

Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale

Roberto Saija

Università Mediterranea di Reggio Calabria

1. IL SIGNIFICATO DEL TERMINE PAESAGGIO NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA: RADICI EUROPEE DELL'ART. 9 2° COMMA COST.

La nozione costituzionale di *paesaggio* emerge sia dall'opera attenta e illuminante dei più illustri studiosi, sia da alcune preziose pronunce della Corte Costituzionale che costituiscono pietre miliari nella giurisprudenza della Consulta.

Per la ricostruzione del percorso compiuto appare opportuno muovere dal dato (*rectius*: dai dati) offerto dal diritto positivo. Seguendo consolidati criteri metodologici, il più importante è senz'altro l'art. 9, comma 2 della Costituzione repubblicana, che inquadra la tutela del *paesaggio* tra i *principi fondamentali*. Tale scelta, se da taluni è stata giudicata poco opportuna e singolare in quanto difforme da quelle effettuate dalle Costituzioni di altri paesi europei, nelle quali la disposizione in esame trova le proprie radici¹, è pienamente giustificabile in una democrazia non solo formale ma anche sostanziale, alla luce dei principi che caratterizzano il cd. *stato sociale* (Sandulli 1967, p. 896).

1.1 *Analisi comparatistica: la tutela del paesaggio nel sistema costituzionale tedesco: affinità e differenze*

Esaminando in particolare il sistema tedesco, anche la Costituzione di Bonn del 1949 ha sottoposto “i monumenti naturali e il paesaggio” alla cura dei vari *Länder* che devono legiferare in materia seguendo i principi indicati dalle leggi cornice dello Stato². In questo ordinamento il termine *paesaggio* assume una particolare connotazione:

- 1 Cfr. l'art. 150 della Costituzione di Weimar del 1919, l'art. 45 della Costituzione repubblicana spagnola del 1931, nonché l'art. 52 della Costituzione portoghese del 1933.
- 2 Nel sistema tedesco la pianificazione paesaggistica ha come obiettivo quello di motivare le esigenze e le misure per la tutela della natura e del paesaggio per mezzo di un piano, ed in particolare la realizzazione degli obiettivi fissati dalla legge federale per la tutela della natura laddove si possano verificare effetti sulla natura ed il paesaggio. La Legge federale sulla tutela della natura è solitamente indica-

per utilizzare le parole di un illustre studioso, per tale deve intendersi una “area della superficie terrestre formante per il suo aspetto esteriore e per l’insieme organico delle sue manifestazioni un unico complesso” (Lorz 1979, p. 155).

Da ciò emerge che la nozione di paesaggio nel sistema tedesco è stata fortemente influenzata dalle definizioni elaborate dagli studiosi di scienze naturali. Com’è stato autorevolmente rilevato “nell’ordinamento costituzionale tedesco il paesaggio è ramo della protezione della natura” (Predieri 1981, p. 505).

1.2 *La nozione costituzionale di paesaggio tra concezione riduttiva e concezione dinamica. Cernita dei dati metagiuridici*

