

Giuseppe Rigobello

Codice materia: IUS/21 Diritto pubblico comparato

**Pluralità di interessi e trasformazioni dei territori.  
Un approccio di diritto comparato a paesaggio, clima e biodiversità**

L'evoluzione della dimensione giuridica della nozione di "paesaggio" è di estremo interesse per lo studio del rapporto tra l'azione e gli interventi umani e il territorio entro cui tali attività sono localizzate. Nell'ordinamento italiano il paesaggio trova esplicito riconoscimento nel testo costituzionale fin dai principi fondamentali. Nell'articolo 9 si fa infatti riferimento al «paesaggio e [al] patrimonio storico e artistico della Nazione». La portata di tale norma va ben oltre il semplice dato letterale: è stato infatti riconosciuto in tale disposizione – in combinato disposto con l'art. 32 Cost. relativo al diritto alla salute – un primo embrione della tutela dell'ambiente, prima che tale esigenza trovasse esplicito riconoscimento costituzionale in un primo momento con la riforma del Titolo V e, successivamente, con la recente legge costituzionale n. 1/2022. Quest'ultimo intervento, oltre a nominare nel medesimo art. 9, c. 2, "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi", introduce significativamente la tutela di tali interessi come limite alla libera iniziativa economica privata, a norma del novellato art. 41, c. 3, Cost.. Si arriva così, anche per mezzo del concetto di paesaggio, alla creazione di un valore, rappresentato all'interno del testo costituzionale, relativo alle interazioni dialettiche tra un territorio, nella sua dimensione naturale, e la comunità che lo abita.

In termini costituzionalistici, il contenuto della nozione di paesaggio non è univoco ed è andato incontro a notevoli mutamenti. Ancora oggi, la sua definizione si presenta come «nozione aperta, il cui contenuto viene dato da teorici di altre discipline» (M.S. Giannini). Già alla nascita, la tutela del paesaggio faceva riferimento sia alla sua dimensione puramente naturale, sia all'interazione uomo – natura, evidenziandone primariamente il valore culturale, con l'obiettivo «di preservare la memoria comune della Nazione» (G.C. Feroni, 2021): è questa l'impostazione data alle prime fondamentali norme che hanno introdotto nell'ordinamento italiano una prima forma di tutela del paesaggio (si tratta delle leggi n. 778/1922 e n. 1497/1939). L'oggetto di tale tutela rimane però ancorato all'idea di "bellezze naturali". La nozione di paesaggio inizia ad essere declinata in senso più ampio grazie ad alcuni interventi della dottrina: fondamentale in questo senso è il contributo di Predieri, che parla di tutela del paesaggio come «intervento umano che operi nel divenire del paesaggio» stesso (Predieri). Più recentemente, la Convenzione Europea del Paesaggio (2000) si distacca dalla caratterizzazione culturale – identitaria, per abbracciare una nozione più ampia, comprendente qualunque «forma del territorio o ambiente», «il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (Convenzione Europea del Paesaggio, art. 1). A ciò va aggiunta la Convenzione di Faro (2005) che ricomprende nel suo oggetto di tutela, il patrimonio culturale, anche «tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi» (Convenzione di Faro sul patrimonio culturale, 2005 art. 2 lett. a), introducendo una terza sfumatura attraverso cui è possibile intendere il territorio. Da ultimo, il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, pur definendo il paesaggio come "il territorio espressivo di identità. il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle

loro interrelazioni" (art. 131), rimane però, per quanto riguarda gli aspetti più pratici, ancora impostato non sulla citata definizione di paesaggio "diffuso", ma sulla nozione di "bene paesaggistico" (G. F. Cartei).

Percorsi analoghi a quello italiano sono riscontrabili in altre esperienze europee, seppure attraverso forme del tutto eterogenee. La Spagna, per esempio, non menziona in Costituzione il tema della protezione del paesaggio, ma vi si possono trovare ampi riferimenti sia alla tutela dell'ambiente, sia alla promozione culturale. Tale impostazione si riflette in una «corposa legislazione in tema di paesaggio culturale» (Feroni 2021), già a partire dalla *Ley de Patrimonio histórico Español* (1985). È altrettanto forte l'impostazione culturale - identitaria nell'ordinamento tedesco, sia nella norma costituzionale (art. 74/2 GG), sia nella *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege*, la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio. Di ancor più interesse può essere l'esempio francese: anche in tale ordinamento l'evoluzione del paesaggio come bene oggetto di tutela può essere ricostruita seguendo il susseguirsi della disciplina legislativa in materia, a partire dalla Loi du 2 mai 1930, che per prima pone il problema della "protection du patrimoine naturel", tema affrontato da una prospettiva che si è detta "réductrice et conservatrice" (A. Rousso). Si tratta di una visione che inizia ad essere messa in discussione nell'ordinamento francese già dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, con le leggi sulla tutela delle montagne e dei litorali (rispettivamente del 1985 e del 1986) e poi finalmente, nel 1993, con la "Loi sur la protection e la mise en valeur des paysages" che declina il paesaggio come realtà non solamente naturale, ma essenzialmente sociale, storica ed economica (A. Rousso), andando ad esplicitare lo stretto rapporto nella definizione dell'oggetto di tutela dell'integrazione della dimensione naturale con l'azione umana.

