

ANDREA SIMONCINI*

Aspetti costituzionali nella pianificazione dell'agricoltura per la protezione del paesaggio

Lettura tenuta il 13 novembre 2008

I. PREMESSA

La Costituzione italiana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, compie quest'anno sessant'anni. Entra così nella sua piena maturità.

L'Italia del 1946-1948 era certamente diversa da quella di oggi. Un paese più giovane, più diviso politicamente, ma anche più idealista.

Una nazione con molti più agricoltori e certamente molti meno ambientalisti; più desiderosa di sviluppo economico che angosciata di come utilizzare il tempo libero; più desiderosa di economia reale che di finanza.

Una Costituzione nata in un contesto così diverso oggi svolge ancora la sua funzione "costitutiva"? Il passare del tempo e l'emersione di nuove domande sociali, economiche, l'evoluzione tecnica e culturale, come interagiscono con i valori costituzionali? Li hanno resi obsoleti e vecchi? Oppure quei valori continuano a svolgere una funzione di orientamento e di guida, sono ancora capaci di influire sullo sviluppo sociale economico del nostro paese?

Penso che nessuno possa dubitare che la Costituzione del '48 sia stata realmente decisiva per il radicamento della democrazia nel nostro paese. Un paese uscito sconfitto da una guerra mondiale e sfiancato da una lunga dittatura; in cui la contrapposizione politica, perlomeno fino agli anni '60 e alla affermazione del centrosinistra, era ancora fortissima e con toni più simili allo "scontro di civiltà" che a una discussione tra diversi indirizzi programmatici; in cui l'alternativa tra i partiti di ispirazione cristiana e quelli socialista era lo specchio una divisione geopolitica mondiale.

Dunque, se uno degli scopi fondamentali della Costituzione del '48 era quello

* *Università degli Studi di Firenze*

di acquisire tutti i partiti dell'arco parlamentare (dal Pci al Msi) alle regole della democrazia costituzionale e gettare le basi per l'alternanza politica al governo, questo scopo – possiamo dire oggi dopo sessant'anni – è stato raggiunto.

Certo, la realizzazione di questa finalità principale ha probabilmente oscurato l'altro grande obiettivo costituzionale che pur c'era: creare un sistema di governo efficiente e capace di decidere. Non è un caso, difatti, che, a partire dagli anni '90, si sia innescato un dibattito sempre più orientato a riformare la Costituzione; dibattito che ha prodotto numerose commissioni bicamerali di studio, una amplissima riforma effettuata nel 1999 e 2001 e un'altra tentata nel 2006 ma bocciata dal referendum popolare.

Ma per quanto riguarda il suo programma di trasformazione politica dell'Italia, la Costituzione è un "caso di successo".

Potremmo dire la stessa cosa dello sviluppo sociale ed economico che l'Italia ha avuto in questi sessant'anni?

La nostra Costituzione ha una parte dedicata all'economia e alla società. Come sottolineava negli anni '50 Piero Calamandrei, nella Costituzione c'era – oltre che un nuovo assetto politico e istituzionale – un progetto di trasformazione dell'economia e della società chiaramente rappresentato dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Ebbene, la Repubblica ha rimosso gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitavano *di fatto* la libertà? Quanto i valori posti nella Costituzione sono stati recepiti e sono divenuti valori viventi nello sviluppo sociale ed economico e quanto invece questo sviluppo ha seguito sue logiche che poi si sono "imposte" alla Costituzione stessa?

Queste domande, che sempre dovrebbe porsi un costituzionalista nei suoi studi, oggi sono particolarmente acute visto il tema che debbo affrontare.

L'argomento è, infatti, quello del rapporto tra la Costituzione italiana e due elementi fondamentali della realtà economico sociale al centro della secolare attività di studio e ricerca promossa dalla nostra Accademia: *l'agricoltura* e il *paesaggio* – come il prof. Scaramuzzi ha messo in evidenza in una prolusione torinese del 2003¹.

¹ F. SCARAMUZZI, *Agricoltura e paesaggio*, «Annali dell'Accademia di Agricoltura di Torino», CXLV, 2003.

Come è evoluta l'interpretazione della Costituzione in questi sessant'anni con riferimento a questi due concetti?

Il titolo della mia relazione, potremmo dire, è la fine della storia. Nel titolo, infatti, c'è già una scelta: l'agricoltura – o meglio la *pianificazione* della agricoltura – è considerata un *mezzo* per realizzare un fine: la protezione del paesaggio.

L'agricoltura è, dunque, un mezzo o, a sua volta, è un fine? La protezione del paesaggio è senza dubbio un fine costituzionale (Articolo 9), ma cosa dice la nostra Costituzione sull'attività agricola?

Come si pone un fine costituzionale rispetto ad altri fini che sempre la Costituzione ritiene meritevoli di tutela²?

E se l'agricoltura diviene un *mezzo* per realizzare uno scopo, fino a che punto è lecito regolarla, limitarla in vista di tale scopo?

Può questa funzionalizzazione giungere fino a una vera e propria “nazionalizzazione” dell'impresa agricola? Può trasformare un'attività *privata* in *pubblica*?

«A cosa somiglierà l'agricoltore del domani? Avrà ancora un ruolo produttivo o diventerà il dipendente di una collettività, con il compito di occuparsi degli ultimi spazi ancora verdi?», si chiedeva acutamente il prof. Franco Scaramuzzi inaugurando nel 2005 il 252° anno accademico dei Georgofili.

A ben riflettere tutte queste nostre domande ne evocano una ben più rilevante. Se l'agricoltura è un'attività economica – è il settore “primario” della economia nazionale – quanto si può limitare l'economia per realizzare fini pubblici?

E capite bene che questa domanda si pone oggi in maniera del tutto differente dopo l'ingresso nel sistema dell'Unione europea.

Il nostro piccolo tema, quindi, va considerato come la tessera di un mosaico ben più ampio che è quello del modello economico scelto dalla nostra Costituzione: un modello né liberista – senza intervento pubblico – né socialista – con lo stato pianificatore dell'economia – ma misto.

Le domande, dunque, sono tante e tutte di grande rilievo.

Certamente non potranno essere affrontate esaurientemente in questa sede.

Il mio compito sarà, più limitatamente, quello di indicare le coordinate fondamentali per dare risposta alle domande, provando così a evidenziare alcuni punti fermi che dovrebbero aiutare a collocare le questioni in una corretta prospettiva dal punto di vista del *diritto costituzionale*.

² Si pensi allo sviluppo dell'iniziativa economica – art. 41 – o alla tutela della proprietà – art. 42 –.

Cercherò, infatti, di dare risposte da *costituzionalista*. Non credo sia superflua quest'ultima precisazione perché è lo stesso oggetto della nostra indagine che si presta a differenti valutazioni.

Alla domanda “che rapporto c'è tra agricoltura e paesaggio” risponderebbero in maniera diversa (e probabilmente opposta) un *agronomo* o un *architetto urbanista*, uno *storico dell'agricoltura* o un responsabile *dell'ufficio pianificazione paesistica* di una provincia.

La soluzione che cercherò di delineare, perciò, è quella di chi studia il *diritto costituzionale*, cioè quella speciale parte del nostro ordinamento che deve svolgere la funzione di argine e limite alla azione della legge e della amministrazione. Nel diritto costituzionale, infatti, troviamo i valori fondamentali che la legislazione e l'amministrazione devono perseguire, lasciando ovviamente libero il gioco delle maggioranze politiche nella loro attuazione.

Non deve stupire, perciò, se la nostra Costituzione negli anni si è prestata a interpretazioni opposte, che hanno giustificato interventi legislativi di tipo collettivistico o, all'opposto, di tipo liberal-individualistico.

Lo scopo delle Costituzioni è quello di essere un *argine*; l'acqua che vi scorre dentro è prodotta dalla maggioranze politiche e che rappresentano la Costituzione *materiale* di un paese, per dirla con le parole di Mortati.

Certo, vi sono punti in cui l'argine è più stretto – e allora deve essere anche più alto – e vi sono punti dove all'inverso l'argine è più largo.

Nella storia, infine, arrivano momenti di svolta in cui l'argine deve fare bene la sua funzione, soprattutto quando una certa interpretazione politica potrebbe “tracimare” e prendere un'altra direzione; proprio in quelle occasioni c'è bisogno che l'argine tenga.

Sono due le coordinate fondamentali che cercherò di illustrare e sono dettate dal titolo stesso: il rapporto tra *costituzione e agricoltura* e quello tra *costituzione e paesaggio*.

2. COSTITUZIONE E AGRICOLTURA

Debbo dire che questa mi pare la parte più oscura e, forse, dimenticata del nostro argomento. Mentre negli ultimi anni tantissimi studiosi si sono soffermati sul rapporto tra Costituzione e paesaggio³, altrettanto non è

³ Per l'evoluzione del significato che ha assunto la tutela del paesaggio nella nostra Costituzione v. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, «Riv. Giur. edilizia», II, 1967, p. 69 e ss.; F. MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione*, in *Scritti in onore di*

accaduto per il rapporto tra la nostra Costituzione e l'agricoltura. Parlo ovviamente del contributo della dottrina costituzionalistica; molti professori di diritto agrario si sono occupati della novità costituzionale ma, appunto, in una prospettiva che è propria dei cultori del diritto agrario⁴.

