



26 GIUGNO 2024

La tutela del paesaggio fra  
cambiamento climatico e interesse  
delle future generazioni

di Gianmaria Alessandro Ruscitti  
Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Teramo

# La tutela del paesaggio fra cambiamento climatico e interesse delle future generazioni\*

di **Gianmaria Alessandro Ruscitti**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Teramo

**Abstract [It]:** Il presente contributo, dopo una breve ricostruzione di carattere storico-giuridica, analizza l'impatto sulla tutela del paesaggio della nuova formulazione dell'art. 9 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 1 del 2022, soffermandosi in particolare sugli effetti del riconoscimento costituzionale dell'interesse delle future generazioni. In tal senso, lo studio indaga la possibilità di inquadrare la lotta ai cambiamenti climatici all'interno di un quadro giuridico in cui la protezione del paesaggio possa positivamente coesistere con la transizione ecologica.

**Title:** The legal protection of the landscape between climate change and the interest of future generations

**Abstract [En]:** This contribution, starting from an historical reconstruction of the landscape in the legal sphere, dwells on the implications, especially as regards protection, arising from the new formulation of Article 9 of the Constitution, as amended following the Constitutional Law no. 1 of 2022. More specifically, the interest of future generations is considered as a key passage for the reading, in a dynamic key, of the landscape. Through this interpretation, the climate change phenomenon can be placed within a legal framework in which landscape protection and ecological transition can positively coexist.

**Parole chiave:** Paesaggio, Cambiamenti climatici, Future generazioni, Transizione ecologica, Sviluppo sostenibile

**Keywords:** Landscape, Climate change, Future generations, Ecological transition, Sustainable development

**Sommario:** 1. Inquadramento costituzionale del paesaggio e primi profili definitivi 2. L'impatto (e gli effetti) del nuovo art. 9 Cost. sulla tutela del paesaggio 3. Il superamento dell'idea di paesaggio "statico" a favore di un concetto "dinamico" che valorizzi la portata giuridica dell'avanzamento temporale previsto in Costituzione 4. Il cambiamento climatico e la protezione del paesaggio in divenire.

## 1. Inquadramento costituzionale del paesaggio e primi profili definitivi

Il paesaggio gode di un'espressa tutela costituzionale grazie alla previsione di cui all'art. 9, secondo comma, Cost., che impegna la Repubblica a tutelare "il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione". Nel redigere le norme fondamentali dello Stato, i padri e le madri costituenti hanno sentito l'esigenza di introdurre una specifica protezione verso il territorio nazionale<sup>1</sup> che andasse al di là della

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. The paper has been presented, following an international call for paper, at the Conference "Supranational Democracy Dialogue", 6<sup>th</sup> Edition in Brindisi attended on the 2-3 May 2024 under the scientific direction of Prof. ssa Susanna Cafaro, Università del Salento.

<sup>1</sup> Interessante notare come il 29 ottobre 1946, la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione pose in discussione il problema sull'opportunità, o meno, di inserire in Costituzione un espresso richiamo alla protezione e alla tutela dei "Monumenti artistici, storici e naturali". Inizialmente, nel dibattito sorto in seno alla Costituente, non si trova traccia della parola "paesaggio", ricompreso, in quella tipica incertezza definitoria, nella più vaga locuzione di "monumento naturale". Solo nella seduta del 30 aprile 1947 la formulazione dell'allora rubricato art. 29 venne modificata, inserendo la parola "paesaggio," unitamente al "patrimonio artistico e storico della nazione". La preoccupazione principale, tuttavia, che sembra emergere dalla discussione, più che riguardare l'individuazione di un limite esatto per le

difesa e salvaguardia di singoli elementi specifici, come monumenti, complessi archeologici, aree naturali, e che fosse in grado di abbracciare una ben più ampia, e potenzialmente astratta, tipologia di bene giuridico<sup>2</sup>.

La costruzione della disposizione sembra porre, in un rapporto di inscindibile correlazione, il paesaggio con il patrimonio storico e il patrimonio artistico. Il nodo, mediante il quale i tre concetti sono fra loro intrecciati, è la comune appartenenza alla Nazione. Elemento, esso, tutt'altro che solutorio nella complessa attività di interpretazione da cui far discendere il corretto significato della disposizione. Una prima ipotesi di lettura consentirebbe di neutralizzare l'effetto significante del nodo, riconducendolo alla più ampia categoria dei sinonimi di Stato<sup>3</sup>. Una seconda strada, di maggiore complessità, vedrebbe invece il termine caricato di uno specifico substrato valoriale, in stretta connessione con l'identità, tanto presente quanto passata, del popolo italiano<sup>4</sup>. Quest'ipotesi, invero, vedrebbe il concetto di paesaggio assumere una più strutturata valenza giuridica<sup>5</sup>, la cui portata impone una certa cautela, per evitare di cadere all'interno di possibili tranelli ideologici.

Prima però di soffermarsi sull'interazione costituzionale, e sull'uso diversificato che ha caratterizzato i differenti testi normativi, appare essenziale, per una corretta comprensione, cercare di individuare, nei limiti del possibile, una definizione metagiuridica del paesaggio<sup>6</sup>. Nonostante, infatti, sussista in larga

---

categorie di beni che si andavano ad identificare, era posta sul corretto riparto di competenze fra lo Stato centrale e le future Regioni, soprattutto sulla base di una forte critica sull'effettiva capacità di tutela di beni che, per loro stessa natura, possono avere un carattere universale e non locale. Cfr. *Lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Senato della Repubblica, Roma, pp. 3418-3424. Per una più approfondita ricostruzione, si veda S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, Einaudi, Torino, 2010, pp. 179 e ss.

<sup>2</sup> Riporta B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 250, che prima dell'entrata in vigore del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d. lgs. n. 42 del 2004), la disposizione di cui all'art. 9 Cost. anche letta in correlazione con le previsioni di cui all'art. 117 secondo e terzo comma, lasciava spazio a "diverse soluzioni interpretative" sulla corretta categorizzazione del paesaggio o nell'ambito dei beni culturali, o nell'ambiente o nella più generale materia del governo del territorio. Solo successivamente all'entrata in vigore dell'art. 2, comma 2, del d. lgs n. 42 del 2004 che il paesaggio viene collocato, seppur con le sue peculiarità, nella generale categoria dei beni culturali.

<sup>3</sup> Ed in tal senso sembra propendere una parte rilevante della dottrina, fra tutti V. CRISAFULLI, *Nazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXVII: l'autore, nel ricostruire l'uso del termine nazione nei vari articoli della Costituzione, propende a considerare la locuzione usata nell'art. 9, secondo comma, Cost., come un sinonimo di "Stato apparato".

<sup>4</sup> Così G. LA ROCCA, *Nazione e Costituzione*, in Centro Studi Machiavelli, 21 ottobre 2022: l'autore ritiene che il termine "nazione", invece, richiami le "interrelazioni tra fattori naturali e fattori umani (...) nella nazione, tutelata dalla Costituzione nell'art. 9, si riflette l'azione umana che si dispiega nel territorio nel corso del tempo".

<sup>5</sup> Una nozione identitaria di paesaggio culturale (differente, dunque, da quello meramente "naturale") può essere individuata a livello internazionale, secondo E. A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 34-35, nella Convenzione del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, in cui la stretta interconnessione fra territorio e popolazione ivi stanziata genera un continuo equilibrio fra forze naturali e azioni antropico-economiche, in cui il "paesaggio assume il significato di testimonianza della storia e dell'identità culturale delle popolazioni stanziate sul territorio".

<sup>6</sup> Per una prima bibliografia essenziale sul paesaggio in ambito extra-giuridico, e per un inquadramento scientifico trasversale, si richiama: A. SESTINI, *Appunti per una definizione del paesaggio geografico*, in E. MIGLIORINI (a cura di), *Scritti*

misura una generale incertezza semantica del termine stesso, alcune considerazioni sembrano essere certamente possibili. Il paesaggio compare, come vocabolo geografico, alla fine del diciannovesimo secolo<sup>7</sup>, con il significato, particolarmente vago, di identificare un'area specifica di notevole interesse, o capace di suscitare, in un'ottica più romantica ed artistica che rigidamente scientifica, un sentimento estetico. Già nella prima metà del novecento, tuttavia, l'idea di paesaggio evolve notevolmente, perdendo quell'idea di visione d'insieme e assumendo il significato di entità complessa, in cui una molteplicità di elementi si pongono in equilibrio fra loro<sup>8</sup>. A complicare ulteriormente il quadro è la teoria della *soggettivizzazione* del paesaggio, costruita in valorizzazione della teoria rappresentativa<sup>9</sup>, che considera i caratteri di un luogo fisico, spazialmente delimitati, come sottoposti al necessario filtro percettivo individuale. In tal senso, un singolo spazio fisico sarebbe *un paesaggio differente* sulla base della sensibilità unica di ogni persona<sup>10</sup>.

---

*geografici in onore di Carmelo Colamonico*, Loffredo, Napoli, 1963, pp. 272-285; A. R. TONIOLO, *Definizione, oggetto, metodo della geografia attuale*, in R. ALMAGIÀ (a cura di), *Introduzione allo studio della geografia*, Milano, 1947, pp. 55-93; E. TURRI, *Semiologia del paesaggio italiano*, Milano, 1979, pp. 1-271; M. P. GUERMANDI, G. TONET, *La cognizione del paesaggio. Scritti di Lucio Gambi sull'Emilia Romagna e dintorni*, Bononia University Press, Urbino, 2008, pp. 1-337; A. SESTINI, *Il Paesaggio*, Touring club italiano, Milano, 1963, pp. 1-232; A. VALLEGA, *Indicatori per il paesaggio*, Franco Angeli, Milano, 2008; G. CEDERNA, F. ISMAN, P. VIZZANI, V. EMILIANI (coord.), *La tutela del paesaggio in Italia*, Centro studi TCI, 1998; A. TURCO (a cura di), *Paesaggio, pratiche, linguaggi, mondi*, Diabasis, Reggio Emilia, 2002, pp. 1-278.