Principale elemento comune tra gli ordinamenti europei è la citata Convenzione Europea del Paesaggio. Proprio muovendo da questo punto, G. C. Feroni propone una comparazione non di tipo orizzontale, ma verticale, «nell'ambito della quale, la Convenzione viene a rappresentare, essa stessa, parametro di comparazione degli ordinamenti compulsati» (G. C. Feroni, 2021), operando come *tertium comparationis*. È possibile dunque osservare come le diverse nozioni di paesaggio trovano operatività nei diversi sistemi costituzionali. Ciò consente di interrogarci sulle modalità attraverso le quali l'uomo plasma giuridicamente la propria relazione con il territorio in cui vive.

Le relazioni tra il territorio e le comunità che lo abitano assumono dunque una posizione rilevante nella nozione di paesaggio, per come intensa dalla Convenzione. A tal proposito deve essere evidenziato come sia divenuta centrale l'applicazione della nozione di "integrazione" nella dimensione giuridica del paesaggio, anche in relazione alle politiche di pianificazione del territorio. «L'integrazione preme per una riflessione più ampia sull'operatività, nell'ambito dei territori, dei principi della Convenzione. Tale operatività si realizza nella composizione degli interessi di cui sono portatrici le comunità locali» (M. Nicolini).

Seguendo tale prospettiva, ci si propone di studiare il paesaggio e la sua proiezione in senso giuridico come luogo in cui insistono tutta una serie di interessi contrapposti, provenienti dalle comunità che abitano quello specifico territorio. In termini giuridici, il paesaggio è pertanto una «parte del territorio», 'percepito' come tale dalle comunità, che contribuiscono costantemente a ricrearlo. Si è così parlato di *territorialità del paesaggio*, che integra la politicità degli enti di governo esponentziali delle comunità locali e titolari di competenze per la gestione, cura e

protezione, *nei territori*, dello stesso bene paesaggio. In tal modo, la nozione di paesaggio è in grado di restituire un forte pluralismo, derivante dalla pluralità di interessi in gioco (privati o collettivi, costituzionalmente tutelati o meno) ai rapporti tra il diritto e la realtà naturale, troppe volte filtrati attraverso le lenti degli assetti proprietari, semplificatori di tutta una serie di relazioni sia giuridiche che extragiuridiche (naturali soprattutto).

Ma il pluralismo è anche degli enti territoriali che tali interessi sono chiamati a curare. Gli interessi richiamati sono qualificati *interessi territorialmente allocati*: la «fisionomia dell'ente» che li integra cerca di proiettarsi «senza margini di incongruenza nella dimensione territoriale, così da integrare i differenti elementi costitutivi ... in un'unità politicamente efficiente» (M. Pedrazza Gorlero). Nel territorio interagiscono comunità e risorse territoriali alla ricerca di una «cornice spaziale comune in cui si svolgono ed intrecciano attività sociali ed economiche gravitanti attorno a uno o più centri condivisi di coordinamento» (L. Lanzoni).

A livello costituzionale le politiche ambientali, urbanistiche, agricole ecc. che possono incidere sul paesaggio sono di competenza, normativa e amministrativa, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, enti esponenti delle comunità – dunque, anche degli interessi territoriali – da integrare alla luce della Convenzione. L'intreccio delle politiche che insistono sul paesaggio si traduce, in termini giuridici, in intreccio di competenze tra enti territoriali e piani di governance differenti. Si tratta di una complessità di cui è possibile trovare ampia traccia nella giurisprudenza: proprio in tema di paesaggio i giudici costituzionali sono stati più volte chiamati a porre ordine e comporre i numerosi conflitti di competenze che la pluralità di interessi e oggetti di tutela in gioco produce inevitabilmente. Più che l'aspetto puramente amministrativistico, quanto appare più interessante è proprio il ruolo della giurisprudenza costituzionale nel definire la più immediata manifestazione della sovranità, quella che interviene sulla materialità di un territorio.