C'è invece una parte relevantissima del dibattito costituyente dedicata all'agricoltura e pochi sanno che la nostra Costituzione è l'unica del suo tempo (del secondo dopoguerra) e tuttora nel panorama europeo occidentale, ad avere un articolo espressamente dedicato alla proprietà agricola⁵.

L'art. 44 della nostra Carta fondamentale recita:

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

2.1 *Storia dell'art. 44 Cost.*

Ripercorrerò rapidamente il dibattito che portò all'approvazione di questo articolo nell'Assemblea Costituente.

Di *agricoltura* si discute nell'Assemblea Costituente in due occasioni: nella III Sottocommissione che esamina i principi economico-sociali e nella II Sottocommissione che discute della forma dello stato e delle autonomie.

Costantino Mortati, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, III, Giuffrè, Milano, 1977, p. 804; M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici, «Riv. Trim. dir. Pubbl.», 1973, p. 15 e ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 503 e ss.; E. CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, «Le Regioni», 1984, p. 1183 e ss.; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996. Per gli sviluppi più recenti v.: P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, «Riv. trim. dir. pubbl.», 2004, p. 367 e ss.; M. CECCHETTI, *Territorio, paesaggio, ambiente: il quadro costituzionale e la distribuzione dei poteri pubblici tra Stato, regioni ed autonomie locali*, in *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico*, a cura di F. De Santis, Giuffrè, Milano, 2005, p. 14 e ss..

⁴ G. MIELE, *La proprietà terriera e la Costituzione*, in *Dopo il I Convegno internazionale di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 255 e ss.; N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma della Costituzione)*, «Riv. Dir. Agr.», I, 1972, p. 391 e ss.; C.A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, «Nuovo diritto agrario», 1985, p. 44 e ss.; L. COSTATO, *L'attività agricola vista in relazione alle norme costituzionali, con particolare riferimento a quelle sull'utilizzo e titolarità della terra*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di L. Costato, Cedam, Padova, 2003, p. 36 e ss.

⁵ Ovviamente ne parlava la Costituzione del Soviet supremo del 1918 e del 1947.

Il dibattito più consistente su questo tema si svolse nella III sottocommissione.

L'On. Ghidini (PSIUP), il 3 ottobre 1946 propone la seguente formula:

Lo Stato, al fine di potenziare il rendimento nell'interesse sociale ha il diritto di controllare le aziende private industriali ed agrarie⁶.

Quasi tutti gli altri Costituenti sostennero la necessità di un articolo dedicato alla proprietà agraria.

L'orientamento venne ben espresso dall'on. Fanfani – personaggio “doppiamente” influente sia come professore di economia sia come uomo politico della Democrazia Cristiana e nella parte finale della Costituente anche ministro – il quale nella seduta del 3 ottobre 1946 dichiarò tutte le sue perplessità circa l'ipotesi di non includere nella Costituzione almeno un articolo, sia pur breve, dedicato particolarmente alla questione agraria. Fanfani si esprime con parole che ancora oggi ci consentono di riflettere sul valore di questi articoli della Costituzione.

La cosa sarebbe forse opportuna da un punto di vista strettamente giuridico, ma sarebbe un errore da quello psicologico e politico. Non si tratta di fare della demagogia, ma bisogna tener presente che la Costituzione non va soltanto in mano a dei giuristi, ma alle più svariate categorie dei cittadini. Una buona metà del popolo italiano cercherà nella Costituzione non qualche inciso sibillino che faccia pensare ad una trasformazione agraria, ma almeno un articolo che parli chiaramente della terra⁷.

Nella stessa seduta intervenne l'on. Teresa Noce⁸ del partito comunista italiano la quale, in concordia con quanto affermato da Fanfani, ebbe a sostenere:

La costituzione che si sta elaborando passerà alla storia come la costituzione del 1946 e siccome attualmente il problema agrario è uno dei più sentiti, non è possibile non de-

⁶ Come ricorda S. RODOTÀ, *Art. 44 (commento)*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 212, l'atteggiamento di Ghidini non era quello di chi volesse frenare la Costituzione dal prevedere un limite alla proprietà terriera, quanto piuttosto quello di mantenere la Costituzione come carta di principi, priva di specificazioni o di ridondanze.

⁷ Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 140.

⁸ Teresa Noce era nota anche come *Estella*. Essa aveva scontato un anno e mezzo di carcere perché antifascista e venne deportata in un campo di concentramento nazista in Germania dove rimase fino alla fine della guerra. Per indicazioni biografiche sull'on. Noce cfr. T. NOCE, *Rivoluzionaria professionale*, Milano, Editrice Aurora, 2003, ristampa.

dicare ad esso un apposito articolo, senza il quale la Costituzione sarebbe manchevole da un punto di vista politico⁹.

Dal tenore della discussione si desume chiaramente che la nostra Costituzione si occupa dell'agricoltura innanzitutto nell'ottica della *riforma* agraria. L'urgenza della "questione agraria" e l'obiettivo di combattere il latifondo erano un obiettivo condiviso dalle maggiori forze politiche, come si vede dalle analogie e dalle convergenze tra i costituenti. Non dimentichiamo che, a fianco dell'art. 44, che consente di limitare all'estensione della proprietà terriera e promuove la *trasformazione* del latifondo, c'è il secondo comma dell'art. 47, nel quale «*la Repubblica favorisce... l'accesso alla proprietà diretta coltivatrice*».

Fanfani durante la discussione aveva anche proposto la seguente formula:

la legge può ripartire tra i coltivatori le terre non sufficientemente sfruttate.

Mentre l'on. Marinaro suggerì la seguente formulazione:

La Costituzione garantisce in particolare la proprietà della terra. Qualora tuttavia essa ecceda un limite di ampiezza tale da essere di impedimento alla migliore sua utilizzazione e allo stabilimento di sani rapporti sociali o qualora essa non sia gestita in modo da assicurarle la più alta valorizzazione, può essere oggetto di esproprio per pubblica utilità nei modi e nei limiti che le leggi stabiliscono o stabiliranno¹⁰.

È l'on. Taviani, relatore sul diritto di proprietà, a sintetizzare quest'ampia discussione nella seduta pomeridiana del 3 ottobre 1946, redigendo un testo che verrà approvato e diverrà il "progenitore" dell'attuale art. 44 Cost.¹¹

La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell'interesse di tutto il popolo e allo scopo di promuovere l'elevazione materiale e morale dei lavoratori.

In vista di tali finalità e per stabilire più equi rapporti sociali, essa, con precise disposizioni di leggi, potrà imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera e impedirà l'esistenza e la formazione delle grandi proprietà terriere private¹².

⁹ Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 140.

¹⁰ Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 144.

¹¹ Il cui testo attuale è frutto anche delle modifiche che furono apportate al testo prima di arrivare all'Assemblea plenaria. Su tale punto v. F. ANGELINI, *Art. 44 (commento a)*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Olivetti - Celotto - Bifulco*, UTET, Torino, 2005, p. 904.

¹² Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 154.

È chiaro, quindi, da questa ricostruzione, che l'art. 44 nacque all'interno di una prospettiva condivisa, quella di consentire la riforma agraria¹³; e che tale finalità si articolava in due obiettivi: «*conseguire il razionale sfruttamento del suolo*» e «*stabilire equi rapporti sociali*»; obiettivi al tempo stesso distinti e interconnessi: la strada per ottenere più equi rapporti sociali è perseguire il razionale sfruttamento dei terreni.

2.2 Storia dell'applicazione dell'art. 44

A dispetto dell'univocità di intenti che emerge dalla lettura dei lavori dell'Assemblea Costituente, la storia dell'applicazione dell'articolo 44 è molto più complessa.

I problemi attuativi di questo articolo emergono immediatamente nei primi interventi di riforma fondiaria che avevano come obiettivo attuare le previsioni costituzionali relative alla trasformazione del latifondo e alla applicazione di limiti all'estensione della proprietà terriera, nelle norme sulla ricomposizione fondiaria, nella disciplina post-costituzionale sulle bonifiche e infine nella legislazione a favore delle zone montane¹⁴. Una disciplina che copre un ventennio dagli anni '50 agli anni '70, quando cessa di spiegare i suoi effetti per il concomitante trasferimento delle funzioni amministrative verso il basso alle regioni e l'attrazione delle decisioni politiche verso l'alto alla Comunità economica europea.

Nell'attuazione realizzata in quegli anni, i due obiettivi espressi dall'art. 44 Cost. sono sempre stati affermati come coordinati, anche se, indubbiamente, l'indirizzo politico dell'epoca ha spesso preferito gli *equi rapporti sociali* al *razionale sfruttamento*¹⁵.

La stessa Corte costituzionale, che si è servita dell'art. 44 per giustificare tali interventi, ha più volte ribadito che il «razionale sfruttamento del suolo e la instaurazione di equi rapporti sociali, che questa norma pone come indirizzo generale al legislatore, costituiscono superiori finalità al cui raggiungimento tutti gli altri interessi debbono essere logicamente coordinati»¹⁶.

¹³ Cfr. C. DESIDERI, *Costituzione economica e agricoltura*, in *La Costituzione economica*, a cura di D'Antonio, Milano, 1985, p. 161.

¹⁴ Per questi interventi cfr. v. F. ANGELINI, *Art. 44 (commento a)*, cit., p. 907.

¹⁵ Si pensi, ad esempio, al ruolo degli ispettorati agrari nell'esame dei progetti di riforma fondiaria o di ricomposizione. Durante quegli anni si è realizzata la riforma agraria mediante espropriazioni per legge o per decreto legislativo.