La nozione costituzionale di paesaggio può essere colta partendo da dati metagiuridici, secondo un consolidato criterio metodologico, il quale prevede che “prima di tentare la definizione di qualsiasi fenomeno giuridico sia necessario muovere dai dati metagiuridici e legislativi” (Giuffrida 1981, p. 6). Al momento in cui fu emanata la Costituzione repubblicana, la nozione di paesaggio comunemente accolta lo definiva come “aspetto del Paese” (Zingarelli 1941), attribuendo un particolare rilievo al profilo percettivo, ovvero il modo in cui *il paesaggio* viene *colto* dalla persona fisica che entra in contatto con esso. La norma costituzionale fu, in un primo momento, interpretata avendo riguardo alle norme previgenti, che parlavano di *bellezze naturali*. Un’autorevole corrente di pensiero (Sandulli 1967, p. 900) ha affermato che, pur avendo due significati non pienamente coincidenti, in quanto “possono esservi bellezze naturali che non costituiscono un paesaggio e paesaggi non costituiti da bellezze naturali”, il valore semantico che l’Assemblea Costituente ha attribuito al termine paesaggio comprenderebbe tutti quei beni che il legislatore ha accorpato insieme dal punto di vista della tutela, e che rientrerebbero nell’espressione *bellezze naturali*. La tesi in esame ha trovato financo il conforto della Consulta (cfr. C. Cost. 20 febbraio 1973 n. 9) che, come si vedrà in seguito, ha considerato le *bellezze naturali* come una porzione del *paesaggio*. Tale criterio, com’è stato autorevolmente sottolineato, (Predieri 1981, p. 505) non è tuttavia accoglibile, in quanto tra il termine *paesaggio* e l’espressione *bellezze naturali* – usata nella legislazione anteriore alla Costituzione repubblicana, prima nella l. 11 giugno 1922, n. 788 e poi nella l. 29 giugno 1939 n. 1497 – non vi sarebbe identità di campo semantico (Predieri 1981, p. 505). La cd. nozione riduttiva è, pertanto, da respingere, anche in considerazione del fatto che il termine *paesaggio* viene utilizzato dalla Costituzione mentre l’espressione *bellezze naturali* da una legge ordinaria che, applicando il criterio gerarchico, si colloca in una posizione inferiore rispetto alla prima, che è fonte superprimaria. Le due espressioni hanno una “diversa carica di precettività” e per questo non possono essere assimilate. In quest’ottica la tesi preferibile è quella che attribuisce al *paesaggio* un significato dinamico come “forma

ta come BNatAchG, ovvero *Bundesnaturschutzgesetz*, il cui § 1 indica le finalità generali (diversità, particolarità, bellezza e valore ricreativo) sulle quali si basano i provvedimenti di tutela che vengono assunti a favore della natura e del paesaggio.

e immagine dell'ambiente ... visibile, ma inscindibile dal non visibile", quello che i tedeschi chiamano *kulturlandschaft*, ovvero il paesaggio antropizzato, per distinguerlo dal semplice *Landschaft* che è il paesaggio nella sua accezione meno complessa. Come per altre disposizioni Costituzionali, il significato del termine *paesaggio* contenuto nell'art. 9 comma 2 non può essere chiarito attraverso la lettura della norma, né può essere in alcun modo desunto da altre norme successive, né tantomeno può essere ricostruito utilizzando criteri interpretativi tipici delle norme costituzionali. Non rimane, pertanto, che utilizzare il campo semantico che a quest'espressione è dato da scienze metagiuridiche (Merusi, 1975, p. 445). Per utilizzare le parole di un sommo studioso della materia, la tutela del paesaggio, lungi dall'essere meramente conservativa è ben più ampia e comprende "la forma del territorio creata dalla comunità umana che vi si è insediata, come continua interazione della natura e dell'uomo, come forma dell'ambiente e quindi volta alla tutela dello stesso ambiente naturale modificato dall'uomo dato che in Italia ... non può parlarsi di un ambiente naturale senza presenza umana" (Predieri 1970, p. 360). Ne deriva, come si vedrà meglio più avanti, che il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente è rintracciabile proprio nel secondo comma dell'articolo 9 Cost.

2. RICOSTRUZIONE DELLA NOZIONE DI PAESAGGIO ATTRAVERSO L'ESAME DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2.1 *Gli anni settanta e la concezione riduttiva*

La giurisprudenza formatasi nei primi anni settanta sembra orientata verso una concezione riduttiva (Grisolia 1959, p. 80), oggi respinta dalla dottrina prevalente e dalla giurisprudenza costituzionale più recente.

