

La proiezione del pensiero di Giovanni Rosadi sulla riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana e oltre

Nicoletta Ferrucci

Department of Agriculture, Food, Environment and Forestry (DAGRI), University of Florence, Italy

Email: nicoletta.ferrucci@unifi.it

This article has been accepted for publication and undergone full peer review but has not been through the copyediting, typesetting, pagination and proofreading process, which may lead to differences between this version and the Version of Record.

Please cite this article as:

Ferrucci, N. (2025). La proiezione del pensiero di Giovanni Rosadi sulla riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana e oltre. **Aestimium**, *Just Accepted*.

DOI: [10.36253/aestim-18163](https://doi.org/10.36253/aestim-18163)

NICOLETTA FERRUCCI

Department of Agriculture, Food,
Environment and Forestry (DAGRI),
University of Florence, Italy

E-mail: nicoletta.ferrucci@unifi.it

Keywords: Giovanni Rosadi,
outstanding natural beauty, landscape,
environment, law

Data Availability Statement: The
datasets used and/or analyzed during
the current study are available from
the corresponding author on
reasonable request.

Conflicts of Interest: The authors
declare no conflict of interest. The
funders had no role in the design of the
study; in the collection, analyses, or
interpretation of data; in the writing of
the manuscript, or in the decision to
publish the results.

La proiezione del pensiero di Giovanni Rosadi sulla riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana e oltre

The Author, starting from Giovanni Rosadi's futuristic and enlightened intuitions on the need to protect outstanding natural beauty alongside historical and artistic heritage assets, highlights their reflections on the original text of the Italian Constitution (art. 9) and on landscape legislation, from the first laws of the 20th century to those currently in force, in the sign of the constant acknowledgment of the cultural value that connotes the landscape. The author then highlights the limits and the current criticalities inherent in the extension of the traditional landscape protection to areas of significant environmental interest, performed by the Galasso Law in 1985, and reiterated by the Cultural Heritage and Landscape Code in 2004. And finally, she reflects about the impact of the Italian Constitutional Reform in 2022, Articles 9 and 41, which includes environmental protection among the constitutional values, on the relation between environment and landscape, projecting its consequences beyond the law in force into a future legislative horizon, where, under the chiasm of constitutional legitimacy, environmental, cultural and landscape values can finally achieving a balanced recomposition capable of respecting their specificity.

Troppo spesso e troppo a lungo la figura illuminata di Giovanni Rosadi è stata relegata in una sorta di cono d'ombra dai giuristi che diacronicamente si sono dedicati agli studi sul paesaggio, toccata solo *en passant*¹. Eppure il pensiero avveniristico del giurista e politico lucchese, la portata dirompente delle sue intuizioni, da lui difese con lucida forza e costante determinazione, ha condotto il paesaggio, nella forma delle bellezze naturali, a irrompere sullo scenario giuridico italiano del suo tempo, forgiando un grimaldello in grado di aprire un varco alle forme fino ad allora inesplorate della sua tutela ante litteram, e disegnando un percorso da seguire alla teoria di provvedimenti legislativi che si è dipanata in epoca a lui più vicina e poi sempre più lontana, in quella direzione, pur rimanendone a margine: ben altri sono i nomi ai quali quei provvedimenti legislativi sono formalmente associati nel comune sentire e nella letteratura giuridica.

Non è mio compito ripercorrere qui le variegate e affascinanti sfaccettature della complessa personalità di Rosadi, desidero invece riflettere su due profili estrapolati dalla concezione rosadiana di paesaggio perché sono i frammenti della sua eredità che mantengono straordinariamente inalterata la loro vitalità nella trama delle normative sul paesaggio che si è dipanata nel tempo fino ad oggi.

Il primo profilo riguarda il forte *imprinting* culturale che connota quello che Giuseppe Severini definisce il concetto sostanziale di paesaggio da proteggere², declinato da Rosadi nelle bellezze naturali, al quale ha fatto da apripista la legge - provvedimento sulla conservazione della pineta di Ravenna³, e che si colloca sulla scia della coeva esperienza legislativa francese ben lontana dall'idea più spiccatamente naturalistica di paesaggio maturata nelle esperienze normative protocologiche tedesche sull'onda di quelle statunitensi⁴.