¹⁶ Cfr. c.i.d. sent. n. 61/1957, in www.cortecostituzionale.it.

Senza dimenticare, però, che è pur sempre il razionale sfruttamento del suolo il mezzo per realizzare una più equa distribuzione sociale della proprietà agricola.

Emblematica su questo punto una sentenza in materia di *contratti agrari* – la n. 107 del 1974 – in cui la Corte interviene per dichiarare illegittime le norme delle leggi nn. 11 e 592 del 1971 che escludevano la possibilità di interrompere la proroga dei contratti agrari se il proprietario (non coltivatore) avesse chiesto – sotto controllo dell'ispettorato agrario – di rientrare in possesso del fondo al fine di operarvi trasformazioni radicali, sulla base di piani approvati, impiegando capitali spesso cospicui ed effettuando i relativi lavori entro termini prestabiliti che assicurino l'effettivo compimento di essi.

La Corte annulla queste norme nel presupposto che:

La proroga dei contratti agrari, che è stata da ultimo disciplinata dall'art. 14 della legge 15 settembre 1964, n. 756, dura ormai da oltre trenta anni e, nella norma anzidetta, è stata ora prevista debba continuare "fino a nuova disposizione". Si è inteso in tal modo assicurare stabilità al lavoratore sul fondo a lui concesso e dal quale egli ritrae i mezzi di sussistenza, nel mentre, con altre norme, si è provveduto a migliorarne la posizione in ordine alla ripartizione dei prodotti ed ai poteri di iniziativa. Il tutto in conformità dei principi costituzionali che privilegiano il lavoro e autorizzano l'imposizione di obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, al fine di stabilire equi rapporti sociali.

In correlazione, sono rimasti limitati i poteri del proprietario-concedente, ed a tutela della sua posizione contrattuale, in luogo del suo antico potere di recesso, sono state introdotte cause di esclusione dalla proroga, configurabili come giuste cause o giustificati motivi autorizzanti lo scioglimento del rapporto.

(...)

5. - Non vi è dubbio che le disposizioni impugnate, valutate nel quadro del descritto sistema vincolistico dei contratti agrari, costituiscono un'ulteriore grave limitazione del diritto del concedente: ed infatti l'esclusione della cessazione della proroga, nell'ipotesi in cui costui voglia disporre del fondo per operarvi radicali ed immediate trasformazioni, incide sulla sua posizione soggettiva con un limite del quale occorre valutare la legittimità costituzionale. **A tal fine la Corte ritiene di poter affermare che l'art. 44 Cost. – il quale consente, certo, in tema di proprietà terriera interventi legislativi più penetranti di quelli ammessi dall'art. 42 – richiede che le limitazioni siano finalizzate non solo alla instaurazione di "equi rapporti sociali", ma anche alla realizzazione di condizioni che consentano "il razionale sfruttamento del suolo": e ciò in vista di una finalità che, unitamente all'interesse dei singoli, vuol soddisfare quello della società.** Discende da questo principio che le limitazioni imposte dal legislatore contrastino con l'art. 44 Cost. tutte le volte in cui, per il loro contenuto, non favoriscano, o addirittura, come nel caso, ostacolino, il conseguimento di quelle finalità.

Occorre invece un equo temperamento degli interessi di entrambe: il che non può dirsi si verifichi quando al proprietario concedente (non appartenente alla categoria dei coltivatori-diretti) è preclusa l'unica possibilità, prima concessagli, di rientrare in possesso del fondo al fine di operarvi trasformazioni radicali, su piani approvati, impiegando

capitali spesso cospicui ed effettuando i relativi lavori entro termini prestabiliti che assicurino l'effettivo compimento di essi¹⁷.

Nel percorso argomentativo seguito dalla Corte in questa pronuncia c'è un valore chiaro: il razionale sfruttamento della terra è una finalità da perseguire *assieme* al ristabilimento di equi rapporti sociali, anzi è il modo per ottenerlo. E, a completamento logico del suo ragionamento, la sentenza aggiunge che al lavoratore il quale per effetto di questa disposizione vede cessato l'uso del terreno tocca un equo indennizzo¹⁸.

Dunque, se il proprietario vuole utilizzare in maniera più razionale il suo terreno, questa finalità prevale anche sulla preferenza data al lavoratore diretto del fondo.

Ma, come dicevo all'inizio, volendo ripercorrere la nostra storia costituzionale recente non possiamo ignorare l'importanza che ha avuto – proprio in tema di agricoltura – l'ingresso nell'Unione Europea, in connessione anche al fatto che l'ordinamento comunitario è oggi richiamato direttamente dall'117, comma primo, della Costituzione¹⁹.

L'art. 39 del Trattato sul funzionamento²⁰, nella versione consolidata dopo il Trattato di Lisbona (ex 33 TCE), prevede che:

Le finalità della politica agricola comune (PAC) sono:

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo **sviluppo razionale della produzione agricola** come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- b) assicurare così un **tenore di vita equo alla popolazione agricola**, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- c) stabilizzare i mercati;
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori²¹.

¹⁷ Nostra l'evidenziazione; cfr. c.i.d. sent. n. 107/1974, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁸ Cfr. punto n. 8 del c.i.d.: «La Corte considera anzi essenziale, proprio ai fini del rispetto dell'art. 44, che al concessionario sia riconosciuto e corrisposto, allorché egli è costretto ad abbandonare il fondo, un equo indennizzo, dovendosi ritenere costituzionalmente illegittima una disciplina che non preveda un simile ristoro in favore di chi beneficiava di un diritto di proroga che viene fatto cessare in vista di un interesse del concedente e della collettività.»

¹⁹ Art. 117, comma 1, Cost.: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*». (Nostra la sottolineatura).

²⁰ Il successivo art. 40 prevede che a tal fine l'Unione realizza una Organizzazione Comune del Mercato agricolo che dovrà sostituirsi alle politiche nazionali dei mercati agricoli e alle relative organizzazioni nazionali assumendo le funzioni a esse in precedenza riservate.

²¹ Nostra l'evidenziazione.

Non si può evitare di osservare che c'è una sorprendente analogia tra l'art. 44 Cost. e gli obiettivi della PAC: da un lato lo "sviluppo razionale della produzione agricola" e dall'altro, la realizzazione di un "tenore di vita equo" per gli agricoltori.

Si può dire, quindi, che le finalità dell'articolo 44 sono state ribadite e rafforzate dalla nostra adesione all'Unione europea; giudizio che, ovviamente, non impedisce di valutare negativamente il modo con il quale la Comunità, prima, e l'Unione, poi, hanno concretamente realizzato tali finalità attraverso i regolamenti e le direttive.

3. COSTITUZIONE E PAESAGGIO

3.1 *Storia dell'art. 9*

Quando si parla di Costituzione e paesaggio il riferimento obbligato è al secondo comma dell'art. 9 Cost., laddove si legge che «(La Repubblica) *Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*».

Anche questo articolo nasce, come quello esaminato in precedenza, in due diverse Sottocommissioni dell'Assemblea Costituente, ma con un percorso molto diverso da quello esaminato per l'art. 44.

La prima apparizione del tema "protezione del patrimonio culturale e naturalistico" avviene nella I Sottocommissione, durante le discussioni sulle relazioni Moro e Marchesi sui principi dei rapporti sociali e culturali. Pur distinguendosi, i due relatori, su quello che ritengono il nodo centrale del loro confronto politico e ideale (la libertà di insegnamento scolastico e libertà della scienza), essi concordavano sostanzialmente sulla parte del progetto di articolo 6 dedicato ai monumenti storici artistici e naturali, che così recitava:

I monumenti artistici, storici e naturali costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della repubblica e sono sotto la protezione dello Stato.

Tre sono i caratteri fondamentali del dibattito nella I Sottocommissione su questo punto.

Innanzitutto, la considerazione unitaria della tutela del patrimonio storico-artistico e di quello naturale, con una forte "prevalenza" del primo sul secondo²².

²² Chi interverrà nel dibattito si riferirà costantemente al patrimonio storico-artistico, ai monumenti, ai musei etc., senza riportare mai riferimenti al "patrimonio naturale". Su tali aspetti cfr. A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996, p. 154.

In secondo luogo, la preferenza netta per l'affidamento allo Stato centrale delle competenze legislative e amministrative conseguenti.

In terzo luogo, l'identificazione dell'oggetto della protezione dello Stato nei "monumenti" naturali; concetto, questo, la cui incongruenza logica fu fatta rilevare in sede di discussione²³, ma che certamente rivelava la volontà di volgere il principio costituzionale alla conservazione di un "patrimonio", ovvero sia un insieme di beni dotati di un valore in quanto unici ed esteticamente di pregio.

Questi caratteri erano indubbiamente in linea con i connotati principali della disciplina liberale e poi fascista delle bellezze naturali (le leggi 1089 e 1497 del 1939) e di quelle artistiche che costituiscono lo sfondo delle discussioni avvenute nella I Sottocommissione.

Diverso è quanto accade nella II Sottocommissione, dove si discuteva del tema delle autonomie. In questa Sottocommissione il tema della "tutela del paesaggio" appare per la prima volta in un emendamento dell'on. Mortati, il quale proponeva di comprendere tale competenza nella potestà normativa primaria delle regioni²⁴.

I caratteri principali del dibattito sono riassumibili anche in questo caso secondo tre linee.