<sup>7</sup> A. OPPEL, *Landschaftskunde, Versuch einer Physiognomik der gesamten erdoberfläche*, Breslavia, 1884, citato in A. SESTINI, *Appunti per una definizione del paesaggio geografico*, op. cit., p. 272. In ambito artistico, invece, il termine paesaggio, e il suo corrispondente tedesco *Landschaft*, sarebbe stato registrato per la prima volta nel sedicesimo secolo, secondo la ricostruzione effettuata da G. SEVERINI, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. MORBIDELLI e M. MORISI (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze, 2019, pp. 59 e ss. Fa risalire ad una data anche precedente la prima nozione autonoma di "Paesaggio" (una lettera del Petrarca del 1336), P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *federalismi.it* n. 13, 2023, p. 84, riprendendo lo studio riportato in A. VEDASCHI, R. GRAZZI, *Il paesaggio e il consumo del territorio: dalla tutela alla valorizzazione*, in S. LO NARDO, A. VEDASCHI (a cura di), *Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale*, Roma, 2011, pp. 105-124.

<sup>8</sup> A. R. TONIOLO, *Definizione, oggetto, metodo della geografia attuale*, op. cit., 1947, p. 59. Si veda anche l'interessante tentativo di classificazione effettuato da R. HARTSHORNE, *The nature of Geography. A critical survey of current thought in the light of the past*, Lancaster, 1939. E non può non richiamarsi A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Le libertà civili e politiche, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 390-391: "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".

<sup>9</sup> Per approfondimenti sulla teoria della soggettivizzazione della percezione, si veda l'esplicativa (seppur risalente) analisi di O. MARINELLI, *Ancora sul concetto di paesaggio*, in *Rivista di geografia didattica*, vol. I, 1917, p. 136.

<sup>10</sup> Teoria che si interseca, ma non si sovrappone, con l'interpretazione derivante dal necessario filtro dato dalla sensibilità umana. Ricorda sempre A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, op. cit., pp. 389-390: "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".

In epoca più recente, si è cercato di superare l'idea di paesaggio come panorama o veduta, legato cioè ad un'esperienza necessariamente visiva, e di affermare un approccio integrato con altre percezioni sensoriali, come il suono o le impressioni termiche e tattili<sup>11</sup>. Si crea, e sembra vada oramai affermandosi, una definizione che valorizza tanto l'elemento dinamico, dato da elementi variabili ma ricorrenti (sia naturali che antropici), che quello statico, caratterizzato da elementi stabili, come un edificio, una foresta, una montagna. Una visione ancor più moderna, e forse maggiormente capace di comprendere l'interconnessione esistente nell'intero ecosistema, tende a includere nel paesaggio anche ulteriori elementi, come il mare e il sottosuolo marino, l'atmosfera e il cielo visibile (tanto diurno quanto notturno)<sup>12</sup>, i corsi d'acqua sotterranei e lo stesso sottosuolo.

Nella normativa primaria, l'incertezza di un ancoraggio metagiuridico stabile si è manifestata già in epoca pre-repubblicana, ove tanto la legge n. 778 del 1922<sup>13</sup>, che la legge n. 1497 del 1939<sup>14</sup>, avevano dato un primo riconoscimento giuridico al paesaggio, seppur nella sola accezione de *“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”*<sup>15</sup>. Né di miglior sorte ha goduto dopo il mutamento di ordinamento: nonostante il proposito dei costituenti, e come non di rado accaduto a numerose altre norme della Costituzione, per quasi cinquant'anni la tutela del paesaggio è rimasta una mera astrattezza. Solo negli anni ottanta, con la

---

<sup>11</sup> Secondo A. SESTINI, *Appunti per una definizione del paesaggio geografico*, in *Scritti geografici in onore di Carmelo Colamonico*, op. cit., pp. 278-279: *“i suoni e rumori, le impressioni termiche e tattili (vento) meteorologiche sono un complemento dello scenario visivo, talora, tutt'altro che indifferente, come nel caso del fragore di una cascata, del ritmico rumoreggiare provocato dalle onde che flagellano una costa rocciosa, dello stormire delle foglie in una foresta”*.

<sup>12</sup> E non sembra complesso immaginare come un fenomeno relativamente recente, l'inquinamento luminoso, abbia inciso notevolmente sui paesaggi urbani, impedendo la visione del cielo notturno, né appare difficile immaginare come anche “l'invisibile” all'occhio, si pensi al fondo del mare o degli oceani, siano parte di un patrimonio naturale che non pare né logico né opportuno separare dall'insieme degli elementi che costituiscono quel più ampio insieme che va sotto il nome di paesaggio.

<sup>13</sup> Rubricata “Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico”, e fortemente voluta da Benedetto Croce, il cui nome spesso la identifica, la normativa “a tutela delle bellezze panoramiche” riflette quella sensibilità che aveva cominciato a svilupparsi all'inizio del ventesimo secolo in risposta agli stravolgimenti derivanti dalla prima industrializzazione di massa nel nord Italia. Secondo S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, op. cit., la legge Croce si pone in linea con la legge n. 411 del 1905 (Per la conservazione della Pineta di Ravenna), ritenuta il primo provvedimento legislativo di tutela paesaggistica.

<sup>14</sup> Legge abrogata dall'art. 166 del d. lgs. n. 490 del 1999 (Testo Unico della legislazione in materia dei beni culturali ed ambientali), a sua volta abrogato e sostituito dal d. lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

<sup>15</sup> Si veda l'art. 1, comma 1, n. 4. Il legislatore pre-repubblicano sembrava così aver sposato quella concezione che potremmo definire “panoramica” del paesaggio, in cui solo la “bellezza” percepibile attraverso gli occhi era considerata meritevole di una tutela giuridica. Una concezione, questa, prettamente estetica, che sarà superata con il nuovo approccio dell'epoca repubblicana, in cui i beni paesistici vengono connessi intimamente alla funzione di elevazione della persona umana. Cfr. W. CORTESE, *I beni culturali e ambientali – profili normativi*, Cedam, Padova, 2002, p. 44.

legge n. 431 del 1985, è stato attuato un primo intervento, certamente apprezzabile<sup>16</sup>, benché probabilmente tardivo ed incompleto, atto a costruire una normativa organica al settore, nel tentativo di dare una concreta protezione al paesaggio mediante l'estensione del preesistente vincolo<sup>17</sup> ad intere categorie di aree omogenee<sup>18</sup>.

In tempi più recenti, con l'entrata in vigore<sup>19</sup> del d. lgs n. 42 del 2004, meglio noto come “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, che quest'ultimo trova una sua definizione giuridica<sup>20</sup> non più limitata alla sola sfera fisico-geografica: viene trasposto sul piano normativo quanto già affermato a suo tempo da Predieri sulla natura del paesaggio<sup>21</sup>, riconosciuto, nella sua complessità, come costituito da una serie ampia di elementi dal carattere tanto naturale che umano (e dalla loro continua interrelazione), in cui il territorio diviene espressione di una specifica identità<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Di notevole rilevanza l'impatto che il testo normativo ha avuto sulle successive pronunce della Corte costituzionale, fra le quali basti richiamare la sent. n. 151 del 1986, in cui è stata riconosciuta la natura di “norme fondamentali” alle disposizioni a protezione del paesaggio, in quanto bene “costituzionalmente tutelato”.

<sup>17</sup> Il vincolo individuato dalla legge “Galasso”, così chiamata dal sottosegretario ai beni culturali proponente, prevedeva, a norma dell'art. 1, l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, ad un elenco ampio e dettagliato di zone territoriali, accomunate dalle medesime caratteristiche fisiche, come l'altezza, la presenza di corsi d'acqua, la distanza dal mare, zone umide o vulcani.

<sup>18</sup> Molto critico nei confronti della legge n. 431 del 1985, L. GAMBI, *La costruzione dei piani paesistici*, in *La Cognizione del paesaggio, scritti di Lucio Gambi sull'Emilia Romagna e dintorni*, op. cit., pp. 207 e ss., secondo cui “Essa ignora che l'Italia lungo i 1200 km quasi dalla catena alpina al mare d'Africa squaderna una varietà di condizioni fisiche quanta se ne trova in altre regioni della Terra su di un arco di meridiano di 3 o 4 mila km; ignora che le realtà del paesaggio non si ritagliano o definiscono con gli ettometri e anche meno con l'applicazione di misure verticali o orizzontali uniformi per l'intera lunghezza di un paese incredibilmente diversificato; ignora che gli elementi dalla cui composizione esce il paesaggio non sono i pochi – quasi esclusivamente fisici – considerati isolatamente nel suo art. 1”.

<sup>19</sup> Nonostante, come sopra affermato, l'entrata in vigore del Codice abbia abrogato le disposizioni precedenti, comprese le norme della legge Galasso (già in precedenza assorbite dal T. U. della legislazione in materia dei beni culturali ed ambientali), la Corte costituzionale ha ampiamente riaffermato (cfr. sentt. nn. 164/2009 e 66/2012) come vi sia, giuridicamente, un *continuum* rispetto alla precedente disciplina sulla natura del vincolo paesaggistico, che non viene a mutare con il riassetto della disciplina. Ulteriormente, l'espressa previsione di cui all'art. 1, comma 1, del Codice dei beni culturali, consente di qualificare la stessa “come normativa di attuazione dell'art. 9 della Costituzione, assumendo le connotazioni tipiche del parametro interposto, alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni con esso eventualmente in contrasto”. Cfr. Corte cost. sent. n. 194/2013, cons. in diritto n. 6.