L'originaria matrice culturale del paesaggio, elemento costitutivo dell'identità nazionale, permea di sé la teoria di leggi post-rosadiane⁵, sottende la collocazione della tutela del paesaggio tra i principi fondamentali della Costituzione all'art. 9, accanto, non a caso, alla protezione del patrimonio storico e artistico, sincretizzando così in un'ideale linea di

¹ Alla figura di Giovanni Rosadi e alla portata avveniristica delle sue riflessioni sul paesaggio sono state dedicate pagine importanti da Roberto Balzani nel lavoro che rappresenta senza ombra di dubbio la pietra miliare degli studi inerenti il giurista e politico lucchese: Balzani R., *Per le antichità e le belle arti: la Legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Il Mulino, Bologna, 2003. Ricorda il ruolo del pensiero di Rosadi sull'evoluzione del concetto di paesaggio, S. Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010, p. 155.

² v. G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. Morbidelli e M. Morisi (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Passigli Editori, Firenze, 2019, p. 62; Id., *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 1/2019, <https://www.rivisteweb.it/doi/10.7390/93112>

³ Si tratta della legge 16 luglio 1905, n. 411, *Dichiarazione d'inalienabilità, a scopo di rimboscimento, di relitti marittimi nella provincia di Ravenna, per la conservazione della Pineta*, il cui testo è stato abrogato dal d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9.

⁴ Sul punto v. Settis S., *op. cit.*, p. 142.

⁵ Dalla legge 11 giugno 1922, n. 778 *Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* (c.d. legge Croce); alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 *Protezione delle bellezze naturali* (c.d. Legge Bottai).

continuità l'oggetto del binomio delle due leggi del 1939 (n. 1089 e n. 1497⁶): e già prima quello delle due leggi n. 364 del 1909 e n. 778 del 1922⁷: è enfatizzata dalla corposa giurisprudenza della Corte Costituzionale che per lungo tempo ha fatto perno proprio sulla natura culturale del valore primario della tutela paesaggistica per differenziarla dall'urbanistica e sottrarla così alla bulimica *vis expansiva* di quest'ultima⁸; e lapidariamente scolpita nella terminologia definitoria e nelle scelte sostanziali che connotano i più recenti approdi del percorso normativo sul paesaggio, sia pure riletta in sintonia con altre componenti valoriali, tra le quali spicca quella della partecipazione⁹. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

Il secondo profilo dell'eredità rosadiana attiene alla scelta selettiva nell'individuazione dell'oggetto della tutela paesaggistica che *non si estende a tutte le bellezze che pur possono parlare all'occhio e al cuore di ogni creatura cortese*¹⁰; bensì è circoscritta a quelle che rivestono un notevole interesse pubblico.

L'introduzione di limiti al diritto di proprietà che la tutela paesaggistica impone attraverso il vincolo e il connesso regime autorizzatorio *non risulta così dunque*, ci dice Rosadi, *eccessiva proprio perché giustificata non da un interesse qualunque*, ma da un notevole interesse pubblico, la cui sussistenza viene verificata volta per volta come precondizione per la soggezione al vincolo e dunque primo step nell'ambito del relativo procedimento impositivo. La declinazione di questa sorta di interesse pubblico qualificato che connota le bellezze naturali offre nel susseguirsi delle leggi post rosadiane fino all'attuale Codice dei Beni culturali e del paesaggio, il reiterato riproporsi delle identiche formule utilizzate per codificare quei pregi estetico culturali che giustificano l'imposizione del vincolo: si parla così di cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; di ville, giardini, parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose di interesse storico e artistico, si distinguono per la loro non comune bellezza¹¹.