In questo senso, la sentenza 20 febbraio 1973, n. 9, sembra voler assimilare il paesaggio alle bellezze naturali. In particolare la Corte era stata chiamata a risolvere la questione di legittimità costituzionale della legge 29 novembre 1971, n. 1097, che dettava "Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei". Già il Pretore di Este, nell'ordinanza con cui aveva sollevato la questione di legittimità, rilevava testualmente che "la *tutela del paesaggio* appartiene allo Stato, ... pur dando atto che la ragione ispiratrice della legge in esame è appunto la *tutela delle bellezze naturali*". L'opinione della Consulta può essere facilmente dedotta dalla lettura delle *considerazioni in diritto* ove, nelle argomentazioni giuridiche a sostegno dell'infondatezza della questione di costituzionalità sollevata con la citata ordinanza, afferma che "la dichiarata tutela di *bellezze naturali formanti paesaggio* è dall'art. 9 (Cost.) inclusa tra i "principi fondamentali" della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, quale appartenente all'intera comunità nazionale", utilizzando le due espressioni (bellezze naturali e paesaggio) come sinonimi. Nonostante l'iniziale entusiasmo della dottrina verso la citata pronuncia della Consulta, pur apprezzata per la sua sensibilità ecologica (Chiti

1973, p. 973), non mancarono i rilievi critici, puntualmente mossi dagli studiosi più attenti³, specie in ordine ai rapporti tra *tutela del paesaggio e politica del territorio*. Tra i punti più controversi ma, al contempo, di maggiore interesse vi era la dizione costituzionale *tutela del paesaggio*, della quale sembrava necessario definire la portata. In particolare, dall'esame della legge 1097/1971 sui Colli Euganei, della quale era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, emergeva una tutela del paesaggio "considerata nel suo aspetto passivo, delle bellezze naturali ed ambientali". La lettura dell'articolo 9, comma 2 Cost. che si traeva da detta legge continuava, come in passato, ad essere solamente *conservativa* dell'ambiente, senza tenere nel minimo conto quella che negli anni successivi, fino ai giorni nostri, sarà una delle politiche di maggiore spicco, ovvero la *salvaguardia del territorio*, che diventa via via sempre più urgente sia con il progressivo emergere di interessi nuovi, quali la promozione delle attività turistiche, sia con una diversa valutazione delle attività agricole e forestali.

In buona sostanza, la Corte, nel ritenere infondata la questione di costituzionalità sollevata dal Pretore di Este⁴, non fa altro che mantenere in vita un atto normativo qualificato dalla dottrina (Chiti 1973, p. 974) come una *legge di polizia*, con obiettivi meramente conservativi dell'area dei Colli Euganei, di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico ma oggetto di manomissioni.

La Corte costituzionale non ha voluto cogliere l'occasione per accostare la *tutela del paesaggio* all'*urbanistica*, che vengono mantenute *forzatamente* separate⁵, disattendendo in questo modo le istanze pressanti di una tutela congiunta provenienti dal territorio.

La questione era stata già sottoposta all'esame della Corte, che si era pronunciata con la sentenza 24 luglio 1972, n. 141⁶. La Regione Liguria, con la memoria difensiva⁷, mette in guardia la Corte precisando che la tutela del paesaggio "non può essere confusa con la protezione delle bellezze naturali", mentre sarebbe da ricondurre all'*urbanistica*, suo alveo naturale. All'accoglimento di questa concezione non sarebbe "di ostacolo l'art. 9, comma secondo della Costituzione, che ha inteso porre una specifica finalità alla azione di tutti i soggetti pubblici nei quali si riparte la Repubblica". La questione non è stata tuttavia ritenuta fondata dalla Consulta, la quale pur lasciando

3 Molti anche i problemi che la sentenza n. 9/1973 suscitò in ordine alla categoria dei cd. *beni di interesse pubblico* nonché quanto alla cd. *garanzia costituzionale della proprietà* e dell'*iniziativa economica*.

4 Si ricorda che la questione di costituzionalità fu sollevata, oltre che dal Pretore di Este anche dal Pretore di Monselice.

5 Com'è noto la Corte ha ritenuto di escludere ogni competenza regionale in materia proprio perché la *tutela delle bellezze naturali formanti paesaggio* sarebbe al di fuori dall'elenco delle materie indicate dal testo allora vigente dell'articolo 117 Cost. Tutela del paesaggio e materia urbanistica andrebbero separate, ad avviso della Corte proprio perché affidate alla competenza di soggetti diversi.

6 Si tratta di sentenza resa nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, penultimo comma, 5, 9, ultimo comma, n. 2, 12, secondo, terzo e quarto comma, e 20 terzo comma del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, dettante norme in materia di trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici.