<sup>20</sup> Art. 131 d. lgs. 42 del 2004: “Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”.

<sup>21</sup> Il paesaggio “è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane (...) 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”. Così A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, op. cit., pp. 381-382.

<sup>22</sup> Come riportato da M. FIORILLO, *Il paesaggio*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2022, pp. 239 e ss., il nuovo Codice dei beni culturali ha ricalcato, nella definizione di paesaggio, il modello costruito, già in precedenza, dalla Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000), in cui si riconosce il carattere dinamico secondo un criterio di temporalità. Critico, sulla portata eccessivamente generalista della Convenzione, S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, op. cit., pp. 255-259. Sulla stessa linea, specie per la negazione dell'elemento “estetico” dalla definizione di paesaggio, e per la presenza di una linea eccessivamente socio-antropologica, P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, op. cit., p. 88. Apprezza

L'idea composita del paesaggio si è poi sviluppata, in modo più ampio, nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui: *l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico*<sup>23</sup>.

## 2. L'impatto (e gli effetti) del nuovo art. 9 Cost. sulla tutela del paesaggio

Mediante la legge costituzionale n. 1 del 2022, l'art. 9 della Costituzione è stato, per la prima volta dall'entrata in vigore della Carta, modificato attraverso l'inserimento di un ulteriore comma, in base al quale la Repubblica *"Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali"*.

Benché sia ora costruito in tre commi separati, la continuità, tanto sintattica quanto contenutistica della disposizione, impone un'attenta valutazione degli effetti che questa modifica può, eventualmente, comportare in relazione all'inquadramento costituzionale del paesaggio.

La definizione normativa di paesaggio, dunque, richiede una costruzione concettuale necessariamente complessa, che deve tener conto dell'interazione della natura con l'uomo e della natura con sé stessa. Questa impostazione porta ad intersecare, sul piano giuridico, una serie di categorie fra loro non sovrapponibili e talvolta collidenti, come la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, e il governo del territorio, la transizione ecologica, la produzione energetica rinnovabile e le pratiche sempre più indifferibili di sviluppo sostenibile<sup>24</sup>. In tal senso, non pare potersi ignorare come i concetti di "immutabilità ed eternità" del territorio, già in parte superati da quell'idea di temporalità basata (anche) sulle condizioni sociali ed economiche di un determinato momento storico, paiano ancora più cedevoli rispetto all'inserimento, in Costituzione, di un espresso richiamo all'interesse delle future generazioni<sup>25</sup>.

---

invece la portata sociale della Convenzione A. VALLEGA, *Indicatori per il paesaggio*, op. cit., p. 29, pur riconoscendo che la definizione di paesaggio accolta nel testo possa risolversi (p. 23) *"in una mera coesistenza di basi epistemologiche antinomiche"*.

<sup>23</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 367 del 2007, cons. dir. 7.1.

<sup>24</sup> E si richiama sul punto l'interessante sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 8167/2022, cons. dir. 3.4, in cui è stato affermato che *"la primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione "totalizzante" come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto"*. In tal senso, il controllo di proporzionalità del giudice amministrativo, anche in relazione a provvedimenti di vincolo indiretto che possano escludere l'edificabilità di grandi porzioni del territorio, impedendo la realizzazione di impianti ad energia rinnovabile, consente l'esperimento di *"un test di stretta necessità (c.d. "the less restrictive alternative test"), spingendosi a chiedere all'amministrazione una specifica motivazione circa l'assenza e/o l'inadeguatezza di misure alternative, meno limitative della sfera giuridica dei privati"*. Così F. PELLIZZER, E. CARUSO, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022*, in *Aedon*, n. 2, 2023, p. 7.

<sup>25</sup> Per un generale inquadramento giuridico sui "diritti delle nuove generazioni" introdotti dal novellato art. 9 Cost., si segnala A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022; R. MONTALDO, *La tutela*

L'interpretazione di tale punto, infatti, non sembra potersi limitare alla sola idea di “conservazione” di quanto esistente, benché appaia, *prima facie*, quella sicuramente più corrispondente all'idea iniziale del legislatore. La modifica normativa, senza molte difficoltà, sembra rispondere a quella giusta pretesa di evitare che le azioni presenti spesso distruttive, in modo anche irreparabile, della biodiversità, dei processi naturali, dell'equilibrio ecologico, al pari degli stravolgimenti urbanistici e antropici che modificano continuamente il territorio, sottraggano ai cittadini futuri della Repubblica l'accesso a risorse essenziali per il loro benessere, o li privino del godimento, anche semplicemente estetico, di quel patrimonio materiale ed immateriale che, per negligenza o dolosa volontà, venga irrimediabilmente perduto.

Il quesito, ben più complesso, e che sembra intrecciarsi maggiormente alle principali problematiche giuridiche che interessano il tema, è la presenza, ed i limiti, a livello pubblicistico, del diritto a modificare quanto esistente, al di là della preservazione, sia da parte di chi abbia già questo potere, sia di chi, questa esigenza, potrà un giorno manifestarla<sup>26</sup>.

Sia permesso di fare un esempio: l'antica basilica costantiniana di San Pietro, eretta nel quarto secolo dopo Cristo, per oltre millecinquecento anni ha servito come sede del papato, testimonianza storica di eventi essenziali della storia umana, come l'incoronazione di Carlo Magno, e luogo di assoluto pregio artistico e architettonico (se non bastasse, già di per sé, il valore storico a renderla un *unicum*). Nel diciassettesimo secolo, tuttavia, la stessa venne abbattuta per far spazio all'attuale basilica di San Pietro, divenuta poi simbolo di Roma nel mondo intero. Al di là dell'assoluto genio michelangiolesco e

---

*costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2022; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *federalismi.it*, n. 15, 2022; F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, anno XV, Fasc. 3, 2022; M. BERTOLISSI *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, n. 6, 2023; Id., *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 4, 2021. Per una più ampia disamina della riforma dell'art. 9 Cost. si vedano: G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022, pp. 875-898; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 285-314; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; M. FERRARA, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022, pp. 851-873.

<sup>26</sup> In tale categoria rientrano le generazioni cosiddette in divenire, cui sembra ben riferirsi la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. Sia che siano identificate con l'aggettivo “nuove”, sia che vengano indicate con l'aggettivo “future”, esse hanno la medesima posizione: sono caratterizzate dall'impossibilità di influire sull'attuale ordinamento e non possono prendere parte al processo democratico e decisionale. Volendo tuttavia procedere ad una possibile distinzione terminologica, l'aggettivo “nuove” sembra riferirsi a soggetti già esistenti, come i minori, che seppur ascrivibili all'interno del popolo e della nazione, non hanno (ancora) possibilità di incidere sulle scelte determinanti il presente dello Stato. La locuzione “future generazioni”, invece, sembra più correttamente individuare soggetti non ancora esistenti, ma che si troveranno (in via potenziale) a vivere prossimamente in un dato territorio, e che subiranno, in via ipotetica, gli effetti e le conseguenze delle scelte odierne.



dell'eccezionale valore della nuova opera, non appare insensato riflettere come la stessa bellezza delle città e dello stesso paesaggio derivino, talvolta, dalla positiva opera di cambiamento. Sia permesso un diverso esempio, prima di riportare la trattazione nell'ambito giuridico. L'estrazione del marmo, attività tipica della città di Carrara, ha nel corso dei secoli stravolto integralmente l'aspetto di una parte rilevante delle Alpi Apuane, modificandone il panorama e generando un nuovo paesaggio, rispetto a quello, puramente naturale, che sarebbe tuttora esistente se fossero state preservate, nella loro originalità, le montagne dell'area.

Eppure, anche in questo caso, non appare difficile comprendere come l'attività estrattiva del marmo, benché distruttiva dell'ambiente naturale, abbia generato, oltre ad un'attività economica di grande importanza, un paesaggio fortemente identitario (e di notevole fascino e bellezza, visto l'afflusso sempre maggiore di turisti nella zona interessati alle bianche cave).

Non sempre, tuttavia, il risultato è così pregevole. Anzi, molto spesso, le modificazioni antropiche sono generative di un certo grado di ostilità sociale proprio per i risultati, di degrado o inquinamento, che nei decenni passati hanno caratterizzato la penisola.

Non può sfuggire, parimenti, che la scelta di cristallizzare delle realtà, siano essi paesaggi naturali o umani, abbia portato a sconvolgimenti che, seppur meno estetici, hanno avuto riflessi importanti nell'ambito sociale ed economico<sup>27</sup>.

Il rischio, affatto assente, è di generare un modello repressivo del fattore antropico, che per sua stessa natura è modificativo della realtà esistente, con conseguente trasformazione di aree urbane, come i centri storici di maggiore pregio, in musei a cielo aperto, privi però di un tessuto sociale che li sostenga<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Al di là del complesso rapporto fra tutela paesistica e tutela ambientale, che sarà più avanti approfondito, quel che preme riconoscere, in questa prima fase, è l'estrema difficoltà di individuare il livello coerente di equilibrio fra i valori costituzionali coinvolti, capace di evitare distorsioni, anche gravi, degli interessi giuridici fra loro collidenti.

