



2014

IL CAPITALE CULTURALE

Studies on the Value of Cultural Heritage

JOURNAL OF THE DEPARTMENT OF CULTURAL HERITAGE

University of Macerata



eum

Il Capitale culturale

Studies on the Value of Cultural Heritage

Vol. 9, 2014

ISSN 2039-2362 (online)

© 2014 eum edizioni università di macerata
Registrazione al Roc n. 735551 del 14/12/2010

Direttore

Massimo Montella

Coordinatore editoriale

Mara Cerquetti

Coordinatore tecnico

Pierluigi Feliciati

Comitato editoriale

Alessio Cavicchi, Mara Cerquetti, Francesca Coltrinari, Pierluigi Feliciati, Umberto Moscatelli, Enrico Nicosia, Sabina Pavone, Mauro Saracco, Federico Valacchi

Comitato scientifico - Sezione di beni culturali

Giuseppe Capriotti, Mara Cerquetti, Francesca Coltrinari, Patrizia Dragoni, Andrea Fantin, Pierluigi Feliciati, Maria Teresa Gigliozzi, Susanne Adina Meyer, Massimo Montella, Umberto Moscatelli, Sabina Pavone, Francesco Pirani, Mauro Saracco, Michela Scolaro, Emanuela Stortoni, Federico Valacchi

Comitato scientifico

Michela Addis, Tommy D. Andersson, Alberto Mario Banti, Carla Barbati, Sergio Barile, Nadia Barrella, Marisa Borraccini, Rossella Caffo, Ileana Chirassi Colombo, Rosanna Cioffi, Caterina Cirelli, Alan Clarke, Claudine Cohen, Lucia Corrain, Giuseppe Cruciani, Girolamo Cusimano, Fiorella Dallari, Stefano Della Torre, Maria del Mar Gonzalez Chacon, Maurizio De Vita, Michela Di Macco, Fabio Donato, Rolando Dondarini, Andrea Emiliani, Gaetano Maria Golinelli, Xavier Greffe, Alberto Grohmann, Susan Hazan, Joel Heuillon, Lutz Klinkhammer, Emanuele Invernizzi, Federico Marazzi, Fabio Mariano, Raffaella Morselli, Olena Motuzenko, Giuliano Pinto, Marco Pizzo, Edouard Pommier, Carlo Pongetti,

Adriano Prosperi, Bernardino Quattrococchi, Mauro Renna, Orietta Rossi Pinelli, Roberto Sani, Girolamo Scullo, Mislav Simunic, Simonetta Stopponi, Michele Tamma, Frank Vermeulen, Stefano Vitali

Web

<http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult>

e-mail

icc@unimc.it

Editore

eum edizioni università di macerata, Centro direzionale, via Carducci 63/a - 62100 Macerata
tel (39) 733 258 6081
fax (39) 733 258 6086
<http://eum.unimc.it>
info.ceum@unimc.it

Layout editor

Cinzia De Santis

Progetto grafico

+crocevia / studio grafico



Rivista accreditata AIDEA



Rivista riconosciuta CUNSTA

Rivista riconosciuta SISMED

Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*

Alberto Predieri

1. L'art. 9, 2° comma della Costituzione, pone fra i compiti della Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione. La formula costituzionale parla di «paesaggio». Lo differenzia, come nozione, dal patrimonio storico e artistico, pur dettando per l'uno e per l'altro la stessa disciplina. Se anche non sembra utile soffermarsi sulle varie nozioni di paesaggio, e ancor meno sulle varie aggettivazioni che vengono usate nel linguaggio extra-giuridico, talvolta con pretese di categorizzazione, credo che qualche precisazione semantica sia indispensabile, se non altro per sgomberare il campo da equivoci frequenti. Diciamo subito che paesaggio – oggi – non vuol dire «natura», così come non vuol dire «campagna». La parola, cioè, non indica solo il paesaggio naturale, o agricolo, rurale, o, residualmente, non urbano, ma indica anche quello urbano. Il termine «paesaggio» non coincide neppure con la locuzione «bellezze naturali», impiegata dal legislatore italiano nella legge 29 giugno 1939, n. 1497, e già in precedenza nella legge 11 giugno

* Predieri A. (1969), *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze: Vallecchi, pp. 381-428.

