

## Dal Paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze

### 1 - Una nozione liquidamente precaria

1 - Da tempo, è acquisito il principio per cui la nozione giuridica di paesaggio cambierebbe continuamente perché sarebbe una derivata delle costruzioni concettuali che l'ordinamento giuridico recepisce da altri luoghi del sapere, tali costruzioni concettuali mutando trasformerebbero il significato stesso di questo lemma e perciò il significato delle volontà concrete di legge che vengono ricavate dalle volontà astratte di legge nelle quali la parola "paesaggio" è stata usata dal legislatore, anche costituente<sup>1</sup>. Su questa base, la dottrina italiana e la stessa giurisprudenza costituzionale avrebbero progressivamente abbandonato una concezione "pietrificata" di paesaggio che voleva questo lemma ancorato, come oggetto di tutela, alla individuazione dei paesaggi definita (o, forse, non definita<sup>2</sup>) dalla legge 1497 del 1939<sup>3</sup>, per giungere all'idea del paesaggio come percezione "ottica" dell'ambiente.

Questa costruzione crea una grave questione in punto di riparto delle competenze fra Stato e regioni, perché riserva allo Stato ogni decisione di politica legislativa riferita alla tutela del paesaggio, siccome parte della materia di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s).

Ma la riserva allo Stato delle decisioni in punto di paesaggio rischia di essere in contrasto con l'applicazione del principio di sussidiarietà che dovrebbe dominare l'allocatione delle politiche paesaggistiche ai sensi dell'art. 4 della Convenzione di Firenze.

---

<sup>1</sup> In questi termini, da ultimo S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010, part. 3 e ss.; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 405 ss.; G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli Editore, Torino 1995; ID., *Il Paesaggio*, in *Dizionario di Diritto Pubblico* a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, ma già F. MERUSI, Commento all'art. 9 della Costituzione in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Zanichelli, Bologna - Roma, 1975, 434 e ss.; A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, part. 3 e ss.; ID., voce Paesaggio, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981.

<sup>2</sup> Così: T. TEMPESTA, *Il valore del paesaggio rurale*, in TIZIANO TEMPESTA, MARA THIENE, *Percezione e valore del paesaggio*, Franco Angeli, Milano, 2006, 9. Ma anche L. CARAVAGGI, *Paesaggi di paesaggi*, Meltemi Editore, Roma, 2001, part. 25 e ss., che osserva come il paesaggio della legge 1497 del 1939 fosse asservito ad un preciso progetto politico di regime nella logica di Bottai, che si ritrova in G. BOTTAI, *La politica delle arti. Scritti 1918 - 1943*, a cura di A. Masi, Editalia, Roma, 2009, part. 187 - 8.

<sup>3</sup> A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1967, II, 70; P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in rete all'indirizzo: [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/art9.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/art9.htm).

In realtà, è forse possibile dubitare che la Convenzione di Firenze e la Costituzione parlino della stessa cosa quando discutono di paesaggio. E' possibile sostenere che la parola paesaggio sia usata con due significati diversi e che nel primo caso essa consista nella percezione visiva del territorio da parte di una comunità locale, mentre nel secondo abbia il valore (ed il significato) di quei luoghi che contribuiscono a definire l'identità nazionale.

Il punto è che il paesaggio è sicuramente una entità mutevole: cambia nel corso di una giornata, a seconda delle prospettive o del tempo e, soprattutto, subisce una continua trasformazione per effetto dei mutamenti soggettivi di chi è chiamato a percepirla. Se il paesaggio è composto, secondo l'impostazione di Predieri, di due parti, una oggettiva: il territorio o l'ambiente, e l'altra soggettiva: il modo in cui territorio e ambiente sono percepiti da chi li osserva, il paesaggio di Monte Ventoso descritto da Petrarca nella sua epistola non è solo ciò che appare ma è soprattutto un passaggio interiore, nel quale è costante la trasmigrazione del pensiero da ciò che viene visto a ciò che si prova<sup>4</sup>.

E' il paesaggio che Petrarca osserva in quanto "creato" che suggerisce a Petrarca di rivolgersi a Sant'Agostino e di trovare in Sant'Agostino l'invito a occuparsi della propria anima.

Il paesaggio è la "impressione complessiva di un luogo"<sup>5</sup> che oltrepassa la sostanza fisica delle cose e come percezione soggettiva (paesaggio interiore, se così si può dire) ha una forza pedagogica eccezionale perché la sua struttura è un "insieme significante"<sup>6</sup> che può essere modificato (strutturato, ma anche alterato) in modo da influire sui significati che i soggetti che percepiscono il paesaggio possono ricavarne, con un valore ed una efficacia letteralmente pedagogica.

---

<sup>4</sup> "Girai dattorno lo sguardo a quello vedere per cui mi era mosso. E dal sole che già piegava all'ocaso, e dalle crescenti ombre del monte avvertito che l'ora della partenza avvicinavasi, come scosso dal sonno mi volgo indietro, e guardo a ponente. I Pirenei, confine fra la Spagna e la Francia, di colassù non si secernono: non già cred'io per alcun impedimento che si frapponga, ma perché ad essi non giunge la nostra vista. Vidi però distinti a destra i monti della provincia Lionese, e a manca il mare che bagna quindi Marsiglia, e quindi di pochi giorni lontana Acquamorta. Il Rodano mi stava anch'esso sotto gli occhi. Le quali cose alla spicciolata osservando, ed ora pensando a cose terrene, ora come fatto aveva del corpo levando in alto la mente mi venne in capo di prendere il libro delle Confessioni di S. Agostino, che, dono dell'amor tuo, e per l'autore non meno che per lo donatore a me carissimo, ho sempre meco, piccolo e manesco volume, ma di valore e soavità infinita... Vanno gli uomini ad ammirare le alture de' monti, i gonfi flutti del mare, il lungo corso de' fiumi, l'immensità dell'oceano, le rivelazioni degli astri, e di se stessi non prendon cura" (F. PETRARCA, *Lettere di Francesco Petrarca: delle cose familiari*, a cura di G. Fracassetti, Firenze, Le Monnier, 1863, part. 488), il riferimento al Petrarca per la costruzione di una idea moderna di paesaggio è in H. KUSTER, *Piccola storia del paesaggio*, Donzelli, Roma, 2010.

<sup>5</sup> A. VON HUMBOLDT, *Quadri della Natura*, La Nuova Italia, Firenze, 1999.

<sup>6</sup> V. Semiotica - Oggetto, in ALGIRDAS JULIEN GREIMAS, JOSEPH COURTÈS, *Semiotica. Dizionario ragionato della teoria del linguaggio*, Bruno Mondadori, Milano, 1997.

Questo intendimento e questa logica sono chiari nella politica del paesaggio impostata da Bottai con la legge 1497 del 1939<sup>7</sup>, e sono in un certo modo inevitabili: il paesaggio tende a disegnare una identità attraverso un insieme di simboli che uniti gli uni agli altri in una logica sintagmatica formano un discorso che è prima di tutto educativo nel senso che penetra nei singoli soggetti che lo percepiscono e ne struttura (influenzando, ma anche alterando) il modo di vedere le cose<sup>8</sup>.

Tuttavia il modo di vedere le cose, oggi, può essere considerato profondamente diverso da quello cantato da Petrarca nell'epistola che si è richiamata: è la percezione di *Have a car, can travel*<sup>9</sup> e non la percezione della identità di un popolo che ha vissuto un territorio fino ad esserne profondamente intriso, con la lentezza del tempo che si fa tradizione.

