

- (1) **Paesaggio.** — 1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.
2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.
3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici <sup>(2)</sup>.
4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.
5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.
6. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

(1) Articolo da ultimo così sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. a), d.lg. 26 marzo 2008, n. 63.

(2) La Corte costituzionale, con sentenza 22 luglio 2009, n. 226 (FA CDS, 2009, 1622), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui include le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

a cura di **MARIA IMMORDINO e LOREDANA GIANI**

#### BIBLIOGRAFIA

1. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, RG ED, 1967, I, 70; 2. A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*. Saggi, Milano, 1969; 3. M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, RTDP 1973, 15; 4. F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA, *Principi fondamentali* (Art. 1-12), Bologna, 1975; 5. A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, EdD, XXXI, Milano, 1981, 503; 6. F. TERESI, *Le leggi regionali di protezione delle coste tra urbanistica e paesaggio*, REG, 1983, 450; 7. A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, G COST, 1986, 1039; 8. M. IMMORDINO, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenze e principio di collaborazione*, FI, 1986, I, 4; 9. V. ONIDA, "Legge Galasso": quattro capitoli di un contenzioso tra Stato e regioni, RGA, 1986, 350; 10. P. URBANI, *I problemi della tutela ambientale tra Stato regioni e Corte costituzionale*, RGA, 1986, 59; 11. M. IMMORDINO, "Primarietà" ed "essenzialità" del valore paesaggistico e conseguente assetto delle competenze Stato-regioni, RGU, 1987, 23; 12. M. IMMORDINO, *Individuazione del bene paesaggistico e valutazione comparativa di interessi*, RGU, 1988, III, 315; 13. M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991; 14. M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, DDP, XV, Torino, 1995, 573; 15. S. AMOROSINO, *Commento agli artt. 138-165*, in M. CAMMELLI, a cura di, *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, 2000, 433; 16. F.S. MARINI, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sentenza n. 282 alla sentenza n. 407 del 2002*, G COST 2002, 2951; 17. M. CECCHETTI, *Legislazione regionale e statale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, REG, 2003, 312; 18. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il Paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, RGA, 2003, 235; 19. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, RTDP, 2004, 363; 20. G. MASTRODONATO, *Articolo 131*, in A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, a cura di, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005; 21. D. SANDRONI, *Commento all'art. 131*, in R. TAMIOZZO, a cura di, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005; 22. N. ASSINI, G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici*, Padova, 2006; 23. P. CARPENTIERI, *Salvaguardia dei valori del paesaggio*, in G. LEONE, A.L. TARASCO, a cura di, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 841; 24. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Salvaguardia dei valori del paesaggio*, in M. CAMMELLI, a cura di, *Il Codice dei beni culturali e paesaggistici*, Bologna, 2007, 507; 25. G. CORSO, *Principi*, in M. CAMMELLI, a cura di, *Il Codice dei beni culturali e paesaggistici*, Bologna, 2007, 68; 26. G. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 2008, n. 3; 27. M. IMMORDINO, *La dimensione "forte" dell'esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte Costituzionale n. 367 del 2007*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 2008, n. 1; 28. C. MARZUOLI, *Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 2008, n. 3; 29. S. AMOROSINO, *La governance e la tutela del paesaggio tra Stato e regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, RGU, 2009, 101; 30. S. AMOROSINO, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, RG ED, 2009, 143; 31. G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, RGU, 2009, 44; 32. S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; 33. P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio*, Torino, 2011; 34. L. COVATTA, a cura di, *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Aedon, 1-2/2012; 35. A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, EdD, Annali, VI, 2013; 36. G. VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Padova, 2013; 37. A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014 (IV Ed.); 38. P. MARZARO, *Le nuove forme della tutela del paesaggio: autolimiti delle amministrazioni e proporzionalità delle scelte*, RGU, 2014, 108; 39. A. MORRONE, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2014; 40. R. TAMIOZZO, *La Legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2014; 41. M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2015; 42. G. FAMIGLIETTI, N. PIGNATELLI, a cura di, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel diritto editore, 2015; 43. AA.VV., *Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela*, Aedon, 3/2016; 44. R. FATTIBENE, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2016, n. 10; 45. A. POLICE, M.R. SPASIANO, a cura di, *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016; 46. C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017; 47. A. ROCCELLA, *Manuale di legislazione dei beni culturali*, Bari, 2017.

## SOMMARIO

1. Quadro normativo. — 2. Il contributo di dottrina e giurisprudenza. — 3. La nozione giuridica di paesaggio. — 4. La tutela e la valorizzazione del paesaggio.