L'estratto qui pubblicato è stato normalmente privato anche delle note.

1922, n. 778. Questo gruppo di parole ha un significato più ampio di quanto potrebbe apparire considerando l'espressione in sé, o il solo titolo della legge ricordata. Il referente del titolo deve risultare dall'interpretazione del contesto normativo di cui lo stesso titolo fa parte. La protezione posta dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, non è limitata alle porzioni di territorio di particolare pregio perché contengono forme naturali, prodottesi spontaneamente – senza l'intervento dell'uomo –. La tutela si estende anche a quelle il cui valore estetico è ravvisato esclusivamente nell'opera dell'uomo (ville, giardini, parchi, e via dicendo) o nell'opera dell'uomo inserita in un ambiente. Pur così ampliata, la nozione di bellezza naturale non abbraccia il campo ben più ampio della nozione di paesaggio. In quest'ultima nozione è contenuta la prima (quella di bellezze naturali) in quanto le «bellezze» fanno sempre parte del paesaggio. Perciò, per rimanere agli aspetti giuridici, ad esse deve applicarsi la normativa sul paesaggio. Non sarebbe esatta, invece, l'affermazione inversa, che al paesaggio debba applicarsi la disciplina delle bellezze naturali¹.

2. Secondo una prima definizione, il paesaggio è una porzione del territorio considerata dal punto di vista prospettico o descrittivo. In altre parole, il paesaggio è l'insieme di fattezze di una località. Taluno aggiunge che esse debbono essere considerate nei loro aspetti caratterizzanti, ottenuti in via di astrazione o di generalizzazione, emancipandoli dagli aspetti di contingenza propri di un determinato paesaggio sensibile. Questo insieme di fattezze, ovvero questa forma composita, è il risultato di più forze interagenti e infrareagenti in varia misura. Il paesaggio è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane. Lo è particolarmente in Italia; difficilmente può pensarsi presso di noi ad un paesaggio rigorosamente naturale, se non per poche aree disabitate, per le vette alpine, per talune testate di vallate di alta montagna, per taluni scogli o spiagge [n.d.r.: senonché basti pensare a quanto il clima incide su questi ambienti e quanto l'attività umana sul clima].

Come risultante di forze umane che agiscono perennemente, come paesaggio integrale, perciò, il paesaggio è un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città e nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura. Di quest'ultima, il paesaggio diventa forma, linguaggio, comunicazione, messaggio, terreno di rapporto fra gli individui, contesto che cementa il gruppo. In questo suo aspetto

¹ Questa distinzione fra campo della locuzione «paesaggio» e campo delle «bellezze naturali», il primo dei quali contiene il secondo, viene a sommarsi alla distinzione di grado della norma costituzionale relativa al paesaggio e della norma di legge ordinaria relativa alle bellezze naturali.

di comunicazione presuppone – come qualsiasi comunicazione – un sistema di relazioni, che ineriscono alla società, che la esprimono, senza che con ciò si voglia dimenticare che questa espressione non è l'unica sintesi delle strutture sociali nel cui ambito agisce la comunità che trasforma il paesaggio. Il sistema di relazioni sociali e di relazioni economiche che stanno alla base delle strutture sociali informa il modo di agire che plasma il paesaggio e contemporaneamente individua il paesaggio nel suo valore estetico che è formato ed espresso da quella determinata società. Il paesaggio – sotto questo profilo – è per i componenti della società l'immagine dell'ambiente in cui vivono e che essi vedono. Quindi è il conferimento di senso o di valori a quel complesso di cose. In questo ordine, il paesaggio diventa oggetto estetico; e il paesaggio «naturale», anche quello rigorosamente, esclusivamente naturale, è *Kulturlandschaft* quanto lo è quello «umano», in quanto il paesaggio naturale viene umanizzato nella sua percezione, nel suo significato, diventa produzione umana sotto il profilo interpretativo o, se vogliamo, estetico, così come lo è oggettivamente quello determinato dall'azione dell'uomo. Nell'uno e nell'altro aspetto, come dicevo, il paesaggio è condizionato dalla struttura sociale. Ma, a sua volta, nell'uno e nell'altro aspetto condiziona l'esperienza e l'esistenza della comunità che vive in quell'ambiente.