In *primis*, a differenza della cultura giuridica pre-costituzionale, si assiste a una netta distinzione tra la disciplina delle bellezze storico-artistiche e quella del paesaggio.

In secondo luogo, a tale distinzione corrisponde una diversa qualificazione costituzionale di due oggetti: mentre si prevede una forte autonomia regionale in materia di paesaggio, in II Sottocommissione si conferisce, invece, minore autonomia in tema di antichità e belle arti (competenza concorrente stato-regioni).

In terzo luogo, dovendo accorpare le materie simili, i membri della II Sottocommissione preferiscono affiancare al paesaggio le materie del "turismo e dell'industria alberghiera".

Nella I Sottocommissione, dunque, si era legati maggiormente ai caratteri della legislazione precostituzionale in tema di bellezze naturali, nei lavori della II Sottocommissione sembra che abbia prevalso un concetto di paesaggio che rimandava al dibattito sulla protezione della natura avviato alla fine del fascismo; un dibattito incentrato sulla considerazione della protezione della natura

²³ *Ivi*, p. 155.

²⁴ Come è noto in questa Sottocommissione si stava ancora discutendo sull'ipotesi – poi respinta dall'Assemblea Costituente – di attribuire alle regioni potestà di tipo esclusivo, concorrente e integrativo. Su tali aspetti v. M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 3-32.

come un problema di disciplina del territorio, orientata alla conservazione, ma nel contempo alla promozione delle attività economiche non in contrasto.

In Assemblea plenaria, dopo una preliminare discussione sulla ammissibilità stessa di un articolo come l'art. 9 tra i principi di rango costituzionale, il dibattito si incentrerà sulla competenza statale o regionale della protezione delle bellezze artistiche e della tutela del paesaggio, senza entrare nel merito della definizione dell'oggetto. Il contrasto verrà poi composto nella proposta dell'on. Lussu che chiederà di sostituire alla parola Stato la parola Repubblica, in modo da lasciare per il momento impregiudicato il problema della competenza²⁵.

La conclusione, quindi, è la attuale formulazione dell'art. 9, frutto di un compromesso irrisolto sul soggetto cui affidare la protezione del "paesaggio" e del "patrimonio storico e artistico" della Nazione.

3.2 *Storia dell'attuazione dell'art. 9*

L'attuazione dell'articolo 9 della Costituzione è un banco di prova interessante per comprendere il valore della nostra ricostruzione. Una previsione costituzionale di contenuto così ampio ha ricevuto interpretazioni molto diverse nel corso del tempo. I problemi interpretativi che hanno riguardato questa norma non svelano solo differenze di tipo metodologico, ma vere e proprie prospettive ideologiche nell'interpretazione delle trasformazioni sociali.

Per comodità espositiva riassumerò i principali orientamenti interpretativi che sono stati proposti sulla formula dell'art. 9 della Costituzione.

a) Interpretazioni storico-restrittive

In questa prima fase prevale un'interpretazione che definirei "storico-restrittiva" dell'art. 9 della Costituzione, il quale rappresenterebbe una sorta di "ricognizione" della legislazione precostituzionale in tema di bellezze naturali. «L'espressione paesaggio», dirà uno degli autori che maggiormente ha influenzato questa interpretazione, «è da ritenere utilizzata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione (...) di bellezze naturali²⁶». Le bellezze naturali e il paesaggio sono intesi, perciò, nel senso tra-

²⁵ A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, cit., p. 160.

²⁶ Cfr. A. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, «Rivista giuridica dell'edilizia», II, 1967, p. 72.

dizionale della nostra legislazione pre-repubblicana²⁷, cioè solo sotto il profilo dei “quadri naturali che essi realizzano”. Una ricostruzione così restrittiva riduce l’art. 9 a mero strumento per proteggere passivamente le bellezze naturali, escludendo dall’ambito concettuale e applicativo di tale articolo tanto la “valorizzazione” quanto la definizione di qualsiasi indicazione sugli eventuali strumenti per realizzare la tutela che esso vorrebbe realizzare²⁸.

b) Interpretazioni evolutivo-estensive

A questa prima tesi che nei fatti negava un reale contenuto innovativo dell’art. 9 e che lo considerava come un mero “irrigidimento” della legislazione precedente, è succeduta una lettura opposta, secondo la quale la nozione costituzionale di “paesaggio” deve essere concepita in senso oggettivo o, meglio, evolutivo.

Precursore di questo nuovo e diverso orientamento è Alberto Predieri, che a partire dall’inizio degli anni Settanta si farà portatore di un nuovo modo di concepire il “paesaggio”.

In uno dei suoi scritti fondamentali su questo tema si legge:

La tutela del paesaggio... non è solo la conservazione delle bellezze naturali... ma la più ampia tutela (non limitata alla conservazione) della 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, quasi dappertutto al di fuori di strettissime aree alpine o marine, non può parlarsi di ambiente naturale senza la presenza umana²⁹.

Lo stesso autore ribadirà alcuni anni più tardi questa concezione dicendo:

il Paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l’immagine dell’ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose³⁰.

²⁷ La protezione pre-costituzionale del paesaggio costituiva un insieme omogeneo con la disciplina delle bellezze artistiche cui era accomunata dall’eguale interesse per l’aspetto estetico-culturale come oggetto giuridico proprio.

²⁸ Altri autori arrivano a parlare di “superfluità” della formula costituzionale. Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Esi, Napoli, 1961, pp. 74 e 78.

²⁹ A. PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, «Foro amministrativo», III, 1970, p. 360.

³⁰ A. PREDIERI, *Paesaggio (ad vocem)*, in *Enc. Giur.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 512.

Ne consegue, che:

dalla nozione di paesaggio accolta deriva che la tutela non è limitata alla conservazione o alla salvaguardia o difesa e neppure alle più ampie accezioni che comprendono la valorizzazione, ma si estende ad ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio (...). Se il paesaggio è dinamicamente inteso come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione che la comunità stessa effettua attraverso i suoi apparati, con interventi che si esplicano sul territorio e che agiscono sulla sua forma in modo diretto o indiretto³¹.

Lo stesso autore indica cosa voglia dire quando parla di "tutela indiretta" affermando:

La tutela di cui parla l'art. 9 cost. è una direzione della costruzione del paesaggio, nella scelta tra i diversi interessi e le diverse possibilità di uso e di destinazione. Essa è pianificazione del mutamento, intendendo la parola nel senso più ampio, cioè come la regolazione cosciente, che potrà assumere forme di piani veri e propri, di interventi singoli o pianificati, di una coerente azione normativa di valutazione d'impatto diretto e indiretto sul paesaggio³².

Anche la giurisprudenza costituzionale non potrà fare a meno di confrontarsi con questo nuovo modo di concepire il paesaggio. La Corte costituzionale, infatti, superando l'originaria prospettiva, recepirà in parte le espressioni usate da questo autore quando parlerà del «*paesaggio come forma del territorio*»³³.

Il punto d'arrivo più avanzato di questo modo d'intendere il paesaggio è ben espresso dalla *Convenzione europea del paesaggio*³⁴ firmata a Firenze nel 2000 e ratificata in Italia con la legge n. 14 del 2006. Le parole di Riccardo Priore, Responsabile del Comitato di redazione del progetto di Convenzione (1994-2000), sono estremamente significative nell'evidenziare il passaggio a una interpretazione evolutiva del concetto di *paesaggio*.

³¹ *Ivi*, p. 512.

³² *Ivi*, p. 513.

³³ Cfr. Corte cost., sent. n. 359/1985.

³⁴ La Convenzione è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 20 luglio del 2000 sulla base di un progetto elaborato dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa. La Convenzione è entrata in vigore il 1 marzo 2004 al momento in cui è stata ratificata da 10 stati firmatari. Al momento in cui si scrive la convenzione è stata ratificata da 29 paesi.

L'innovazione principale della Convenzione è stata quella di fondare il proprio dettato normativo sull'idea che il paesaggio rappresenti un "bene", indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli. È stata così affermata una distinzione tra il concetto di paesaggio ed i vari paesaggi che danno forma al territorio europeo. In altre parole, il paesaggio è stato riconosciuto dalla Convenzione alla stregua di una categoria concettuale da riconoscere e proteggere giuridicamente come tale. In questo senso, l'Articolo 5.a della Convenzione impegna le Parti contraenti a «(...) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità».

Il confronto tra la disciplina giuridica relativa al paesaggio e quella relativa ad un altro importante elemento dell'ambiente può aiutare a capire la portata innovativa di questa impostazione concettuale: nessuno si è mai sognato di dire che l'aria debba essere tutelata giuridicamente solo quando è perfettamente pura o che occorra farsi carico della qualità dell'aria in funzione del suo valore specifico. In effetti, le misure protettive dell'aria sono adottate soprattutto quando questa è inquinata o minacciata, e non solo quando è integra e totalmente pura. Per il paesaggio, purtroppo, questa saggezza, per lunghi anni, è mancata. Si è infatti detto e ripetuto (e c'è ancora chi si ostina a sostenere) che il paesaggio è giuridicamente tutelabile soltanto quando assume una valenza particolare o presenta un valore eccezionale; altrimenti non è paesaggio; e se non è paesaggio, non può essere tutelato e valorizzato come tale.

La Convenzione ribalta questa concezione elitista e stabilisce una volta per tutte che il paesaggio, quale bene della collettività, va salvaguardato, gestito e/o progettato indipendentemente dal suo valore concreto.

