

Nicoletta Ferrucci
Marco Brocca

IL PAESAGGIO AGRARIO: DAL VINCOLO ALLA GESTIONE NEGOZIATA



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Collana *Il Paesaggio*

Comitato scientifico: Annalisa Calcagno Maniglio (presidente), Franca Balletti, Almo Farina, Nicoletta Ferrucci, Antida Gazzola, Gabriele Paolinelli.

Il Paesaggio è, come recita la Convenzione Europea, “*una componente essenziale del patrimonio culturale e naturale*”. Esso svolge “*importanti funzioni d’interesse generale sul piano culturale, ecologico e sociale*” e rappresenta una risorsa “*che favorisce l’attività economica*”.

Negli ultimi cinquant’anni sono stati numerosi e generalizzati gli episodi di abbandono delle campagne, di urbanizzazione diffusa, di grave inquinamento delle risorse naturali, di alterazione diffusa degli ambienti costieri, collinari e montani che hanno provocato la perdita di importanti valori paesaggistici, quali imprescindibili fattori di qualità nella vita quotidiana delle popolazioni e significativa testimonianza della cultura e della civiltà umana. Gli odierni paesaggi urbani, periurbani e agrari mostrano chiaramente gli effetti negativi della standardizzazione nelle tipologie costruttive, nell’uso dei materiali, nell’abbandono di antiche tradizioni culturali e identità locali; vieppiù consapevoli di questo degrado, le comunità interessate cominciano ad interrogarsi su come recuperare caratteri e valori paesaggistici a lungo trascurati o negati. Anche per questo, il paesaggio ha assunto di recente, anche nel nostro Paese, un ruolo cruciale nelle politiche di governo del territorio, alla ricerca di nuove strategie di tutela, di buone regole di pianificazione, progettazione e gestione, di nuovi modelli di sviluppo, compatibili con i valori culturali e le qualità ambientali, capaci di coniugare tra loro crescita economica e qualità paesistica.

Il paesaggio è divenuto oggetto di analisi e di ricerche messe a punto in ambiti diversi, di studi a carattere transdisciplinare che tendono alla sua comprensione olistica, ponendo in luce la complessità della “*questione paesistica*”. I criteri di lettura e di indagine adottati variano in relazione alle diverse competenze di chi se ne occupa: alcuni criteri possono definirsi oggettivi e cioè scientifico-naturalistici, semiologici, socio-economici, storico-culturali, altri sono prevalentemente soggettivi e cioè fondati sull’apprezzamento estetico e sulle modalità di lettura visivo-percettiva. Tali studi, insieme e con diverso peso, contribuiscono alla comprensione delle relazioni esistenti tra fattori fisici e umani, tra elementi, caratteri, forme e sedimentazioni che connotano il paesaggio e che opportunamente indagati, consentono non solo di approfondire le regole presenti ed agenti sul contesto, ma anche di individuare le azioni progettuali più opportune e le più idonee modalità per realizzarle.

La collana *Il Paesaggio*, di fronte al crescente interesse per questa tematica, intende promuovere una nuova “*cultura del paesaggio*”, offrendo alle scuole superiori, alle università, ai professionisti, ai tecnici degli enti pubblici, testi che insegnino a leggere nel paesaggio tutte le informazioni che ci offre, a considerare i numerosi problemi che lo riguardano sotto il profilo interdisciplinare, ricorrendo ad una visione evolutiva ed integrata dei processi e degli equilibri sui quali è necessario intervenire. Nella collana troveranno spazio i più significativi contributi scientifici espressione dall’evoluzione del dibattito culturale relativo al paesaggio, al fine di orientare e promuovere comportamenti pubblici e privati democraticamente rispettosi dell’intera dimensione paesaggistica del territorio in vista del miglioramento della qualità della vita di tutti i cittadini.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Nicoletta Ferrucci
Marco Brocca

**IL PAESAGGIO AGRARIO:
DAL VINCOLO
ALLA GESTIONE NEGOZIATA**

FrancoAngeli

Pur essendo il volume frutto di una riflessione comune dei due Autori, i capitoli 1 e 2 sono stati redatti da Nicoletta Ferrucci e i capitoli 3 e 4 da Marco Brocca.