3. Il termine «paesaggio» inteso nel modo accennato (che è quello usato non solo da talune discipline specialistiche, ma da varie discipline, come si è visto, e dal linguaggio comune) non indica, dunque, solo quelle cose immobili che secondo una locuzione riassuntiva impiegata nella legislazione speciale antecedente all'entrata in vigore della Costituzione vengono denominate «bellezze naturali», ma indica la forma del Paese nella sua interezza. Correlativamente, la tutela del paesaggio non può essere limitata alla protezione di quelle bellezze, né tanto meno alla loro semplice conservazione. Questa conservazione o salvaguardia o difesa potrà essere uno dei mezzi con cui viene attuata l'azione di tutela, in riferimento a talune cose per le quali è reputato necessario il mantenimento delle condizioni attuali dello *statu quo*. Ma la tutela del paesaggio si estende oltre la conservazione delle bellezze naturali in due direzioni. Nella prima, il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive ed agisce l'uomo. Nella seconda (e più ricca di implicazioni e conseguenze) la tutela del paesaggio come forma del Paese, plasmata dall'azione della comunità, investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto. Se il paesaggio è dinamicamente inteso come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, come continua interruzione della natura e dell'uomo, la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio (che agiscono sul paesaggio). Questa tutela avrà lo scopo di assicurare una ordinata mutazione dell'ambiente modellato nei secoli, perché non venga distrutto, anche

se non può essere sottratto – nella sua interezza – ai mutamenti che l’opera dell’uomo necessariamente vi apporta. Dev’essere perciò razionalmente curato e sviluppato per consentirne la trasmissione alle future generazioni, per usarlo nel quadro dei fini fondamentali posti dalla Costituzione, per cercare di migliorare il rapporto fra uomo e ambiente, per migliorare in tal modo la convivenza della comunità umana insediata nel territorio. Ne deriva la necessità di una azione che con scelte e determinazioni puntuali, assunte da poteri pubblici ai quali è deferita la tutela – e sottratte ai soggetti (privati o pubblici) proprietari dei beni –, coordini la conservazione e la trasformazione. [...]

6. [...] L’art. 3, 2° comma [n.d.r.: della Costituzione] considera la società esistente nel 1948 (ma vent’anni dopo essa non è stata modificata nella sua struttura) come ingiusta, come contenente un coacervo di ostacoli da superare. In altre parole, come un modello da non seguire, da non conservare, da modificare, da sostituire attraverso un comportamento imposto, normativizzato, con un altro modello di società, in relazione ai fini assunti dall’ordinamento giuridico. Questi fini normativizzati tendono ad instaurare una struttura sociale diversa, di cui la Costituzione delinea un modello, contrapposto a quello della società esistente. Nella proposizione dell’art. 3, 2° comma, l’indicazione della sussistenza di ostacoli di fatto contrastanti con i fini costituzionali, cioè del modello di società da modificare, costituisce una indicazione di presupposti di fatto o, se vogliamo, una motivazione (nel senso generico di una esposizione dei fatti) della norma che impone alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale. [...]

7. L’art. 9, 2° comma della Costituzione, costituisce una applicazione del principio posto dall’art. 3, 2° comma. [...]

La norma puntualizza, nei confronti degli interventi a favore della comunità, dell’individuo sul suolo e sull’ambiente, il precetto sull’azione dello Stato per mutare in una determinata direzione la struttura sociale, osservando la preminenza di taluni valori sociali e individuali, rispetto a quelli individuali e anche non individuali di carattere economico, che contrastino con quei valori sociali. Si tratta, quindi, di valori comunitari e, insieme, di libero sviluppo della persona, incentrati – nel nostro caso – sulla posizione dell’uomo nell’ambiente. La Costituzione intende affidare la trasformazione della società civile all’apparato dello Stato, sotto l’azione della comunità che introduce le sue istanze nell’interno delle strutture dello Stato e, al tempo stesso, su di esse preme dall’esterno. [...] L’azione di tutela inevitabilmente limita la libertà di espressione artistica, in quanto sostituisce valori estetici assunti o determinati autoritativamente e discrezionalmente dall’apparato di governo a quelli individuali; l’equilibrio non facile può essere trovato solo nell’azione della società civile, della cultura, che permeando le convinzioni dei titolari degli uffici dell’apparato e premendo su di essi, ne determinano e ne modificano le convinzioni estetiche e paesistiche. [...]

