerarchie di valori e trattamenti differenziati (conservativi per i paesaggi di notevole interesse, di gestione dinamica ed equilibrata per gli altri paesaggi), senza fare di tutta l'erba un fascio.

Il piacere (innato?) che danno i campi verdi e i paesaggi agrari armonicamente coltivati, mirabilmente espresso dal poeta Andrea Zanzotto<sup>75</sup>, è e resta un'ispirazione centrale e un'indicazione fondamentale di direzione della tutela del paesaggio, nel suo autentico significato estetico, e ciò vale in particolar modo per un paese come l'Italia, che ha pochissimi spazi, già quasi tutti antropizzati e costruiti, e che ha visto negli ultimi settant'anni un'espansione incontrollata delle aree metropolitane, che ormai si vanno saldando tra di loro in una fitta ragnatela fatta di bruttezza architettonica, caos e disordine urbano, senza alcuna bellezza.

Insomma, a dirla tutta, tolto il nucleo essenziale estetico-vedutistico, la nozione giuridica autonoma di paesaggio non ha più molto senso, e tanto vale parlare di urbanistica e governo del territorio, o se si vuole di ambiente e sviluppo sostenibile, rispetto ai quali il paesaggio costituisce solo un aspetto secondario (in accordo, del resto, con la legge di Occam di economia ontologica, per cui – nel diritto – in tanto si giustifica l'introduzione di un nuovo "ente" – ossia di un nuovo termine-concetto – in quanto ad esso si riconnetta un regime giuridico proprio, diverso da quello degli altri "enti").

“Democratizzare” il paesaggio, in una lettura corretta del principio di sussidiarietà

---

<sup>74</sup> Hanno SAUER, *L'invenzione del bene e del male*, cit., 129 ss. Gli studi di neurofisiologia dimostrano l'esistenza di una preferenza innata per un certo tipo di paesaggio, poiché l'interazione con lo spazio produce e sedimenta *pattern* neuronali che hanno svolto un ruolo nell'evoluzione e restano iscritti nel cervello profondo dell'uomo.

<sup>75</sup> A. ZANZOTTO, *Dietro il paesaggio*, Mondadori, Milano, 1951; *Id.*, *Luoghi e paesaggi*, Bompiani, Milano, 2013. E. PAVAN [*Il paesaggio tra arte e natura in Andrea Zanzotto*, in G. CARRARA e L. NERI (a cura di), *Con i buoni sentimenti si fanno brutti libri? Etiche, estetiche e problemi della rappresentazione*, Ledizioni, Milano, 2022, 183-194, pubblicato su OpenEdition Books nel maggio 2023] osserva che il saggio *Luoghi e paesaggi*, pubblicato per la prima volta in francese nel 1994 con il titolo *Vers-dans le paysage*, “nasce, come ci ricorda Matteo Giancotti, dalla visione della collezione di dipinti di Jean-Baptiste Camille Corot conservata presso il Musée des Beaux-Arts di Reims. Per Zanzotto, l'opera del pittore francese rappresenta «l'archetipo, l'idea originaria» di una nuova concezione di paesaggio, il momento di «passaggio dalla figurazione esterna, quasi asettica [...] all'immagine che lascia trasparire un abbandono inconsapevole alla e nella natura». E. Pavan cita, tra gli altri, la seguente definizione di “paesaggio” del poeta di Pieve di Soligo (desunta da *Verso-dentro il paesaggio*, 59): il paesaggio è «qualche cosa che non si stanca mai di lasciarsi definire, anche attraverso le parole, mentre è in fuga da qualsiasi definizione perché in sé le racchiude tutte»”.



orizzontale, significa far conoscere e amare il paesaggio alle popolazioni che vi sono stanziate, che sono le prime e più efficaci custodi delle bellezze paesaggistiche, ma non significa demandare il giudizio di attribuzione di valore al voto democratico atecnico del popolo. È dunque nella prima direzione che deve essere valorizzata l'idea delle comunità di *heritage* della Convenzione di Faro del 2005<sup>76</sup>.