<sup>28</sup> Uno scheletro, essenzialmente, di eccezionale magnificenza, ma privo di vita. Il caso esemplare, ampiamente citato, è quello di Venezia, ma situazioni analoghe tendono a verificarsi anche a Firenze e in altre città italiane, in cui il centro storico, un tempo cuore della vita cittadina, si trasforma in un'area congelata nel tempo, ad uso e consumo, essenzialmente, del flusso turistico o dell'uso squisitamente estetico. I fenomeni di gentrificazione non possono essere ricondotti solo ed esclusivamente all'aumento dei prezzi degli immobili che, anzi, è spesso motore di opere massive di riqualificazione, ma si verifica per l'essenziale modificazione del tessuto sociale anche, e soprattutto, per l'assenza di servizi specifici rivolti alla popolazione preesistente. L'asilo nido, il supermercato, il ristorante, la lavanderia, se sostituiti integralmente da servizi commerciali destinati alla popolazione temporanea, genera l'inevitabile emigrazione della popolazione permanente, che può arrivare, nei casi più estremi, a scomparire. Su questo presupposto, non sembra peregrino affermare che il mancato intervento propositivo dello Stato e degli enti locali possa tradursi, in concreto, in una violazione della previsione dell'art. 9 Cost., nella parte in cui impone una riqualificazione del paesaggio in senso meramente estetico, permettendo però la perdita di quell'elemento identitario, fatto di suoni, odori, e vita "umana" che ci ha permesso, finora, di qualificare correttamente la portata giuridica del termine ed evitare l'erronea sovrapposizione con il più semplice, e radicalmente inadeguato, "panorama". Si veda sul punto l'interessante ricerca di M. L. FARAVELLI, M. A. CLERICI, *Commercio e gentrification in un quartiere ai margini del centro storico di Milano*, in *Riv. Geogr.*

Dato per presupposto, e senza necessità di dimostrazione, che lo sviluppo economico e sociale è un obiettivo fondamentale per qualsiasi società, questo fine deve essere perseguito, in un modello costituzionalmente coerente, in modo sostenibile, nel rispetto dell'ambiente e del paesaggio<sup>29</sup>.

Eppure, la stessa tutela di questi due elementi, in apparenza coincidenti, è talvolta foriera di contrasti, poiché giuridicamente distinti, tanto nella disciplina che nella gestione<sup>30</sup>. Oltre, infatti, alla specificità normativa di una regolamentazione separata, l'ambiente nel d.lgs. n. 152 del 2006 e il paesaggio nel d.lgs. n. 42 del 2004, i due beni si collocano in due categorie giuridiche né coincidenti né, interamente, sovrapponibili. In tal senso, la nozione di ambiente assume, nella sua portata sistemica, ampiamente sposata dalla Corte costituzionale<sup>31</sup>, una connotazione radicalmente difforme rispetto al paesaggio, che presenta una fragilità maggiore proprio per la presenza, al suo interno, di elementi dotati di una forte astrattezza, e facilmente cedevoli dinnanzi ad interessi di maggiore "attualità"<sup>32</sup>.

---

*Ital.*, n. 119, 2012, pp. 175-204, su un caso di gentrificazione urbana e l'impatto che questo fenomeno sta causando al paesaggio urbano e all'identità territoriale di un singolo quartiere di Milano.

<sup>29</sup> In un'ottica di tipo pubblicistico, il paesaggio assume le caratteristiche specifiche di un bene comune, ad interesse diffuso, la cui protezione prescinde dalle sole valenze estetiche, culturali e ambientali. La sua tutela, invero, ed in relazione alla nuova formulazione dell'art. 9 Cost., diviene un elemento necessario per uno sviluppo economico e sociale duraturo, che manifesti, in concreto, quella sostenibilità utile alle generazioni future.

Il paesaggio, sano e ben conservato, può portare allo sviluppo delle attività economiche e alla creazione di posti di lavoro, tramite il turismo e gli investimenti, può migliorare la qualità della vita dei cittadini, offrendo spazi verdi e luoghi di fruizione ad ampio impatto, può essere strumento essenziale per proteggere la biodiversità, garantendo la sopravvivenza delle specie animali e vegetali. Di converso, un paesaggio degradato può avere conseguenze negative sull'economia e la società, che vanno ben al di là della semplice perdita di attrattività turistica, come la diffusione di malattie, anche mentali, e l'insicurezza. Per questo motivo, è importante che le politiche di sviluppo economico e sociale siano integrate con la protezione del paesaggio, attraverso l'opera imprescindibile di pianificazione territoriale, la promozione di attività economiche compatibili con la tutela ambientale e la relativa educazione, e la sensibilizzazione della popolazione al rispetto e allo sviluppo non in "opposizione", bensì in "concerto" con l'esistente.

<sup>30</sup> Si veda ampiamente sul punto, P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, op. cit., pp. 78 e ss., e la forte critica di S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, Einaudi, Torino, 2010, pp. 223 e ss. (Cap. VI, *L'Italia si fa in tre: paesaggio, territorio e ambiente*).

<sup>31</sup> Secondo la Corte cost. sent. n. 378/2007, cos. dir. 4, l'ambiente è "un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti". Nella sentenza n. 104/2008, cons. dir. 5, l'ambiente è un bene che "inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionalmente primario (sent. n. 151/1986) ed assoluto (sent. n. 641/1987) inderogabile dalle altre discipline del settore." La Corte, però, nell' medesimo considerato in diritto della sentenza, riporta che "accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni". Secondo un'altra sentenza (cfr. sent. cit. n. 367/2007, cons. dir. 7.1; conf. sentt. nn. 226/2009; 272/2009; 2010/2014), il paesaggio si intrinseca direttamente nel bene giuridico ambiente, poiché per esso deve intendersi "la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo (...) in sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale".

<sup>32</sup> Il caso, esemplificativo, è quello della lotta ai cambiamenti climatici, alla diversificazione energetica, allo sviluppo sostenibile, alla lotta allo spopolamento delle aree interne, e a tutti quegli altri interessi che manifestano una portata spesso di urgenza e di immediatezza (sempre nel corretto periodo temporale), in apparenza prevalente all'estemporaneità e fragilità della salvaguardia del paesaggio. Sul punto si veda G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo*

La questione si ripropone con rinnovata forza in relazione al tema, sempre più centrale, dello sviluppo su larga scala delle energie rinnovabili<sup>33</sup>, la cui implementazione obbliga, nel generale ripensamento dell'intera struttura di produzione e approvvigionamento, a nuove modificazioni del paesaggio esistente. Se, invero, la transizione verde appare ormai come un processo di cambiamento ineludibile, non sempre la stessa pare conciliarsi in pieno con le previsioni generali di tutela del paesaggio, specie quando gli impianti, e le infrastrutture ad essi connessi, sono generativi di modificazioni del territorio, talvolta con un forte impatto visivo (si pensi, esemplificativamente, alle grandi distese di pannelli solari), e con ricadute anche su quegli aspetti immateriali, ma comunque parte della disciplina paesistica (ancor più nella sua accezione culturale ed identitaria), come il rumore (es. le pale eoliche) o l'alterazione di corsi d'acqua per la generazione di energia idroelettrica<sup>34</sup>.

Diviene perciò fondamentale comporre i differenti interessi in modo da permettere, da un lato, l'innovazione infrastrutturale imprescindibile per lo sviluppo economico e sociale, con la salvaguardia, dall'altro lato, di quel patrimonio materiale ed immateriale, di cui il paesaggio, nel senso più ampio del termine, rappresenta un elemento essenziale.

Il problema, però, che interessa largamente il dibattito, e che vede l'Italia in situazione di difficoltà, è la corretta implementazione di un modello normativo multi-livello, come quello regionalista, in cui unitamente allo Stato cooperano le regioni e gli enti locali, dando vita ad una non rara superfetazione di regole e autorizzazioni, talvolta attuative di disposizioni neppure rappresentative delle reali esigenze delle comunità di appartenenza.

---

*di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos*, n. 2, 2022, p. 10.

<sup>33</sup> Si veda sul punto la “Strategia europea sull’energia, rubricata come «*A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*» (COM/2015/080), e pubblicata il 25 febbraio 2015. Sulla stessa linea si pongono le precedenti COM/2014/520 (*L’efficienza energetica e il suo contributo a favore della sicurezza energetica e del quadro 2030 in materia di clima ed energia*) e COM/2014/330 (*Strategia europea di sicurezza energetica*). L’Unione europea, mediante il *Green Deal* (quale insieme di azioni strategiche) mira al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, operando riforme significative in tutti gli ambiti di interesse ambientale, come il clima, l’energia e i trasporti. Deve considerarsi che, con l’entrata in vigore del regolamento 1119/2021/UE, il raggiungimento della neutralità climatica per il 2050 rappresenta un obbligo giuridico per gli Stati membri. Allo stesso modo, è giuridicamente vincolante la riduzione netta del 55% dei gas serra emessi, rispetto al 1990, entro il 2030. Per un approfondimento sul *Green Deal* europeo si veda M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell’ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, 4, 2022, p. 54 e ss.

<sup>34</sup> La giurisprudenza costituzionale, in accordo con la principale dottrina, ha da oltre un decennio ritenuto (cfr. Corte cost. sent. n. 192/2011, cons. dir. 2.3) che nella “*tutela dell’ambiente e del paesaggio, il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale collaborazione*”, venendo però rimesso, in ultima istanza, alla competenza dello Stato.

Il “paesaggio”, per sua stessa natura, assume una portata estremamente variabile, potendo essere, nei differenti casi, tanto riconducibile ad un interesse “globale” dello Stato<sup>35</sup>, tanto assumere connotazione esclusivamente “comunitaria” a livello locale, o perfino arrivare, in taluni eccezionali casi, a trascendere i limiti stessi dei confini nazionali assumendo una portata universale<sup>36</sup>.