**1. Quadro normativo.** Tra le prime disposizioni normative che, sia pure indirettamente, si occupano di paesaggio si annovera la l. n. 778/1922, i cui contenuti sono stati ripresi e ampliati dalla successiva l. n. 1497/1939, in materia di bellezze naturali. Pur non facendosi, nelle suddette leggi, espresso riferimento al paesaggio, è tuttavia implicita, soprattutto nella legge del 1939, la volontà del legislatore dell'epoca di tutelare determinati beni, non soltanto sotto il profilo estetico — panoramico, ossia come bellezza naturale, (cfr. art. 1 l. n. 1497/1939; sul punto più diffusamente, P. CARPENTIERI, 19, 368; sulla nozione di paesaggio come bellezza naturale, A.M. SANDULLI, 1, 70), ma anche per la loro attitudine a soddisfare interessi ulteriori e diversi da quello estetico, quali l'« interesse scientifico », (con riferimento alle singolarità geologiche), il pregio della « rarità » (con riferimento alle conformazioni del terreno, delle acque, della vegetazione), « il carattere e l'importanza della flora » (con riferimento alla flora per le ville e i giardini), l'interesse « storico-sociale » (con riferimento ai complessi di immobili), « la fruibilità pubblica » (con riferimento ai punti di vista e di belvedere). Non sempre, quindi, i beni tutelati sono « bellezze », né sempre sono « naturali », potendo, in alcuni casi, il valore paesaggistico essere ravvisato nell'opera dell'uomo, o nell'opera dell'uomo integrata con quella della natura. In questo senso, l'art. 9 del regolamento di esecuzione (r.d. 3 giugno 1940) indica come nota essenziale del complesso di immobili di carattere estetico e tradizionale « la spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano ». La previsione, poi, del piano paesistico, quale strumento eventuale di gestione del vincolo paesaggistico, è anticipatrice delle future linee di sviluppo della tutela del paesaggio.

La Costituzione del 1948, all'art. 9, comma 2, collocato tra i principi fondamentali, ha previsto la « tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione », unitamente allo « sviluppo della cultura e la ricerca scientifica » (comma 1), impegnando la Repubblica a darvi attuazione. Da una lettura coordinata delle due disposizioni di cui si compone tale articolo, emerge l'istanza culturale sottesa alla tutela del paesaggio. La tutela del paesaggio non è, cioè, fine a se stessa, ma è diretta alla promozione dello sviluppo della cultura quale imprescindibile condizione evolutiva della società civile (sull'argomento A.M. SANDULLI, 1, 70; F. MERUSI, 4).

A partire dagli anni Sessanta, è stata soprattutto la legislazione urbanistica a prevedere la tutela del paesaggio come esigenza idonea a introdurre modifiche ai piani regolatori (più diffusamente, P. CARPENTIERI, 19, 369); mentre intorno alla seconda metà degli anni Settanta viene per la prima volta utilizzata la nozione normativa di « bene ambientale » unitamente a quella di « bene culturale » (l. 29 gennaio 1975, n. 5, istitutiva del Ministero per i beni culturali e ambientali), ripresa, subito dopo dal d.P.R. n. 616/1977, il cui art. 82, che si intitola, per l'appunto, « Beni ambientali » ha, comunque, previsto la delega dallo Stato alle regioni delle funzioni amministrative in materia di « bellezze naturali ».

È del 1985 la nota legge Galasso, la l. n. 431/1985, che ha introdotto la nozione di « vincolo paesaggistico », assoggettandovi un complesso di aree, direttamente individuate dal legislatore, in forza del loro « interesse ambientale », che si determina in ragione della loro singolarità geologica, o ecologica, rilevante ai fini della storia naturale del Paese; oppure in forza della loro capacità di testimoniare le trasformazioni della « forma » del territorio ad opera dell'uomo. La volontà implicita della legge in discorso è quella di estendere la nozione di bellezza naturale (di cui alla l. n. 1497/1939), fino a ricomprendere nella tutela beni ed aree che connotano la struttura geografica del territorio nazionale nella sua percezione visibile e, pertanto, fanno parte del patrimonio storico culturale della nazione, sulla scorta delle indicazioni emerse nella c.d. Commissione Franceschini (su tale argomento cfr., più diffusamente, M. IMMORDINO, 13, 21). La nozione di paesaggio, e della sua tutela, non è più confinata ad un'accezione ristretta della bellezza naturale, ma si allarga fino a coincidere « con quella di bene ambientale nella sua accezione di bene culturale, di guisa che il vincolo paesaggistico non si fonda più (soltanto) sull'interesse estetico, ma sull'interesse ambientale » (M. IMMORDINO, 13, 573). Ma c'è di più. Nella l. n. 341/1985 il paesaggio, in linea con il dettato costituzionale e con il pieno avallo del Giudice delle leggi (C. Cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *www.giurcost.org*), viene configurato come valore primario dell'ordinamento, espressione del rapporto che, nel tempo e nello spazio, si determina tra territorio e società e, in questo senso, espressione dell'identità culturale dell'intera comunità nazionale (M. IMMORDINO, 13, 21), con largo anticipo, quindi, sulla previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo in commento.