E' un paesaggio liquido, che si osserva dal finestrino di una macchina. L'uomo che vive una società intrisa di cambiamenti talmente continui da non consentire di essere registrati e vissuti consapevolmente non ha una identità radicata nel territorio, ma osserva il proprio territorio (e la propria identità) di sfuggita. Se la contemporaneità è passata da una concezione del mondo <<'heavy' and 'solid', hardware-focused>> ad un visione delle cose <<'light' and 'liquid', software-based>>, la stessa cosa è accaduta per il paesaggio, che è essenzialmente percezione soggettiva di un insieme di cose che hanno la sostanza oggettiva di segni, nel significato che questa parola ha per la semiotica.

Il discorso giuridico sul paesaggio è un discorso che deve tenere presente questo contesto e soprattutto la differenza di questo contesto rispetto a quello presupposto alla legge 1497 o alle visioni "integrali" di Predieri e Merusi, che erano comunque concezioni "heavy", perché fondate sull'idea che fosse possibile una percezione "oggettiva" del territorio.

Nel pensiero di Predieri, "la tutela del paesaggio è, soprattutto, affermazione normativa della presenza e prevalenza di interessi e valori della comunità e più precisamente di valori non economici di solidarietà e di partecipazione, che sono tipici dello Stato aspira alla qualificazione di Stato sociale [ovvero che aspira ad] una più incisiva prospettiva di continua azione volta alla modificazione della società non solo come redistribuzione di redditi e ricchezze ma anche e soprattutto come condizione per il libero sviluppo delle individualità e come partecipazione dei cittadini al potere sociale"<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> V. CAZZATO, S. CASSESE, G. BASILE, *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, Vol. 2, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, part. 614 e ss.

<sup>8</sup> E. MARCHIGIANI, *Paesaggi Urbani e post urbani*, Meltemi, Roma, 2005, part. 75 e ss..

<sup>9</sup> Z. BAUMANN, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2000, 53 e ss.

<sup>10</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*, 25.

E' comunque una visione forte del paesaggio, perché pone il piano della tutela del paesaggio come uno degli aspetti che caratterizzano lo Stato di cultura e perciò contribuiscono alla qualificazione del regime.

Ma è una visione che può, in parte, essere considerata superata dallo stato delle cose.

Nel contesto attuale il paesaggio inteso non come forma del territorio ma come percezione di una forma che muta con il mutare della società è una nozione che diventa precaria, perché è precaria la situazione di chi lo percepisce e lo percepisce nella piena consapevolezza della provvisorietà di questa percezione.

Il territorio si smaterializza diventando - attraverso la percezione - paesaggio ma la percezione del paesaggio mantiene un collegamento forte con la materialità del territorio e può diventare uno strumento per rendere meno liquida la realtà. Può diventare qualcosa che si avvicini ad un punto fermo per una società "light" perché è il collegamento fra l'*hardware* di quella società (il territorio) ed il suo *software* (il popolo).

Il discorso giuridico sul paesaggio, quindi, oggi, è chiamato ad una sfida piuttosto delicata: in una società che percepisce il mondo secondo il paradigma del finestrino della macchina, di una macchina che tutti possiedono e che è in fondo la vera identità ed il vero paesaggio di ciascuno, il paesaggio è uno degli strumenti che possono aiutare a mantenere la percezione della propria identità e questo può avvenire solo distinguendo fra il Paesaggio della Costituzione ed i paesaggi della Convenzione.

## 2 - Il Paesaggio della Costituzione

Il paesaggio della Costituzione, non è per niente "light". E' decisamente "heavy", perché è pesante l'endiadi con il patrimonio artistico e storico e questa endiadi svela l'essenza culturale ed estetica del paesaggio.

Un tanto non risulta dal dibattito in Costituente, che fu rapido e concentrato essenzialmente sulla ripartizione di attribuzioni fra Stato e regioni nella tutela di quelli che oggi si chiamano beni culturali<sup>11</sup>.

E' stato sottolineato che l'art. 9, Cost. ha un contenuto fortemente programmatico e di principio<sup>12</sup> e che questa sua struttura poco normativa, se così si può dire, avrebbe fatto sì che la disposizione sia riuscita a seguire e riflettere i mutamenti sociali nella sua interpretazione ed applicazione<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> A. M. SANDULLI, *op. cit.*, part. 72; M. CECCHETTI, sub art. 9, Cost., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, part. 219.

<sup>12</sup> In questi termini, F. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 36.

<sup>13</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, part. 228.

Però se questo è vero - e probabilmente è vero in misura non molto diversa per quasi tutte le disposizioni costituzionali -, è anche vero che il tessuto letterale dell'art. 9, Cost. definisce un concetto "alto" e "pesante" di paesaggio.

Prima di tutto perché la disposizione costituzionale usa quattro diverse espressioni ("cultura", "ricerca scientifica e tecnica", "paesaggio", "patrimonio artistico e storico") muovendo da un concetto assiologicamente unitario che poi viene declinato in quattro diverse direzioni (o meglio in tre).

Si è perciò sostenuto che i due commi dell'art. 9, Cost. debbano essere letti unitariamente usando una logica circolare che travasa dall'uno all'altro i valori di un unico contesto assiologico dominato dalla necessità di assicurare il pieno sviluppo della persona umana attraverso la protezione e lo sviluppo della cultura, come insieme di conoscenze e di manifestazioni artistiche<sup>14</sup>, di talché è dalla determinazione del concetto di "sviluppo della cultura" che si deve partire per comprendere che cosa l'art. 9 tutela<sup>15</sup>. Sotto questo aspetto, il paesaggio che la Costituzione tutela è un paesaggio che può essere considerato come un dato culturale, una manifestazione della realtà che non solo è percepibile visivamente ma che offre anche la possibilità a chi la osserva di sviluppare la propria personalità. Questo è ciò che in queste pagine si propone di definire "Paesaggio".

In secondo luogo, il secondo comma dell'art. 9 unisce come oggetto di protezione da parte della Repubblica "paesaggio" e "patrimonio storico - artistico", ovvero non semplicemente gli oggetti della tutela offerta dalle leggi 1089 e 1497 del 1939, ma due manifestazioni della cultura che vengono unite a formare una sorta di endiadi.

Le due espressioni formano una congiunzione copulativa<sup>16</sup> e ciascuna di esse contribuisce ad arricchire di significati l'altra all'interno dell'unico contesto disegnato dalla cornice dello sviluppo culturale in cui si collocano.

In questo contesto, il paesaggio che la Costituzione intende tutelare è un paesaggio che concorre allo sviluppo culturale del paese e che nello stesso tempo fa parte del patrimonio culturale del paese, alla stessa maniera del patrimonio storico ed artistico.

Non è inutile osservare che per Predieri, è forte e radicale il collegamento fra la tutela del paesaggio e l'art. 3, secondo comma, Cost., ovvero con una disposizione che "prende in considerazione un modello socioistituzionale con riferimento alla società esistente da non seguire e da trasformare, cioè un *modello di società rifiutata*; indica un *modello di società prefigurata*, da seguire e instaurare; pone una *norma*, che è appunto quella di *modificare* la società esistente e di trasformarla secondo il modello della società prefigurata. Entrambi i modelli non sono costruzioni o schemi desumibili dal

---

<sup>14</sup> M. FIORILLO, *Le attività culturali*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, Giuffrè, 2003, part. 171.

<sup>15</sup> M. CECCHETTI, op. cit., part. 222.

<sup>16</sup> Nel senso di F. MORA, *Il pensiero storico-religioso antico: autori greci e Roma*, Volume 1, L'erma di Bretschneider, Roma, 1995, part. 64 e ss.

dato costituzionale, ma sono nel dato con riferimento a ciò che è fuori dal dato, in un caso alle preesistenze ciste come fatti ostacolanti, nell'altro alla evoluzione delle strutture di cui il dato costituzionale impone la modificazione<sup>17</sup>.