In questa lettura, quindi, il paesaggio è praticamente *tutto* il territorio "indipendentemente da suo valore"; nozione, perciò, del tutto opposta a quella della paesaggio come "patrimonio", espressivo, per definizione, di valore.

c) Interpretazione valutativa del paesaggio

Secondo la lettura presa ora in considerazione l'articolo 9 della Costituzione costituisce il fondamento per tutte le regolazioni del territorio e quindi anche delle aree contenenti ecosistemi rilevanti. Nonostante abbia avuto un generale consenso, questa ipotesi rischia di condurre a una interpretazione dell'art. 9 che non offra indicazioni cogenti per il legislatore ordinario, il quale si troverebbe così a essere incapace di individuare un punto di equilibrio tra conservazione e trasformazione dell'ambiente naturale.

In realtà, è possibile dare, a mio avviso³⁵ una interpretazione "costituzionalmente orientata" dell'art. 9.

³⁵ Come ho già detto, ho esposto questa tesi più diffusamente in A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, cit., (in particolare p. 138 e 139).

Il punto di partenza per questa diversa prospettiva sta nelle stesse parole di Predieri, allorché si riferisce alla tutela del paesaggio come «forma del paese» ovvero «forma dell'ambiente naturale»³⁶.

La tutela del paesaggio, secondo questa accezione, è la disciplina delle azioni umane che modificano l'ambiente in maniera “rilevante” e “rilevabile”. L'art. 9, perciò, intende tutelare la forma visibile dell'ambiente, secondo un significato che non è appena “descrittivo” ma “valutativo”. La Costituzione, cioè, non attribuisce al termine “paesaggio” un senso “generico”, ma ne dà una nozione valutativa. Non si riferisce a tutti i paesaggi, ma solo a quegli ambienti naturali che presentano un particolare valore riconosciuto dall'ordinamento giuridico. C'è, dunque, un significato specifico nella nozione giuridico-costituzionale di paesaggio: è il valore *ambientale* del territorio, cioè l'esistenza in esso di singole risorse ambientali oppure di ecosistemi che presentino caratteri tali da distinguerlo da altri.

La cifra di questa ipotesi alternativa emerge anche dalle altre parti del testo dell'art. 9, in particolare dal verbo che viene usato: “tutelare”. L'accezione valutativa del paesaggio restituisce a tale ultimo termine un significato più pregnante, di protezione offerta a un interesse, ove questo – per una qualche evenienza – risulti leso o insoddisfatto e offre una garanzia costituzionale in generale.

A convalidare e corroborare questa ipotesi interpretativa, inoltre, concorre un ulteriore argomento di natura sistematica. Nell'art. 9 l'oggetto della tutela è abbinato al “patrimonio storico e artistico della Nazione”. Esso individua alcuni beni e ne prescrive la tutela da parte dell'ordinamento in quanto ambedue – pur non essendo assimilabili come nozione – hanno il profilo comune di essere per la Nazione un “patrimonio”. Dunque, alcuni beni – e non genericamente l'intero territorio nazionale – hanno un valore specifico che merita una tutela particolare da parte dell'ordinamento.

Seguendo le linee di sviluppo di questa concezione valutativa ne deriva che il paesaggio, in quanto patrimonio dotato di particolare rilevanza, dovrà essere tutelato giuridicamente per conservare e incrementare il valore di natura estetica, ambientale o culturale. Un paesaggio, infatti, potrà avere un pregio estetico (le cd. bellezze naturali) o un pregio ambientale (territorio naturalisticamente di valore) o un pregio culturale (territorio frutto di una particolare interazione tra uomo e natura). Senza che nessuno di questi valori offra una dimensione assoluta della tutela paesaggistica³⁷, sarà compito dell'ammini-

³⁶ A. PREDIERI, *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 18.

³⁷ La impossibilità di concepire una gerarchia tra un valore estetico, ambientale e culturale è stata

strazione evidenziare la primazia di un certo valore in ogni circostanza e predisporre la garanzia.

4. LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA

Come emerge dall'analisi delle diverse interpretazioni dottrinali, il significato della nozione costituzionale di "paesaggio" per molti anni è rimasto condizionato dalla legislazione pre-repubblicana in materia di "bellezze naturali".

L'attuazione della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio – se escludiamo le norme di trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di "beni culturali e ambientali"³⁸ – prende avvio dalla legge n. 431/1985 (cd. legge "Galasso")³⁹. Fra le novità più significative di questo provvedimento vi è senz'altro il cambiamento del metodo per l'identificazione delle bellezze paesistiche. L'art. 1 della legge, infatti, sceglie l'enumerazione di una serie di beni la cui individuazione e sottoposizione alla disciplina della legge del 1939 avviene in forza di una prescrizione normativa⁴⁰; mentre l'art. 2 ribadisce la proiezione territoriale della disciplina imponendo alle regioni di dotarsi di specifici piani con il compito di riconoscere i valori paesistici e ambientali con riferimento ai beni e alle aree elencati dal d.P.R. n. 616/1977⁴¹.

Peculiarità ulteriore di questa legge è quella di aver compreso tra i beni sottoposti a vincolo paesaggistico i «parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi».

sottolineata dalla stessa giurisprudenza costituzionale già a partire dalle sentenze che hanno affrontato il difficile tema del rapporto tra disciplina paesaggistica e disciplina urbanistica. Cfr. Corte cost., sentt. n. 94 e 359/1985.s

³⁸ La genesi e i problemi seguenti all'introduzione degli artt. 82 e 83 del d.P.R. n. 616/1977 sono ripercorsi da L. FRANCIOSI, *La destinazione della proprietà a tutela del paesaggio*, Jovene, Napoli, 1986, pp. 85 e ss.

³⁹ Sulle vicende che hanno condotto alla approvazione della "legge Galasso" la letteratura è vastissima. Ci limitiamo a segnalare M. IMMORDINO, *Dal decreto Galasso alla legge 431/1985: la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni*, «Rivista giuridica urbanistica», 1985, pp. 593 e ss.; P. URBANI, *I problemi della tutela ambientale tra Stato, Regioni e Corte costituzionale: leggi e decreti nell'imposizione di vincoli paesaggistici*, «Rivista giuridica dell'ambiente», 1988, pp. 41 e ss.

⁴⁰ Cfr. su tali aspetti G. CARTEI, *La disciplina del paesaggio. Tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 16 e ss., il quale sottolinea la differenza fondamentale della nuova legge con la disciplina previgente. Nella legge n. 1497/1939 l'identificazione delle bellezze paesistiche, sia d'insieme che individue, è opera del procedimento amministrativo, mentre nella legge n. 431/1985 tale compito è assolto direttamente dal legislatore mediante l'elencazione di una tipologia di beni individuati con criteri generali e astratti.

⁴¹ Cfr. G. CARTEI, *La disciplina del paesaggio. Tra conservazione e fruizione programmata*, cit., pp. 94 e ss.

L'importanza del nuovo indirizzo avviato dalla legge Galasso avrà eco anche nella giurisprudenza costituzionale. L'assoggettamento di intere categorie di beni alla tutela in forza di un particolare valore darà alla Corte l'occasione per affermare che l'ordinamento giuridico «impone una tutela del paesaggio improntata all'integrità e globalità in quanto implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale del paesaggio, sancito dall'art. 9 Cost. e assunto come valore primario come tale»⁴².

Gli sviluppi della legislazione successiva si muovono nel solco delle novità introdotte a metà degli anni Ottanta. Possiamo ritenere infatti che la stessa legge n. 394/1991 (Legge quadro sulle aree protette), la quale all'art. 1 prescrive che le aree comprese nei parchi rilevano oltre che per i profili estetico-naturalistici, anche per valori propriamente culturali, dilata il concetto di "area protetta" tanto da comprendervi non solo finalità di tipo conservativo ma anche valori che riguardano lo sfruttamento da parte delle popolazioni locali e introduce il piano per il parco, strumento che intende assolvere a un obiettivo di tutela dinamica del territorio⁴³.

L'inserzione di valori ambientali all'interno di un processo pianificatorio è confermato anche nella legislazione successiva. La legge sulla difesa del suolo, n. 183/1989, ad esempio, pur non riferendosi al "paesaggio", opera ugualmente entro la dimensione della pianificazione e della concezione dinamica dell'uso delle risorse ambientali, laddove all'art. 1 prevede come principi «la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali e ad essi connessi». Ugualmente ispirata ai principi della pianificazione introdotti dalla legge Galasso l'art. 15 della legge n. 142/1990, che attribuiva alle Province il compito di adottare un piano territoriale di coordinamento, per indicare le destinazioni del territorio con riguardo alla prevalente vocazione delle sue parti e all'uso economico delle diverse zone.

A partire dall'approvazione della "legge Galasso" si è aperta la lunga stagione della legislazione regionale sulla pianificazione paesistica e di disciplina delle funzioni amministrative trasferite alle regioni⁴⁴.

⁴² Cfr. Corte cost., sent. n. 417/1995. Per uno sguardo unitario alla giurisprudenza costituzionale sul punto cfr. M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Parte speciale, I, 2006, p. 312 e in particolare nota n. 4.

⁴³ Su tali aspetti v. A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione...*, cit., p. 335 e ss.

⁴⁴ Sull'esperienza legislativa delle regioni in tema di tutela del paesaggio vi è una copiosa bibliografia. Ci limitiamo a rinviare allo studio condotto da A. FERRAMOSCA, *La tutela del paesaggio fra Stato e regioni. La pianificazione paesistica nella legislazione statale e regionale*, «Rivista giuridica di urbanistica», 2000, pp. 448 e ss.