*In copertina: Alessandro Magnasco, Trattenimento in un giardino di Albaro
(dettaglio sul paesaggio agrario della Valle del Bisagno), 1740,
Genova, Musei di Strada Nuova (per gentile concessione).*

Copyright 1° edizione © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Eugenio Picozza</i>	pag.	9
1. I confini dell'indagine	»	13
1. Il linguaggio del paesaggio	»	13
2. Il “caso” paesaggio agrario	»	26
2.1. Esplorando il versante della normativa agraristica: <i>focus</i> sull'architettura rurale come segno del paesaggio agrario	»	32
3. Il paesaggio agrario nel contesto del Codice dei beni culturali e del paesaggio: i limiti da superare	»	41
4. Linee guida e primi passi alla ricerca dell'armonia tra agricoltura e paesaggio perduta dal legislatore	»	43
2. Vincolo paesaggistico <i>versus</i> agricoltura: un conflitto insanabile?	»	53
1. I segni del paesaggio agrario come bene paesaggistici	»	53
1.1. Gli ulivi monumentali	»	54
1.2. L'architettura rurale	»	59
1.3. Il bosco	»	61
2. Il quadro normativo dell'autorizzazione paesaggistica: una disciplina in costante evoluzione	»	72
3. Le attività agro-silvo-pastorali nella cornice dei regimi dell'autorizzazione paesaggistica	»	77
4. Le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica inerenti l'agricoltura, secondo il dettato originario del Codice dei beni culturali e del paesaggio	»	80
4.1. Il d.P.R. n. 31/2017 e il Testo Unico in materia di Foreste e filiere forestali	»	82
4.2. La viabilità forestale	»	85
4.3. Le “pratiche selvicolturali”	»	86
4.4. I boschi vincolati <i>ex art.</i> 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio	»	89

3. L'impostazione tradizionale	pag.	91
1. La questione istituzionale: la dialettica Stato-autonomie territoriali	»	91
2. La dimensione territoriale: livello nazionale e livello locale	»	97
3. Il profilo soggettivo: le relazioni tra soggetti pubblici e privati	»	103
4. Il profilo funzionale: paesaggio e potere amministrativo	»	106
4. Nuovi modelli di amministrazione del paesaggio.		
La rilevanza del paesaggio agrario	»	111
1. Nuovi paradigmi	»	111
2. I referenti normativi	»	114
2.1. La programmazione negoziata	»	115
2.2. I contratti <i>ex d.lgs. 228/2001</i>	»	117
2.3. La pianificazione paesaggistica	»	120
2.4. I contratti di fiume	»	122
2.5. L'amministrazione delle terre collettive	»	126
2.6. Distretti, comunità e itinerari del cibo	»	136
2.7. Ecomusei, GAL, siti Unesco	»	141
2.8. Le associazioni fondiarie	»	152
2.9. Un'opzione generale: gli "interventi di sussidiarietà orizzontale"	»	156
2.10. Applicazioni recenti del modello sussidiario: orti e boschi urbani	»	162
3. Una prospettiva: i contratti di paesaggio	»	168
Note biografiche degli autori	»	173

a Flora
e
a Clemente, Vittoria, Maria Rita

Prefazione

di *Eugenio Picozza*¹

Il paesaggio agrario ha sempre fatto parte della concezione estetica dell'essere umano: ciò è dimostrato ampiamente dalle scienze cognitive e di recente, da quel ramo denominato neuroestetica. Essa sta dimostrando che la crescita in un paesaggio gradevole aumenta non solo il senso di empowerment in sé stessi ma diminuisce sensibilmente in tasso di criminalità giovanile e predispone alla socializzazione e alla condivisione sviluppando attraverso i neuroni specchio un maggior grado di empatia con gli esseri viventi e con le cose.

Questa consapevolezza era talmente ovvia ed inconscia fino alla prima rivoluzione industriale che una sua sottolineatura sarebbe suonata quasi come una banale affermazione. I maggiori quadri del Rinascimento (in misura minore del Medioevo) sono pieni di riferimento al paesaggio agrario ed è possibile, con un po' di esercizio, individuare esattamente le località cui si è ispirato il Pittore, proprio attraverso l'esame delle colture che spesso fanno da sfondo all'immagine o al ritratto.