Questo tipo di paesaggio non può essere banalizzato ed esteso a tutto il territorio nazionale, perché condivide le caratteristiche di particolarità e specificità che giustificano la speciale tutela accordata al patrimonio storico ed artistico sin dall'Editto del Cardinal Pacca<sup>18</sup>.

In terzo luogo, l'art. 9, Cost. fa corpo con l'art. 33, Cost. perché il rapporto della Repubblica con lo sviluppo della cultura è segnato da una libertà, valorizzata, conservata e protetta, ma libera da ogni condizionamento politico che ne possa fare uno *instrumentum regni*<sup>19</sup>.

Il paesaggio è, esattamente come qualsiasi opera d'arte, uno dei fattori che entrano in contatto con l'animo umano attraverso un turbamento della coscienza e dei sensi che ricordano la *vis contagiosa* dell'arte raccontata da Tolstoj<sup>20</sup> e che di conseguenza possono essere trasformati in strumenti del potere.

Ma questo paesaggio non è qualsiasi paesaggio, è il paesaggio che può essere distinto dagli altri paesaggio per effetto della sua capacità di impattare su chi lo osserva e che ha in questa capacità di contagio il senso della sua tutela, poiché è solo questa capacità di contagio che consente di distinguere l'arte e di svelarne il valore.

Sembra, perciò, che il paesaggio della Costituzione non sia un paesaggio qualsiasi, ma debba essere un paesaggio particolare, un paesaggio che merita di essere tutelato per la sua forza e la cui forza possa essere considerata in relazione allo sviluppo culturale (ovvero allo sviluppo della personalità) di chi lo percepisce.

E' un paesaggio non molto lontano dalla visione di Bottai, a margine della legge 1497 del 1939, ma che della visione di Bottai rifiuta l'idea della pianificazione paesistica come strumento di potere asservito ad un progetto di ricomposizione fra passato e futuro dominato da un progetto politico di regime<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*, 34.

<sup>18</sup> Non a caso richiamato in Assemblea costituente nell'intervento di Clerici, *Atti Ass. Cost.*, cit., 3419. Sull'editto Pacca, S. CASIELLO, *Fondamenti storici della legislazione in Italia. Dal rinascimento all'ottocento*, in M. DALLA COSTA, G. CARBONARA, *Memoria e restauro dell'architettura. Saggi in onore di Salvatore Boscarino*, Ex Fabrica - Franco Angeli, Milano, 2005, 74, la quale sottolinea che l'Editto Pacca ebbe come merito essenzialmente quello di costituire un corpo amministrativo autonomo dedicato alla tutela dei beni artistici e storici e che questo modello fu quello seguito dalla legislazione preunitaria e quindi fatto proprio dalla legislazione nazionale.

<sup>19</sup> N. FIORITA, D. LAPRIENA, *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, 2009, 112.

<sup>20</sup> L.N. TOLSTOJ, *Che cosa è l'arte* (1897), in *Scritti sull'arte*, ed. it a cura di L. Radoyce, Torino, Einaudi, 1964, part. 309.

<sup>21</sup> L. CARAVAGGI, *Paesaggi di paesaggi*, Meltemi Editore, Roma, 2001, part. 25 e ss.

Il paesaggio dell'art. 9, Cost. è pesante anche in un altro senso: esso forma oggetto di un discorso politico, perché la Repubblica tutela il paesaggio e questa decisione di tutela è necessariamente una decisione di carattere politico, o meglio una decisione che è politicamente riservata ad un corpo amministrativo specializzato e separato dal governo del territorio, dalle ragioni e dalle tensioni che caratterizzano il governo del territorio<sup>22</sup>.

Questo discorso politico a livello costituzionale, per come la Costituzione è stata scritta e pensata, rischia di essere "totalitario" perché burocratico, perché riservato alla amministrazione dello Stato in un dialogo potenzialmente impermeabile alle esigenze delle autonomie<sup>23</sup>.

La tutela della Costituzione è, fra l'altro, una tutela contro le autonomie perché la Repubblica assume il compito di conservare il paesaggio per evitare che le regioni disperdano il patrimonio culturale<sup>24</sup>.

Ma questo tipo di tutela non può riguardare il paesaggio come forma dell'intero territorio nazionale perché altrimenti priverebbe di senso la disciplina in materia urbanistica e di governo del territorio.

E' un discorso che riguarda quel paesaggio che ha una sua intima *vis contagiosa* per chi lo percepisce e che perciò merita di essere oggetto di una tutela unitaria, che il Costituente percepisce come un discorso politico attuato attraverso l'amministrazione di un vincolo, non essendo in quel momento più attuale il sistema della pianificazione paesistica che presupponeva un discorso politico ed un paesaggio utilizzato come strumento a disposizione del potere in un regime totalitario forte.

### 3 - Il paesaggio della Corte costituzionale

---

<sup>22</sup> S. PINNA, *La Protezione dell'ambiente. Il contributo della filosofia, dell'economia e della geografia*, Milano, Franco Angeli, 1998, 285, che ricorda come il sistema della legge Bottai determinasse una separazione ed uno scontro fra le ragioni della tutela incarnate dalle soprintendenze e le ragioni dello sviluppo del territorio, ovvero dello sfruttamento immobiliare portate avanti dalla proprietà privata e che l'impermeabilità delle prime nei confronti della società civile ne abbia determinato la soccombenza.

<sup>23</sup> Codignola, in Atti Ass. Cost. 3419 - 3420: "Io ritengo che sia necessario mantenere l'articolo 29, che rappresenta una garanzia anche rispetto al previsto ordinamento regionale. Tutti noi sappiamo che questo ordinamento regionale se esteso a certe materie, fra cui anche quella delle belle arti, può diventare un esperimento molto pericoloso; e perciò ritengo che, proprio prima di votare la questione delle autonomie regionali, stabiliamo in via di massima il principio che l'intero patrimonio artistico, culturale e storico del nostro paese - che è così importante - sia sottoposto alla tutela e non alla protezione dello Stato, perché lo Stato non protegge ma tutela".

<sup>24</sup> Il dibattito in Costituente era particolarmente agitato dalle norme statutarie della Sicilia e della Val d'Aosta che affidavano a questi regioni rilevanti compiti in materia di tutela del patrimonio storico ed artistico e Marchesi, in Atti Ass. Cost. 3421, difendeva la necessità della disposizione costituzionale proprio contro il pericolo rappresentato dalle autonomie regionali, ricordando un voto dell'Accademia dei Lincei in difesa esplicita delle Soprintendenze.

Per la Corte costituzionale, il paesaggio è essenzialmente un problema di forma di Stato e di ripartizione delle competenze fra Stato e regioni<sup>25</sup>.

La Corte costituzionale non si allontana di molto dal paesaggio considerato in Assemblea costituente come modo per arginare le autonomie regionali.

Ma se questo è il punto di partenza di gran parte della giurisprudenza costituzionale in materia di paesaggio, il punto di arrivo è molto lontano.

E lo è perché la giurisprudenza della Corte costituzionale ha progressivamente sviluppato un concetto di paesaggio che si avvicina molto al concetto di ambiente.

Per il Giudice delle Leggi, la tutela del paesaggio deve essere intesa nel senso lato di tutela ecologica (Corte cost. 430 del 1990 e 391 del 1989), appare contrassegnata da una strettissima contiguità con la protezione della natura in quanto caratterizzata da interessi estetico - culturali (Corte cost. 1029/1988 e 239 del 1982, 359 del 1985, 151 del 1986).

Nello stesso tempo, la tutela costituzionale del paesaggio sarebbe caratterizzata da una soluzione di continuità rispetto alla tutela delle bellezze naturali propria della legislazione precostituzionale di settore, “implicando una tutela paesaggistica che si sostanzia in una riconsiderazione assidua dell’intero territorio nazionale alla luce della primarietà del valore estetico - culturale (Corte cost. 151 del 1986, 182 e 183 del 2006).