Nel 1997 il Parlamento avvia un processo di revisione di tutto questo settore normativo, delegando al governo il potere di emanare un testo unico che razionalizzasse tutte le norme fino a quel momento approvate in tema di beni culturali e ambientali. La legge n. 357/1997 è stata attuata con il d.lgs. n. 490/1999 che reca il «testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali». Con l'entrata in vigore del testo unico le leggi nn. 1497/1939 e 431/1985 sono state abrogate.

Il testo unico distingue i «beni culturali» (Titolo I) dai «beni paesaggistici e ambientali» (Titolo II). In linea con la precedente legislazione il legislatore delegato non offre una definizione né di «beni paesaggistici» né di «beni ambientali»⁴⁵ ma si limita solo a qualificare come tali due categorie di beni. I beni indicati nell'art. 139, che sono quelli che l'art. 1 della l. n. 1497/1939 qualificava come bellezze naturali e che richiedevano un provvedimento amministrativo per il vincolo; i beni e le aree indicate dall'art. 146, soggetti a vincolo *ex lege*, come prevedeva l'art. 1 della l. n. 431/1985.

4.1 *La legge costituzionale n. 3 del 2001*

Arriviamo così a un ulteriore passaggio decisivo della nostra ricostruzione: la modifica della Costituzione realizzata dalla legge costituzionale n. 3/2001, approvata al termine della XIII legislatura repubblicana.

La riforma, all'interno di una generale riconsiderazione del riparto di poteri tra centro e periferia, ha innovato anche il capitolo della distribuzione dei poteri legislativi e amministrativi in materia di paesaggio, beni culturali e agricoltura.

Le disposizioni più rilevanti in tema di paesaggio sono le seguenti.

L'art. 117, comma 2, lett. s), stabilisce che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*», mentre il terzo comma dello stesso articolo introduce tra le competenze legislative concorrenti Stato-Regioni la «*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*», nonché il «*governo del territorio*»⁴⁶.

⁴⁵ Se nel testo unico non troviamo una definizione di «bene ambientale», questa nozione si ritrova in una disciplina di poco anteriore che riguarda ancora una volta il trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle regioni. Nell'art. 148, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 118/1998 troviamo, infatti, una nozione che è stata identificata come il superamento delle concezioni meramente «estetizzanti» di ambiente. Secondo questa disposizione sono «beni ambientali quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali». Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione*, «Rivista giuridica dell'ambiente», 2003, p. 255.

⁴⁶ Per uno sguardo complessivo alla distribuzione dei poteri in materia ambientale nel nuovo

Da molte parti si è criticato questa distinzione tra attività di “tutela” e “valorizzazione” attribuite, la prima, allo Stato e, la seconda, alle Regioni.

La Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 407/2002 a chiarire che l'ambiente è un «*valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato la determinazione che rispondono alle esigenze meritevoli di tutela uniforme sull'intero territorio*».

Un altro problema – questo non solo terminologico – ha riguardato la mancanza di un riferimento espresso alla materia “paesaggio”. Come è noto anche tale questione è stata risolta – non senza problemi – dalla Corte costituzionale attraverso una lettura “forte” delle disposizioni costituzionali della prima e della seconda parte della Costituzione relative al paesaggio e all'ambiente. Secondo i giudici costituzionali, infatti, il paesaggio dev'esser considerato un “valore primario”⁴⁷ che spetta allo stato tutelare, in quanto titolare della competenza sull'ambiente, l'ecosistema e i beni culturali⁴⁸.

4.2 Il Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il punto finale del nostro di attuazione dell'art. 9 della Costituzione è l'approvazione con il d. lgs. n. 42/2004 del “Codice dei beni culturali e del paesaggio” sulla base della delega contenuta nell'art. 10 della l. n. 137/2002⁴⁹.

Titolo V della Costituzione v. M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, cit., pp. 312 e ss.

⁴⁷ Sentt. nn. 182 e 183/2006.

⁴⁸ La sent. n. 367/2006, come è stato indicato (D. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, «Giurisprudenza costituzionale», 2007, p. 4112), sceglie di dare un messaggio “forte” in tema di tutela paesaggistica. Si legge nei passaggi successivi, infatti, che «La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti». La sentenza poi continua individuando nell'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d. lgs. n. 157 del 2006, in tema di piani paesistici, una forma di tale coordinamento tra Stato e regioni.

⁴⁹ L'esame complessivo dell'origine del Codice si trova in G. SEVERINI, *Art. 1 e 2 (commento a)*, in

Il codice – noto come “Codice Urbani”, a causa del nome dell’allora ministro per i beni e le attività culturali – è entrato in vigore il 1° maggio 2004. La parte III di questo decreto racchiude la disciplina della tutela e della valorizzazione del paesaggio.

L’art. 10, comma 4, della legge delega prevedeva la possibilità di approvare disposizioni correttive e integrative, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi e con le medesime procedure, entro due anni dall’entrata in vigore del decreto delegato.

A questo potere il Governo ha fatto ricorso in ben quattro occasioni. Dapprima con i decreti legislativi nn. 156 e 157/2006 e poi con i decreti legislativi nn. 62 e 63/2008.

a) I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio

Già dai primi articoli si comprende la diversità tra il Codice e il Testo Unico del 1999.

Si legge nell’art. 1:

1. In attuazione dell’articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il **patrimonio** culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all’articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice.
2. La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura.
3. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione⁵⁰.

Ugualmente nell’art. 2 si trovano le prime definizioni che fissano la natura dei beni oggetto del provvedimento.

1. Il **patrimonio** culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.
2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.
3. Sono **beni paesaggistici** gli immobili e le aree indicati all’articolo 134, costituenti

Codice dei beni culturali e del paesaggio, a cura di M. A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 6 e ss.

⁵⁰ Nostra l’evidenziazione.

espressione dei **valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici** del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge⁵¹.

b) I beni paesaggistici

La parte III del Codice è dedicata ai beni paesaggistici. All'art. 131 troviamo una novità assoluta rispetto ai precedenti provvedimenti legislativi. Per la prima volta viene inserita in un atto legislativo una nozione autonoma di "paesaggio".

Il testo originario dell'art. 131 così definisce:

1. Ai fini del presente codice per **paesaggio** si intendono **parti omogenee di territorio** i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.
2. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili⁵².

Questo testo dell'art. 131 ha subito un cambiamento notevole in occasione della revisione del Codice operata nel 2008. Oggi, infatti si legge:

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 culturali⁵³.

Non si può non notare che i due testi, pur contenendo un'impronta simile quanto alle caratteristiche ontologiche del paesaggio, sono frutto di impostazioni molto divergenti.

In ambedue i casi è evidente che il legislatore ha rinunciato a una definizione operata solo su di un piano giuridico e ha preferito esprimere una preferenza per il paesaggio inteso come "patrimonio culturale", nel pieno rispetto dell'art. 9 della Costituzione. Non è un caso, infatti, che in entrambi i testi sia comune l'«origine» del concetto paesaggio inteso come la sintesi e la combinazione del rapporto tra uomo e natura.

⁵¹ Nostra l'evidenziazione.

⁵² Nostra l'evidenziazione.

⁵³ Nostra l'evidenziazione.

Netta, però, è la differenza tra l'interpretazione scelta nel primo e nel secondo caso. Si potrebbe affermare, traendo spunto dai rilievi di una parte della dottrina⁵⁴, che nel testo originario risulta palese la continuità con il passato almeno in termini di individuazione di un criterio di fondo per distinguere l'oggetto della tutela. Parlando di "parti omogenee di territorio" si farebbe riferimento a una categoria di beni a contorni certi che ha originariamente le qualità indicate dalla legge.

È evidente la diversità con il nuovo testo dell'art. 131 del Codice.

Il paesaggio da tutelare non è più una parte, ma il territorio; non quelle aree che hanno determinate caratteristiche estetiche o esprimono particolari contenuti culturali e identitari, ma potenzialmente tutto il territorio – in relazione alla percezione che ne hanno le persone e alla sua specifica individualità⁵⁵ – può essere compreso nella nozione di paesaggio oggetto di speciale tutela.

Ma è più semplice intendere la revisione della nozione guardando alle sue conseguenze. Se, ad esempio, osserviamo l'art. 135 relativo alla "pianificazione paesaggistica", nella versione originaria leggevamo che:

1. Lo Stato e le regioni assicurano che il **paesaggio** sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato.

Oggi troviamo che:

1. Lo Stato e le regioni assicurano che **tutto il territorio** sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono⁵⁶.

Si può osservare che l'idea di paesaggio e di piano paesistico che emerge da questi testi implica un dovere di protezione che comprende tutto il territorio: natura, artefatti umani e interazione tra uomo e natura devono essere tutelati in maniera generale e senza che tra i tre oggetti vi sia uno specifico ordine di priorità.

⁵⁴ Cfr. G. CARTEI, *Introduzione*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di Cartei G., Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 9 e 10.

⁵⁵ Parla in questo senso D. SORACE, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., p. 19 e ss., che parla di tutela di tutti i paesaggi: sia quelli eccezionali che quelli della vita quotidiana che quelli degradati.

⁵⁶ Nostra l'evidenziazione in ambedue i testi.