Inoltre il mantenimento del paesaggio agrario secondo "tradizione" era incentivato se non addirittura imposto dalle "leges ac consuetudines", soprattutto nelle proprietà collettive dell'arco alpino, come opportunamente ricordato in questo libro.

Il fondamento collettivo della proprietà e i suoi tre postulati – appartenenza, partecipazione diretta e solidarietà nella gestione – hanno posto la cornice di regole idonea per il mantenimento di questo o quel paesaggio lungo i secoli, come si può agevolmente desumere ad esempio lungo la valle dell'Isarco fino al Brennero.

La prima rottura della fissità del paesaggio agrario tradizionale avvenne dunque con la prima rivoluzione industriale e l'ampliamento delle città in seguito ai noti fenomeni di urbanizzazione.

¹ Professore Emerito di Diritto Amministrativo dell'Università di Roma Tor Vergata.

Nella concezione originaria dell'urbanistica fin dai primi anni del Ventesimo secolo la cintura agricola, che aveva una sua secolare tradizione (pensiamo agli acquarelli dei pittori danesi sulla campagna romana di "Roma scomparsa"), non venne considerata strettamente come zona agricola, ma piuttosto come "verde agricolo" cioè possibile riserva per future edificazioni. Questo si può oggi toccare con mano a Roma. Ancor di più la creazione di vaste Aree Metropolitane ha riconfigurato in senso urbanizzato intere Province, cancellandone ogni identità geografica, etnica e storica, e ovviamente la possibilità di testimoniare una civiltà del passato, tranne rari casi di singoli "monumenti" isolati come cose di interesse artistico o culturale secondo la definizione della legge 1089/1939, decontestualizzandoli del tutto dall'insieme.

Va quindi salutata come una necessità la progressiva regolazione in chiave paesaggistica e poi urbanistica del paesaggio agrario tradizionale: questo compito è stato svolto prima a livello regionale (tipico della sensibilità paesaggistica ma anche culturale dimostrata da non poche Regioni italiane) e poi per vari steps dallo Stato soprattutto nel codice dei beni ambientali e culturali: il passaggio dei regimi è illustrato molto efficacemente in questo volume. Nel contempo però, l'esperienza pratica ha dimostrato che il mantenimento di un paesaggio agrario tradizionale non è senza oneri e senza pesi: lo dimostra ancora una volta l'esperienza pratica dell'Alto Adige e questi oneri rendono il prosieguo dell'esperienza alquanto instabile se non addirittura incerto sia soggettivamente che oggettivamente.

Occorre quindi a mio avviso cambiare di passo e, attraverso il rispetto della biodiversità, inquadrare anche la problematica del paesaggio agrario tradizionale e della sua cura nell'ambito dei c.d. servizi ecosistemici, nei quali le collettività locali debbono essere ricompensate proprio per il mantenimento della biodiversità.

Solo una concezione economica totalmente diversa da quella del puro e semplice sfruttamento agricolo del suolo può salvare il paesaggio agrario tradizionale e riconoscere il giusto compenso ai suoi principali attori. Non credo infatti che né il vincolo urbanistico, né lo stesso vincolo paesaggistico siano più sufficienti allo scopo e d'altra parte le esperienze di gestione negoziata sono frammentarie e volontarie.

La stessa giurisprudenza, ispirandosi all'antico brocardo romano "ex facto oritur jus", ha sempre limitato la vigenza di determinate norme urbanistiche o paesaggistiche alla corrispondenza con lo stato di fatto.

Tutt'al più in situazioni di degrado ambientale o paesaggistico ha imposto un vincolo di "zona bianca" o da riprogrammare, ma raramente ha mantenuto la stessa destinazione tradizionale per le nuove generazioni. Non è quindi a mio avviso la via autoritaria e vincolistica quella da seguire: il legislatore

come in altri campi dimostra l'esperienza del *law and economics*, deve seguire la via economica, certamente sul presupposto del godimento della biodiversità e dei servizi ecosistemici come strumenti essenziali della politica dei *common goods*. Proprio i lavori di Elinor Ostrom dimostrano il ruolo fondamentale delle comunità locali, anche piccole, nel tutelare e tramandare i beni comuni. Il crescente sviluppo della rigenerazione urbana ne è una importante conferma.

Questo libro contiene una approfondita analisi delle premesse scientifiche e giuridiche su cui si fonda il paesaggio agrario tradizionale e ne illustra la progressiva dinamica dal vincolo alla gestione negoziata.