Su questa tela tendenzialmente armoniosa e coerente con i capisaldi dell'eredità rosadiana si innesta negli anni ottanta del secolo scorso un elemento dirompente che rompe quell'equilibrio. Sono gli anni in cui sotto la spinta di una concatenazione di eventi naturali drammatici emerge sul piano della legislazione internazionale, e poi a cascata di quella europea e di quella italiana la consapevolezza della necessità imprescindibile di intervenire per difendere dall'intervento potenzialmente distruttivo dell'uomo, le risorse naturali; sono i prodromi di un percorso che porterà ben presto l'ambiente ad acquisire il ruolo di protagonista sullo scacchiere delle scelte di politica legislativa, proiettato in una dimensione intergenerazionale.

Ma quali potevano essere all'epoca, agli albori degli anni ottanta, gli strumenti con i quali intervenire a tutela dei beni ambientali nella assoluta inesperienza del legislatore in materia e in assenza di un referente costituzionale della tutela dell'ambiente al quale agganciarsi per arginare potenziali censure di incostituzionalità di norme che per proteggere tali beni avrebbero dovuto introdurre limiti e vincoli alla proprietà privata costituzionalmente garantita?

La scelta del legislatore formalizzata nel decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, recante *disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso)¹², è stata quella di ricorrere alla cassetta degli attrezzi forgiati dalle leggi a tutela del paesaggio, il vincolo paesaggistico e il piano paesaggistico, adattati alle peculiarità dell'oggetto della sua tutela.

Il valore ambientale è intrinseco e connotato alle risorse naturali, non richiede una preventiva verifica della sua esistenza: dunque il vincolo sugli immobili che morfologicamente rientrano nell'elenco delle categorie di aree connotate da spiccata rilevanza ecologico-naturalistica, predisposto dal legislatore, è imposto automaticamente per legge. A sua volta la Corte costituzionale si è erta a difesa della legge Galasso, riconducendo le limitazioni a tutela dell'ambiente

⁶ Legge 1° giugno 1939, n. 1089 *Tutela delle cose di interesse artistico e storico*, abrogata dall'articolo 166, comma 1, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, *Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali*; Legge 29 giugno 1939, n. 1497 *Protezione delle bellezze naturali*, abrogata dall'articolo 166, comma 1, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

⁷ Legge 20 giugno 1909, n. 364 *Le antichità e le belle arti*; legge 11 giugno 1922, n. 778 *Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*

⁸ V. sul punto, tra gli altri, P. Carpentieri, *Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922*, in Giustizia Amministrativa, 2022. <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/carpentieri-paesaggio-urbanistica-e-ambiente.-alcune-riflessione-in-occasione-del-centenario-della-legge-croce-n.-778-del-1922>

⁹ Il riferimento è alla Convenzione Europea del Paesaggio, aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 20 ottobre 2000, a Firenze; e al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002*, n. 137.

¹⁰ Cfr. G. Rosadi, *Per la difesa del paesaggio*, relazione della commissione sulla proposta di legge di iniziativa del deputato Rosadi svolta e presa in considerazione il 14 maggio 1910. Relazione presentata nella seduta del 5 luglio 1911, n. 496-A, Camera dei deputati, Roma 1911.

¹¹ Mentre sotto l'influsso del vedutismo, si annoverano accanto alle bellezze individue, le bellezze di insieme ma intese sempre come complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, e le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista e di belvedere accessibili al pubblico dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

¹² Che reca il titolo *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*

sotto l'egida dell'art. 9 della Costituzione, attraverso un'interpretazione estensiva della locuzione paesaggio che rompendo con la tradizione consolidata di rosadiana memoria ne allarga i confini al territorio.

Le leggi paesaggistiche successive alla legge Galasso, dunque il Testo unico dei beni culturali e ambientali del 1999, e poi il Codice dei beni culturali e del paesaggio, assorbono questa sostanziale estensione in chiave ambientale del paesaggio, e ripropongono pedissequamente una dicotomica classificazione dei beni paesaggistici strutturata in due tipologie: le bellezze naturali di Rosadiana memoria, soggette a vincolo provvedimentale, e le aree di rilevanza ambientale protette dalla legge Galasso, che sono vincolate *ex lege*.