Ciò che appare evidente, nel rispetto della previsione di cui all’art. 117 Cost. sulla ripartizione di competenze, è la necessità di un’azione concertativa, che riesca a comporre le esigenze locali, specie di pianificazione urbanistica territoriale corrispondenti alle esigenze socio-economiche delle singole comunità, con l’interesse esclusivo dello Stato di costruire un livello uniforme di tutela<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> L’estrema difficoltà della corretta ripartizione della competenza in un ambito differenziato, eterogeneo e compenetrante, come quello della tutela del paesaggio, in relazione allo sviluppo energetico, al governo del territorio e alla generale protezione dell’ambiente, è forse uno dei punti di maggiore criticità dell’intera disciplina. Già nel 2006, in relazione al paesaggio (al pari dei beni ambientali e culturali), la Corte costituzionale aveva stabilito (cfr. sent. n. 51/2006, cons. dir. 5) che “*le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della regione Sardegna*” e, in conseguenza, a tutte le regioni ad autonomia differenziata. Nel caso delle regioni a statuto speciale, in cui tale competenza sia espressamente prevista (es. Valle d’Aosta, Corte cost. sent. n. 164/2009, o la provincia autonoma di Trento, Corte cost. sent. n. 226/2009), il legislatore di tali regioni o province autonome (cfr. Corte cost. sent. n. 234/2010) è comunque sempre limitato al rispetto della tutela minima stabilita a tutela dell’ambiente e del paesaggio. Per le regioni ordinarie, in generale, la tutela paesistica rientra, al pari di quella ambientale, nella competenza esclusiva dello Stato, e “*costituisce un limite alla tutela degli interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali*”. Cfr. Corte cost. sent. n. 367/2007, cons. dir. 7.1.

<sup>36</sup> Come appare essere per quei beni individuati dall’Unesco, a norma della “*Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale culturale e naturale*” del 1972, che all’articolo 1, comma 1, secondo punto, espressamente classifica come “*patrimonio culturale di tutti i popoli del mondo*”, al di là dei singoli monumenti singolarmente considerati, anche “*gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall’aspetto storico, artistico o scientifico*” o quei siti che sono (terzo punto) “*opere dell’uomo o opere coniugate dell’uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall’aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico*”. L’intero art. 2 della Convenzione, invece, che ben pare riferirsi ad un aspetto essenziale del paesaggio, considera come “*patrimonio naturale di tutti i popoli del mondo*” tutti “*i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall’aspetto estetico o scientifico; le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l’habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall’aspetto scientifico o conservativo; i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall’aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale*”.

<sup>37</sup> Non appare irrilevante ricordare che la tutela dell’ambiente, anche nella parte sovrapponibile all’ambito di preservazione paesistico, e che risponde, in ultima istanza, a quell’esigenza di tutelare la natura, gli ecosistemi, e contrastare il cambiamento climatico, almeno nella parte in cui deriva dall’azione umana, spetta in via esclusiva alla competenza legislativa statale, tanto che, ricorda G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, op. cit., p. 884: “*Il risultato è l’esclusione di ogni interferenza dei poteri regionali rispetto alla competenza esclusiva dello Stato la cui legislazione assurge a limite inderogabile per tutti gli enti autonomi, ordinari o speciali che siano. L’unico spazio che residua per le Regioni riguarda la possibilità di concorrere a definire beni o interessi connessi con la tutela ambientale ma a condizione che essi rientrino nelle competenze proprie. Tale concorrenza però non fa venir meno la prevalenza della normazione primaria dell’ente sovrano che, dunque, si estende anche alle materie rientranti nella competenza propria delle Regioni in base al terzo comma dell’art. 117 Cost. come, ad esempio, il «governo del territorio», la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»; la «tutela della salute», la «ricerca scientifica e tecnologica»*”.

Nella realtà pratica, tuttavia, al di là di aree paesistiche di incommensurabile valore, è proprio a livello locale, nel rapporto fra comunità e territorio, che si sviluppa quell'identità unica che trasforma la semplice estetica in un bene giuridico protetto dalla norma di cui all'art. 9 Cost.

Il sistema multi-livello che fa proprio, come avvenuto con la riforma costituzionale del titolo V, il principio di sussidiarietà verticale, volto a valorizzare l'azione propositiva e la tutela proattiva degli interessi direttamente ascrivibili ad una specifica area, ben si concilia con la previsione statale di affidare alle Regioni la redazione dei piani paesistici e, come avvenuto in tempi più recenti, l'individuazione delle aree non idonee al collocamento degli impianti ad energia rinnovabili<sup>38</sup>.

Tuttavia, richiamando la critica già espressa dal Gambi alla legge del 1985<sup>39</sup>, anche gli Enti locali sembrano spesso preferire un'azione di regolamentazione paesistica a macro-aree, talvolta affatto omogenee, semplificando da un lato il complesso – e non certo economico – lavoro di parcellizzazione che, invece, sarebbe di gran lunga più conferente a quei piani particolareggiati per la protezione del paesaggio.

### **3. Il superamento dell'idea di paesaggio “statico” a favore di un concetto “dinamico” che valorizzi la portata giuridica dell'avanzamento temporale previsto in Costituzione**

In questo quadro, già di per sé così complesso, la riforma che ha interessato l'art. 9 Cost. va allora ad introdurre, anche in ambito paesistico, l'elemento della temporalità. Il richiamo espresso alle *future generazioni* stabilisce un vero e proprio obbligo giuridico che va a gravare direttamente sul legislatore, tanto statale che regionale, nell'individuazione e nell'implementazione delle misure di tutela e preservazione di quel bene complesso il cui interesse non può essere ridotto, in via esclusiva, ai bisogni meramente attuali della comunità.

Si è così giunti, in ambito normativo e sul più alto livello delle fonti, a riconoscere non solo il carattere dinamico, e *vivente*, dell'ambiente, del patrimonio artistico e culturale, e del paesaggio, ma la natura prettamente *evolutiva* dello stesso.

---

<sup>38</sup> Si manifesta così una collaborazione necessaria fra i vari enti deputata ad incidere sul paesaggio, nelle differenti materie e competenze, in modo che “*tutti i soggetti pubblici che intervengono sul territorio sono pertanto chiamati ad assicurare la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari*”. Così M. FIORILLO, *Il paesaggio*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, op. cit., p. 242. Il ruolo delle Regioni, come ricordato di recente dalla Corte costituzionale, non può però tradursi in un ostacolo o una compromissione degli sforzi nazionali, anche in conformità con la disciplina europea (si veda direttiva 2018/2001/UE) e agli accordi internazionali (Art. 21a, Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici – Accordo di Parigi), alla lotta ai cambiamenti climatici e all'abbattimento delle emissioni, dovendosi contemperare le esigenze di tutela paesistica a livello locale con la necessità di sviluppare le energie rinnovabili quale strumento imprescindibile per la transizione ecologica. Cfr. Corte cost. sent. n. 27 del 2023, cons. dir. 8.2.

<sup>39</sup> L. GAMBI, *La costruzione dei piani paesistici*, in *La Cognizione del paesaggio, scritti di Lucio Gambi sull'Emilia Romagna e dintorni*, op. cit., pp. 207 e ss.

Se nelle aree a maggior interesse naturalistico, questo elemento è in gran parte sottratto all'azione umana, in cui la persona singola quanto la collettività si ritrovano semplici spettatori e fruitori dell'incredibile meraviglia offerta dal costante mutamento della flora e della fauna, è soprattutto nelle zone urbane o più massicciamente intrecciate con la componente antropica che l'essere umano diviene, direttamente, protagonista dell'ambiente e del paesaggio.

E allora, depurata – per quanto possibile – l'equazione da quei luoghi che, necessariamente, sono sottratti all'azione dell'uomo<sup>40</sup> o, per altro verso, all'azione del tempo<sup>41</sup>, non rimane che soffermarsi su quei paesaggi che sono, invece, direttamente integrati nella linea temporale e soggetti ad una costante opera di modificazione<sup>42</sup>.

Tanto i nuclei urbani, che siano metropoli o piccoli centri, quanto le aree rurali, in ogni modo considerate<sup>43</sup>, non solo costituiscono dei paesaggi a sé stanti, ma sono spesso parte di sistemi più complessi, in cui una molteplicità di elementi diversificati fra loro coesistono e si integrano in modo costante.

Il paesaggio, come è stato visto, non è limitabile al mero panorama, o all'estetica architettonica del luogo, ma assume al suo interno, nella sua chiave evolutiva, anche gli odori, i suoni, i rumori, che derivano tanto

---

<sup>40</sup> In tale categoria rientrano le riserve naturali “assolute”, ove ogni azione umana modificativa dell'esistente è tassativamente esclusa, soprattutto ove ciò sia necessario per preservare specie vegetali o animali di grande rarità e pregio o ecosistemi che rappresentino un *unicum* irripetibile a livello planetario. Non si ignora come le manifestazioni antropiche abbiano ormai effetti a livello planetario, tanto in relazione all'alterazione degli equilibri atmosferici che marini, né che i comportamenti inquinanti attuati su larga scala abbiano effetti a livello globale, con ricadute inevitabili in ogni area della Terra. Ciò impone un'opera di concertazione e di azione a livello internazionale, l'unico concretamente efficace, che cerchi di limitare quei comportamenti distruttivi, o comunque compromissivi, dell'ambiente e degli ecosistemi in ogni parte del pianeta, con effetti diretti sulla stessa salvaguardia del paesaggio.

<sup>41</sup> Si riconosce l'esistenza di luoghi il cui significato storico, artistico e archeologico prescinde dalla loro collocazione temporale, assumendo un carattere di universalità e unicità che, necessariamente, li sottraggono all'azione modificativa dell'uomo. Anche sul punto, tuttavia, non si ignora come la “sensibilità”, finanche sviluppata a livello collettivo, necessaria alla protezione di tali beni, possa essere superata da cambiamenti sociali radicali, giacché lo stesso citato *carattere di universalità* sembra assumere, talvolta, una portata valoriale specifica tipica di una singola civiltà. Basti pensare, al riguardo, alla devastazione del sito archeologico di Palmira, nell'attuale Siria, da parte dell'Isis, o alla demolizione dei Buddha monumentali di Bamiyan, nel moderno Afghanistan, distrutti dai talebani nella loro opera di *cancellazione* delle culture precedenti. Non di rado, e questo è forse uno degli elementi di maggiore criticità, il cambio di civiltà, o una sua evoluzione repentina, manifesta il bisogno di eradicazione del passato, indipendentemente dalla rilevanza storica, artistica e paesistica di un elemento.