La mia proposta è di trasformare questa gestione negoziata in un vero e proprio servizio ecosistemico sul noto modello T.E.E.D., con una legislazione che coinvolga i fondi europei destinati all'agricoltura e alla politica di coesione economica-sociale.

Il ritorno all'agricoltura potrebbe tra l'altro essere anche un modo di attenuare il carico della rivoluzione post-industriale dovuta all'erompere dell'intelligenza artificiale "forte", riequilibrando il carico di lavoro tra macchina e uomo.

La contemplazione del paesaggio agrario tradizionale inoltre ha un sicuro fondamento filosofico e meditativo-spirituale: dimostra la verità del principio orientale per cui tutto rimane ma tutto si rinnova.

1. I confini dell'indagine

1. Il linguaggio del paesaggio

Soggetto poliedrico, il paesaggio si rivela dotato di un carattere di singolare trasversalità che ne tratteggia la moderna complessità e diacronicamente coniuga saperi diversi, la cui sinergia è al tempo stesso specchio del suo polimorfismo e grimaldello indispensabile per coglierne le multiformi sfaccettature.

Non è un caso dunque che su questo tema si siano cimentati studiosi delle più diverse discipline: tradizionalmente oggetto di studio del geografo, dello storico, dell'archeologo, dell'architetto, oggi è posto sotto la lente del filosofo, del sociologo, dell'economista, che ne studia le implicazioni in termini di utilità, come bene suscettibile di valutazione economica; è monitorato dall'agronomo che va a scandagliare il complesso rapporto che lega quella peculiare forma di paesaggio che è il paesaggio agrario, all'agricoltura che di quel paesaggio è l'artefice; è letto con gli occhiali del giurista, chiamato a confrontarsi con una nuova tipologia di bene comune¹.

¹ Pietra miliare degli studi giuridici sul paesaggio, i contributi di A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 381 ss.; Id., *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 502 e ss. La sua avveniristica lettura dinamica e integrale dell'art. 9 della Costituzione, che in una sorta di rivoluzione copernicana supera del paesaggio la pregressa e fino ad allora imperante concezione estetica e lo proietta in una dimensione olistica e dinamica, come la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, ha permeato di sé l'evoluzione legislativa, la riflessione della dottrina, e la giurisprudenza della Corte costituzionale, segnandone una svolta sulle cui orme si muovono anche le più recenti pronunce. Sul pensiero di Alberto Predieri v. G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Passigli, Bagno a Ripoli (Firenze), 2019, che raccoglie gli atti del convegno "Il paesaggio di Alberto Predieri", organizzato dalla Fondazione CESIFIN, a Firenze l'11 maggio 2018.

Il coinvolgimento del giurista in un settore come quello del paesaggio, tradizionalmente retaggio della cultura non giuridica, trae linfa vitale e ragion d'essere dalla dimensione costituzionale che il paesaggio ha assunto: la sua tutela, contemplata dall'art.9, è collocata nell'empireo dei principi fondamentali della Costituzione italiana², e la Corte costituzionale a più riprese ha ribadito la rilevanza del paesaggio come "valore" costituzionalmente protetto, la cui tutela, affidata all'esclusiva competenza dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla protezione degli altri interessi pubblici in materia di governo del territorio³.

La congerie di saperi che emerge dalla multidisciplinarietà delle tematiche paesaggistiche può però nascondere l'insidia di costruire una babele di linguaggi diversi, nella quale inquietanti trasformazioni onomastiche del termine paesaggio si rivelano foriere di pericolose mutazioni semantiche, le quali, inevitabilmente, si traducono nel dare allo stesso connotazioni concettuali dissonanti, talvolta perfino incompatibili, miopi di fronte alla complessità del fenomeno; come nell'apologo indiano dei sei ciechi, ricordato da Salvatore Settis⁴, nel quale ognuno di loro, posto davanti ad un elefante, ne esamina a tentoni una parte e conclude per suo conto, scambiando quella parte per il tutto. Le linee disegnate nel tempo dal diritto quando si è confrontato con il paesaggio ci inducono ad acquisire la consapevolezza del pericolo insito nella confusione dei linguaggi, laddove l'uso distorto delle parole può aprire il varco a distorsioni fino a legittimare la distruzione stessa del paesaggio. Antonio Paolucci⁵ ci ricorda che le peggiori devastazioni del paesaggio italiano si sono verificate nei decenni compresi fra gli anni