Il t.u. del 1999 disciplinava congiuntamente i beni paesistici e i beni ambientali. Più precisamente, l'art. 138 si intitolava « beni ambientali », ma la norma, nel fornire i criteri per la loro individuazione, riproduceva i beni sottoposti a vincolo paesistico secondo la l. n. 1497/1939 e i beni soggetti a vincolo paesistico secondo la c.d. legge Galasso (S. AMOROSINO, 15, 433). In altre parole, anche il t.u. del 1999, come la l. n. 431/1985, riprendeva il principio della tutela del paesaggio, come sancito dalla Costituzione, sicché il paesaggio è parte del nostro patrimonio culturale (P. CARPENTIERI, 19, 374); e affiancava beni paesistici e ambientali nel senso di considerare questi ultimi come « componenti strutturali del paesaggio » (S. AMOROSINO, 15, 433). Sotto tale profilo, l'accostamento tra beni ambientali e paesaggistici, oltre che riproporre l'antica questione sull'esistenza o meno di due distinte categorie di beni, ovvero sulla possibilità che esistano beni ambientali non paesaggistici (S. AMOROSINO, 15, 435), evocava l'« endiadi unitaria » (C. Cost., 27 luglio 2000, n. 378, in *www.giurcost.org*) già segnalata in dottrina: i beni paesistico-ambientali sono tali in ragione del loro valore estetico-culturale (M. IMMORDINO, 14, 113).

Di estrema importanza nel processo di positivizzazione della nozione giuridica di paesaggio è la Convenzione europea sul paesaggio, sottoscritta dai componenti del Consiglio d'Europa il 20 ottobre 2000. In essa si coglie l'esigenza di garantire e proteggere tutti i tipi di paesaggio: il paesaggio è inteso come « componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità » (art. 1). Esso va tutelato non solo in quanto bene in sé, ma altresì in quanto contesto nel quale l'uomo si radica e sviluppa la propria esistenza: è pertanto lontana la concezione estetica del paesaggio come bellezza da proteggere almeno secondo quella lettura restrittiva che parte della dottrina aveva dato della l. n. 1497/1939 (A.M. SANDULLI, 1), mentre emerge la volontà di ricomprendere nel paesaggio tutto il territorio (sulla Convenzione, A. CROSETTI, D. VAIANO, 34, 192).

La l. cost. n. 3/2001 ha modificato il Titolo V della Costituzione. L'odierno art. 117 Cost., mentre riserva alla legislazione esclusiva dello Stato « la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali » (comma 2, lett. s) e attribuisce « la valorizzazione dei beni culturali e ambientali » alla potestà legislativa concorrente delle regioni (comma 3), non menziona né la tutela dei « beni paesaggistico-ambientali » né « la tutela del paesaggio » (sull'argomento si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, 24, 235; M. CECCHETTI, 17, 312). Nella precedente formulazione dell'art. 131 in commento, mancava una espressa previsione in ordine al riparto di funzioni legislative tra Stato e regioni, sicché era sul piano interpretativo che la tutela del paesaggio e dei beni paesaggistico-ambientali veniva ricondotta nell'ambito della tutela dell'ambiente riservata allo Stato, a conferma del precedente sistema, dove la tutela del paesaggio nell'accezione di « forma e aspetto » dell'ambiente era stata accolta oltre che da una dottrina maggioritaria, dal legislatore e dalla stessa Corte costituzionale. Ciò non esclude, comunque, una competenza regionale, trattandosi di una materia che si caratterizza per la « trasversalità » degli interventi il cui obiettivo è il raggiungimento di un « fine » costituzionalmente garantito (C. Cost. 10 luglio 2002, n. 407, G COST, 2002, 2951, con nota di F.S. MARINI, 16, 2951).

Nel 2007 il giudice delle leggi con la sentenza n. 367 (C. Cost. 7 novembre 2007, n. 367, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 2007, n. 3, con nota di M. IMMORDINO, 27, *passim*) chiarisce l'ambito della competenza statale, riconducendo espressamente il paesaggio nella potestà esclusiva dello Stato, in forza di un preciso collegamento tra la nozione di paesaggio e quella di ambiente, tale per cui il paesaggio rientra tra « gli oggetti della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali », riservati allo Stato (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.).

Il d.lg. n. 63/2008, muovendosi lungo le linee tracciate dalla Corte nella sentenza appena citata, ha riscritto il testo dell'art. 131, affermando che « la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio » costituisce un limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio » (art. 131, comma 3) e che « la valorizzazione del paesaggio è attuata nel rispetto delle esigenze di tutela » (comma 5).

Con la sentenza 22 luglio 2009, n. 226, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 131, nella parte in cui prevede che la potestà esclusiva dello Stato in materia di ambiente possa prevalere anche sulla potestà legislativa delle province autonome di Trento e Bolzano. Secondo la Corte, infatti, « la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., non può operare nei confronti della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria, nei limiti segnati dall'art. 4 dello statuto, i quali comportano che la Provincia di Trento debba rispettare le norme fondamentali di riforma economico-sociale ».