Inoltre, la tutela del paesaggio avrebbe per oggetto la “forma del territorio e dell’ambiente” (Corte cost. 196 del 2004) intesi come valori costituzionali primari (Corte cost. 151 del 1986, 359 e 94 del 1986), ovvero come valori che devono essere compiutamente ed esplicitamente presi in considerazione nei processi decisionali nei quali tali valori vengono in gioco e nei quali perciò tali valori hanno una consistenza motivazionale e non assiologica, nel senso che devono risultare esplicitamente presi in considerazione ma senza che tale considerazione consista nella loro necessaria prevalenza.

Infine, il paesaggio è stato definito (Corte cost. 367 del 2007, ma anche 12 e 272 del 2009) come la “morfologia del territorio” ovvero l’ambiente nel suo aspetto visivo: “è per questo che l’art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della <<tutela del paesaggio>> senza alcun’altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale” (12 del 2009), sicché il paesaggio indicherebbe essenzialmente l’ambiente (Corte cost. 367, cit. e 641 del 1987) poiché l’oggetto tutelato non sarebbe il concetto astratto delle bellezze naturali, “ma l’insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico” e questa forma di tutela, riservata allo Stato, prevederebbe e costituirebbe un limite delle competenze regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali.

Far sì che il concetto costituzionale di paesaggio sia sostanzialmente una parte del concetto costituzionale di ambiente trasforma la nozione costituzionale di paesaggio.

---

<sup>25</sup> S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., 56 e ss.

O meglio aggiunge alla nozione costituzionale di paesaggio predicata dall'art. 9, Cost. come Paesaggio i paesaggi ed un tanto avviene per mezzo del riferimento al concetto di sviluppo sostenibile.

Se il paesaggio è l'ambiente nella sua proiezione visiva, o meglio nella sua percezione visiva, il paesaggio è una parte della tutela dell'ambiente e la tutela dell'ambiente è un qualcosa che si deve comprendere attraverso l'espressione sviluppo sostenibile.

Questa forma di tutela non è più semplice conservazione (*protection*, nel linguaggio della Convenzione Europea sul Paesaggio fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), ma è anche gestione (*management*) e pianificazione (*planning*).

Non è la protezione di una *vis contagiosa*, come tale eccezionale, ma l'affermazione di un valore che appartiene a tutti i cittadini.

#### 4 - Il paesaggio dello sviluppo sostenibile

Dopo il rapporto Brundtland<sup>26</sup>, parlare di ambiente significa parlare di sviluppo sostenibile<sup>27</sup>: "The environment does not exist as a sphere separate from human actions, ambitions, and needs, and attempts to defend it in isolation from human concerns have given the very word '<<environment>>' a connotation of naivety in some political circles. The word '<<development>>' has also been narrowed by some into a very limited focus, along the lines of '<<what poor nations should do to become richer>>' and thus again is automatically dismissed by many in the international arena as being a concern of specialists, of those involved in questions of '<<development assistance>>'. But the '<<environment>>' is where we live; and '<<development>>' is what we all do in attempting to improve our lot within that abode. The two are inseparable"<sup>28</sup>.

Se ci si riflette, il paesaggio dello sviluppo sostenibile non è lontano dal paesaggio di cui parla Predieri quando collega l'art. 9, secondo comma, Cost. all'art. 3, secondo comma, Cost.<sup>29</sup>: "L'azione di tutela è volta a tutelare valori non economicistici, ma personalistici e sociali, diversi da quelli preminenti nella società in cui viviamo (e nessun valore sembra tanto in contrasto con quelli della società industriale come quelli

---

<sup>26</sup> WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED), *Our Common Future* (New York: Oxford University Press, 1987).

<sup>27</sup> W. M. ADAMS, *Green Development: Environment and Sustainability in the Third World*, London; Routledge, 1990; T. M. PARRIS, R. W. KATES, *Characterizing and Measuring Sustainable Development*, in *Annual Reviews of Environment and Resources* 28 (2003): 559-86; A. LEISEROWITZ, R. W. KATES, T. M. PARRIS, *Sustainability Values, Attitudes and Behaviors: A Review of Multi-National and Global Trends*, in *CID Working Paper No. 112* (Cambridge, MA: Science, Environment and Development Group, Center for International Development, Harvard University, 2004).

<sup>28</sup> WCED, cit., 8.

<sup>29</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*, 34 e ss.

paesistici ed estetici). Questa società è il modello da respingere e superare e i valori personalistici e sociali debbono essere affermati come coesenziali al modello di società <<sociale>>”.

Lo sviluppo sostenibile consiste di tre pilastri<sup>30</sup>: il pilastro della conservazione e della protezione della natura, il pilastro dello sviluppo economico ed il pilastro della giustizia sociale intesa anche come democrazia ed accesso alla giustizia, secondo le latitudini che queste espressioni hanno nella Convenzione di Aarhus del 25 giugno 2008.

Secondo questa impostazione, il paesaggio come parte dello sviluppo sostenibile non deve essere semplicemente conservato, ma deve anche essere maneggiato in maniera da sostenere lo sviluppo delle popolazioni che lo abitano e deve essere oggetto di una azione pubblica diretta ad assicurarne un godimento equo da parte di tutti i cittadini, è l’oggetto di una politica sociale diretta ad assicurare la piena soddisfazione di esigenze di giustizia e di equità.

Il collegamento operato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale fra paesaggio ed ambiente sposta il tema del paesaggio da una questione di sviluppo culturale collegata all’emozione che determinati assetti del territorio possono determinare alla notevole gamma di significati e di valori che la tutela dell’ambiente acquista nella scansione logica dello sviluppo sostenibile, di talché non si ha più solamente il pilastro ambientale strettamente inteso secondo la logica costituzionale e che riguarda una tutela orientata dall’endiadi con il patrimonio storico ed artistico che si è cercato di sottolineare, ma anche il pilastro economico, evocato nella giurisprudenza costituzionale dalla sentenza in punto di condono edilizio (Corte cost. 196 del 2003) e che riguarda la sostenibilità economica delle azioni di conservazione, sul presupposto che la tutela dell’ambiente, e quindi anche del paesaggio, non possa essere scollegata dal benessere delle popolazioni che accettano politiche dirette alla conservazione delle risorse naturali, e soprattutto il pilastro sociale, dove la conservazione del paesaggio diventa l’oggetto di un discorso democratico: governare il territorio nella sua percezione visiva significa configurare l’identità di un popolo ed un tanto non può accadere senza un discorso democratico scandito dalla logica della sussidiarietà.

L’impatto del terzo pilastro dello sviluppo sostenibile sulla tutela del paesaggio cambia profondamente il senso di questo valore perché lo collega alla sfera dello sviluppo della persona umana (*human development*), al principio di eguaglianza (*equity*) ed alla

---

<sup>30</sup> W. KATES ET AL, *What is sustainable development*, in *Environment*, Vol. 47, nr. 3, 2005, Haldref Publications, Philadelphia, p. 12: *The 2002 World Summit on Sustainable Development marked a further expansion of the standard definition with the widely used three pillars of sustainable development; economic, social, and environmental. The Johannesburg Declaration created "a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development—economic development, social development and environmental protection—at local, national, regional and global levels."In so doing, the World Summit addressed a running concern over the limits of the framework of environment and development, wherein development was widely viewed solely as economic development. For many under the common tent of sustainable development, such a narrow definition obscured their concerns for human development, equity, and social justice.*

giustizia sociale (*social justice*), sicché il discorso sul paesaggio diventa una questione di diritti umani, connessi al pieno sviluppo della personalità, secondo le declinazioni dell'art. 2, Cost., ma anche un problema di giustizia secondo il modello di Aarhus (accesso alle informazioni, ma anche partecipazione - e quindi processi decisionali bottom / up - e giustiziabilità dell'ambiente) e di eguaglianza dove il paesaggio non può più essere confinato nella categoria delle ville e giardini di cui al d.m. 2 agosto 1969<sup>31</sup>, ma diventa un problema (ed un bisogno) che riguarda tutti i cittadini.