<sup>42</sup> In stretta correlazione con quanto affermato sopra, si ritiene così opportuno soffermarsi esclusivamente su quell'azione modificativa del paesaggio che è frutto del dinamismo di una struttura culturale e sociale che, per quanto evolutiva, non sia del tutto innovativa rispetto alla precedente.

<sup>43</sup> Si consideri che, per territorio rurale, non si intende esclusivamente un'area in cui ci sia un ritardo socio-economico, quanto piuttosto una più stretta integrazione con attività agricole e con una più bassa densità abitativa. Per approfondimenti sulle aree rurali si veda D. STORTI (a cura di), *Tipologie di aree rurali in Italia*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, Roma, 2000, pp. 1-173.

dalle attività economiche tradizionali che dalle caratteristiche sociali uniche di una determinata area, che ne garantiscono quell'elemento essenziale della *riconoscibilità*.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 131, pare manifestare una prima contraddizione con la nuova lettura dell'art. 9 Cost., nella parte in cui sembra non considerare, adeguatamente, tali elementi essenziali. La norma in esame, infatti, stabilisce al secondo comma che *“Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali?”*. Non di rado la lettura della disposizione, anche se integrata con la previsione di cui al comma 4 del medesimo articolo<sup>44</sup>, sembra focalizzare l'attenzione e la tutela nuovamente, se non esclusivamente, verso il solo piano del *materiale* e del *visibile*, in una concezione rigidamente estetica e affatto integrata con l'elemento sociale, di cui la struttura culturale esistente appare essere, incidentalmente, una espressione del paesaggio e non, viceversa, uno dei pilastri che lo sostengono, lo creano e lo modificano costantemente.

La salvaguardia del paesaggio, invece, scopo essenziale della disciplina pubblicistica che interseca tanto il governo del territorio che la pianificazione urbanistica ed economica delle singole aree diviene, nella sua accezione più ampia e complessa ed in modo conforme alla previsione costituzionale, una vera e propria protezione dell'eredità materiale ed immateriale spettante alle future generazioni<sup>45</sup>.

Non più un elemento immobile, un quadro non su tela ma su terra, quanto un tessuto vivente, substrato essenziale per l'attuazione e lo sviluppo di una identità sociale. Suoni, odori, attività economiche tradizionali diventano tutte parti di un insieme più complesso di sviluppo sociale che va integrato tanto sul piano temporale che sul piano naturale.

Diviene così essenziale, tanto dal punto di vista giuridico che dal lato tecnico – scientifico, riuscire a trovare il corretto bilanciamento fra gli elementi, tendenzialmente statici e maggiormente caratteristici del paesaggio in un dato momento storico, con i cambiamenti sociali, il pluralismo culturale e le modificazioni economiche, nel rispetto dei richiamati principi costituzionali, così da poter affrontare, in modo non distruttivo ma evolutivo, le più diversificate e complesse sfide, compresa quella posta dai cambiamenti climatici.

---

<sup>44</sup> Art. 131, comma 4, Codice dei beni Culturali e del Paesaggio: *“La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime”*.

<sup>45</sup> Richiamando ancora una volta le parole di A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, op. cit., pp. 393-394: *“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”*.

Si verifica, in tal senso, la necessità di armonizzare gli interessi della comunità già esistente con quelli della futura comunità che erediterà i medesimi luoghi e territori<sup>46</sup>.

Se, dunque, la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. impone un generale ripensamento del piano temporale in cui collocare l'azione di pianificazione spettante allo Stato, il suo potere di tutela e di indirizzo si ritrova ad assumere una nuova portata.

La concertazione multilivello<sup>47</sup> appare l'unico strumento realmente efficace di composizione di interessi così complessi e stratificati, in cui vengono (non di rado) perfino a confliggere elementi dotati di una portata tendenzialmente universale con le aspirazioni e le necessità più prettamente locali<sup>48</sup>. Solo

---

<sup>46</sup> La già citata questione energetica diventa così ancor più fondamentale nel generale ripensamento della tutela paesistica, non più in un'ottica di contrapposizione sistemica fra "ambiente" nella sua naturalità, paesaggio nella sua "estetica", e produzione "green", nel suo impatto positivo sull'ecosistema e negativo sulla percezione visiva. La pianificazione, invece, assume (o dovrebbe) una portata integrata in cui l'azione di evoluzione tecnologica, orientata a favore del mantenimento dell'equilibrio ambientale, a vantaggio ancor di più delle generazioni future che presenti, abbia il corretto peso nell'equazione, generando potenzialmente un nuovo tipo di paesaggio e di società, cui non deve conseguire la distruzione del precedente, ma una sua necessaria (se non inevitabile) evoluzione. E non appare insensato riflettere che, al di là di quelle aree che, per la loro eccezionalità, abbiamo definito fuori dal flusso temporale, questo cambiamento possa rappresentare la formazione di una nuova sensibilità, espressione della moderna generazione di uomini e donne che sta già sviluppando un nuovo approccio con l'ambiente e con il paesaggio. Non appare così impossibile immaginare, come i mulini a vento abbiano portato, nella loro iniziale portata di "innovazione tecnica", una modificazione al paesaggio dell'Olanda, e siano divenuti un tratto essenziale dell'identità di un intero popolo, che in futuro la più ampia diffusione di impianti eolici o fotovoltaici, superata l'iniziale ostilità per l'impatto visivo che tutte le modificazioni inizialmente comportano, diventino per le future generazioni parte integrante di un processo di evoluzione tutt'altro che negativo, o la base per un nuovo tipo di "paesaggio".

<sup>47</sup> Anche in questo caso sembra rilevarsi una possibile insufficienza del Codice, laddove si consideri il combinato degli artt. 133, commi 1 e 2, e 135, comma 1, che grava lo Stato e le regioni dell'onere di conservazione, valorizzazione e, in modo più limitato per quando riguarda il livello centrale, di pianificazione (nel rispetto della disciplina costituzionale dell'art. 117, secondo e terzo comma), con una posizione residuale dei soggetti portatori di interesse e delle comunità locali (di cui la previsione ex art. 144).

<sup>48</sup> L'assenza di concertazione fra Stato, regioni e amministrazioni locali si concreta spesso nell'adozione di piani frammentari o incompleti nella gestione del territorio e nella tutela del paesaggio, mancando una visione collettiva che permetta di individuare, con certezza, le aree ove concentrare lo sviluppo economico, le attività industriali e quelle produttive di energia, e le aree ove prevedere una maggiore protezione del paesaggio esistente e/o del patrimonio culturale. La citata sentenza del Consiglio di Stato n. 8167/2022 ben solleva la problematicità dell'inadeguatezza degli strumenti esistenti (finanche della conferenza dei servizi, quale luogo naturale di composizione degli interessi pubblici), e la grave difficoltà nell'attuare le opere di pianificazione. Afferma F. PELLIZZER in F. PELLIZZER, E. CARUSO, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022, op. cit.*, p. 13, in riferimento alla vicenda della citata sentenza, esemplificativa delle disfunzionalità dell'attuale gestione multilivello, come "la parzialità delle tutele che in assenza (e nelle more) della pianificazione generale di tutela restano sostanzialmente affidate a singole "dichiarazioni di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 comma 1, lett. c) e d) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42", con sottoposizione ai vincoli e alle prescrizioni della parte terza dello stesso Codice, oppure, come nel caso oggetto della pronuncia del Consiglio di Stato, a provvedimenti di tutela che, sia pure previsti dalla legge, potrebbero definirsi "impropri"; il contesto temporale e procedimentale in cui si collocano lascia infatti trasparire come l'amministrazione preposta alla tutela vi operi ricorso (con provvedimenti di vincolo diretto o indiretto) per "mettere in salvaguardia" beni ed ambiti "non protetti" principalmente a causa dell'inerzia della stessa e/o per carenze degli strumenti pianificatori".



attraverso un'operazione di democraticizzazione del processo di gestione del territorio, e di azione comunitaria in senso stretto, si può riuscire a preservare i nuclei essenziali del paesaggio e favorire lo sviluppo di nuove esperienze umane, culturali, architettoniche, sociali ed economiche in cui permettere, alle presenti e future generazioni, di scolpire la loro parte di un monumento in continua e costante evoluzione, nel difficile (ma non impossibile) equilibrio fra progresso e tradizione.

#### **4. Il cambiamento climatico e la protezione del paesaggio in divenire**

Le considerazioni svolte finora non possono che essere poste in relazione ad una delle sfide più complesse, e potenzialmente più rilevanti nell'immediato futuro: il cambiamento climatico.

Questo fenomeno si riferisce a modificazioni a lungo termine delle temperature e dei modelli meteorologici su scala planetaria, le cui caratteristiche mediane vanno, per differenti ragioni, a variare in un arco di tempo determinabile<sup>49</sup>.

Al momento attuale, le migliori esperienze scientifiche considerano il cambiamento climatico in atto sul pianeta come derivante, se non totalmente almeno parzialmente, dalle attività antropiche, specie quelle legate all'emissione di CO<sub>2</sub>, capaci di determinare un aumento dell'effetto serra<sup>50</sup>.