**2. Il contributo di dottrina e giurisprudenza.** La seconda metà degli anni Sessanta è il periodo nel quale collocare l'avvio del dibattito sulla nozione costituzionale del paesaggio. Secondo l'orientamento dell'epoca, tale nozione andrebbe desunta dalla legislazione vigente al momento della elaborazione della Costituzione, sicché il concetto di paesaggio coincide con quello di bellezza naturale « nel senso tradizionale della nostra legislazione, e cioè in un senso che ha di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano » (A.M. SANDULLI, 1, 73). Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale, in forza di una interpretazione pietrificante della Carta costituzionale, ha, almeno in un primo momento, aderito a tale orientamento (C. Cost. 24 luglio 1972, n. 141, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).

Già dalla metà degli anni Settanta la teoria in discorso venne abbandonata, perché troppo legata alla legislazione precostituzionale, e perché non teneva in adeguata considerazione l'art. 9 Cost.: « non si può invocare la legislazione precostituzionale, per interpretare la Costituzione; nella Costituzione c'è un dover essere, il progetto della legislazione ordinaria, non la recezione di valori affermati dal legislatore ordinario, e tanto meno da un legislatore anteriore all'attuale Costituzione » (F. MERUSI, 4, 445). Negli stessi anni, altra dottrina formulò la suggestiva tesi della triplice accezione della nozione di ambiente: l'ambiente come paesaggio, come ecosistema e come urbanistica (M.S. GIANNINI, 3, 15): teoria che, seppure superata dalle riflessioni successive, presenta ancora oggi spunti di riflessione fecondi (così P. CARPENTIERI, 19, 402). Agli inizi degli anni Ottanta la concezione puramente estetica del paesaggio viene definitivamente abbandonata, preferendosi ad essa una visione « onnicomprensiva e dinamica », che consenta di configurare il paesaggio « come ambiente naturale modificato dall'uomo », « espressione di una dinamica di forze naturali, ma soprattutto di forze dell'uomo ». Il paesaggio è così inteso come « forma » del territorio, espressione della « più generale vicenda storica dell'uomo » e, in questa prospettiva, frutto di una continua interrelazione tra il territorio e « la comunità umana che vi si è insediata » (A. PREDIERI, 5, 506, ma già in tal senso, A. PREDIERI, 2).

La legislazione urbanistica degli anni Settanta, ma soprattutto il d.P.R. n. 616/1977, ha determinato una forte influenza del sistema di governo del territorio sul concetto di tutela del paesaggio. In particolare, si è affermata, in un'ottica panurbanistica, la coincidenza tra la locuzione « tutela del paesaggio », nell'accezione di norma generale applicabile a tutti gli strumenti e gli istituti che disciplinano le attività di trasformazione del territorio, e l'urbanistica intesa come governo globale e integrato del territorio, secondo quella che si è ritenuta essere l'accezione accolta dal legislatore nell'art. 80 del citato d.P.R. n. 616/1977 (A. PREDIERI, 5, 514 ss.). Viceversa, fu soprattutto la Corte Costituzionale a sottolineare la netta distinzione tra urbanistica e la tutela del paesaggio (C. Cost. 29 dicembre 1982, n. 239, FA, 1983, II, 103; F. TERESI, 6, 450 ss.), con ciò imprimendo una sensibile accelerazione nel processo di affrancazione della nozione di paesaggio rispetto alle materie ad essa contigue (si veda altresì C. Cost., 21 dicembre 1985, n. 359, FI, 1986, I, 3, con nota di M. IMMORDINO, 8, 4; A. ANZON, 7, 1039).

La nozione di paesaggio come « forma dinamica del territorio » si afferma negli anni Ottanta, sia nella legislazione (è del 1985 la già citata legge Galasso « che mira alla conservazione paesaggistico-ambientale di tutto il territorio nazionale visto come complesso coordinato di elementi » (M. IMMORDINO, 12, 315), come nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale (C. Cost. 21 dicembre 1985, n. 359, FI, 1986, I).

In tempi più recenti, la Corte costituzionale (C. Cost. 27 luglio 2000, n. 378, RG ED, 2000, I, 991) ha ancora una volta affermato che ai sensi dell'art. 9 Cost. la tutela del paesaggio è assunta come « espressione di un principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo ».

Al fine anche di meglio definire i rapporti di competenza tra lo Stato e le regioni, la giurisprudenza costituzionale, inaugura sempre negli anni Ottanta, il filone delle pronunce sul paesaggio come « valore » da tutelare. In particolare, in presenza di interventi statali che, alla luce anche di un quadro costituzionale non chiaro, derogano alla ripartizione costituzionale delle competenze secondo una linea di riaccantonamento di attribuzioni in capo allo Stato, il Giudice delle leggi, per dichiararne la legittimità, fa appello allo « straordinario rilievo » e alla « primarietà » del valore paesaggistico. Ne sono testimonianza la sentenza 27 giugno 1986, n. 151 (C. Cost. 27 giugno 1986, n. 151, RGU, 1987, 5, con nota di M. IMMORDINO, 11), ove la Corte afferma che la tutela del paesaggio è « valore primario, insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro » (sui rapporti tra Stato e regioni alla luce delle sentenze della Corte costituzionale sulla l. n. 431/1985, V. ONIDA, 8, 350; P. URBANI, 10, 59).