² Sull'art. 9 della Costituzione, ampia è la letteratura giuridica. V., ovviamente senza pretesa di completezza, per tutti, in dottrina, B. Caravita, *Sub art. 9*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 9; P. Carpentieri, *La tutela del paesaggio del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in www.giustizia-amministrativa.it; M. Cecchetti, *sub Art. 9*, in *Commento alla Costituzione*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Utet, Torino, 2006; M.S. Giannini, *Sull'art. 9 della Costituzione*, in *Studi in onore di Angelo Falzea*, Giuffrè, Milano, 1991, III, pp. 445 e ss.; F. Merusi, *sub art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna, 1975, pp. 442 e ss.; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, *cit.*; A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1967, pp. 70 e ss.

³ V., per tutte, Corte cost., 16 maggio 2019, n. 118; Corte cost., 10 marzo 2017, n. 50; Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11; Corte cost., 24 luglio 2013, n. 23; Corte cost., 17 marzo 2010, n. 101; Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 367.

⁴ S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, Einaudi, Torino, 2012.

⁵ Cfr. A. Paolucci, *Prospettive di tutela nel "Codice dei beni culturali e paesaggistici"*, in *Degrado del paesaggio e complessità territoriale*, Atti del Convegno internazionale di studi, organizzato dalla Associazione per il restauro del paesaggio ambiente e territorio (A.R.S.P.A.T.) a Rimini, il 26-27 novembre 2004, Alinea, 2006, p. 11.

Sessanta e la fine del secolo scorso, quando, in omaggio alle culture antropologiche e sociologiche allora dominanti, si era affermata la tendenza a sostituire nel linguaggio tecnico, politico e sociologico, il termine paesaggio, che implica l'idea di conservazione ed obbliga una certa riverenza estetica, con quello di territorio, locuzione che dà l'idea di qualcosa che può essere colonizzato, utilizzato, trasformato.

È dunque compito preliminare e imprescindibile di ogni riflessione sulla materia adottare un linguaggio comune, guidati, ed oggi altra strada non potrebbe essere seguita, dalle indicazioni contenute nella Convenzione Europea del Paesaggio.

Nel confronto tra saperi diversi che connota la Collana *Il Paesaggio*, diretta da Annalisa Maniglio Calcagno ed edita da FrancoAngeli, è al giurista che in questo volume spetta il compito di confrontarsi con una peculiare tipologia di paesaggio, il paesaggio agrario, e questi non può che prendere le mosse dal dato normativo, andando anzitutto a sondare il significato giuridico del termine "paesaggio".

Parlare di paesaggio, dei modi di concepirlo e dell'approccio del legislatore alla materia significa dissertare su tematiche in costante divenire: il paesaggio è "*una costruzione che si forma e si svolge nella storia, ne fa parte*"⁶; "*un palinsesto, una stratificazione di opere, di interventi per cui si può leggere la storia di un popolo come se si avesse un libro aperto davanti agli occhi*"⁷. In queste definizioni si coglie efficacemente il senso profondo dell'ineluttabile costante processo della sua trasformazione: si modifica nel tempo il paesaggio, ma nel tempo si modifica anche la sua percezione ad opera del legislatore, chiamato a tradurre in norme giuridiche l'essenza di concetti metagiuridici.

E allora si dispiega ai nostri occhi un percorso spesso accidentato⁸, talvolta ancora oggi non colto a tutto tondo nella sua essenza, che ha segnato

⁶ L. Gambi, *Riflessioni sui concetti di paesaggio nella cultura italiana degli ultimi trent'anni*, in *Fonti per lo studio del paesaggio agrario*, in R. Martinelli, L. Nuti G. Branca (a cura di), CISCU, Lucca, 1981, pp. 3-9; Id., *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, F.lli Lega, Faenza, 1961. Per una ricostruzione del pensiero di Lucio Gambi sul paesaggio, v. *La cognizione del paesaggio, Scritti di Lucio Gambi sull'Emilia Romagna e dintorni*, in M.P. Guermandi, G. Tonet (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2008.