Nel prendere in considerazione l'incrocio di politiche e competenze che definiscono l'approccio giuridico al territorio, una prospettiva di diritto comparato consente di mettere meglio in luce le complesse relazioni che si vengono a creare. Possono dunque essere presi in considerazione, oltre all'ordinamento italiano, ancora una volta i casi di Spagna, Germania e Francia. Si tratta di ordinamenti entro cui, seppur in seconda modalità differenti, è valorizzato il ruolo degli enti locali e che presentano un'interessante dialettica tra potere centrale e istituzioni maggiormente prossime ai territori, in termini di riparto e integrazione di competenze. Si tratta di questioni che negli ordinamenti presi in considerazione, come del resto anche in quello italiano, hanno suscitato un vivace dibattito, mettendo in contrapposizione le esigenze di tutela unitaria, garantite dall'intervento statale, con la spinta decentralizzatrice proveniente dagli enti locali, portatori degli interessi e delle conoscenze che una comunità ha sul territorio che abita e che contribuisce a plasmare.

Entro questo quadro deve poi essere evidenziato il ruolo di strumento di integrazione rivestito dagli Osservatori. Digni di menzione sono in particolare gli Osservatori regionali di Veneto ed Emilia Romagna, l'Osservatorio del Paisatge de Catalunya e l'Osservatorio del Paisaje de Canarias. Tali soggetti risultano di particolare interesse per la loro funzione di coordinamento e condivisione della governance del territorio, rappresentando al proprio interno non solo rappresentanti degli enti locali, ma anche dei diversi «gruppi espressivi degli interessi territorialmente allocati» (M. Nicolini).

Tra gli interessi che si riflettono nell'evoluzione del paesaggio, che devono dunque essere integrati nella pianificazione del territorio, hanno assunto negli ultimi decenni una posizione sempre più rilevante quelli derivanti dall'esigenza di tutela del sistema climatico e della biodiversità. A differenza dell'ambiente, strettamente correlato ad una specifica realtà naturale, i concetti di clima e biodiversità possono essere compresi unicamente in riferimento ad una dimensione globale. Il clima non riguarda i dati meteorologici di una particolare località, ma le relazioni complessive tra atmosfera, biosfera, criosfera e litosfera; la biodiversità è definita come la varietà e la variabilità degli organismi viventi e dei sistemi ecologici in cui essi vivono (Convenzione ONU sulla diversità biologica, 1992, art. 1).

Stante tale portata necessariamente globale, la tutela del clima e della biodiversità deve essere poi calata sul piano locale, andando così ad intersecare la nozione di paesaggio. Si pensi alla rilevanza che hanno sia sul sistema climatico, sia sulla perdita di biodiversità, mutamenti del territorio come la deforestazione o la perdita di suolo. Da un'altra prospettiva, anche le azioni positive di adattamento ai cambiamenti climatici o tutela di un particolare ecosistema costituiscono azioni che hanno un impatto sul paesaggio. Se il paesaggio è definito secondo la sua declinazione in forma dinamica, come risultante delle relazioni tra fattori umani e naturali, allora l'incontro con i problemi del clima e della biodiversità non è solamente il confronto tra esigenze di tutela diverse ma connesse tra loro. Al contrario le attività umane che hanno un riflesso sul clima e sulla biodiversità, in quanto misura dei rapporti tra uomo e realtà naturale, sono a tutti gli effetti elementi costitutivi del paesaggio e come tali devono essere presi in considerazione.

La composizione (quando non una vera e propria contrapposizione) tra esigenze di tutela del paesaggio e del sistema climatico è ancora una volta terreno su cui, in particolare nell'ordinamento italiano, il giudice anche costituzionale è chiamato ad intervenire. La già citata riforma costituzionale 1/2022 comporta poi un nuovo approccio alla questione di cui è bene indagare le ricadute teoriche e pratiche: in assenza di esplicito riferimento, almeno tra i principi fondamentali della Costituzione, della tutela del clima e della biodiversità, tali interessi, come già evidenziato, erano desunti dalla tutela del paesaggio. Con il novellato art. 9 i primi assumono una posizione autonoma dal secondo, facendo venire meno la radice esplicitamente comune delle due esigenze di tutele, ponendole su un piano, anche dal punto di vista letterale, contrapposto.

La nozione di paesaggio è in grado, dunque, di "localizzare" i problemi del clima e della biodiversità, senza far perdere la loro dimensione globale, integrandoli nelle complesse relazioni presenti in un dato territorio. Questa prospettiva consente di valorizzare l'apporto che le diverse comunità possono dare in merito alla tutela del clima e della biodiversità. Come si è detto, la gestione plurale del paesaggio ha prodotto una grande varietà di strumenti giuridici, in un'ottica di decentramento, valorizzazione degli enti locali e partecipazione di privati e comunità organizzate. Si tratta dunque di andare ad osservare se gli strumenti giuridici di pianificazione del territorio siano in grado di conferire la propria impronta pluralistica anche alla governance del clima e della biodiversità, una volta che tali esigenze siano riconosciute come integrate nella nozione di paesaggio.