Nella citata sentenza n. 367/2007, la Corte precisa che il paesaggio è tutelato dalla Costituzione (art. 9) come « valore primario e assoluto », richiamando la sentenza n. 161/1987, in cui per definire l'ambiente inteso come valore, si adoperava l'endiadi « primario e assoluto ». Con ciò la Corte sembra ribadire e con più forza la superiorità del valore paesaggistico, che è espressione di interessi spirituali e culturali, su interessi, come quelli economici, che non rientrano nel catalogo dei valori costituzionali primari. La configurazione della tutela del paesaggio come valore oltre che primario anche assoluto consente alla Corte di chiarire anche il problema della dimensione della competenza esclusiva statale in ordine alla tutela paesaggistico-ambientale. Attraverso, infatti, la giurisprudenza sulla trasversalità della tutela dell'ambiente (C. Cost. 20 marzo 2003, n. 96, G COST, 2003, 2; C. Cost. 7 ottobre 2003, n. 307, FA CDS, 2003, 2791) la Corte aveva delimitato la potestà esclusiva statale alla « fissazione di standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale », circoscrivendola ai profili che rispondono ad esigenze unitarie, riconoscendo anche l'esistenza di uno spazio per interventi legislativi regionali, non solo « indiretti », che comprenderebbero, cioè, le materie affini o limitrofe rispetto alla materia paesaggio, ma anche « diretti », in forza di una competenza regionale « propriamente ambientale » che spetterebbe alle regioni alla luce della tutela dell'ambiente come valore costituzionale. In questa prospettiva, alla esclusività della potestà legislativa statale veniva riconosciuta una funzione per così dire « debole », superata dalla più volte citata sentenza n. 367 del 2007 ove la Corte sembra volere dare un contenuto più pregnante ed incisivo alla tutela paesaggistico-ambientale e dunque alla potestà legislativa statale, che assume così una dimensione « forte », oggi confermata dal rafforzamento di attribuzioni in capo allo Stato ad opera del d.lg. n. 63/2008 che ha segnato un'inversione rispetto all'indirizzo fatto proprio dal Codice, caratterizzato da un riconoscimento di un ruolo centrale delle regioni nella tutela del paesaggio (P. MARZARO, 33, 7; S. AMOROSINO, 29, 101).

**3. La nozione giuridica di paesaggio.** Occorre adesso verificare in che misura l'odierno art. 131 ha recepito l'evoluzione normativa e il dibattito giurisprudenziale e dottrinale che si è tentato sinora di tracciare, sia pure per grandi linee (in dottrina si veda P. CARPENTIERI, 23, 841; S. CIVITARESE MATTEUCCI, 24, 507; G. MASTRODONATO, 20; D. SANDRONI, 21).

Il precedente t.u. del 1999, come già osservato, individuava tra i beni ambientali di cui all'art. 138 i beni sottoposti a vincolo paesistico secondo la legge del 1939 e quelli assoggettati al vincolo paesistico dalla legge Galasso. Mancava una esplicita definizione di paesaggio, ma era percepibile la volontà del legislatore di accogliere l'idea presente in Costituzione, e positivizzata nella l. n. 431/1985, della dimensione culturale del paesaggio che ne consente la sua inclusione nel patrimonio culturale della nazione. Tuttavia era altresì evidente la confusione terminologica tra beni paesaggistici e beni ambientali.

L'odierno Codice fa chiarezza di tutto ciò.

L'art. 131 apre la Parte Terza del Codice, interamente dedicata ai beni paesaggistici, riprendendo la partizione compiuta nel precedente art. 2, ai sensi del quale « il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici » (cfr. commento *sub* art. 2).

La simmetria con l'art. 9 Cost. è evidente: è venuta meno l'«endiadi unitaria» tra beni paesaggistici e beni ambientali; mentre è più marcata, anche e soprattutto per effetto del citato art. 2, la concezione del paesaggio come patrimonio culturale, nel pieno rispetto dell'art. 9 Cost. (la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»).

La vera novità è la definizione giuridica del paesaggio. Nella originaria formulazione dell'articolo in commento era possibile cogliere almeno due elementi di rilievo.

In primo luogo, il paesaggio era inteso come la sintesi del rapporto tra uomo e natura, una combinazione felice tra gli elementi della natura, «la storia umana e le reciproche interrelazioni» capace di caratterizzare intere «parti» del territorio. Sotto il profilo normativo, il riferimento alla Convenzione europea del 2000 è evidente, anche perché proprio la Convenzione costituisce il primo tentativo di positivizzazione della nozione giuridica di paesaggio (G. CARTEI, 26, *passim*).