Quest'azione umana prolungata e diffusa su base globale appare così capace di alterare la composizione dell'atmosfera terrestre e, sommandosi alla normale variabilità climatica, generare un aumento della temperatura con effetti potenzialmente pericolosi tanto per l'uomo, per gli ecosistemi e per l'ambiente in generale.

Non appare trascurabile, in tal senso, come il cambiamento climatico possa essere radicalmente impattante sul paesaggio e sulla sua conservazione, ancor di più in quell'ottica di responsabilità generazionale esplicitata dalla nuova introduzione dell'art. 9 Cost.

Le conseguenze, invero, di modificazioni anche in apparenza minute della temperatura globale, possono essere molteplici, e di notevole impatto<sup>51</sup>. La perdita progressiva dei ghiacciai e della neve perenne, ad

---

<sup>49</sup> Una definizione di "cambiamento climatico" può essere trovata nella *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), Rio de Janeiro, 1992. Di grande interesse il lavoro effettuato dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), quale struttura permanente delle Nazioni Unite dedicata alla ricerca scientifica e alla collaborazione intergovernativa sui cambiamenti climatici.

<sup>50</sup> Già a partire dalla prima conferenza mondiale sui cambiamenti climatici (Ginevra, 1979), è stata sollevata la questione sull'impatto delle attività antropiche sull'equilibrio del clima. Successivamente, nella seconda Conferenza mondiale sui cambiamenti climatici (Ginevra, 1990), è stato dato atto, dalla comunità scientifica, e riportato nel preambolo della citata Convenzione UNFCCC, di come "le attività umane vadano notevolmente ad aumentare le concentrazioni atmosferiche di gas ad effetto serra, e che questo aumento intensifica l'effetto serra naturale e che tale fenomeno provocherà in media un ulteriore riscaldamento della superficie della terra e dell'atmosfera e può avere un'influenza negativa sugli ecosistemi naturali e sul genere umano".

<sup>51</sup> Secondo l'IPCC, i cambiamenti climatici stanno provocando non solo un riscaldamento del clima globale (c.d. *global warming*) ma anche un'intensificazione del ciclo idrogeologico, provocando, a livello globale, un aumento dell'evaporazione e della precipitazione. Il mar Mediterraneo, in tal senso, è ritenuta un'area particolarmente vulnerabile

esempio, manifesta in modo chiaro l'alterazione estetica e visiva di paesaggi che, per loro stessa conformazione, appaiono sempre più diversi rispetto alla loro abituale conformazione. Parimenti, il depauperamento delle relative riserve idriche caratteristiche dell'alta montagna impatta direttamente sull'approvvigionamento necessario tanto agli ecosistemi naturali che alle attività antropiche, non ultima l'agricoltura.

L'innalzamento del livello del mare, sempre diretta conseguenza del riscaldamento globale, modifica e minaccia non solo le coste, ma la stessa esistenza di intere aree anche urbane costiere, come nel caso di Venezia, e minaccia la sopravvivenza di interi ecosistemi insediati secolarmente in aree umide come le foci dei fiumi o nelle aree paludose e salmastre. In relazione alle modificazioni che interessano tanto gli oceani che i singoli mari, non appare secondario come l'aumentare della temperatura delle acque modifichi irrimediabilmente interi paesaggi marini, il cui riconoscimento, come affermato in premessa, non appare ormai rimandabile: la distruzione delle barriere coralline, la sostituzione di sistemi biologici sommersi con nuove specie più resistenti alle alte temperature ha come effetto la perdita di un patrimonio, spesso sconosciuto o talvolta ignorato, che invece merita una maggiore tutela<sup>52</sup>.

La complessa natura e l'astratta collocazione del "cambiamento climatico" come elemento trasversale non impedisce di dare allo stesso una valenza giuridica specifica, tanto in relazione ai diritti fondamentali che esso si trova ad intersecare, quanto, ancor di più, in relazione all'interesse delle future generazioni ad avere un pianeta salubre, abitabile, sicuro e capace di proteggere intatto il cuore del suo patrimonio culturale e paesistico, proprio in attuazione, e non in opposizione, a quella spinta evolutiva che già interessa il mondo dell'energia e dell'ambiente<sup>53</sup>.

---

(*hot spot*) ai cambiamenti climatici. Per il futuro, a un ulteriore aumento delle emissioni di gas serra potrebbero essere associati altri mutamenti significativi rispetto al passato, come un maggiore riscaldamento del pianeta, modificazioni della quantità e del tipo delle precipitazioni, aumento del livello del mare e cambiamenti nella frequenza e nell'intensità degli eventi climatici estremi (alluvioni, siccità, cicloni, ecc.). Per approfondimenti si veda IPCC, 2021: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, p. 2391.

<sup>52</sup> M. G. ERRICO, *Misure di Mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, dalla teoria alla pratica. Le azioni intraprese da alcune città virtuose mostrano come sia possibile intervenire attraverso la creazione di nuovi sistemi paesaggistico-ambientali e di sistemi che sostituiscano i combustibili fossili*, in *ACER*, vol. 2, 2019, pp. 82-85.

<sup>53</sup> Ed interessante si porrebbe la qualificazione, sempre se ritenuta opportuna o anche possibile, della lotta ai cambiamenti climatici come un diritto della persona o come un valore costituzionale. E sembra in tal senso possibile mutuare, seppur con le opportune cautele, il ragionamento svolto da M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, op. cit., p. 305, secondo cui la nuova formulazione dell'art. 9 ultimo comma: "rende assolutamente inequivoca la scelta del legislatore di revisione di accogliere la configurazione dell'interesse alla tutela ambientale come "valore costituzionale", ossia come "principio fondamentale" a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite politiche pubbliche, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l'oggetto di un "diritto fondamentale".

Il paesaggio, che abbiamo visto essere elemento fondamentale dello sviluppo sociale ed identitario, assume una valenza notevole anche in relazione alla previsione di cui all'art. 32 Cost., che nel tutelare la salute, assume ormai una portata sempre più ampia e sfaccettata.

Se, infatti, la protezione dell'ambiente naturale è parte essenziale per mantenere e garantire quella necessaria salubrità del territorio, intesa come aria pulita, acqua pura, cibo sano, imprescindibile a livello biologico per evitare il proliferare di patologie che minacciano o compromettono la salute umana nella più classica delle definizioni, la tutela del paesaggio sembra invece potersi connettere direttamente alla nuova concezione di "salute", specie quella mentale<sup>54</sup>.

Appare sempre più evidente come il cambiamento climatico induca, specie nelle nuove generazioni, una diretta compromissione del loro benessere<sup>55</sup>, generando stati d'ansia, depressivi e di profondo disagio<sup>56</sup>, derivanti dallo "stress ambientale", dal "lutto ecologico" e dalla "solastalgia"<sup>57</sup>.

La distruzione o la compromissione del paesaggio, tanto naturale che antropico, priva l'essere umano di quella intangibile bellezza e di quell'elemento identitario che, appare sempre più evidente, provoca degli effetti diretti sulla salute, tanto a livello generale che in ambito più ristretto o comunitario. A livello globale, infatti, la distruzione di ecosistemi anche lontani, la perdita di biodiversità, il danneggiamento di aree naturali e la cancellazione di tesori paesistici difficilmente recuperabili genera quello stato di stress, frustrazione ed impotenza che danneggia psicologicamente una serie indeterminata di soggetti, specie i più giovani<sup>58</sup> e sensibili. A livello locale, ancor di più, il degrado del "paesaggio" in cui si esprime la

---

<sup>54</sup> La salute viene ormai pacificamente definita come: "Lo stato di benessere individuale, espressione di normalità anatomico-funzionale dell'organismo considerato nel suo insieme. Il concetto di salute non corrisponde alla semplice assenza di malattie e di deficit funzionali, ma esprime la condizione positiva di efficienza psicofisica". Così Dizionario di medicina, Treccani, 2010, voce *Salute*. Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità, (*Costituzione, Preambolo*, New York, 22 luglio del 1946): "la salute è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non consiste solo in un'assenza di malattia o d'infermità".

<sup>55</sup> L'impatto psicologico, che assume in relazione al paesaggio un ruolo primario, non elide certamente i pericoli, più prettamente fisico-biologici, che il cambiamento climatico comporta. Si veda, sul punto, F. GIORGI, *Cambiamenti Climatici e Salute*, in *Giornale Italiano dell'Arteriosclerosi*, n. 12.3, 2021, pp. 52-55.

<sup>56</sup> Si rinvia, per approfondimenti degli impatti diretti ed indiretti dei cambiamenti climatici sulla salute, benessere e sicurezza della popolazione a S. CASTELLARI, S. VENTURINI, A. BALLARIN DENTI, *Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità ed adattamento ai cambiamenti climatici in Italia*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma, 2014.

<sup>57</sup> Neologismo recente, introdotto nella Treccani a partire dal 2018, e diffuso sempre più nella stampa nazionale, sta ad indicare uno *stato di angoscia* che affligge chi ha subito una tragedia ambientale provocata dall'intervento maldestro dell'uomo sulla natura. Secondo G. BARBIERO, "C'è una forma d'ansia chiamata «solastalgia» che può causare senso di alienazione, malessere, depressione. A generarla è la trasformazione dei luoghi che ci appartengono, non più riconoscibili agli occhi e alla memoria". Contenuto disponibile digitalmente presso il sito dell'[Università della Valle d'Aosta](https://www.univa.it) (ultimo accesso 15 febbraio 2024).