10. [...] non può pensarsi, almeno rispetto ai beni immobili, ad una categoria di beni assoggettati a tutela paesistica, che in quanto tali siano classificabili nella categoria dei beni di interesse nazionale, per i quali sia configurabile un regime diverso da quello degli altri beni immobili. [...] tutti i beni immobili sono oggetto della tutela paesistica, perché tutti i beni che formano il paesaggio sono assoggettati ad essa; e se questa comporta – come realmente comporta – un regime particolare della proprietà, questo si estende a tutto il suolo. Quindi la categoria dei beni di interesse nazionale, se anche fosse utile, non sarebbe applicabile ai beni immobili e soprattutto non consentirebbe di distinguere fra beni assoggettati a tutela paesistica, e quindi di interesse nazionale, e beni assoggettati ad altre tutele (ad esempio quella urbanistica) e quindi non di interesse nazionale. [...]

13. Come abbiamo visto in precedenza, l'art. 9, 2° comma, assoggetta alla tutela l'intero paesaggio, la dinamica delle sue trasformazioni, gli interventi sul territorio. In altre parole, ogni modificazione del suolo, perché ogni modificazione del suolo comporta modificazione del paesaggio. In questa ottica, la statuizione dell'art. 9, 2° comma si combina con quella posta all'art. 117, relativa all'urbanistica. Questa ultima norma non solo riconosce la legittimità costituzionale della normazione urbanistica, ma, integrandosi con l'art. 42, 2° comma, la considera come normale disciplina della proprietà del suolo, nel quadro di una regolazione dell'intero territorio, non limitata alle città e tanto meno episodicamente a talune città, così come avveniva agli inizi della introduzione della regolazione urbanistica. Questa nozione di urbanistica come assetto dell'intero territorio è stata introdotta dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, ed è quella che la norma costituzionale ha accolto. Infatti, le formule costituzionali vanno interpretate con riferimento al linguaggio usato nella normazione vigente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, salvo che non venga dimostrato il contrario. Determinata nel modo anzidetto la nozione di urbanistica, il precetto dell'art. 117 va correlato a quello posto dall'art. 9, 2° comma della Costituzione.

Le differenze di contenuto fra l'una e l'altra regolazione vanno viste in due direzioni, in ordine alla materia e in ordine alla competenza. Rispetto alla materia dobbiamo riferirci alla definizione di paesaggio proposta in precedenza. Ne deriva che la diversità fra tutela del paesaggio e urbanistica è da riportare alla differenza fra genere (tutela del paesaggio) e specie (regolazione urbanistica, che tende a coincidere con il paesaggio urbano, quale parte del paesaggio, ma investe un campo più ampio). La distinzione fra il campo dell'art. 9, 2° comma della Costituzione e dell'art. 117 esiste, ma solo entro questi limiti. Ad esempio la protezione delle specie caratteristiche della flora, che rientra nella tutela del paesaggio, non rientra nella regolazione urbanistica. Questa differenza si riverbera sulle competenze. La norma dell'art. 9, 2° comma impone un comportamento a tutti gli uffici dell'apparato della Repubblica,

Stato, regioni, province, comuni ed enti a competenza particolare. Altre norme costituzionali ne determinano le competenze; queste norme costituiscono specificazione della norma posta dall'art. 9, 2° comma. Come abbiamo visto, la riserva di legge dell'art. 41, 2° comma, impone che la disciplina del godimento dei beni di proprietà privata venga posta dalla legge che dovrà osservare il precetto dell'art. 9, 2° comma. Non diversamente quella parte della materia «tutela del paesaggio», nella quale si sostanzia la submateria urbanistica, deve essere riservata alla legge statale per i principi generali e alla legge regionale per la residua regolazione, sempre rimanendo fermo che la norma costituzionale costituisce limite ed indirizzo alla normazione ordinaria statale e, *a fortiori*, a quella regionale in materia urbanistica.