La differenza che tuttavia si può cogliere tra i due testi normativi consiste nel fatto che nella Convenzione europea c'è la volontà esplicita di ricomprendere nel paesaggio l'intero territorio, poiché, ai sensi dell'art. 2, essa «concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati», in quanto tutti espressione di una interrelazione tra uomo e natura (art. 2 Convenzione europea sul paesaggio; cfr. P. CARPENTIERI, 19, 387); l'art. 131 del Codice, invece, affermava che il paesaggio, inteso come patrimonio culturale che la Repubblica deve tutelare, è il frutto di una interrelazione tra uomo e natura capace di caratterizzare delle porzioni del territorio.

Ai fini della definizione normativa, il paesaggio non coincide con *tutto* il territorio, ma è soltanto una *parte* di esso. Quella parte in cui la combinazione tra uomo e natura si lega anche con il patrimonio storico, con la storia umana, per modo che il paesaggio rientri nel più ampio *genus* del nostro patrimonio culturale.

La soluzione prescelta dal legislatore sembra individuare una posizione intermedia tra le diverse posizioni espresse in passato dalla dottrina, in particolare tra la concezione estetica del paesaggio (A.M. SANDULLI, 1, 70), estremamente restrittiva e già da tempo superata; e quella ad essa contrapposta, per la quale il paesaggio è la forma del territorio, di tutto il territorio, ove l'uomo sviluppa la propria esistenza (A. PREDIERI, 5, 503). D'altra parte la nozione normativa di paesaggio non può coincidere con quella lessicale, poiché compito del legislatore è quello di individuare le linee di indirizzo capaci di orientare l'azione amministrativa (P. CARPENTIERI, 19, 395), secondo quel rapporto di strumentalità della legge rispetto all'agire delle pubbliche amministrazioni, tale per cui il legislatore *prevede*, l'amministrazione *provvede*.

Il secondo elemento di rilievo che si può scorgere nella prima stesura norma in commento risiede nell'abbandono della nozione di bene ambientale, ma nel senso che tale nozione deve intendersi confluita nella definizione di paesaggio.

Nella ricostruzione svolta dalla dottrina, è distinguibile la posizione di chi ha inteso sottolineare la differenza tra le due nozioni, nel senso che il paesaggio costituisce «la componente estetico-culturale» dell'ambiente, rimarcando la qualificazione costituzionale del paesaggio come valore (M. IMMORDINO, 14, 573); rispetto alla lettura che tende a far confluire nella nozione di ambiente una pluralità di aspetti giuridici, e cioè il paesaggio, come patrimonio culturale, l'ambiente in senso stretto, come ecosistema, e l'urbanistica (M.S. GIANNINI, 3, 15). Più di recente s'è osservato che il bene ambientale deve intendersi come «componente strutturale del paesaggio» (S. AMOROSINO, 15, 435); ovvero, i beni ambientali sono stati definiti come «beni culturali che interessano vaste porzioni del territorio nazionale» (S. CIVITARESE MATTEUCCI, 18, 235). Secondo la nota pronuncia della Corte costituzionale ambiente e paesaggio costituiscono una «endiadi unitaria», le cui forme di tutela trovano entrambe fondamento nell'art. 9 Cost. (C. Cost. 27 luglio 2000, n. 378). Il legislatore del Codice ha rinunciato alla distinzione sul piano giuridico, nel senso che ha espresso una netta preferenza per il paesaggio inteso come patrimonio culturale, la cui disciplina viene accostata a quella dei beni culturali. Non c'è differenza tra bene paesaggistico e bene ambientale, sul piano della definizione normativa.

Rimane comunque ferma la distinzione in punto di fatto tra paesaggio e ambiente, posto che il paesaggio rileva sotto il profilo della conformazione geografica del territorio; mentre l'ambiente va considerato con riguardo alla tutela del suolo, dell'acqua e dell'aria (P. CARPENTIERI, 19, 390). Ed è in tale ultima accezione che la tutela dell'ambiente trova fondamento nell'art. 32 Cost. (come diritto alla salute e ad un ambiente salubre, N. ASSINI, G. CORDINI, 22, 183; in giurisprudenza, cfr. C. Cost. 21 aprile 2005, n. 161, FA CDS, 2005, 984).

Le osservazioni sinora svolte devono, tuttavia, misurarsi con il nuovo testo dell'art. 131, che è stato interamente riscritto dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lg. n. 63/2008.