Taluni, invece, propongono una lettura più ampliata dell'accento posto dalla Convenzione di Faro sulla partecipazione dal basso, intesa come contrappeso al modello tradizionale *top down* del riconoscimento del valore del bene culturale e/o paesaggistico da tutelare. Alcuni, in una lettura "forte" e innovativa del nuovo art. 118, ultimo comma, della Costituzione, aggiunto dalla riforma del 2001, in tema di sussidiarietà orizzontale, affermano l'esigenza di un rafforzamento del ruolo della comunità territoriale nel procedimento di dichiarazione, ossia di apposizione del vincolo di tutela, nel quadro evolutivo di nuove forme di partecipazione democratica nella funzione amministrativa, ipotizzando in tal modo un ruolo decisivo delle comunità locali nelle scelte di tutela, di valorizzazione e di gestione del patrimonio culturale. Altri, in questa stessa ottica, rappresentano la conseguente esigenza, sull'abbrivio delle prassi processuali dei giudici amministrativi tedeschi e spagnoli e sotto la spinta della CEDU e della teoria della *full jurisdiction*, di spostare (per un verso, sotto il primo profilo) il punto focale della decisione di tutela dal criterio dello specialismo scientifico (del modello italiano, imperniato sull'autonomia tecnico-scientifica delle Soprintendenze) a quello dell'uomo comune (modello tedesco/europeo) e (per altro verso, sotto il secondo profilo), quanto alla tutela giurisdizionale, di passare dal sindacato "debole" sulla discrezionalità tecnica a un sindacato forte, anche sostitutivo, nel quale è il giudice che si fa interprete del criterio di media estimazione sociale dell'uomo comune, può eseguire sopralluoghi per visionare le aree da tutelare e per sostituire la sua decisione a quella della Soprintendenza.

Inutile dire che questi scenari sembrano inverare e realizzare i timori, da me espressi in altra sede, del possibile uso della ratifica della Convenzione di Faro come grimaldello per sgretolare il sistema di tutela vigente nel nostro ordinamento giuridico, operando quell'inversione dell'ordine logico-giuridico dei fattori, nell'ambito della nozione di sussidiarietà orizzontale, che pone al centro, come asse prioritario e trainante, il giudizio del popolo, della comunità di *heritage*, e riduce a un ruolo sussidiario e meramente integrativo il giudizio tecnico-scientifico degli organi amministrativi preposti per legge alla funzione di

---

<sup>76</sup> Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, ratificata la legge 1° ottobre 2020, n. 133.

tutela.

Sembra, invece, ancora preferibile e meglio fondata l'idea che la sussidiarietà orizzontale di cui parla l'art. 118, ultimo comma, Cost., pur dopo la riforma del Titolo V del 2001 e pur dopo la Convenzione di Faro (che comunque sottostà alla Costituzione), sia, resti e debba restare quella che abbiamo sempre conosciuto e che la storia stessa del concetto ci ha consegnato, ossia che debba prevedere, tutt'al contrario, il ruolo trainante e centrale della funzione pubblica e la funzione sussidiaria (come dice la parola stessa) e integrativa della partecipazione popolare.

## **12. Un ritorno a Croce? Riflessi attuali sul regime della tutela del paesaggio.**

Una ripresa delle idee e dei modelli di tutela tradizionali potrebbe peraltro avere riflessi applicativi di non poco rilievo a rimedio di alcuni "mali" che affliggono l'attuale assetto giuridico-ordinamentale del sistema delle tutele, in particolar modo sotto il profilo dell'attuale eccessiva stratificazione di controlli burocratici, che costituiscono a un tempo una complicazione per la vita dei cittadini e delle imprese e un peso ingestibile per gli uffici preposti alle funzioni di tutela.

Con la legge "Galasso" del 1985 prima e con il codice dei beni culturali del 2004-2006 poi, si è avuto infatti un sovraccarico di funzioni di controllo in capo alle Soprintendenze.

Con la legge "Galasso" le aree e gli immobili vincolati sono arrivati a coprire circa il 50 per cento del territorio nazionale.