Non è questa la sede per tediare con una disquisizione giuridica sulle ripercussioni che questa scelta del legislatore ha innescato nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale fino a toccare i confini della stessa nozione di paesaggio.

Desidero però evidenziare con forza un punto: la profonda diversità ontologica e valoriale tra le due categorie di aree, le bellezze naturali e le aree di interesse ecologico ambientale, si è tradotta in una crescente forma di insofferenza delle seconde rispetto ai limiti e alle briglie di un regime vincolistico ideato e pensato in funzione delle prime, dunque ispirato ad una finalità prettamente conservativa, dove la tutela del valore culturale delle spese è garantito dal coinvolgimento attivo e preclusivo del Ministero della cultura nel procedimento autorizzatorio.

I varchi aperti *random*, secondo uno schema assolutamente caotico e scarsamente coordinato, a vie di fughe dallo stringente regime autorizzatorio, controllate e tassativamente individuate, riservate ad interventi su beni vincolati *ex lege*¹³, non sono bastati ad arginare l'anelito ad una più radicale liberalizzazione mirata tra l'altro ad espungere dal procedimento autorizzatorio la funzione codecisionale delle soprintendenze.

Questa spinta propulsiva, originata da esigenze condivisibili se legate alla gestione delle attività sulle aree *ex Galasso*, vincolate per legge, si sta trasformando, nei più recenti progetti di riforma del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in una deriva che travolge le stesse bellezze naturali vincolate *ex actu*, e mascherata da istanze di semplificazione, rischia di tradursi in distorsioni dell'essenza delle norme del Codice¹⁴.

Che scenario si apre? Quali sono le prospettive? Si può arginare questa deriva?

Ho riflettuto ad una possibile risposta a tutto ciò e la sottopongo alla vostra attenzione. E ancora una volta la Costituzione che ci viene in aiuto: pensiamo alla riforma degli articoli 9 e 41 del testo costituzionale che ha elevato la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi a principio fondamentale del nostro ordinamento, accanto alla protezione del paesaggio e dei beni culturali¹⁵. Paesaggio, ambiente, cultura trovano dunque riconoscimento nelle rispettive autonome essenze valoriali, che dovranno essere armonicamente conciliate nella soluzione dei conflitti potenzialmente originati nella declinazione delle rispettive tutele, nell'ormai consolidato superamento della teoria dei valori tiranni.

Quella riforma può aprire un nuovo e inedito orizzonte tutto da esplorare, nella misura in cui consente di apporre il crisma della legittimità costituzionale ad assetti normativi forieri di limitazioni al diritto di proprietà e alla libertà di

¹³ Il pensiero va al d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 *Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni*; al d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*; e, relativamente all'ambito forestale, al d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*.

¹⁴ Intendo riferirmi in senso fortemente critico alla legge 9 ottobre 2023, n. 136, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*, e al suo inserimento nel multiforme caleidoscopio di disposizioni che la caratterizzano, che vanno dal caro voli alla tassazione degli extraprofitti delle banche, all'aumento delle licenze dei taxi, alle azioni di contrasto al granchio blu, al *bonus* del 110% per l'edilizia, alla caccia nelle zone umide, una disposizione, dell'art. 5 bis, *Interventi urgenti a sostegno di attività economiche strategiche per il made in Italy*, che ha modificato l'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio nel senso della estensione ai boschi vincolati *ex actu* delle liberalizzazioni originariamente riservate ai boschi vincolati *ex lege*. Rinvio sul punto a N.Ferrucci, *La disciplina paesaggistica del bosco*, in N. Ferrucci, M.Brocca (a cura di), *Diritto forestale e transizione ambientale*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 150. Ma profonde riserve suscita anche il disegno di legge n. 1372, d'iniziativa dei senatori Marti, Bergesio, Bizzotto, Claudio Borghi, Cantù, Dreosto, Murelli, Potenti e Pucciarelli, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 5 febbraio 2025, che reca il titolo *Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica*.