La nozione giuridica del paesaggio si articola oggi nei primi due commi dell'art. 131, secondo cui il paesaggio non è più *parte* del territorio, ma è il territorio «espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». Ma la più importante novità consiste nel fatto che è venuta meno la previsione secondo cui il paesaggio è tutelato in quanto espressione di valori che siano «manifestazioni identitarie percepibili», facendosi adesso riferimento «a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali». Se da un lato la norma richiama espressamente l'art. 9 Cost. e i valori culturali da esso tutelati, dall'altro lato la dottrina ha manifestato qualche perplessità circa la scelta legislativa di cancellare l'importanza del paesaggio come manifestazione identitaria percepibile dalla comunità (C. MARZUOLI, 28, 4). Nel senso che paesaggio non sarebbe più ciò che è percepito come tale dalla comunità che con il paesaggio medesimo si relaziona e interagisce, secondo anche quanto previsto dalla Convenzione europea (in tema G. SCIULLO, 31); ma il carattere identitario del paesaggio è rimesso «per intero all'opera dei soli politici o dei soli tecnici, o di entrambi, e non più anche al sentire consolidato di una popolazione come parametro fondamentale» (C. MARZUOLI, 28, 4).

La norma cioè ammette che la tutela del paesaggio passi attraverso una definizione degli aspetti e dei caratteri « che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali », definizione che spetta alla politica compiere. E, tuttavia, come correttamente osservato, la nuova formulazione normativa si presta ad una duplice interpretazione: o è paesaggio l'insieme di quei valori culturali di una porzione di territorio idonei ad esprimere l'identità nazionale dello stesso; ovvero, al contrario, è paesaggio solo quella parte di territorio capace di esprimere un'identità nazionale attraverso taluni valori culturali, come se ci fossero valori culturali incapaci di esprimere un'identità nazionale, che non meritano tutela (C. MARZUOLI, 28, *passim*). Proprio per evitare il rischio di una interpretazione così restrittiva, pare più opportuno mantenere la definizione originaria di paesaggio, come sintesi di una interrelazione tra l'uomo e la natura, capace di esprimere valori culturali, che rappresentano l'identità nazionale.

**4. La tutela e la valorizzazione del paesaggio.** I successivi commi dell'art. 131 presentano anch'essi novità rilevanti.

Originariamente, la norma si occupava della tutela e della valorizzazione del paesaggio, funzionalizzando le stesse alla « salvaguardia dei valori » che il paesaggio esprime, unicamente al secondo e ultimo comma dello stesso art. 131.

C'era, dunque, in questa formulazione la volontà di recepire l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, del paesaggio come valore primario dell'ordinamento (C. Cost. 27 giugno 1986, n. 151, RG ED, 1986, 701), e segnatamente il valore estetico-culturale espresso dal territorio, nel rispetto del principio di cui all'art. 9 Cost. Il valore del paesaggio costituiva l'interesse generale al quale collegare e finalizzare l'azione di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici.

Nella scelta dei termini, tutela e valorizzazione, è indubbio il riferimento all'art. 117 Cost., ai sensi del quale « la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali » è attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato (comma 2); mentre « la valorizzazione dei beni culturali e ambientali » viene assegnata alla potestà legislativa concorrente delle regioni (comma 3) (sull'argomento si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, 18, 235; M. CECCHETTI, 17, 312). Così come è indubbio che a sua volta il legislatore costituzionale ha mutuato i due termini dal d.lg. n. 112/1998 (G. CORSO, 25, 68).

Quanto alla terminologia utilizzata nella norma costituzionale, che si occupa di ambiente e beni culturali da una parte (comma 2) e beni culturali e ambientali dall'altra (comma 3), deve ritenersi che la formulazione utilizzata dal legislatore costituzionale risenta della scelta terminologica compiuta a suo tempo dal legislatore del t.u. del 1999; mentre è evidente che oggi, lo stesso art. 117 va letto nel senso che la potestà esclusiva dello Stato concerne la tutela del paesaggio, dell'ambiente come ecosistema e dei beni culturali; laddove invece le regioni hanno potestà concorrente in materia di valorizzazione di beni culturali e paesaggistici.

Sicché, ancora una volta, la nozione di « paesaggio » ha assorbito quella di bene ambientale, superando l'endiadi unitaria tra bene ambientale e bene paesaggistico; non anche quella di ambiente come ecosistema, che rimane una nozione giuridicamente e concettualmente distinta (P. CARPENTIERI, 23, 844).

Quanto alla distinzione tra l'attività di tutela e quella di valorizzazione del paesaggio, la dottrina ha ricondotto la tutela nell'ambito dell'attività statica di conservazione e cura dei beni (M. IMMORDINO, 14, 573); mentre la valorizzazione presuppone una « salvaguardia attiva » del paesaggio (S. AMOROSINO, 15, 448), che si traduce ad esempio nella predisposizione dei piani paesaggistici (art. 143).

Tuttavia, mentre con riguardo ai beni culturali, il Codice distingue tra l'attività di tutela e l'attività (di fruizione e) di valorizzazione, dedicando ad esse rispettivamente il Titolo I e il Titolo II della Parte Seconda; con riferimento ai beni paesaggistici si ha il Titolo I della Parte Terza dedicato cumulativamente alle due funzioni, senza ulteriori specificazioni. È d'obbligo, pertanto, il rinvio agli artt. 3 e 6 contenuti tra le disposizioni generali per ricavare una nozione comune di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, nel quale rientra il paesaggio. Se ne deduce che la tutela è prevalentemente attività « conoscitiva », funzionale all'individuazione dei beni che fanno parte del patrimonio culturale, alla loro « protezione e conservazione » (art. 3). Mentre la valorizzazione implica l'esercizio di funzioni e lo svolgimento di attività « dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale », al fine di « assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso » (art. 6).