⁷ Così P. Porcinai nella lettura tenuta all'Accademia dei Georgofili il 26 dicembre 1942.

⁸ L'evoluzione della normativa inerente il paesaggio è stata tracciata da S. Amorosino, *Introduzione al Diritto del paesaggio*, Laterza, Roma-Bari, 2010; A. Crosetti, *Paesaggio*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2008; A. Crosetti, A. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2011; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, pp. 364 e ss.; G.F. Cartei, *Il Paesaggio*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2000; R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Giuffrè, Milano, 2004; G. Galasso, *La tutela del paesaggio in Italia*, ESI, Napoli,

nel tempo l'emancipazione del paesaggio sia dalla originaria configurazione ad opera della legge n. 1497 del 1939⁹, come quadro armonioso, statico, valutato sulla base di criteri meramente estetici che derivano dall'ambito delle arti figurative, dagli sfondi della pittura rinascimentale veneta e toscana; sia dal successivo larvato dissolvimento nella neonata, dilagante e bulimica nozione di ambiente sulle orme della legge n. 431 del 1985¹⁰, ispirata all'esigenza di preservare e valorizzare elementi naturalistici non facilmente riproducibili presenti sul territorio.

Agli albori del nuovo secolo, sullo scenario legislativo il paesaggio ha acquisito una autonoma rilevanza giuridica all'insegna della sua connotazione come bene culturale, elemento identitario di un territorio e della popolazione che in esso vive, testimonianza viva della reciproca interconnessione tra la natura e l'opera dell'uomo, degno di essere tutelato, restaurato e valorizzato al pari di un'opera d'arte.

L'originaria matrice culturale del paesaggio legata ad una lunga tradizione storica, culturale e civile ed enfaticamente evidenziata dall'art. 9 della Costituzione – che avvolge nell'identico mantello protettivo dell'invocazione alla relativa tutela come principio fondamentale del nostro ordinamento, paesaggio e patrimonio storico artistico della nazione – sembra così travalicare il tempo e riacquistare a pieno titolo la sua originaria identità, consacrata in quella sorta di anomala nuova "Costituzione" del paesaggio, evidentemente nel senso atecnico del termine e con valore giuridico difforme, rappresentata dalla Convenzione Europea del Paesaggio (di seguito indicata come Convenzione)¹¹. In essa peraltro l'accezione culturale

2007; M. Immordino, *Paesaggio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Utet, Torino, 1995, pp. 573 e ss.; P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2011; e più di recente da G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, cit., pp. 59 e ss.

⁹ In particolare, sulla legge 29 giugno 1939, n. 1497, "Protezione delle bellezze naturali" ed il relativo regolamento di attuazione contenuto nel r.d. 3 giugno 1940, n. 1397, "Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali", v. M. Cantucci, voce *Bellezze naturali*, in *Novissimo Digesto italiano*, II, Utet, Torino, 1958, p. 294 e ss.; M. Grisolia, voce *Bellezze naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 80 e ss.

¹⁰ Legge 8 agosto 1985, n. 431, "Conversione in legge con modificazioni del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale". In dottrina, ricostruisce la genesi e la ratio della legge, il suo artefice, lo storico Giuseppe Galasso, nel volume *La tutela del paesaggio in Italia, 1984-2005*, ESI, Napoli, 2008. Sulla legge Galasso v. ancora M. Libertini, *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio: la vicenda del "decreto Galasso"*, in *Foro italiano*, 1985, c. 210; P. Maddalena, *Considerazioni essenziali sul decreto Galasso sulla tutela del paesaggio*, in *Consiglio di Stato*, 1984, p. 144.

¹¹ La Convenzione Europea del Paesaggio è stata adottata dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, il 19 luglio 2000; aperta

del paesaggio si colora di nuove tinte che amalgamano lo stemma estetico che informava di sé la norma costituzionale sulla scia dei precedenti normativi in materia, con altre componenti valoriali chiamate nel loro insieme, attraverso il fondamentale vaglio della percezione, a tratteggiare l'affresco del paesaggio, rivelandone la multiforme essenza, in un singolare intreccio tra natura e opera dell'uomo che, mediata dal ruolo percettivo attivo della