7 Depositata il 24 maggio 1972.

aperto qualche spiraglio verso una separazione meno netta tra *tutela del paesaggio* e materia *urbanistica*, ha comunque disatteso le argomentazioni esposte ritenendo che le “bellezze naturali ambientali, siano a rigore riconducibili o meno alla categoria dei beni culturali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica”.

In effetti la Corte ha adottato una soluzione non più adatta ai tempi che esigevano una diversa considerazione della materia urbanistica da una parte e della tutela del paesaggio dall'altra. Infatti, un'analisi socio-economica dell'Italia di quel tempo avrebbe dovuto condurre la Consulta ad una sinonimia tra *urbanistica* e *politica del territorio*. Il territorio, visto come spazio fisico, economico e culturale, ove convergono vari interessi, tutti meritevoli di tutela, comporta, ad avviso degli studiosi, la convergenza tra pianificazione urbanistica ed economica. In esse l'aspetto economico non può prescindere da elementi fisici come il paesaggio, ove per tale si intendevano (a quel tempo) “le bellezze naturali che rappresentano le forme del paese”.

In quest'ottica la *tutela del paesaggio* non può essere più meramente conservativa ma deve anche comprendere la valorizzazione del territorio, inteso come spazio in cui si svolgono attività agricole, forestali, altre attività economiche ma anche culturali e ricreative. L'art. 9 Cost., proprio in quanto inserito nei cd. *principi fondamentali* non è affatto incompatibile con queste conclusioni alle quali ancora, nelle sentenze esaminate, la Corte costituzionale non sembra essere approdata.

2.2 *La Consulta fissa l'equazione “paesaggio uguale ambiente”*

Qualche timido segno di apertura verso una nuova lettura della norma costituzionale si registra agli inizi del decennio successivo. Tra le decisioni più significative si ricorda la sentenza 29 dicembre 1982, n. 239, la quale considera la tutela del paesaggio come protezione di un valore estetico-culturale che, in quanto tale, va protetto allo scopo di contribuire alla elevazione culturale della collettività. Nello stesso filone si colloca sicuramente la sentenza 1 aprile 1985, n. 94, con cui la Corte abbandona la concezione del paesaggio e della relativa tutela in termini statici per sostenere che essa va attuata dinamicamente, senza trascurare le esigenze prospettate dallo sviluppo socio-economico del paese, sempre che il soddisfacimento di queste necessità possa incidere sul territorio e sull'ambiente. Tuttavia, il vero passo significativo è stato compiuto dalla Consulta con la sentenza 3 marzo 1986, n. 39, che dichiara inammissibile la questione di legittimità degli artt. 892 e 894 c.c., in materia di rapporti tra i diritti dei proprietari di fondi confinanti, in ordine al rispetto della distanza minima di alberi e siepi dalla linea di confine tra i fondi. In essa la Corte muove da alcune considerazioni sulla nozione giuridica di paesaggio, che si distaccherebbe da quella estetico-naturalistica, precedentemente accolta. In detta pronuncia la Corte interpreta in via evolutiva (Caccin 1987, pp. 282 ss.) l'art. 9, comma 2 e guarda al paesaggio come “l'insieme degli elementi che contribuiscono a caratterizzare una determinata parte del territorio, compresa, in particolare, la vegetazione, anche quando sorga e sia costituita ad opera dell'uomo” (Labriola 1987, p. 115). Con questa pronuncia l'ambiente viene di fatto

assorbito nella nozione di paesaggio, inteso come ambiente naturale. Il *paesaggio-ambiente* diventa un vero e proprio valore costituzionalmente protetto. La Corte compie un rilevante passo in avanti nello sviluppo dell'elaborazione ricostruttiva, che emerge per un verso sotto il profilo oggettivo del bene protetto, per altro verso sotto il profilo delle relazioni che intercorrono tra l'articolo 9, comma 2 della Costituzione e le altre norme costituzionali, in particolare l'articolo 42. Dalla lettura congiunta si ricava che la funzione sociale⁸ opera come un vincolo della proprietà privata e si qualifica nel divieto di lesione di quel bene in senso giuridico costituzionalmente protetto che è il paesaggio-ambiente⁹, ove per tale deve intendersi quel complesso di "elementi integrati a sistema"¹⁰ (Labriola 1987, p. 117).