In conclusione, il progetto di ricerca che si viene qui a presentare può essere riassunto schematicamente attraverso tre parti fondamentali. Si tratta in un primo momento di ricostruire l'evoluzione del concetto di paesaggio, nel passaggio dalla concezione, tipicamente novecentesca,

culturale – identitaria, alla più ampia nozione proposta dalla Convenzione Europea del Paesaggio e la successiva declinazione di tale impostazione nella legislazione nazionale successiva.

In secondo luogo si propone di ricostruire e mappare i diversi piani di competenze che insistono su un territorio, proprio alla luce delle esigenze poste dalla Convenzione, evidenziando il ruolo del diritto di composizione dei diversi interessi e dei conflitti che sono essi stessi gli elementi sociali, culturali ed economici che materialmente determinano l'evoluzione di un paesaggio.

Infine, tra i tanti interessi da comporre, un ruolo di primo piano deve essere dato alla tutela del sistema climatico e della biodiversità, tanto collaterali e allo stesso tempo spesso configgenti con la tutela del paesaggio, che oggi più che mai hanno assunto un ruolo attivo nell'evoluzione del paesaggio stesso.

L'approccio attraverso cui sviluppare le tre linee di ricerca deve essere necessariamente comparatistico e interdisciplinare. Pur partendo da un focus riguardante l'ordinamento italiano, gli strumenti della comparazione consentono un fruttuoso confronto con esperienze per certi versi simili ma anche differenti di altri ordinamenti, evidenziando i percorsi comuni ma anche le diverse soluzioni apportate ad una materia che ha risvolti tanto locali, quanto globali. L'interdisciplinarietà è infine resa necessaria dai fondamentali contributi che altri saperi hanno apportato all'analisi giuridica del bene paesaggio. Dall'architettura alla storia dell'arte (si pensi ad esempio ai contributi di Salvatore Settis e Tomaso Montanari), fino alle scienze naturali e forestali: il diritto è oggi richiamato alla sua dimensione promiscua, aperto al confronto con i più diversi ambiti della conoscenza.

## Bibliografia

A. Areddu, *La tutela dei beni culturali immateriali. Spunti dalla legislazione Spagnola*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2016.

P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti Supreme e salute*, 2, 2019.

A. Cardone, *Territorio e ambiente: la dimensione fisica dell'ordinamento nella prospettiva delle trasformazioni della forma di Stato*, (in C. Panzera – A. Rauti) *Attualità di diritto pubblico*, vol. 1, Napoli, Editoriale Scientifica.

G. F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione Europea: un raffronto*, Aedon, 2008.

A. Di Martino, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *AIC*, 3, 2012.

G. C. Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi*, 8, 2019.

G. C. Feroni, *La dimensione culturale – identitaria di paesaggio. Uno sguardo giuridico comparato*, (in M. Frank – M. P. Namer) *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000 – 2020). Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, Edizioni Ca Foscari, 2021.

M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, I.

R. J. Goldstein, *Putting Environmental Law on the Map: a spatial approach to environmental law using gis*, (in J. Holder – C. Harrison) *Law and Geography*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

E. Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

L. Lanzoni, *Il territorio tra diritto nazionale ed europeo. Contesto istituzionale e politiche di sviluppo regionale*, Napoli, 2013.

S. C. Lenski, *Urbanistica e paesaggio in Germania*, (in G. Cugurra – E. Ferrari – G. Pagliari) *Urbanistica e paesaggio*, Napoli, 2006.

P. Martinez, *Il paesaggio come oggetto di tutela in Spagna. Percorso normativo e processo formativo*, in *Il capitale culturale*, 15, 2017.

M. Nicolini, *Territori e paesaggio: l'integrazione attraverso gli Osservatori*, (in M. Frank – M. P. Namer) *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000 – 2020). Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, Edizioni Ca Foscari, 2021.

M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 123 della Costituzione*, I, *Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Padova 1979.

A. Predieri, Voce "Paesaggio", in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 31, Milano, Giuffrè, 1981.

J. Purdy, *The Politics of Nature: Climate Change, Environmental Law and Democracy*, in *The Yale Law Journal*, 2010.

P. Sands – J. Peel (a cura di), *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010.

G. Severini, *La tutela costituzionale del paesaggio*, (in S. Battini et al.) *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, UTET, 2013.

G. Severini, *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 1, 2019.

A. Rousso, *Le droit du paysage. Un nouveau droit pour une nouvelle politique*, in *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 26, 1995.