Va da sé che questo paesaggio, non è più il Paesaggio della Costituzione, ma diventa i paesaggi che danno forma al territorio, che, forse, non costituiscono una evoluzione del valore affermato da una disposizione costituzionale dalle maglie larghe ed il cui contenuto programmatico consente un adattamento camaleontico alle esigenze della storia, ma rappresentano piuttosto l'emersione di un diverso valore che si aggiunge al primo e che riguarda più propriamente l'ambiente, inteso nel senso di politiche orientate verso i traguardi dello sviluppo sostenibile.

E' l'emergere di una diversa nozione di paesaggio.

In questo modo, l'apertura della Corte costituzionale ad una idea di paesaggio che è tutt'uno con l'ambiente va ben oltre una questione di ripartizione di competenze legislative perché permette di collegare il concetto di paesaggio ai valori che caratterizzano l'ambiente come sviluppo sostenibile e che si ribaltano sull'idea di paesaggio, determinando una migrazione dalla nozione costituzionale di paesaggio come Paesaggio alla nozione affermata dalla Convenzione di Firenze del 20 ottobre 2000, che, forse, non parla di "Paesaggio" ma di "paesaggi".

## 5 - I "paesaggi" della Convenzione Europea sul paesaggio

La Convenzione Europea sul paesaggio nasce esattamente da queste premesse e da questo tessuto culturale e la sua forza è quella di portare questa logica dentro il tessuto costituzionale<sup>32</sup>.

La Convenzione Europea sul paesaggio, forse, non merita di essere considerata come *Hard Law* in senso stretto. Essa esprime dei concetti piuttosto generici, molto complessi

---

<sup>31</sup> Vi è una significativa assonanza fra le categorie delle bellezze naturali della legge 1497 del 1939 e la classificazione degli immobili di lusso sul piano fiscale operata dal d.m. 2 agosto 1969.

<sup>32</sup> Non pare affatto un caso che la Convenzione Europea nasca da un movimento "glocal", ovvero (R. PRIORE, *La convenzione europea sul paesaggio: matrici storico - culturali ed itinerari applicativi*, in G. F. CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007, part. 37 e ss.) dal combinarsi delle regioni che hanno stilato la Carta del paesaggio del Mediterraneo e dalla successiva iniziativa del Congresso dei Poteri Locali in seno al Consiglio d'Europa. Il paesaggio che interessa ai poteri locali è un paesaggio globale, nel senso che invade ogni porzione del territorio e la domanda di un paesaggio di qualità è una domanda di democrazia, di processi decisionali che muovano dal basso. Ed è perciò un paesaggio molto lontano dal paesaggio con la maiuscola tenuto presente dalla Costituzione.

da rendere giustiziabili e probabilmente può in larga parte essere ricondotta all'area - incerta ed umbratile - della *Soft Law*<sup>33</sup>.

Il concetto di *Soft Law* è estremamente complesso e multisenso<sup>34</sup>: è un concetto che guarda a quella zona di penombra che sta fra il diritto e la politica<sup>35</sup> e nella quale il diritto non è ancora diritto, ma la politica non è più soltanto politica e la scelta di regolare per il tramite di un approccio non vincolante è una scelta che deve essere giustificata con ragioni politicamente convincenti, che non possono essere collegate semplicemente alla materia di ciò che si tratta<sup>36</sup>.

Queste ragioni sono state analizzate da Jon Birger Skjærseth, Olav Schram Stokke and Jørgen Wettstad<sup>37</sup>, che hanno concluso come sia molto più semplice porre delle norme effettivamente ambiziose nella definizione di obiettivi a salvaguardia della tutela dell'ambiente attraverso la *Soft Law* che non attraverso norme giuridicamente vincolanti. Un tanto non perché la *Soft Law* non ha bisogno degli strumenti di ratifica previsti dal diritto internazionale pattizio, o perché non pone questioni in punto di mancato adempimento degli obblighi che pone. Quanto piuttosto per la grande flessibilità offerta dagli strumenti di *Soft Law* con riferimento alla partecipazione ed alla loro capacità di rispondere ad esigenze che vengono dal basso. In secondo luogo, gli strumenti di *Soft Law* pongono una notevole pressione sui negoziatori di norme vincolanti, ma questo effetto dipende ampiamente dalla importanza politica dei problemi e dalle valutazioni in punto di costo / benefici delle norme che si intende introdurre. In terzo luogo, gli strumenti di *Hard Law* sono sottoposti ad una elaborazione procedimentale che rende più difficile raggiungere delle decisioni nei tempi in cui le stesse decisioni possono essere utili a risolvere i problemi che le hanno generate.

Sotto questo aspetto, la *Soft Law* assume rilievo nella elaborazione delle politiche ambientali perché disegna la cornice dei valori che devono essere perseguiti dalle norme a tutela dell'ambiente e questi valori possono essere tanto più convincenti quanto più ricevono consenso a livello internazionale.

---

<sup>33</sup> JON BIRGER SKJÆRSETH, OLAV SCHRAM STOKKE, JØRGEN WETTESTAD, *Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms*, in *Global Environmental Politics* - Volume 6, Number 3, August 2006, pp. 104-120.

<sup>34</sup> J. KLABBERS, *Redundancy of Soft Law*, in *Nordic Journal Of International Law*, 65, 167 (1996), che osserva come la *Soft Law* si trovi in quell'area che Hume definiva non essere diritto, poiché o uno ha un diritto di proprietà che deve essere rispettato o non ce l'ha ed allora non ha nulla.

<sup>35</sup> Fra le altre: LINDA SENDEN, *Soft law in European Community law*, Hart Publishing, Portland (Oregon), 2004, part. 111.

<sup>36</sup> D. THUNER, *Soft Law - eine neue Form von Völkerrecht*, 104, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (1985), 429 - 453, part. 444.

<sup>37</sup> JON BIRGER SKJÆRSETH et al., *Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms*, cit.

Quello che conta non è tanto la natura giuridicamente vincolante di una norma: un valore non può mai essere giuridicamente vincolante finché non è tradotto in una disposizione capace di essere effettivamente normativa, ma una disposizione capace di essere effettivamente normativa, esprime un contenuto che è riduttivo rispetto alla portata assiologica del valore di cui è espressione, quanto piuttosto la necessità di porre dei valori condivisi che possano generare delle norme che li adattano alle diverse realtà in cui questi valori dovranno essere attuati consentendo una loro ragionevole mutazione ed adesione alle realtà ordinamentali in cui vengono applicati.

La Convenzione Europea sul Paesaggio è largamente composta di norme che difficilmente possono essere considerate direttamente vincolanti, sia per il linguaggio che le caratterizza, sia per la loro struttura ed un tanto indipendentemente dal fatto che questo strumento giuridico appartenga al campo del diritto internazionale pattizio per effetto delle clausole in punto di ratifica ed efficacia: ciò che conta, per queste righe, non è tanto l'efficacia formale della Convenzione Europea quanto il valore sostanziale delle norme che pone e questo valore è molto più soft che hard.

Le norme poste dalla Convenzione Europea hanno un valore "forte" proprio per il loro non essere delle norme, ma per il loro concorrere a disegnare il quadro dei valori politici che devono essere perseguiti attraverso le politiche in materia di paesaggio.