14. Dalla collocazione nell'ambito della materia della tutela del paesaggio, dell'urbanistica come sub-materia, e comunque dalla nozione di tutela del paesaggio accolta, deriva che per il combinato disposto dell'art. 9, 2° comma della Costituzione, e dell'art. 9, 1° comma della Costituzione, ad una regolazione unitaria degli interventi umani sul territorio, che modificano il paesaggio il quale va tutelato nella sua unitarietà, deve corrispondere un'organizzazione dell'apparato statale improntata al principio del buon andamento e dell'efficienza, intesa come «adeguatezza o idoneità a raggiungere il risultato voluto; potere adeguato, effettività, efficacia». Al fine costituzionalmente imposto di una tutela globale del territorio dovrebbe corrispondere un'organizzazione tale da garantire questa globalità. Non credo di dover spendere molte parole per dimostrare come l'attuale ripartizione di competenze sugli interventi nel territorio, talvolta non coordinate, altra volta malamente coordinate [...], non possa essere considerata da nessuno un modello di efficienza.

15. Nel corso della trattazione ho accennato che la nozione estensiva del paesaggio di cui ho parlato finora, cioè una nozione che abbraccia la forma del territorio e dell'ambiente e quindi contiene tanto la nozione di comodo, usata dal legislatore, di bellezza naturale, quanto quella di urbanistica, non è accolta dagli studiosi di diritto che si sono occupati dell'argomento. Essi, al contrario, fanno coincidere le locuzioni «paesaggio» e «bellezze naturali». Ciò facendo, automaticamente escludono l'urbanistica, come materia diversa, dalla tutela del paesaggio. Taluni arrivano a questo risultato in quanto non si soffermano sulla questione e danno per ovvia o scontata l'identità delle due locuzioni «paesaggio» e «bellezze naturali». Altri, pur ammettendo che linguisticamente le locuzioni siano diverse, più o meno velocemente concludono che nell'interpretazione della normazione vigente esse coincidono. [...] preliminarmente può essere utile esaminare se l'affermazione, secondo cui nel linguaggio della Costituzione la locuzione «paesaggio» coincide con quella «bellezze naturali», così come era conosciuta nella legislazione vigente al momento della promulgazione della Costituzione, sia esatta. [...]

Nel nostro caso, dobbiamo partire dalla constatazione che vi sono due locuzioni diverse: «paesaggio» e «bellezze naturali».

La formula del legislatore ordinario ha impiegato una locuzione, mentre la formula costituzionale ne ha usata un'altra. Se la locuzione fosse stata la medesima, il significato della formula costituzionale avrebbe dovuto essere chiarito con riferimento alla legge ordinaria. Il Costituente però ha usato una formula che il legislatore ordinario ignorava, e che nel linguaggio giuridico non era identica all'altra, ma diversa e contenente il significato dell'altra. Non si vede, allora, perché il significato più ampio possa essere ristretto, aprioristicamente e senza dimostrazione, portandolo a coincidere con il significato più limitato, come è stato fatto dagli autori ricordati. Proseguendo nell'esame della formula normativa, potremmo dire che la identificazione del «paesaggio» con le «bellezze naturali» non è giustificata da considerazioni di tecnica linguistica, né di ermeneutica della formula, almeno leggendo le argomentazioni sinora addotte dalla dottrina.

16. [...] L'urbanistica si presenta, perciò, come submateria della tutela del paesaggio. Questa submateria è attribuita alla competenza legislativa concorrente regionale e alla competenza amministrativa regionale. Non vi è contrasto con la norma posta dall'art. 9, 2° comma; né vi sarebbe, neppure se volessimo far coincidere totalmente la tutela del paesaggio con l'urbanistica.

La norma dell'art. 9, 2° comma, determina un'azione dell'apparato statale che può ben estrinsecarsi attraverso un'attività legislativa in parte di competenza statale – per i principi, nell'ambito delle leggi quadro – e in parte di competenza regionale, per il livello legislativo inferiore. [...]

JOURNAL OF THE DEPARTMENT OF CULTURAL HERITAGE
University of Macerata

Direttore / Editor
Massimo Montella

Texts by

Annalisa Banzi, Elisa Bonacini, Giuseppe Capriotti,
Elisa Carrara, Fabiola Cogliandro, Raffaella Folgieri,
Giacomo Manetti, Massimo Montella, Mariateresa Nacci,
Francesco Pirani, Alberto Predieri, Barbara Sibilio Parri

<http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/index>