<sup>58</sup> L'esposizione dei più giovani agli effetti psicologici del cambiamento climatico sembra essere, spesso, sottostimato. Secondo una recente ricerca, i nati nel ventunesimo secolo avrebbero un rischio piuttosto elevato di sviluppare patologie compromissive della salute mentale a causa dei danni ambientali, paesaggistici e della perdita di biodiversità. Si veda C. HICKMAN, E. MARKS, P. PIHKALA, S. CLAYTON, R. E. LEWANDOWSKI, E. E. MAYALL, B. WRAY, C.

personalità individuale, a causa dell'inquinamento, della demolizione di edifici storici, della perdita di aree verdi, dell'aumento del rumore urbano, il caos del traffico, l'assenza di elementi naturali, l'aumentare dell'invivibilità dei quartieri, provoca problemi cognitivi, tensioni sociali, sensazione di ingiustizia, disagio emotivo e solitudine. In un contesto cittadino, in assenza di un'adeguata pianificazione urbanistica e della corretta gestione del territorio, i cambiamenti climatici, con il conseguente aumento di temperature e di fenomeni metereologici estremi, acerbano la difficoltà di vivere gli spazi di socialità e annienta l'elemento vivente del paesaggio urbano, compromettendo la salute ed il benessere degli abitanti<sup>59</sup>.

Da un punto di vista giuridico, la preservazione del paesaggio, anche in relazione ai cambiamenti climatici, e alla lotta contro gli stessi, diviene un interesse costituzionale che trova una copertura ben più estesa di quella prevista all'art. 9 Cost.

Non appare trascurabile l'imprescindibile connessione fra paesaggio, come luogo più ampio, rispetto alla tradizionale residenza o domicilio, in cui un individuo possa costruire la sua personalità in una connessione di tipo culturale e naturale con l'ambiente circostante<sup>60</sup>, nel pieno rispetto della previsione di cui all'art. 2 Cost.

Il paesaggio, si badi bene, non è parte della personalità individuale, ma si pone come contesto necessario al suo sano sviluppo mentale e sociale, come la salubrità è contesto essenziale per un corretto sviluppo biologico. Allo stesso modo, i cambiamenti climatici, specie in relazione all'interesse delle future

---

MELLOR, L. VAN SUSTEREN, *Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey*, in *The Lancet Planetary Health*, Vol. 5, Issue 12, 2021, pp. 863-873.

<sup>59</sup> La necessità di integrare lo sviluppo del territorio con la lotta ai cambiamenti climatici e la protezione della natura e della biodiversità, anche in un'ottica paesistica, è stata oggetto di un interessante sviluppo nel panorama giuridico sudamericano, di cui la nuova Costituzione politica di Città del Messico (CDMX), adottata a partire dal 2016, appare un valido esempio. In essa, l'interesse pubblico per la salvaguardia degli ecosistemi naturali viene esteso alla tutela del patrimonio genetico delle specie autoctone (art. 16, comma A, n. 2), e al rispetto dei cicli vitali della natura, codificandosi in un principio di "sviluppo sostenibile" per regolare il consumo del territorio (cfr. J. A. ANAYA, Y. C. ALTAMIRANO, A. R. RINCOÑAN, *El derecho al desarrollo y los derechos de la Naturaleza*, in *Revista Derechos Sociales e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)* 8/2, 2020, pp. 603-639). A tal fine, Città del Messico dispone di un *Plan General de Desarrollo* e di un *Programa General de Ordenamiento Territorial* volti a identificare le aree di inedificabilità, protezione ambientale, captazione delle acque, rischio idrogeologico e protezione naturale, culturale e locale, che sono costruite tenendo conto, specificatamente, dell'interazione degli elementi sopraindicati, generativi di quell'unicità e quella identità che caratterizza il territorio. Inoltre, di particolare rilevanza è l'introduzione nella CDMX come diritto fondamentale del *Diseño Universal*, concetto recentissimo che può essere tradotto come *Universal Design*, il cui scopo è la realizzazione di ogni edificio o struttura urbana in modo tale che sia accessibile a ogni persona, indipendentemente dall'età o dalla disabilità, creando così le basi giuridiche e teoriche per la realizzazione di una città veramente inclusiva. Si vedano sul punto B. R. CONNELL et al., *The principle of universal design*, North Carolina State University, 1997; M. F. STORY, *Principles of universal design*, in *Assist. Technol.* n. 10, 1998, pp. 4-12.

<sup>60</sup> Così anche G. MANFREDI, *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, in *Il Capitale Culturale - Studies on the Value of Cultural Heritage*, *Journal Of The Department Of Cultural Heritage* n. 3, Università di Macerata, 2011, pp. 25-31.

generazioni, pongono una questione di eguaglianza<sup>61</sup> ex art. 3 Cost., su due differenti livelli. Nel primo, quello “intergenerazionale”, costringono tanto il giurista nella sua attività interpretativa che il legislatore nella sua attività di normazione a considerare gli effetti dell’azione posta nel presente in relazione al godimento, o alla compromissione, dei diritti di coloro che, quegli effetti, li subiranno anche nel futuro. Il pieno sviluppo della persona umana, ricercato correttamente nel presente, non può essere declinato, come accaduto per decenni, a scapito dello sviluppo futuro dei più giovani o di coloro che, ancora, non sono nati. Una sorta di dovere alla conservazione delle risorse e di protezione dell’esistente, che trova nel paesaggio un suo ulteriore centro di interesse.

Il secondo livello, invece, considera la valorizzazione del paesaggio e la sua tutela in un’ottica tanto ambientale che culturale, come un elemento di rimozione degli ostacoli presenti allo sviluppo della persona umana e alla loro partecipazione alla vita sociale del Paese<sup>62</sup>, come previsto nel secondo comma dell’art. 3 Cost.

Come dimostrato in premessa, l’esacerbarsi delle condizioni climatiche, la difficoltà futura di ottenere l’accesso alla sicurezza ambientale ed alimentare, il rischio di vivere in contesti sempre più degradati, accentua il già esistente fenomeno della discriminazione sociale, dell’esclusione e dell’isolamento. Non di rado, il paesaggio, inteso come luogo fisico di espressione della cultura individuale di un essere umano, può essere privato di ogni forma di bellezza, di attitudine alla socialità, di manifestazione di creatività o, semplicemente, di connessione con l’elemento naturale. L’esempio immediato è quello delle periferie delle grandi città, ove decine di migliaia di persone si ritrovano a vivere la loro intera esistenza all’interno di un paesaggio tendenzialmente ostile, che influenza in modo fortemente negativo lo sviluppo mentale, compromettendo il diritto alla salute e al benessere psichico di cui all’art. 32 Cost., impedendo la formazione di una corretta personalità individuale di cui all’art. 2 Cost., e originando tensioni sociali e un senso costante di ingiustizia, troppo spesso riconnesso a singoli elementi, come la cultura, la povertà, la scolarizzazione, il tasso di criminalità, ma difficilmente ricondotto ad un elemento più complesso e sfaccettato come il paesaggio, quale luogo fisico in cui il soggetto si ritrova a costruire se stesso.

In conclusione, il paesaggio giuridicamente considerato, e la sua valorizzazione, spingendosi ben al di là della semplice concezione di bellezza estetica, assume una portata globale che impone una valutazione integrata di interessi giuridici fra loro sovrapponibili o addirittura contrastanti, ma armonizzabili

---

<sup>61</sup> Si veda E. BRUTI LIBERATI, *Lotta al cambiamento climatico e sostenibilità ecologica e sociale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali* n. 176, 2023, pp. 545-55.

<sup>62</sup> E se già era stato dimostrato come la connessione esistente fra beni culturali e valori democratici sia imprescindibile (si veda M. FIORILLO, *Verso il patrimonio culturale dell’Europa Unita*, in *AIC*, n. 4, 2011, p. 10), appare sempre più evidente come sussista un rapporto altrettanto stringente fra “paesaggio”, quale luogo di espressione dell’identità individuale e collettiva, e la possibilità della persona di sviluppare ostilità o meno verso un determinato sistema di valori, anche giuridici, e verso l’autorità statale.



attraverso il ricorso ad una corretta interpretazione che veda al centro la persona, intesa sia nella sua individualità che come parte di una collettività umana, e sempre considerata quale soggetto biologico interno ad un ecosistema più grande e connesso con tutte le altre forme di vita del pianeta<sup>63</sup> (e parte, così, di quel più grande insieme che possiamo chiamare “natura”), le cui interconnessioni perdono quell'apparente caratteristica di indefinibilità e assumono una precisa valenza traducibile in un dato normativo.

Così, la questione affrontata in principio sulla necessaria interpretazione dinamica del paesaggio appare risolvibile mediante l'applicazione di un semplice criterio di coerenza: il cambiamento climatico, che manifesta un mutamento su scala globale, può essere affrontato, affinché l'essere umano possa mantenere le libertà ed i diritti duramente conquistati nell'ultimo secolo in tema di salute, sicurezza alimentare, benessere economico, solo attuando un complesso e graduale mutamento dell'intero sistema produttivo ed energetico. Questo processo, tuttavia, avrà un impatto sempre più rilevante sul paesaggio esistente, e dovrà essere organizzato in modo tale da conservare quei nuclei essenziali (antropici e naturali) generativi di identità storica, artistica e architettonica, che rendono unico e riconoscibile il territorio. Nel contempo, la previsione costituzionale impone il rispetto di quel dinamismo evolutivo, anche in chiave paesistica e nell'interesse delle future generazioni, essenziale per affrontare le sfide presenti e future, consentendo (e non negando) quell'azione necessaria per proseguire in quella crescita di benessere e uguaglianza imprescindibile per lo sviluppo di una società coesa e democratica.

---

<sup>63</sup> E tale interpretazione sembra rispondere a quella concezione ecocentrica che, secondo G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, op. cit., p. 890: “pur ponendo al centro l'ecosistema, riconosce l'unicità della specie umana per la capacità di comprendere e modificare la realtà circostante: questa capacità però impone la responsabilità di conciliare il proprio sviluppo (“sostenibile”) con la vita e la preservazione delle altre specie viventi”.