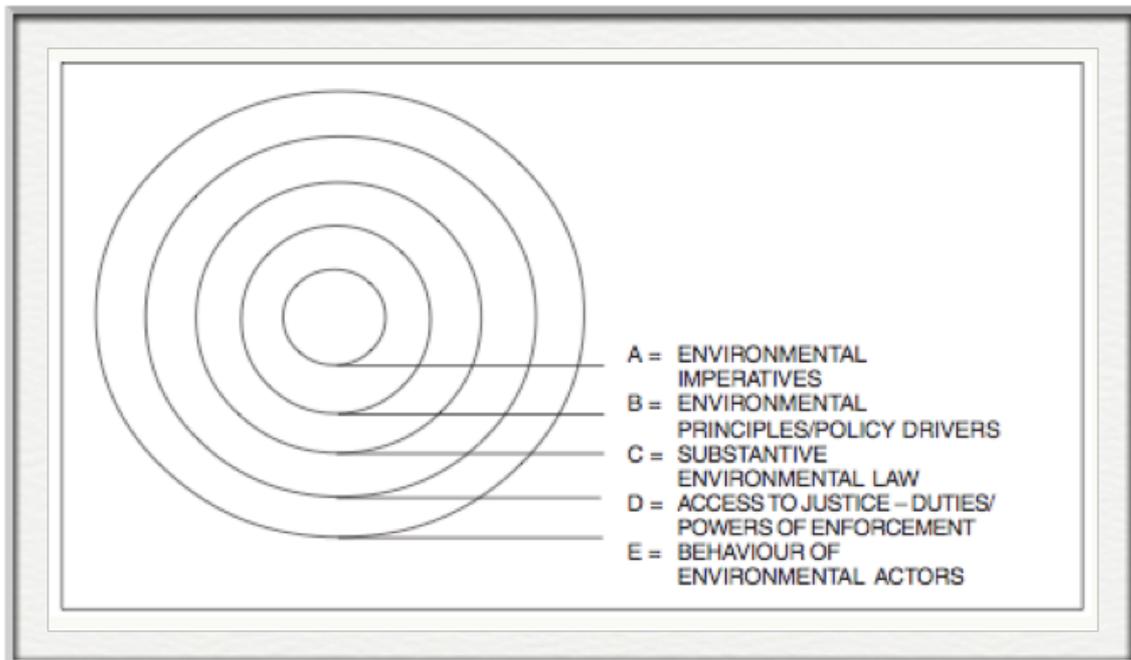
Esse entrano nel dialogo fra i valori costituzionali che incidono sul paesaggio, valori che come osservava Predieri<sup>38</sup> si trovano talvolta in rapporto di integrazione gli uni con gli altri, talaltra in rapporto di specificazione, ovvero di tensione, come quando si considerano i nessi fra la tutela del paesaggio, come regolazione degli interventi umani sull'ambiente naturale, e la libertà dell'arte, dove "l'azione di tutela inevitabilmente limita la libertà di espressione artistica, in quanto sostituisce valori estetici assunti o determinati autoritativamente e discrezionalmente dall'apparato di governo a quelli individuali e l'equilibrio non facile può essere trovato solo grazie all'azione della società civile, della cultura, che permeando le convinzioni dei titolari degli uffici dell'apparato e premendo su di essi ne determinano e ne modificano le convinzioni estetiche e paesistiche".

Basta pensare che la norma principale della Convenzione Europea è una definizione, ovvero una espressione normativa che non pone direttamente un comando ma che si impone modificando il contenuto dei comandi posti da altre disposizione di cui trasforma il significato lessicale.

Torna utile a spiegare il valore della Soft Law disegnata dalla Convenzione Europea, indipendentemente dal fatto che la stessa Convenzione possa essere considerata sul piano del diritto internazionale pattizio come Hard o come Soft Law, ma per la natura dei comandi che essa esprime in forma di valori, la cd. cipolla di Waite:

---

<sup>38</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*, 36 e ss.



Per Waite<sup>39</sup>, la costruzione del diritto dell'ambiente muove dagli imperativi ambientali, che successivamente si trasformano in principi ambientali ovvero in disposizioni di principio che possono determinare il contenuto delle norme ambientali, e quindi in norme ambientali, che diventano diritto effettivo attraverso la loro applicazione da parte della sfera pubblica così come la stessa è sollecitata dai diversi stake holder del teatro ambientale, diritto effettivo che ha quindi la forza di modificare - imponendosi - il comportamento dei diversi soggetti che si muovono in campo ambientale.

La forza della Convenzione Europea sul Paesaggio sta proprio nell'andare a comporre gli imperativi ambientali delle politiche in materia di paesaggio e delle norme in materia di paesaggio.

Waite nel suo discorso propone una equazione tale che se gli imperativi ambientali (a) si pongono in perfetto equilibrio rispetto al prodotto dei principi ambientali moltiplicato per (b) le norme ambientali più (c) il risultato delle pronunce giurisdizionali e dei provvedimenti amministrativi in materia ambientale più (d) il comportamento sociale determinato da queste forze, si ha che (e) il sistema può funzionare correttamente.

Se, invece, gli imperativi ambientali sono sottostimati, la loro implementazione è evidentemente deficitaria, come se sono sovrastimati, si ha un inquinamento normativo che è di altrettanto grave pregiudizio per le ragioni dello sviluppo sostenibile.

In questo quadro, le politiche ambientali meritano di essere considerate dal punto di vista degli imperativi ambientali che perseguono e la logica dello sviluppo sostenibile fa sì che questi imperativi siano efficienti nella misura in cui sono oggetto di condivisione a livello internazionale.

<sup>39</sup> A. WAITE, *The quest for environmental law equilibrium*, in *Environmental Law Review*, (2005) 34 – 62.

La Convenzione di Firenze, probabilmente, gioca questo ruolo nella costruzione del diritto del paesaggio: essa segna gli imperativi ambientali che devono essere perseguiti e di conseguenza costituisce il metro, che è un metro di Soft Law poiché precede l'elaborazione di regole effettivamente vincolanti, realmente *binding*, della efficienza del sistema di norme che regolano il diritto al paesaggio: segna lo scandire assiologico del discorso normativo sul paesaggio e lo basa con la costruzione di un diritto individuale al paesaggio che ha la consistenza di una libertà.

Il punto principale della Convenzione di Firenze è l'impegno degli Stati contraenti a riconoscere giuridicamente il paesaggio, inteso non tanto come tutela di determinate porzioni di territorio caratterizzate dalla loro eccezionalità estetica, quanto piuttosto come "una dimensione percettivo spaziale della vita quotidiana dei cittadini"<sup>40</sup>

La Convenzione europea sul paesaggio, quindi, innova lo scandire assiologico del discorso normativo sul Paesaggio svolto dalla Costituzione come tutela di un patrimonio culturale con caratteristiche di eccezionalità, in stretta continuità con l'Editto Pacca, e lo caratterizza come una libertà individuale di cui devono godere tutti i cittadini.

In altre parole, il discorso sul paesaggio della Convenzione di Firenze è esattamente all'opposto di quello svolto dalla Costituzione: per la Costituzione, deve essere tutelato il Paesaggio, ovvero quelle porzioni di territorio che hanno caratteristiche tali da concorrere a definire l'identità della Repubblica e perciò compongono una porzione inalienabile del patrimonio nazionale. Per la Convenzione di Firenze, deve essere tutelato il paesaggio indipendentemente da qualsiasi proiezione su di un territorio determinato, ma in quanto tale, sicché diventano oggetto di una tutela tutti i paesaggi in cui vive l'uomo, in modo da assicurare a tutti una qualità della vita accettabile sul piano paesaggistico<sup>41</sup>.

Nella Costituzione, il Paesaggio è determinato nello spazio e riguarda singole porzioni di territorio, caratterizzate in termini eccezionali.