Com'è stato rilevato in dottrina, questa interpretazione evolutiva presenta il rischio di andare oltre il significato della norma costituzionale. Già allora la Corte aveva manifestato l'esigenza di un intervento da parte del legislatore ordinario (che è arrivato anche se con molti anni di ritardo con il Codice dei beni culturali e del paesaggio) e, anziché emanare una sentenza che altro non avrebbe potuto essere se non *additiva*, ha optato per una interpretazione evolutiva della nozione di paesaggio.

Sembra che la Corte abbia voluto tracciare un nuovo percorso diretto a passo spedito verso una considerazione più attenta della qualità della vita. In questo senso una testimonianza autorevole è rappresentata dalla sentenza 26 giugno 1986, n. 151. Con detta pronuncia l'articolo 9, comma 2 finisce con l'assumere il valore della tutela del paesaggio come primario, insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro. A detta conclusione si arriva attraverso un rigoroso percorso logico compiuto dalla Corte, la quale, nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, come sostituito dall'articolo 1 della l. 8 agosto 1985, n. 431, meglio nota come legge Galasso¹¹, ha ritenuto che la norma censurata, discostandosi dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legge 1497/1939, dà avvio ad una tutela del paesaggio inteso nella sua globalità che comporta una considerazione dell'intero territorio nazionale nuova e diversa rispetto al passato, "alla luce

8 In particolare, i valori concorrenti cui si faceva cenno sono il paesaggio-ambiente per un verso e gli altri valori rilevanti dell'assetto urbanistico, per altro verso, tutti riconducibili al limite del diritto di proprietà che è la cd. funzione sociale.

9 Com'è stato osservato (Labriola 1987, p. 117), la lesione dell'integrità del paesaggio può essere diretta o indiretta: l'una è alterazione intenzionale degli elementi costitutivi del paesaggio stesso, l'altra è la conseguenza di alcuni eventi che sono voluti ma senza l'obiettivo di provocare una lesione del bene giuridico tutelato.

10 A titolo esemplificativo si può rilevare che la lesione può consistere anche nel disboscamento o anche nella semplice messa a dimora.

11 Detta legge riveste un'importanza notevole nella ricostruzione della nozione di paesaggio. Con detto provvedimento il legislatore qualifica il bosco come un bene ambientale, includendolo, insieme alle foreste, tra quei beni che sono per legge assoggettati a vincolo paesaggistico, che importa la protezione di esso da ogni *vulnus* che possa in qualsiasi modo comprometterne l'aspetto o l'estensione. A seguito della legge Galasso ogni bosco diventa "bene immodificabile nella sua destinazione dato che qualsiasi mutamento immancabilmente produce alterazione del paesaggio di cui esso fa parte" (Germanò 2006, p. 187).

del valore estetico-culturale, in aderenza all'art. 9 Cost., che assume tale valore come primario" (Pescatore *et al.* 1992, p. 295)¹².

Nello stesso senso si colloca la sentenza 28 maggio 1987, n. 210, la quale "ricollega ai valori costituzionali 'primari' espressi dagli artt. 9 e 32 Cost. ... la tendenza a dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse della collettività" (Sgarbanti 1989, p. 68). Utilizzando i tradizionali criteri di ermeneutica, si evince che la Consulta ha accolto una concezione unitaria del bene ambientale che racchiude in sé tutte le risorse, sia quelle naturali, sia quelle culturali. Com'è stato autorevolmente osservato da attenta dottrina agraristica, il bene ambientale, secondo l'intendimento della Corte, spazierebbe "dalla conservazione, razionale gestione e miglioramento delle condizioni naturali, alla preservazione dei patrimoni genetici di tutte le specie animali e vegetali, e si compendia nel rispetto dei diritti della 'persona umana' in tutte le sue estrinsecazioni" (Sgarbanti 1989, p. 68).

La primarietà del bene paesaggio è stata, anche in seguito, costantemente riaffermata dalla Corte Costituzionale, in modo particolare nella sentenza 28 luglio 1995, n. 417.