alla firma degli Stati membri dell'organizzazione, a Firenze, il 20 ottobre; formalmente recepita e resa esecutiva dallo Stato italiano con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*". La Convenzione richiama espressamente nel suo Preambolo una lunga teoria di convenzioni esistenti a livello internazionale nei settori della salvaguardia e della gestione del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell'autonomia locale e della cooperazione transfrontaliera, e segnatamente: la "*Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa*" (Berna, 19 settembre 1979), la "*Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa*" (Granada, 3 ottobre 1985), la "*Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico*" (La Valletta, 16 gennaio 1992), la "*Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali*" (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli addizionali, la "*Carta europea dell'autonomia locale*" (Strasburgo, 15 ottobre 1985), la "*Convenzione sulla biodiversità*" (Rio, 5 giugno 1992), la "*Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale*" (Parigi, 16 novembre 1972), e la "*Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale*" (Aarhus, 25 giugno 1998). La Convenzione segna un punto di svolta nell'approccio del legislatore alle tematiche paesaggistiche non solo per i suoi connotati di inedito strumento normativo per la prima volta dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei; ma anche per aver polarizzato l'attenzione sugli elementi di rilevanza del paesaggio, declinati all'interno del suo Preambolo, alla luce dei quali essa si pone l'obiettivo di promuovere presso le autorità pubbliche degli Stati aderenti l'adozione di politiche atte a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d'Europa, al fine di conservarne e migliorarne la qualità e far sì che le popolazioni, le istituzioni e gli enti territoriali ne riconoscano il valore e l'interesse e partecipino alle decisioni pubbliche in merito; e, infine, per aver coniato la nozione giuridica di paesaggio, disegnandone i contorni all'insegna dell'apertura a nuove tipologie di paesaggio che esorbitano i ristretti confini in cui tale concezione era relegata dai legislatori nazionali e sotto il crisma del principio della partecipazione che lega ogni sua indicazione. Tra gli apporti dottrinali dedicati alla Convenzione Europea del Paesaggio, v. A. Calcagno Maniglio (a cura di), *Per un paesaggio di qualità*, FrancoAngeli, Milano, 2015; G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007; Id., *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 3/2008; UNISCAPE (a cura di), *Living Landscape Convention in research perspective*, Bandecchi & Vivaldi, Firenze-Pontedera, 2010; G. Sciullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2009, p. 49, e in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 3/2008; M. Déjeant-Pons, *La Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe*, in *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, a cura del Ministero per i Beni e le attività culturali e dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, CLAN Group, Roma, 2017. R. Priore, *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 3/2005.

popolazione, “*the very heart of the definition of landscape*”, assume i connotati di elemento identitario di un territorio.

La Convenzione considera il paesaggio espressione del patrimonio culturale di ogni Stato; offre per la prima volta la definizione giuridica di paesaggio, dotandola di un’accezione volutamente ampia, inclusiva di ogni tipologia di spazio, naturale, rurale, urbano e periurbano presente sul territorio europeo, dalle aree di particolare pregio alle aree degradate; sollecita gli Stati aderenti a dare riconoscimento giuridico al paesaggio e ad adottare politiche paesaggistiche modulate in funzione delle peculiari caratteristiche che connotano le varie tipologie di paesaggio, attraverso interventi diversificati che vanno dalla conservazione più rigorosa, al recupero, alla valorizzazione.

La Convenzione ci guida, con la forza dirompente del suo dettato normativo, ulteriormente rafforzato da una serie di Raccomandazioni e orientamenti mirati ad agevolare il processo della sua applicazione¹², nell’ottica di un’interpretazione che coniuga modernità di pensiero e tradizione, traghettando nella contemporanea concezione olistica del paesaggio il paradigma dei valori racchiusi nell’art. 9 della Costituzione, nel rispetto della loro originaria identità: non è un caso che della stessa sia artefice il Consiglio d’Europa, organismo internazionale vocato alla tutela dei diritti dell’uomo.