Il codice del 2004 ha abolito l'annullamento ministeriale, che riguardava il 3 per cento delle pratiche di autorizzazione paesaggistica (delle Regioni e dei Comuni), sostituendolo con il parere preventivo obbligatorio della Soprintendenza sul merito della compatibilità paesaggistica di tutti gli interventi che incidono sui beni paesaggistici tutelati. Questo parere della Soprintendenza, con il secondo decreto correttivo e integrativo del codice del 2004, il decreto legislativo n. 157 del 2006, da solo obbligatorio è diventato anche vincolante (fino all'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati o fino alla positiva verifica da parte del Ministero dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici al nuovo piano paesaggistico).

Si è dunque creata una situazione nella quale, in concomitanza con le forti riduzioni di organico subite dalle Soprintendenze a causa delle reiterate manovre di revisione della spesa e di blocco del *turn over*, il volume delle pratiche da esaminare, bagatellari o di grande rilievo (dalla piccola ristrutturazione o dal condono edilizio fino al progetto di una nuova

infrastruttura), si è moltiplicato per 10, a volte, in alcune Regioni, per 100. Questo sovraccarico di peso burocratico – sui cittadini e sugli uffici - ha pesato non poco nell'alimentare nell'opinione pubblica una percezione sbagliata degli organi di tutela, avvertiti più come un freno allo sviluppo e un intralcio alle attività economiche, che non come una garanzia di qualità e un'opportunità di miglioramento del contesto territoriale in cui si vive.

Probabilmente un ritorno a Croce, con un recupero della nozione originaria di “paesaggio”, inteso come qualcosa di intrinsecamente legato alla bellezza e al godimento estetico, un ritorno, dunque, alla nozione selettiva dei beni paesaggistici, potrebbe aiutare a definire un riposizionamento delle funzioni e dei compiti di tutela, restituendo al governo del territorio e all'urbanistica, che appartengono agli enti territoriali, quel che non è paesaggio in senso proprio, e lasciando allo Stato solo la più severa e rigorosa tutela dei beni paesaggistici, superando il mito per cui “tutto è paesaggio” allo stesso modo indifferenziato<sup>77</sup>.

Il che non vuol dire, si badi, abbandonare a sé stessi i territori non vincolati, non dichiarati di interesse pubblico paesaggistico, ma significa graduare e proporzionare le misure di tutela e di gestione in modo aderente alla realtà delle cose, evitando gli ingestibili carichi burocratici che gravano a un tempo sia sugli uffici statali, regionali e comunali, che sui cittadini e le imprese. Tutti i “paesaggi” meritano attenzione e cura, ma è velleitario e sbagliato pensare di dover imporre su tutti i paesaggi lo stesso regime vincolistico. Certamente è fondamentale una diffusa qualità paesaggistica elevata, ma questo obiettivo può conseguirsi più realisticamente graduando e differenziando in modo proporzionato e ragionevole gli strumenti giuridici di tutela, valorizzazione e gestione del territorio.

Ritornare all'originaria visione estetica del paesaggio, intrinsecamente selettiva, significa anche mettere in discussione il mito del principio di integrazione, che spesso e volentieri significa nei fatti annullamento (per assorbimento) delle tutele, in quanto quasi sempre sopraffatte dai più forti interessi economico-produttivistici e ridotte alla

---

<sup>77</sup> Che tutto il territorio sia “paesaggio” dal punto di vista geografico e socio-antropologico è ovvio; ma è altrettanto ovvio che i diversi “paesaggi” richiedono regimi giuridici opportunamente diversificati, aderenti alle specifiche realtà, sicché l'automatica estensione del regime vincolistico a tutto il “paesaggio” conduce ad eccessi irrazionali e ingestibili. È vero che, come si osserva, la Convenzione europea del 2000 espone e offre un *mix* ampio di strumenti di intervento e di azione per la tutela e la valorizzazione del paesaggio: parla, infatti, di “*Politica del paesaggio*”, che si articola nella “*Salvaguardia dei paesaggi*”, nella “*Gestione dei paesaggi*” e nella “*Pianificazione dei paesaggi*”, chiedendo agli Stati membri di stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi. Ma l'ampiezza e genericità di tali indicazioni è inversamente proporzionale alla loro efficacia prescrittiva, con il rischio che esse si traducano in un elenco di ovvietà inutilizzabile al livello di regolazione giuridica (oppure in un'automatica ed eccessiva estensione del regime di tipo vincolistico, che è adatto solo per taluni “paesaggi”, ma non per altri).