5. LE ATTIVITÀ AGRICOLE NEI PIANI PER LA PROTEZIONE DEL PAESAGGIO

5.1 *L'eccezione all'autorizzazione ambientale*

Come sono considerate le aree agricole nei piani paesistici?

Innanzitutto, sono considerate.

Si sarebbe potuto razionalmente dubitare, ma la più recente impostazione, che abbiamo ora descritta, comprendendo tutto il territorio non può non considerare anche le aree agricole.

Ma il punto cruciale non è *se* debbano essere contemplate aree di questa natura, bensì *come* esse sono disciplinate nella normativa paesaggistica.

Le attività agricole sono contemplate nel codice del paesaggio in primo luogo per stabilire un principio fondamentale contenuto nell'art. 149:

1. (...) non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159:

(...)

b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;

c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

Dunque, principio base è che le forme "ordinarie" della attività agro-silvo-pastorale non debbono richiedere una autorizzazione paesistica.

La deroga all'obbligo di autorizzazione, già prevista sin dalla legge Galasso, trova la sua ragione nella scelta legislativa di riconoscere la libertà di quegli interventi che non sono in grado di mettere a rischio l'oggetto della protezione; scelta poi ribadita anche dall'art. 152 del Testo Unico del 1999.

Sul punto è molto significativa l'applicazione pratica che la giurisprudenza ha dato di questo principio.

Recenti sentenze della Suprema Corte di Cassazione penale, ad esempio, ritengono che l'attività agricola di spianamento di un vigneto per il reimpianto di uno nuovo⁵⁷, pur se operato in zone di particolare interesse ambientale,

⁵⁷ Cfr. Cassazione penale, Sez. III, n. 16366 del 13 marzo 2002, «Diritto e pratica commerciale», 11/2002, p. 1864.

ovvero l'attività di scavo per impiantare nuove essenze arboree in una località⁵⁸, in presenza di una modifica esteriore dei luoghi soggetti a vincolo⁵⁹, sono attività che non richiedono un nulla-osta paesaggistico.

Ugualmente, ma in circostanze differenti (erano interventi su aree boschive), la Corte di Cassazione ha avuto modo di rilevare che anche l'eliminazione parziale, il taglio colturale compiuto per il miglioramento del bosco, può essere compresa tra le attività che non richiedono autorizzazione paesaggistica⁶⁰.

Ovviamente, interventi che comportino l'alterazione permanente dello stato dei luoghi ad esempio attraverso costruzioni edilizie e altre opere civili o che alterino l'assetto idrogeologico del territorio necessiteranno di autorizzazione.

5.2 *L'agricoltura all'interno dei piani paesistici*

Questo è, dunque, il rapporto tra l'ordinaria attività agricola e la disciplina paesistica, ma cosa succede se un piano paesistico contiene indicazioni specifiche – prescrizioni positive o negative – riguardanti l'attività agricola? Ad esempio, *quid iuris* nel caso in cui un piano prescriva certe coltivazioni o ne impedisca altre? Ovvero nel caso in cui un piano obblighi a certi metodi colturali?

È lecito prevedere un tale limite per il proprietario di un fondo? Quale conseguenze derivano da tali previsioni?

a) Il paesaggio come valore “primario” e non “assoluto”

Abbiamo detto poc'anzi che il Codice del 2004, in base alle più recenti modifiche, presuppone una concezione “onnicomprendensiva” di paesaggio. Per esso si intende tutto il territorio che abbia un rilievo grazie all'opera della natura, dell'uomo o dell'interazione uomo-natura. Secondo l'art. 135, il piano pae-

⁵⁸ Cfr. Cassazione penale, Sez. III, n. 14237 del 8 marzo 2006, «Diritto e giurisprudenza agraria», 2007, p. 39, con nota di A. ABRAMI.

⁵⁹ In un'altra sentenza, diversa da quella citata nella precedente nota, la Cassazione ha anche detto – in relazione però ad altri tipi di interventi incidente sul paesaggio – che non si può alterare lo stato dei luoghi assumendo come presupposto dei propri interventi la necessità di portare quegli stessi luoghi all'aspetto anteriore all'azione dell'uomo e della natura (v. Cassazione penale, Sez. III, n. 26110 del 29 aprile 2004).

⁶⁰ Cfr. Cassazione penale, Sez. III, n. 35689 dell'11 giugno 2004, «Cassazione penale», 2/2006, p. 656, ovviamente il che non implica, se necessaria ad altro titolo, che comunque debba essere richiesta l'autorizzazione forestale.

saggistico – diversamente dal passato – deve ricomprendere tutto il territorio regionale e definire le trasformazioni compatibili, le azioni di recupero e di riqualificazione delle aree e degli interventi di valorizzazione⁶¹.

L'art. 143, poi, prevede che il piano ripartisca il territorio in ambiti, secondo una gradazione che comprende non solo le aree di elevato pregio paesaggistico, ma anche quelle compromesse e degradate, la cui reintegrazione è affidata a interventi di recupero⁶².

Nell'elaborazione del piano, come giustamente ricorda lo stesso articolo 143 del Codice, devono essere anzitutto pesate le «caratteristiche paesaggistiche (del territorio), impronte della natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni».

Orbene, il fatto che il piano paesistico debba per legge disciplinare anche le aree agricole non lo esime dal farlo perseguendo lo scopo che gli è proprio: proteggere il paesaggio, il cui carattere deriva – secondo le tre dimensioni previste dal codice – dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

Questa necessità postula che le decisioni inerenti il paesaggio e l'uso del

⁶¹ L'art. 135 così recita: «1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, e attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

⁶² G. CARTEI, *Paesaggio (ad vocem)*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, V, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4069, fa notare che la tecnica di redazione dell'art. 143 «arieggia l'esperienza della redazione dei piani urbanistici, in quanto operata alla stregua delle caratteristiche delle aree e del livello di integrità ambientale».

territorio siano decisioni unitarie, in cui, cioè, tutti gli interessi siano assunti e valutati attraverso un procedimento “complesso”; un procedimento, cioè, che consenta a tutti i portatori di interessi pubblici e privati di argomentare razionalmente le proprie istanze⁶³.

Questa impostazione trova una conferma in alcune tra le più recenti sentenze della Corte costituzionale che riconoscono al paesaggio la caratteristica di «valore primario»⁶⁴, non subordinabile a qualsiasi altro, ma, perciò stesso, non dotato di una primazia assoluta⁶⁵, bensì solo della necessità di una «adeguata rappresentazione nei processi decisionali che si svolgono sia in sede legislativa che amministrativa»⁶⁶.

Una giurisprudenza, quella della Corte costituzionale, che trova eco anche all'interno della giurisprudenza amministrativa che si è occupata delle ipotesi di bilanciamento tra i diversi interessi che costituiscono espressione costituzionalmente rilevante del territorio⁶⁷.

⁶³ A tale proposito nell'art. 144 del Codice stabilisce che «nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità». La norma, come è stato sottolineato già in dottrina (Cecchetti), è molto generica e difficilmente potrà essere usata per giustificare un effettivo potere di intervento degli enti territoriali diversi dalle regioni e dei privati.

⁶⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 196/2004, parte n. 23 del c.i.d., dove si legge «questa “primarietà” non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative». Lo stesso orientamento è espresso anche nella sentenza n. 182/2006.

⁶⁵ Occorre pure ricordare che in alcune ultime sentenze la Corte abbia espresso un orientamento diverso teso a riaffermare la primarietà del paesaggio rispetto agli altri interessi e – soprattutto – la sua dimensione “sovraregionale”. Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 367/2007, in www.cortecostituzionale.it Per una lettura adesiva a questa sentenza v. P. CARPENTIERI, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, «Urbanistica e appalti», 3, 2008, pp. 309 e ss. Esprime critiche sul punto specifico della sentenza in cui la Corte afferma l'assolutezza della tutela del paesaggio D. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, «Giurisprudenza costituzionale», 2007, pp. 4109 e ss.

⁶⁶ Cfr. D. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, cit., p. 4112.

⁶⁷ È un postulato accettato dalla giurisprudenza amministrativa che «nega l'aprioristica prevalenza dei valori paesaggistici in contesti decisionali in cui si fronteggiano altri interessi rilevanti, ivi compresi quelli di carattere imprenditoriale». Cfr. D. TRAINA, *Il paesaggio...*, cit., p. 4114. L'autore citato si riferisce a un caso molto interessante che riguarda la valutazione di compatibilità ambientale tra tutela del paesaggio e installazione di un impianto eolico. Il Tar Sicilia, Palermo, sent. n. 1813/2006, nella motivazione della sentenza che annulla il diniego dato dalla Sovrintendenza, a tal proposito ricorda che l'amministrazione, «in un sistema pluralistico quale quello introdotto dalla Costituzione repubblicana, deve valutare la compatibilità dell'attività

b) Il bilanciamento con l'agricoltura

In quanto attività che riguarda il territorio, anche l'agricoltura sarà oggetto del bilanciamento che l'amministrazione deve effettuare durante l'attività di pianificazione.

Ma qui occorrerà ricordare la prima parte della nostra disamina in cui abbiamo mostrato che il razionale sfruttamento del suolo agricolo non è un mero interesse di fatto, bensì, sulla base dell'art. 44 Cost., dev'essere considerato anch'esso un valore costituzionale.

Da ciò discende che l'interesse dell'imprenditore ovvero del lavoratore agricolo dev'essere rappresentato nel processo decisionale dell'amministrazione e adeguatamente "pesato" rispetto agli altri.