Con le citate sentenze, la Consulta sembra orientata verso una concezione del paesaggio visto alla maniera tedesca, che potrebbe riassumersi nel cd. *Kulturlandschaft*, ovvero il cd. *paesaggio antropizzato*. Non più in senso puramente oggettivo e spersonalizzato, ovvero come *bellezza naturale* fredda e distaccata, ma una nozione di paesaggio calata nella realtà umana, ove la presenza dell'uomo diventa elemento imprescindibile. Il paesaggio viene tutelato non più come fine a se stesso, come oggetto, ma come ambiente in cui operano e vivono i cittadini. *Paesaggio ambiente e territorio* diventano un tutt'uno inseparabile. Se così non fosse non si comprenderebbe il perché dell'inserimento dell'articolo 9, comma 2 tra i *principi fondamentali*. Si spiega in questo modo il collegamento tra l'articolo 9 e l'articolo 32 della Costituzione, che tutela il *diritto alla salute*. Anzi, proprio dall'incontro della cd. *valenza culturale*¹³, di quella *sanitaria*¹⁴, nonché della cd. *valenza urbanistica* deriverebbe, secondo una autorevole corrente di pensiero (Giannini 1973, pp. 23 ss.), la nozione giuridica di ambiente, che nasce da quella di paesaggio per poi distaccarsene e superarla. In altri termini, mentre il *paesaggio* rimane ancorato alla dimensione *locale*, ed è espressione di una identità culturale specifica, la nozione di *ambiente* va oltre per assumere un rilievo che potrebbe definirsi *globale* (Mantini 2006, pp. 209 ss.).

D'altra parte, che la nozione di ambiente sia più ampia di quella di paesaggio si desume dall'opinione consolidata della dottrina (Ronchi 2005, p. 506) che ravvisa il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente sia nell'articolo 9 sia nell'articolo 32 Cost. La nozione di paesaggio sarebbe racchiusa in quella di ambiente il quale è stato definito come "forma e immagine dell'ambiente ... *habitat* dell'uomo, ... deter-

12 Un segno tangibile in questa direzione è dato anche dal legislatore interno con la legge 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'ambiente, nonché dall'ordinamento comunitario.

13 Ove per tale dovrebbe intendersi proprio la nozione di *paesaggio* desumibile dall'articolo 9, comma 2 Cost.

14 Cfr. la *tutela della salute* desumibile dall'art. 32 Cost.

minante per la qualità della vita e la salute di tutti”. L’ambiente comprende, pertanto, oltre al paesaggio (che assorbe le bellezze naturali e antropiche, secondo l’opinione della Corte Costituzionale) anche l’urbanistica, intesa come l’ordinato sviluppo degli agglomerati urbani.

Anche grazie all’opera attenta della giurisprudenza della Consulta si desume che nonostante la Costituzione (almeno fino alla riforma del titolo V avvenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che all’art. 117, lett. s) inserisce la *tutela dell’ambiente* tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato) non si sia occupata di ambiente in senso stretto, la lettura congiunta degli articoli 9 e 32 ha condotto la Corte (cfr. Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 617) verso la considerazione dell’ambiente come *valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività*, avente carattere non unitario, meritevole anch’esso di essere inserito tra i *principi fondamentali*, (De Leonardis 2005, 16) la cui tutela comprende anche la *salute* (cfr. Corte Cost. 16 marzo 1990, n. 127) nonché altri elementi quali il *paesaggio*, l’*urbanistica*, il *suolo*, l’*aria* e l’*acqua* (Corte Cost. 29 dicembre 1982, n. 239).

Quanto detto induce ad osservare che la Corte Costituzionale è rimasta *affezionata* all’idea di mantenere distinti il *paesaggio* e l’*urbanistica*, ciò a causa del diverso interesse pubblico che ne sta alla base. Come la Consulta ha in tempi relativamente recenti rilevato, nonostante sia possibile ed anche opportuno tutelare il paesaggio nell’ambito delle funzioni urbanistiche, non è dato identificare il paesaggio con beni che non hanno carattere paesaggistico (cfr. Corte Cost. 27 luglio 2000, n. 378).