“compensazione ambientale” dello “sviluppo sostenibile”. Ed è invero sotto la bandiera del “principio di integrazione” di derivazione comunitaria che la visione globale-olistica del territorio, in nome della “tutela dinamica”, conduce spesso a subordinare la tutela paesaggistica alle esigenze dello sviluppo e della crescita.

Questo ragionamento non investe, è bene precisare, il livello della pianificazione, ma riguarda solo quello del regime vincolistico e della gestione dei vincoli. Anzi, quanto più si “alleggerisce” il regime vincolistico “a valle”, tanto più deve irrobustirsi il livello della pianificazione “a monte”. Resta pertanto senz’altro fermo il ruolo centrale della co-pianificazione paesaggistica, come sistema direttore sovraordinato che assicura conoscenza e dà razionalità e ordine a tutti i livelli di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale<sup>78</sup>. Così come resta fondamentale la definizione di regole d’uso di qualità paesaggistica, anche da recepire nei regolamenti edilizi comunali, capaci di orientare a un tempo gli interventi dei privati e le valutazioni tecnico-discrezionali delle Soprintendenze.

Nell’ultimo decennio si è puntato molto sullo strumento della pianificazione paesaggistica, ricadendo in parte, forse, nella fallacia del “mito del piano”.

Rimane tuttavia vero che un buon piano paesaggistico (quali sicuramente lo sono quello toscano e quello pugliese del 2015, o quello piemontese del 2017) può rappresentare già in sé e per sé un grande passo in avanti nella direzione della semplificazione e della sburocraizzazione, perché costituisce la tavola condivisa delle regole, che guidano e predefiniscono l’esercizio della discrezionalità tecnica degli uffici di tutela e orientano in un rapporto sinergico di leale cooperazione le proposte progettuali e l’azione dei privati, imprese e cittadini.

Non mancano, però, i problemi. È nota l’enorme difficoltà di “atterraggio” di questi piani paesaggistici e le numerose e complesse problematiche legate alla conformazione/adeguamento degli strumenti urbanistici comunali (difficoltà, che non possono essere approfondite in questa sede, dovute anche alla resistenza dei Comuni e degli interessi economici locali ad accettare limitazioni e condizioni all’edificazione e all’uso del suolo).

Questo disegno normativo - che ha i suoi due pilastri nella Convenzione europea di Firenze del 2000 e nella parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio - è peraltro ben lungi dall’essere compiutamente attuato. Solo sei Regioni hanno approvato piani

---

<sup>78</sup> La centralità della co-pianificazione paesaggistica introdotta dal codice del 2004 trova un ampio e solido riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale. Si veda in proposito, da ultimo, la sentenza 19 dicembre 2022, n. 251.

paesaggistici di nuova generazione, conformi al codice del 2004 (in ordine cronologico: la Sardegna, con il piano “Soru” del 2006, “ratificato” con un accordo postumo col Ministero nel 2007 e poi varie volte modificato; la Puglia nel 2015, la Toscana anch’essa nel 2015, il Piemonte nel 2017, il Friuli nel 2018, e il Lazio nel 2021).

Vi sarebbero, tuttavia, notevoli spazi, già a legislazione vigente, per snellire e semplificare.

A parte il tentativo – poco fruttuoso – portato avanti con il d.P.R. n. 31 del 2017<sup>79</sup>, occorrerebbe graduare le misure di tutela, in modo da renderle proporzionate alla peculiarità delle aree e degli immobili tutelati, e ciò sia attraverso la così detta “vestizione” dei vincoli (ex artt. 140, comma 2, e 141-*bis* del codice di settore), sia attraverso le regole prescrittive a efficacia verticale diretta dei nuovi piani paesaggistici.