¹⁵ Operata dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*. L'art. 1 della legge ha aggiunto all'articolo 9 della Costituzione, che, nella versione originaria, prevedeva, al secondo comma, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, un terzo comma che affida alla Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e introduce una riserva di legge statale che disciplini forme e modi della tutela degli animali. A sua volta l'art. 2 della legge costituzionale modifica l'art. 41 della Costituzione, in materia di esercizio dell'iniziativa economica, sia aggiungendo all'attuale previsione contenuta nel secondo comma della disposizione, in base alla quale l'iniziativa economica privata è libera e non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, l'ulteriore vincolo che essa non possa svolgersi in modo tale da recare danno alla salute e all'ambiente; sia modificando il terzo comma dello stesso art. 41, in forza del quale la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali, nel senso di aggiungere il riferimento ai fini ambientali accanto a quelli sociali.

impresa, ispirate ad esigenze di protezione dell'ambiente e delle sue declinazioni, biodiversità ed ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

Forse possiamo allora pensare, riflettere sulla possibilità di estrapolare dal dettato vincolistico e pianificatorio del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, quelle categorie di beni oggetto di una mera trasposizione di norme identificative di matrice Galassiana, ispirate ad una embrionale finalità ecologico - ambientale, dove il profilo ambientale è pregnante rispetto a quello culturale: boschi, aree protette, fiumi, laghi, zone umide sono ecosistemi, serbatoi di biodiversità, non a caso coinvolti come tali anche dal recente Regolamento sul Ripristino della Natura¹⁶. Ciò non significa abbandonare quelle aree alla potenza distruttiva dell'uomo, ma individuare misure di protezione nell'ambito di uno strumentario giuridico ambientale, ormai maturo e consolidato, mirate a garantire alle istanze di tutela dell'essenza ecologica che le connota, una risposta che si colloca nell'ottica della sostenibilità.

Lasciando all'interno del Codice quegli immobili e quelle aree che rivestono cospicui caratteri di bellezza naturale, dove emerge e si rivela con forza quella straordinaria sintesi tra natura e cultura mirabilmente colta da Giovanni Rosadi.

¹⁶ Regolamento (Ue) 2024/1991 del 24 giugno 2024, del Parlamento europeo e del Consiglio *sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (Ue) 2022/869, entrato in vigore il 18 agosto 2024*. Per una analisi del Regolamento mi permetto di rinviare a N.Ferrucci, *Il Regolamento UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sul Ripristino della natura: una prima overview*, in *Diritto Agroalimentare*, 2024, p. 477; Ead. *The European Union Regulation on Restoring Nature: a glance at some profiles of forestry interest*, in *L'Italia forestale e montana*, 1/2025, <https://doi.org/10.36253/ifm-1161>.

References

- Balzani, R. (2003). *Per le antichità e le belle arti: la Legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*. Bologna, Il Mulino.
- Carpentieri, P. (2022). Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922 Disponibile a: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/carpentieri-paesaggio-urbanistica-e-ambiente.-alcune-riflessione-in-occasione-del-centenario-della-legge-croce-n.-778-del-1922> (Accesso 30 Aprile 2025).
- Ferrucci, N. (2024). Il Regolamento UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sul Ripristino della natura: una prima overview. *Diritto Agroalimentare*, 3, 477–504.
- Ferrucci, N. (2025). La disciplina paesaggistica del bosco. In Ferrucci, N., & Brocca, M. (Eds.). *Diritto forestale e transizione ambientale*. Torino, Giappichelli, pp. 145–154.
- Ferrucci N. (2025). The European Union Regulation on Restoring Nature: a glance at some profiles of forestry interest. *L'Italia Forestale e Montana*, 80(1), 43–48
- Settis, S. (2020). *Paesaggio Costituzione Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino, Einaudi.
- Severini, G. (2019). L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio. In Morbidelli, G., & Morisi, M. (Eds.). *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*. Firenze, Passigli Editori, pp. 59–107
- Severini, G. (2019). "Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica. *Aedon*, (1), 65–82.