E discende, altresì, che se questa attività di bilanciamento viene fatta in modo errato, incompleto o irrazionale, l'atto è certamente viziato da irragionevolezza e può essere annullato.

Infine, cosa succede se il procedimento è stato correttamente impostato e, una volta valutati ragionevolmente gli interessi degli agricoltori coinvolti nel piano paesistico, l'amministrazione pubblica ritenga comunque che la tutela del paesaggio debba prevalere sulle ragioni del "razionale sfruttamento"?

In questo caso il vincolo nasce ed è certamente efficace nei confronti dei destinatari del piano.

Occorrerà, secondo me, porsi la domanda *de jure condendo* se un tale vincolo debba dare o meno vita a forme di indennizzo economico.

Sappiamo infatti che il vincolo paesistico, essendo di natura "conformativa" non dà diritto a indennizzo.

L'art. 145 del Codice, riportando norme già in vigore dal 1985, afferma che gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province si devono adeguare alle previsioni dei piani paesaggistici e che i vincoli sulla proprietà così derivanti non sono oggetto di indennizzo.

autorizzando rispetto il vincolo, ponendo in comparazione detti valori con gli interessi antagonisti. In particolare, nel possibile conflitto fra le esigenze correlate all'esercizio dell'attività imprenditoriale, finalizzata alla produzione (con modalità non inquinanti) di energia elettrica, e quelle sottese alla tutela di valori non economici (come la tutela del paesaggio), l'amministrazione deve ricercare non già il totale sacrificio delle une e la preservazione delle altre secondo una logica meramente inibitoria, ma deve piuttosto, come indicato dalla sentenza della Corte costituzionale 10 luglio 2002, n. 355, ricercare una soluzione necessariamente comparativa della dialettica fra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti valori non economici, tutte rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione di attività imprenditoriali».

La *ratio* di tale non indennizzabilità sta, come sappiamo, nel fatto che il vincolo paesistico evidenzia un carattere intrinseco del bene e non ne modifica, estrinsecamente, la sua funzionalità o le sue potenzialità.

Il vincolo paesistico si limita a riconoscere regolativamente una qualità che il bene ha di per sé e rispetto alla quale il proprietario non può lamentare una *deminutio*⁶⁸.

Questa teoria era nata quando il vincolo era puntuale ed essenzialmente limitato alle “cose d’arte” (l. 1089/39) e alle “bellezze naturali” (l. 1497/39); perciò occorre una profonda revisione dinanzi a una nozione omnicomprensiva di paesaggio coestensivo rispetto al territorio.

Soprattutto, questa riflessione è necessaria laddove si intenda porre un vincolo alla attività agricola per proteggere un paesaggio – evidentemente – “agricolo”.

Quel paesaggio agricolo è divenuto meritevole di tutela proprio perché c’è stata una certa attività lavorativa.

Se oggi l’amministrazione pubblica sceglie di limitare questa attività economica per un bene collettivo, cioè per un bene che sarà fruito dalla collettività, deve riconoscere una equa compensazione a chi si sacrifica per tale bene collettivo.

Altrimenti si realizza nella sostanza una sorta di prelievo tributario indiretto e mascherato – dunque illegittimo – per alcuni imprenditori a scapito di altri.

6. CONCLUSIONI

La sfida, come ho cercato di indicare, è dunque quella di una interpretazione *ragionevole* della Costituzione; questo vuol dire evitare due opposti rischi.

Da un lato, il rischio di una interpretazione “ultraevolutiva” della Costituzione, che renda il testo costituzionale un contenitore vuoto, pronto a essere riempito con qualsiasi moda o politica contingente (oggi l’ambiente

⁶⁸ Teoria ben sintetizzata da A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., p. 521 il quale ricorda che «il problema della indennizzabilità dei vincoli imposti ai beni non si pone (...) perché la conformazione va vista non come imposizione di vincoli ad un bene che antecedentemente al provvedimento ne era privo (...) ma come regolazione con una attribuzione costitutiva di posizioni, di facoltà e di quantificazione di facoltà che non consente il riferimento ad un parametro esterno, rispetto al cui possa essere stato dato o tolto. (...) Ne deriva che nessun indennizzo è dovuto perché nessuna ablazione viene effettuata». Perciò concludeva l’autore «le norme che la prevedono (art. 16, comma 2, l. n. 1497 del 1939) non appaiono legittime».

o la conservazione dei paesaggi, ieri le bellezze nazionali che erano il vanto fascista).

Una lettura della Costituzione in cui le parole non valgono più nulla, ma tutto è la volontà attuale di politici, amministratori o giudici. Così la costituzione perde ogni funzione *costitutiva*.

Dall'altro, occorre evitare il rischio di un'interpretazione "nostalgica", per la quale la Costituzione è un documento di interesse *archeologico*, utile sol per capire come eravamo.

Allo stesso modo così la Costituzione non ha più forza *costitutiva*.

La Costituzione, invece, è un atto normativo *vivente*, che cioè vive in un rapporto dialettico e dinamico tra testo, contesto e interpreti.

Mi pare centrale interpretare la nostra come una tradizione costituzionale (ormai sessant'anni di storia repubblicana autorizzano l'impiego di questo concetto).

Una tradizione implica dei valori "consegnati" che debbono essere investiti e verificati alla prova delle nuove sfide poste dalla società che cambia e, come ogni altra tradizione, è *viva* quando è capace di suggerire nuove ipotesi ricostruttive.

I soggetti attivi di questa verifica sono il legislatore, le amministrazioni pubbliche e i cittadini.

Questa azione di verifica retroagisce sulla tradizione stessa, precisandola e anche modificandola o arricchendola.

Ciò implica, nel caso della interpretazione costituzionale, un bilanciamento in cui nessun valore costituzionale è "brandito" per escludere del tutto l'altro.

L'interesse alla conservazione dei paesaggi è un bene, ma l'interesse allo sviluppo dell'agricoltura è altrettanto un valore costituzionale.

Perché la nostra tradizione costituzionale viva, occorre in materia di agricoltura e paesaggio prevedere un *nuovo procedimento decisionale* in grado di dare adeguata rappresentazione a tutte le voci del coro e non solo ad alcune.

Occorre quindi dare immediata applicazione alla sentenza n. 196 del 2004 della Corte costituzionale e al suo auspicio, dal momento che oggi la struttura di fondo del procedimento dei piani paesistici è rimasta modellata sulla struttura dei piani urbanistici disciplinati dalla legge urbanistica – pre-repubblicana – del 1942.

Qual è il modello di partecipazione degli *stakeholders* – per utilizzare la corrente terminologia economica – a tali decisioni? E il modello classico per cui l'amministrazione agisce, adotta un atto e i privati – oppure anche i comuni, se ad adottare il piano è la provincia o la regione – hanno un cer-

to periodo di tempo per presentare osservazioni o per opporsi; dopodiché l'amministrazione risponde a queste critiche – controdeduce, s'usa dire – e si aggiunge alla approvazione.

Possiamo pensare che oggi un procedimento del genere sia adeguato e proporzionato a gestire decisioni complesse come quelle coinvolte dalla pianificazione ambientale o paesistica?

L'istanza tecnico-scientifica ha un peso rilevante in queste decisioni che non può essere del tutto assorbito nella decisione politica finale, così come, al contrario, non possiamo cedere a tentazioni *tecnocratiche* che saltino i rappresentanti democraticamente eletti dalle popolazioni interessate.

Sono *nuove* domande di bilanciamento e organizzazione a cui non possiamo continuare a offrire risposte *vecchie*.

La "tradizione costituzionale", se vuole continuare a essere tale, richiede qui una rinnovata spinta propositiva, impone una verifica adeguata alle nuove esigenze dell'ambiente e dell'agricoltura.

Ma a questo punto si apre un capitolo non più descrittivo-ricostruttivo, quanto propositivo e chi meglio dell'Accademia dei Georgofili potrebbe avviare tale riflessione.

Il compito del costituzionalista, in questo caso, si arresta alla descrizione dell'argine; alla scienza e alla politica il compito di produrre un nuovo flusso di proposte costruttive in questo campo.

RIASSUNTO

L'articolo analizza gli aspetti costituzionali nella pianificazione dell'agricoltura. La prima parte ripercorre le tappe dell'attuazione e dell'interpretazione degli articoli 44 e 9 della Costituzione Italiana cercando di verificare l'attualità di queste previsioni all'interno del dibattito giuridico sulla pianificazione del paesaggio fino alle recenti modifiche della legislazione in tema di ambiente. Nella seconda parte è affrontato il nodo centrale, ovvero la compatibilità, sotto la lente costituzionale, dell'ordinaria attività agricola con la disciplina paesistica. L'autore offre una lettura innovativa del bilanciamento tra valori paesaggistici e sfruttamento dei suoli agricoli fino ad ipotizzare la via per una nuova conformazione dei procedimenti amministrativi necessari per la redazione dei piani paesistici.

ABSTRACT

This paper analyzes constitutional issues on landscape planning and agriculture.

The first part provides an overview of principal steps in the articles 9 and 44 Cost. interpretation and enforcement, seeking the topicality of these constitutional principles in the legal debate.

The second part faces the central point of the paper, which is the compatibility between agriculture land landscape planning. The author offers a new perspective of balancing between landscape values and rational utilization of agriculture land till proposing a reform of administrative procedures for landscape plans compilation.