Nella Convenzione europea sul paesaggio, il paesaggio è indeterminato nello spazio, perché è un concetto che riguarda tutti i paesaggi che sono proiettati dal territorio degli Stati membri che devono essere oggetto di una tutela omogenea anche se differenziata, perché non è possibile distinguere fra cittadini che hanno diritto ad essere privilegiati rispetto ad altri nel godimento di un bene primario dal punto di vista della qualità della vita.

Sono evidentemente due cose diverse che non possono essere confuse fra di loro.

---

<sup>40</sup> R. PRIORE, *L'esecuzione della Convenzione europea del paesaggio (L. 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali*, in Università di Siena, Seminario annuale diritto e paesaggio, 2 - 4 ottobre 2008, materiali.

<sup>41</sup> R. PRIORE, *Una sfida : l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, in C. TEOFILI, R. CLARINO, *Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia*, Editoria multimediale WWF Italia ONG Onlus ,Roma 2008.

## 6 - Paesaggi di passaggio

E' probabilmente possibile sostenere che i paesaggi della Convenzione europea sul paesaggio sono una cosa diversa dal Paesaggio della Costituzione e, forse, si confondono da vicino con l'oggetto di una urbanistica presa sul serio, di un'attività di governo del territorio che guarda alla sostanza delle cose e cerca di rimediare ai disastri di un *urban sprawl*<sup>42</sup> dilagante.

E' stato osservato<sup>43</sup> che una cosa è rimediare al dissesto urbano di una edilizia economica e popolare degradata, altro è cercare di tutelare un paesaggio che possiede i caratteri specifici che ne giustificano la tutela paesaggistica nel senso utilizzato da Giannini<sup>44</sup> per definirla come parte del più ampio concetto di ambiente, quando questa tutela si esprimeva attraverso le logiche del vincolo provvedimentale imposto a livello ministeriale su precise porzioni di territorio dotate di caratteristiche eccezionali.

Il concetto di paesaggio è inevitabilmente liquido e precario: può essere il concetto forte della Costituzione, che si può ritenere la Costituente abbia recepito più o meno direttamente dall'Editto Pacca per come lo stesso era stato travasato nelle leggi Bottai, ma anche per come la Costituente non ha saputo resistere all'ideologia esteticamente totalitaria di questa legislazione. Ma può essere anche il concetto *light and easy* della Convenzione europea sul paesaggio, che rendendolo un fattore di qualità della vita per ogni individuo e di sviluppo economico di ogni territorio tende a svalutarne i caratteri estetici e di eccezionalità, dilatandolo fino a perderne il significato.

Ma è anche un concetto che guarda a due diversi modelli di governo.

Da una parte, il Paesaggio forte è il paesaggio della Accademia dei Lincei, il paesaggio delle Sovrintendenze, il paesaggio nel quale l'intelligenza della cultura cerca di far sentire le proprie - positive ed illuminate - ragioni alle forze del territorio e del suo sviluppo.

La conservazione del paesaggio come bene culturale ha bisogno di una intelligenza culturale per poter essere amministrata, di una intelligenza estranea ai giochi politici - e necessariamente politici - della pianificazione.

Per la Costituzione, il Paesaggio fa parte del patrimonio culturale e come tale deve essere oggetto di tutela, intesa come conservazione e valorizzazione.

Far parte del patrimonio culturale, nella logica dell'art. 9, Cost., significa interrogarsi sul significato di cultura, che è una espressione utilizzabile in due chiavi diverse: da una

---

<sup>42</sup> C. COUCH, G. PETSCHL-HELD, L. LEONTIDOU, *Urban Sprawl in Europe: Landscape, Land-Use Change and Policy*, Wiley-Blackwell, Hoboken (NJ), 2007

<sup>43</sup> P. CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in rete all'indirizzo: [www.pausania.it/files/carpentieri%20-%20paesaggio.pdf](http://www.pausania.it/files/carpentieri%20-%20paesaggio.pdf)

<sup>44</sup> M.S. GIANNINI, <<Ambiente>>: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.

parte la chiave etimologica, per cui la cultura è ciò che serve per coltivare l'animo umano e per sviluppare la propria personalità, è il senso della frase per cui cultura finisce per essere equivalente ad un bagaglio di conoscenze talmente approfondito da poter essere considerato un arricchimento dello spirito. Dall'altra parte, la chiave antropologica per cui la cultura è un insieme di tradizioni che ad un tempo caratterizzano l'identità di un gruppo e guidano condizionando il modo di intendere la realtà e di comportarsi dei suoi componenti<sup>45</sup>.

In questo senso la cultura deve essere considerata come un fenomeno "tipicamente umano trasmesso attraverso l'apprendimento; insieme di tradizioni e costumi che regolano il comportamento e le credenze"<sup>46</sup>, ovvero "il sistema conoscitivo condiviso in misura totale o parziale dai membri di una società"<sup>47</sup>, ma anche, in termini molto più ampi, "la cultura è composta di modelli espliciti ed impliciti, di e per il comportamento, acquisiti e trasmessi mediante simboli costituenti il risultato distintivo di gruppi umani: il nucleo essenziale della cultura consiste di idee tradizionali e specialmente in valori loro attribuiti; i sistemi culturali possono considerarsi da un lato prodotti dall'azione e dall'altro punto di vista sono elementi condizionanti l'azione futura"<sup>48</sup>.

La cultura della Costituzione non può essere semplicemente la cultura individuale della prima espressione che si è ricostruita, essa è necessariamente la cultura collettiva degli antropologi, perché la Costituzione guarda alla cultura come fattore caratterizzante il patrimonio culturale della Repubblica e questo patrimonio culturale ha un senso nella misura in cui serve a costruire intorno a sé la società intesa come gruppo.

Tutelare il paesaggio come elemento culturale allora significa costruire intorno al paesaggio la struttura di un simbolo che è capace di influenzare il modello di percepire la realtà e di orientare i propri comportamenti di un popolo, contribuendo a modellare l'identità nazionale intesa come identità culturale.

Questa costruzione del paesaggio richiama da vicino l'idea di egemonia culturale propria di Gramsci<sup>49</sup>, perché significa decidere i confini della cultura individuando le caratteristiche di un bene che possono renderlo un bene culturale, nel senso proprio di fattore di identità collettiva, il che è necessariamente un attributo della sovranità statale, rispetto al quale le culture locali, e quindi le autonomie locali che le rappresentano non possono che essere subalterne, usando anche questa espressione in chiave gramsciana.

---

<sup>45</sup> R. BOROFKY, *L'antropologia culturale oggi*, Roma, Meltemi, 2000

<sup>46</sup> C.P. KOTTAK, *Anthropology: The Exploration of Human Diversity*, 1991, McGraw-Hill Inc., US, 17.

<sup>47</sup> R.M. KEESING, *Cultural Anthropology: A Contemporary Perspective*, 1976, Holt, Rinehart and Winston, US, 509.

<sup>48</sup> A. KROEBER E C. KLUCKHOLM, «*Culture: A Critical Review of Concept and Definitions*», Vintage Books, New York, 1963, 367

<sup>49</sup> A. M. CIRESE, *Cultura egemonica e culture subalterne*, Palermo, Palumbo, 1973.

Per questa ragione, Paesaggio e patrimonio storico - artistico formano una endiadi, nella quale la congiunzione copulativa delle due espressioni è una derivata di una cultura egemonica perché diretta a selezionare ciò che deve essere conservato e ciò che non merita di essere conservato e quindi diretta a confinare le espressioni della realtà che servono a contribuire nella costruzione della identità nazionale, come modello condiviso di lettura della realtà che orienta le azioni individuali dei membri della Società.