Ma *de jure condendo* si potrebbe immaginare anche una diversificazione del regime di tutela, che oggi è associato in modo indistinto a tutte le diverse tipologie di vincolo paesaggistico conosciute dall’ordinamento: una cosa sono, infatti, i vincoli *specifici* (provvedimentali), ad es., quelli così detti di “bellezza individua” o quelli sui centri e nuclei storici di cui alla lettera c) dell’art. 136 del codice; altra cosa sono i vincoli *generici* (ad esempio, quelli *ex lege* “Galasso” e le così dette bellezze panoramiche). Non vi è dubbio che vi sono aree sottoposte a tutela in forza della legge “Galasso” che presentano un livello eccellente di pregio paesaggistico (ma che spesso erano già coperte da vincoli provvedimentali con decreto ministeriale), ma è altrettanto evidente che, all’interno delle ampie aree geografiche coperte dal vincolo *ex lege* (o all’interno dell’ampio cono visivo che collega il punto di belvedere alla bellezza panoramica), si trovano sia edifici che sono parte integrante del paesaggio storico locale (di regola, edifici anteriori al 1945), sia edifici di più recente costruzione che sono del tutto privi di interesse e che anzi spesso contrastano con i caratteri tipici del paesaggio identitario (in senso oggettivo) che caratterizza i luoghi.

### **13. Conclusioni.**

Come chiarito nella parte iniziale di questo scritto, il diritto, per sua natura (e per la sua funzione regolativa di rapporti umani potenzialmente conflittuali), ha la necessità di distinguere i concetti e di differenziare i regimi giuridici, secondo il fondamentale principio di proporzionalità, in funzione della decisione su ciò che è lecito e ciò che è illecito, su ciò che è meritevole di tutela e ciò che deve essere incentivato e favorito, su ciò che spetta e su

---

<sup>79</sup> Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.

ciò che non spetta, in coerenza con la oggettiva consistenza dei beni, dei fatti e dei rapporti di volta in volta regolati e in ragione dell'effettivo bisogno di tutela espresso dalle diverse fattispecie prese in considerazione.

Costituisce dunque un errore la trasposizione automatica e acritica nel campo giuridico della visione olistica del territorio propria delle conoscenze non giuridiche del paesaggio (sia tecnico-scientifiche che umanistiche): resta valida nel diritto l'idea delle tutele parallele degli interessi differenziati (sia pur da correggere in termini di "tutele convergenti degli interessi differenziati"), mentre non convince l'idea opposta, secondo la quale "uno è il territorio, una la sua disciplina e una l'autorità competente".

L'automatica trasposizione sul piano giuridico della visione globale, olistica, integrata e integrale del territorio conduce al rischio della "pan-urbanistica", che nella seconda metà del secolo scorso aveva ridotto il paesaggio a un mero aspetto secondario del governo del territorio, oppure all'eccesso opposto del "pan-paesaggismo", per cui si estende a tutto il territorio il pesante regime vincolistico nato e pensato per la tutela di poche aree e pochi immobili selezionati come di notevole interesse pubblico. Oppure, ancora, espone al rischio che la tutela estetica del paesaggio culturale finisca assorbita e annullata nella tutela ambientale dell'ecologia (che pensa "globale" al mutamento climatico e distrugge, intanto, al livello locale, i paesaggi agrari e i paesaggi appenninici).

Occorre ricercare una via di mezzo ragionevole e proporzionata, e in tale ricerca la doverosa riconsiderazione della lezione di Benedetto Croce potrebbe offrire preziose indicazioni.