Alla luce della Convenzione si dispiega così, a tutto tondo, la duplice essenza del rapporto tra diritto e paesaggio: la costruzione dei principi fondamentali in materia di paesaggio ruota attorno alla chiave di volta della

¹² V. la documentazione predisposta dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell’Ambiente del Consiglio d’Europa ai fini della messa in opera della Convenzione Europea del Paesaggio: “*Recommandation CM/Rec (2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe aux Etats membres sur les orientations pour la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage*”, adottata il 6 febbraio 2008; “*Recommandation CM/Rec(2013)4 du Comité des Ministres aux États membres sur le Système d’information de la Convention européenne du paysage de du Conseil de l’Europe et son glossaire2*”, adottata l’11 dicembre 2013; “*Recommandation CM/Rec(2014)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la promotion de la sensibilisation au paysage par l’éducation*”, adottata il 17 settembre 2014; “*Recommandation CM/Rec(2015)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mise en œuvre de l’article 9 de la Convention européenne du paysage sur les paysages transfrontaliers*”, adottata il 14 ottobre 2015; “*Recommandation CM/Rec(2017)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la contribution de la Convention européenne du paysage à l’exercice des droits de l’homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable*”, adottata il 27 settembre 2017; “*Recommandation CM/Rec(2018)9 du Comité des Ministres aux Etats membres contribuant à la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage du Conseil de l’Europe: création de fonds publics pour le paysage*”, adottata il 14 novembre 2018. Un Protocollo recante modificazioni alla Convenzione Europea del Paesaggio è stato adottato a Strasburgo il 1° agosto 2016, n. 219, al fine di permettere a Stati non europei di aderire alla Convenzione.

percezione e partecipazione attiva dell'individuo nel riconoscimento dei suoi elementi identitari e nella tessitura della politica paesaggistica che ne deve plasmare i contorni per garantirne la dinamica salvaguardia; al contempo si delinea nella sua compiutezza una sorta di singolare diritto al paesaggio come garanzia della qualità della vita dell'individuo e della collettività.

Sulle orme delle *guide lines* dettate dalla Convenzione, si collocano nell'ordinamento italiano il Codice dei beni culturali e del paesaggio¹³ (di seguito indicato come Codice) e la lunga teoria di interventi di ortopedia giuridica sul suo dettato originario¹⁴. Al ritmo lento che ha scandito nel se-

¹³ Sul piano legislativo nazionale il processo di emancipazione della tutela del paesaggio da quella strettamente ambientale e l'affermazione del concetto di paesaggio come bene culturale è graduale. La prima tappa di questo percorso si identifica nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, "*Testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali, a norma della legge 8 ottobre 1997, n. 352*", il quale si colloca, a pieno titolo, nella nuova dimensione in cui sotto il crisma della natura in senso lato "culturale", si intrecciano valori paesaggistici, ambientali e culturali in senso stretto. Il provvedimento delinea una sorta di assonanza concettuale tra categorie di beni tradizionalmente oggetto di filoni normativi assolutamente autonomi: da un lato i beni culturali, dall'altro i beni ambientali e le bellezze naturali. Si condensano, infatti, in un testo unico, la disciplina dei beni culturali, quella delle *ex* bellezze naturali, originariamente disciplinate dalla legge del 1939, e quella dei beni considerati dalla legge Galasso di rilevante interesse ambientale. Ancora però non c'è spazio sul piano formale per un richiamo espresso alla nozione di paesaggio: le *ex* bellezze naturali e gli *ex* beni ambientali sono entrambi ricondotti sotto l'egida della dizione "beni ambientali". La disciplina relativa alla categoria dei beni ambientali ricalca pressoché fedelmente le orme della legge del 1939 e della legge Galasso, anche se, formalmente, entrambe vengono espressamente abrogate. Sul punto mi permetto di rinviare a N. Ferrucci, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di Diritto Agrario. Il diritto Agroambientale*, II, Utet-Wolters Kluwer, Torino, 2011, p. 192.

¹⁴ Sull'analisi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*", si registra in dottrina una vasta messe di contributi, spesso raccolti in Commentari, tra i quali segnalo: A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2005; M. Cammelli (a cura di) *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2004; V. Piergigli, A. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006; M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Giuffrè, Milano, 2012; R. Tamiozzo (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2005. Con particolare riferimento al riparto delle funzioni legislative e amministrative di Stato e Regioni in materia alla luce del Codice, v. S. Amorosino, *I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2007, p. 135. In ordine alle successive modificazioni al testo originario del Codice, v. S. Amorosino, *La governance e la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2009, pp. 99 e ss.; P. Carpentieri, *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, pp. 625 e ss.; Id., *Il secondo «correttivo» del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di Diritto*