3. LA NOZIONE COSTITUZIONALE DI PAESAGGIO DOPO LE MODIFICHE AL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE OPERATE DALLA LEGGE 18 OTTOBRE 2001, N. 3

La separazione tra *paesaggio* e *urbanistica* diventa ancora più netta dopo la legge di revisione costituzionale n. 3/2001, che attribuisce implicitamente alle Regioni competenza esclusiva in materia di urbanistica.

Se non è possibile escludere ovvie interrelazioni tra l’uno e l’altra, non si può dimenticare, come è stato anche osservato dalla dottrina (Ronchi 2005, p. 573) che mentre “il paesaggio è un valore costituzionale, ... l’essere delle cose nella loro materialità fisica e naturale”, l’urbanistica si limita a svolgere una funzione strumentale alla conservazione ed alla valorizzazione del paesaggio.

La separazione tra paesaggio ed urbanistica è conclusivamente da ritenere pienamente giustificabile anche in considerazione del fatto che questa assolve ad una funzione ordinatrice, oltre che dello spazio rurale, di tutto il territorio, compreso quello rigorosamente urbano. Si tratta, pertanto, di due concetti distinti che si intersecano ma non possono fondersi.

All’accoglimento di questa conclusione non osta la interpretazione del paesaggio non più in senso statico ma dinamico. L’articolo 9, comma 2, Cost. è quindi una norma programmatica, il cui campo semantico non può in alcun modo coincidere con la

nozione precostituzionale di paesaggio, ormai superata, come la Corte Costituzionale continua costantemente ad affermare.

BIBLIOGRAFIA

- Caccin (1987). L'estirpazione di piante a distanza non legale e il danno ambientale. *Nuovo diritto* 282.
- Carpentieri (2006). Commento all'art. 131 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. In: *Le nuove leggi civili commentate*: 124-133
- Cereti (1957). Costituzione e territorio. In: *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*: 401 ss.
- Chiti (1973). Tutela del paesaggio e programmazione territoriale. *Foro it.* I: 972-980.
- De Leonardis (2005). Paesaggio e attività produttive: il caso dell'energia eolica (Relazione presentata al VII Convegno nazionale su "Urbanistica e paesaggio", Università degli Studi di Parma, 18-19 novembre 2005).
- Di Mauro (1999). La natura dei provvedimenti di tutela dei beni paesistici. *Dir. giur. agr. amb.* 1: 14-20.
- Galasso (1964). Storia del paesaggio e storia della civiltà agraria. *Nord e sud* 52: 90 ss.
- Giannini (1973). Ambiente. Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 15 ss.
- Giuffrida (1981). *Le cooperative agricole – natura giuridica*. Milano, Giuffrè.
- Labriola (1987). Dal paesaggio all'ambiente: un caso di interpretazione evolutiva della norma costituzionale. Il concorso della Corte e il problema delle garanzie. *Diritto e società*: 113 ss.
- Lenski s.d. [2005]. Urbanistica e paesaggio in Germania (Relazione presentata al VII Convegno nazionale su "Urbanistica e paesaggio", Università degli Studi di Parma, 18-19 novembre 2005).
- Lorz 1979. Repubblica Federale Tedesca. In: Levi F. (a cura di). *La tutela del paesaggio*: 155 ss.
- Patti (1980). Ambiente (tutela civilistica). In: Irti N. (a cura di) *Dizionario del diritto privato, I. Diritto civile*: 31 ss.
- Mantini (2006). Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente. *Rivista giuridica dell'ambiente*: 207-226.
- Predieri (1969). Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio. *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*: 17 ss.
- Predieri (1981). Paesaggio. *Enc. Dir.* XXXI: 503 ss.
- Ronchi (2005). La protezione del paesaggio tra riforme costituzionali e strumenti di tutela. *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* 10: 565-574.
- Sandulli (1967). La tutela del paesaggio nella Costituzione. In: *Scritti per Giuffrè*. Vol. III: 893 ss.
- Sgarbanti (1989). *Le fonti del diritto agrario. Le fonti costituzionali e comunitarie* I: 67 ss.