La conclusione è nel senso di un *ritorno alla tradizione*, contro gli eccessi del criticismo e contro ogni nuovismo: merita dunque di essere confermato il sistema ternario della distinzione e della differenziazione (paesaggio – urbanistica – ambiente): ognuno faccia il suo mestiere: lo Stato curi i "beni paesaggistici", il cui dato essenziale è la bellezza, l'unicità, la qualità estetica, il notevole significato identitario, che vanno soprattutto conservati e protetti, in una parola tutelati; le Regioni e i Comuni si occupino dell'urbanistica e del governo del territorio, curando ovviamente, anche con il concorso dello Stato, la qualità paesaggistica del territorio non vincolato ("paesaggio")<sup>80</sup>; la tutela

---

<sup>80</sup> Una "buona" urbanistica, orientata dal principio del minor consumo di suolo e della priorità del riuso, potrebbe senz'altro garantire un livello accettabile di qualità paesaggistica diffusa, compatibile con le esigenze dello sviluppo (sul tema, per un approfondimento, si veda, volendo, P. CARPENTIERI, *Il consumo del territorio e le sue limitazioni. La rigenerazione urbana*, relazione presentata al 65° Convegno di studi amministrativi, *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Varenna 19-21 settembre 2019 (pubblicata nel sito della Giustizia amministrativa, novembre 2019, quindi nella rivista *on line Federalismi.it*, n. 1 del 2020, 8 gennaio 2020).

ambientale, a sua volta, non pretenda, in nome di una pseudo-transizione ecologica a trazione industriale, di fagocitare la tutela paesaggistica.

È solo riportando la tutela paesaggistica al suo ambito proprio, riferito ai beni paesaggistici vincolati, che può riaffermarsi una qualche gerarchia valoriale nel sistema, con il recupero dell'idea, pur tante volte enunciata in passato dalla Consulta<sup>81</sup>, del valore primario e assoluto della tutela paesaggistica, esposta oggi, invece, all'alea del bilanciamento. Una tecnica decisionale, quella del bilanciamento, che va bene per l'urbanistica-governo del territorio e, forse, per alcuni ambiti della tutela ambientale, ma certo non va bene per la tutela dei beni paesaggistici, stante la loro unicità e non fungibilità: come è stato acutamente osservato<sup>82</sup>, il bilanciamento, in questi casi, si traduce inevitabilmente in una soppressione del vincolo e in una disapplicazione del secondo comma dell'art. 9, perché mentre il campo fotovoltaico (o il nuovo "polo logistico") possono essere rilocalizzati, spostati in un'altra area meno impattante (preferibilmente nel riuso di *brown field*), non è invece possibile "spostare" altrove il bene paesaggistico tutelato, i cui caratteri distintivi (assolutamente locali) sono inevitabilmente pregiudicati dal campo fotovoltaico (o dal nuovo polo logistico), in termini spesso non compensabili.

Occorre riportare ordine in queste materie, recuperando una tradizione giuridica che si rivela oggi molto più saggia e funzionale dei più o meno azzardati tentativi – spesso ispirati e condizionati da rivendicazioni di competenze nella dialettica tra Stato, Regioni ed Enti locali – di pan-urbanistica, di pan-paesaggismo o di pan-ambientalismo, con un'incauta "tracimazione" dell'un campo di materia nell'altro, alla ricerca di una sconsigliabile e controindicata "sintesi olistica" che può andar bene sul piano della descrizione dei fenomeni, ma non sul piano della loro regolazione giuridica.

---

<sup>81</sup> A partire da Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151 (che respinse i ricorsi regionali contro la legge "Galasso"), idea poi ribadita nelle sentenze nn. 378 e 641 del 1987, n. 367 del 2007, n. 180 del 2008, nn. 164, 226 e 272 del 2009, nn. 101, 193 e 278 del 2010, nn. 235 e 309 del 2011, n. 66 del 2012, nn. 139, 211 e 238 del 2013, n. 197 del 2014, n. 64 del 2015, n. 11 del 2016, n. 246 del 2017, nn. 164 e 257 del 2021, n. 24 del 2022, ma poi negata dalla stessa Corte sulla base della nota giurisprudenza sulla inammissibilità di valori "tiranni" inaugurata dalla sentenza "Ilva" n. 85 del 2013.

<sup>82</sup> Devo queste osservazioni alle relazioni del Pres. Giuseppe Severini e del Pres. Pierfrancesco Ungari nell'ambito del Convegno di apertura del Corso di Alta Formazione *Il diritto del patrimonio culturale nell'era delle transizioni* svoltosi il 1° marzo 2024 presso l'Università di Padova.