La nuova formulazione dell'art. 131 chiarisce ulteriormente il significato della funzione di tutela del paesaggio nel tentativo di distinguerla dalla funzione di valorizzazione.

Anzitutto, il comma 3 ribadisce l'orientamento consolidato della Corte costituzionale, cui prima s'è fatto cenno, assegnando la tutela del paesaggio alla potestà esclusiva dello Stato. Il quarto comma ne individua i contenuti, precisando che la tutela è volta a riconoscere, salvaguardare e, se necessario, recuperare i valori culturali che il paesaggio esprime. Apparentemente sembra rimanere estranea a tale nozione la funzione di conservazione del paesaggio, volta, secondo la Corte Costituzionale, ad individuare il bene paesaggio, in quanto bene « portatore di valore » (M. IMMORDINO, 27, *passim*). Tale funzione, nell'orientamento della Consulta, costituisce un presupposto della funzione di tutela, che è rimessa alla potestà esclusiva dello Stato. Invece, secondo la lettera del nuovo art. 131, la funzione di conservazione, pur se annoverata tra i contenuti della tutela del paesaggio, non è presupposto della stessa tutela e in quanto tale assegnata alla potestà esclusiva dello Stato, ma è intesa come funzione amministrativa, assegnata a tutti quei soggetti (Stato, regioni, enti territoriali e altri enti pubblici) che a qualunque titolo intervengono nel territorio e che sono tenuti ad assicurare la conservazione del paesaggio e dei suoi aspetti e caratteri peculiari. Tuttavia, se la tutela del paesaggio consiste nel « riconoscere » i valori culturali che il paesaggio esprime, in tale nozione si può includere la nozione di « conservazione »

come formulata dalla Corte Costituzionale (C. Cost. n. 367/2007, cit.), intesa anche come « individuazione » del bene paesaggistico.

Il quinto comma dell'art. 131 riprende in parte il precedente art. 6, secondo cui la valorizzazione consiste « nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso », e definisce i contenuti della funzione di valorizzazione.

Più che di novità si tratta di conferme. La valorizzazione del paesaggio è finalizzata alla promozione dello sviluppo della cultura, a conferma della previsione costituzionale (art. 9) che salda tutela del paesaggio e sviluppo della cultura, intesa come imprescindibile condizione evolutiva della società civile. D'altra parte lo stesso art. 9 Cost. si colloca nel quadro dei valori personalistici e sociali di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, della Costituzione. In quest'ottica la conservazione e valorizzazione di un bene comune qual è il paesaggio ne consente la piena fruizione al fine di realizzare ed elevare le attitudini della persona.

Quanto ai contenuti, trattasi di una funzione « poliforme » (S. AMOROSINO, 33, *passim*), che si articola in una pluralità di attività individuate dal legislatore, ma la cui elencazione non può considerarsi esaustiva, consistenti, da un lato, nella « conoscenza, informazione, formazione » e « fruizione del paesaggio », dall'altro, nella « riqualificazione » nonché, « ove possibile, nella realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati ». Interventi, dunque, destinati a garantire sia l'uso culturale ed economico delle aree d'interesse paesaggistico, sia il loro recupero e il loro miglioramento, sino alla creazione di nuovi paesaggi espressivi di valori culturali e dell'identità nazionale.

Se la tutela del paesaggio è rimessa alla potestà esclusiva dello Stato e la sua valorizzazione compete invece alle regioni, l'art. 131, nel rispetto delle riparto tra funzioni legislative (art. 117 Cost.) e funzioni amministrative (art. 118 Cost.), prescrive che ciascuna amministrazione pubblica che a vario titolo interviene sul territorio debba conformare la propria attività « ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche di realizzazione di nuovi valori paesaggistici », anche al fine di assicurare la qualità e la sostenibilità degli interventi da attuare. Le funzioni amministrative che, nel rispetto del principio di sussidiarietà (S. AMOROSINO, 32, *passim*), comportano un intervento sul territorio devono essere preordinate alla valorizzazione del bene paesaggio, nella duplice accezione che s'è prospettata.

Infine, il legislatore ha precisato, anche qui recuperando un consolidato orientamento di dottrina e giurisprudenza, che « la valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela ». La funzione di valorizzazione del bene paesaggio è cioè strumentale alla funzione della tutela. Tale strumentalità si coniuga con il riparto di competenze legislative che, come detto, comporta che lo Stato esercita la potestà esclusiva in materia di tutela del paesaggio, mentre le regioni svolgono la funzione di valorizzazione, che ai sensi dell'art. 6 del Codice.