Ma la cultura egemonica è facilmente nemica della società civile perché è espressione di una autorità che seleziona il sapere orientando le culture subalterne, è espressione di una tavola di valori che vengono selezionati altrove e che orientano i diversi gruppi ad un determinato modo di sentire e perciò di agire.

Questo modello culturale, probabilmente, è indispensabile per garantire la tutela di quei beni che, in una logica culturale egemonica, devono essere oggetto di conservazione.

Ma, nello stesso tempo, la *vis contagiosa* di una bellezza naturale, ovvero di qualsiasi manifestazione artistica, nasce da una rottura della cultura egemonica, nasce da una soluzione di continuità rispetto al comune sentire che genera stupore ed emozione, nasce dalla libertà nel senso dell'art. 33, Cost. e che solo dopo essersi affermato indipendentemente dalla cultura egemonica può diventare oggetto di tutela.

La cultura egemonica può essere compatibile con l'idea di una Repubblica democratica solo se riguarda la conservazione dei beni culturali - e quindi anche del paesaggio - e rispetto alle necessità di conservazione le culture locali sono necessariamente subalterne.

Non può invece riguardare le funzioni di management e di pianificazione (planning) perché nel momento in cui una cultura egemonica si proietta nella creazione dei beni culturali, nella invenzione dei paesaggi, diventa una visione necessariamente totalitaria delle cose, che vengono trasformate in simboli asserviti ad un discorso di regime. Vale l'osservazione lucidamente proiettata nel futuro di Predieri per il quale: "La Costituzione intende affidare la trasformazione della società civile all'apparato dello Stato, sotto l'azione della comunità che introduce le sue istanze nell'interno delle strutture dello Stato, e, al tempo stesso, su di esse preme dall'esterno"<sup>50</sup>.

In questo senso, il Paesaggio della Costituzione è il paesaggio che deve essere conservato e che è espressione di una antropologia culturale egemonica in senso gramsciano, mentre i paesaggi della Convenzione di Firenze sono i paesaggi del divenire, della programmazione e della pianificazione, i paesaggi che vengono inventati e la cui invenzione deve essere oggetto di un discorso democratico dominato dalle autonomie locali, secondo la logica della sussidiarietà fatta propria dalla Convenzione europea sul paesaggio.

Sono due cose completamente diverse e che non si possono confondere: una visione egemonica è probabilmente indispensabile per mantenere saldo il timone della conservazione dei beni culturali, mentre una visione improntata all'affrancamento dalla

---

<sup>50</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*, 36.

cultura egemonica ed alla massima valorizzazione dei valori di libertà espressi dall'art. 33, Cost. è altrettanto necessaria per le attività di valorizzazione e di pianificazione dei beni culturali.

La Convenzione di Firenze si muove su questo secondo piano, segnando lo scandire assiologico di un discorso normativo sul paesaggio e basandolo con la costruzione di un diritto individuale al paesaggio che ha la consistenza di una libertà, libertà lontana dalla cultura egemonica della conservazione e che ha un senso solo se si affranca da questa cultura.

Il discorso della Convenzione di Firenze si esprime attraverso degli imperativi ambientali, nella logica di Waite, il primo dei quali potrebbe essere espresso con una formula del genere *Tutti hanno diritto ad essere parte (attiva e passiva, in un senso bidirezionale) di un popolo che ha una sua identità paesaggistica.*

Un tanto discende prima di tutto dall'art. 2 della Convenzione, per il quale: “la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati”. Questa disposizione esprime la volontà di estendere la tutela del paesaggio a tutto ciò che circonda l'uomo, perché ogni persona possa godere di un paesaggio nel quale esprimere la propria personalità. Questa tutela può essere pericolosa, democraticamente pericolosa, se diventa espressione di una cultura egemone, perché a quel punto il paesaggio è espressione di un discorso simbolico unitario, e quindi viene asservito ad una politica di regime. Questo paesaggio si scandisce secondo la logica della sussidiarietà perché deve rappresentare la proiezione nello spazio di una cultura locale e non di una cultura sovraordinata.

In questa stessa direzione si muove l'art. 5 della Convenzione europea per il quale il senso del riconoscimento giuridico del paesaggio è la tutela della qualità della vita delle popolazioni per mezzo della costruzione di un paesaggio coerente con le loro aspirazioni. Questo modello culturale trova la propria ragione nello sviluppo di una cultura originale che sappia essere qualità della vita della popolazione che la esprime e solo in un secondo tempo può diventare una parte della cultura egemone.

Ma la dimensione locale e non egemonica della Convenzione europea - e quindi il suo allontanarsi dal modello di paesaggio tutelato dalla Costituzione - emerge anche dal secondo imperativo ambientale che la Convenzione esprime e che può suonare come *Tutti hanno diritto a partecipare alla elaborazione delle politiche che hanno a che fare con la propria identità paesaggistica* e che deriva all'art. 1 (c): l'obiettivo di qualità paesaggistica consiste della formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita; dall'art. 5 (b), per il quale conservation, management e planning sono il frutto di scelte politiche che (art. 5 (c)) devono essere adottate con la partecipazione del pubblico, secondo le linee guida di Aarhus e devono tenere conto delle misure specifiche elaborate (art. 6 (C) 1 (b)) a partire

dal “valore specifico” che quel determinato paesaggio riveste per la popolazione e soprattutto dall’art. 4 che ripartisce le competenze a partire dai principi espressi nella carta delle autonomie locali e dal principio di sussidiarietà.

Questi due imperativi mostrano l’emergere di un paesaggio che è necessariamente lontano dai canoni egemonici espressi dalla Costituzione e che è il frutto di un discorso democratico che scaturisce dal basso e che ha un senso perché collocato al livello delle autonomie locali.

I paesaggi della Convenzione europea finiscono per fondare una sorta di diritto individuale al paesaggio, che non ha nulla a che fare con l’interesse dello Stato alla protezione e creazione di un discorso culturale egemone, e che si scandisce secondo le logiche misteriose di una creativa sussidiarietà, perché i paesaggi non possono che essere oggetto di scelte collettive che competono alle collettività che hanno la ventura di abitare un determinato luogo.

Questi paesaggi entrano in una interessante contraddizione dialettica con il Paesaggio della Costituzione nella misura in cui un determinato luogo costituisce un Paesaggio tutelato come bene culturale ma anche lo spazio per l’espressione di politiche locali che vogliono adeguare il Paesaggio alle esigenze della popolazione.

Ma è una contraddizione solo apparente perché le due cose sono ben diverse e, in fondo, i paesaggi della Convenzione di Firenze sono uno degli aspetti che caratterizzano l’attività di governo del territorio, che, come naturale, trova come proprio limite la tutela dei beni culturali.

Nello stesso tempo, la caratterizzazione del Paesaggio costituzionale operata dalla giurisprudenza costituzionale come porzione del più ampio insieme di valori che chiamiamo *Ambiente* consente di superare anche sul piano materiale questa contraddizione, nel momento in cui si legge l’ambiente come sviluppo sostenibile e si utilizzano anche per l’interpretazione materiale dei confini della tutela i tre pilastri dello sviluppo sostenibile come affermati a partire da Johannesburg.

Difatti, la conservazione del Paesaggio non può oramai più essere considerata come una cosa separata rispetto alle ragioni dello sviluppo e queste non possono essere intese secondo una logica che non affermi dei principi di giustizia sostanziale e di equità sociale.

La lettura della tutela del Paesaggio nel prisma dello sviluppo sostenibile consente di guidare e superare il conflitto fra la cultura egemone e le culture subalterne, perché obbliga la cultura egemone a confrontare i propri confini con quelli delle culture subalterne recependone i valori in una logica di mutua implicazione, che elimina gli aspetti inevitabilmente elitari e totalitari di una staticamente conservazione del Paesaggio.

Gian Luca Conti