

**NOTE MINIME IN OCCASIONE DI ALCUNE RECENTI RIFORME.  
L'INTEGRAZIONE DELL'ART. 9 COST., UNA RIFORMA DAVVERO NECESSARIA?  
LA TUTELA PENALE DEL PATRIMONIO CULTURALE COME MATERIA  
CODICISTICA "RISERVATA"**

di Antonello Cincotta

*Abstract. È errato ed anacronistico continuare ad interpretare il paesaggio italiano come "mero pittoresco". È storia, è cultura, è territorio antropizzato. Lo si ricava dall'interpretazione dell'art. 9 Cost. Lo esprime in maniera inequivoca l'art. 131 del Codice Urbani. Eppure, ciononostante, "il pittoresco" resta prevalente e radicato, creando "danni". Il faro costituito dall'art. 9 Cost. è obnubilato da una generalizzata abitudine imprigionata da paradigmi obsoleti: è il problema del c.d. ostacolo epistemologico di Bachelard. Per queste ragioni l'approccio alla recente riforma costituzionale non può che essere critico.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'art. 9 Cost. e la sua integrazione con l'Ambiente: una riforma necessaria? – 3. Paesaggio e ambiente. – 4. Il "paesaggio italiano". – 5. Art. 9 Cost.: Costituzione inattuata? – 6. Riforme e codice penale: Costituzione inattuata?

## 1. Premessa.

Questo scritto si propone di cogliere, al di là delle enfattizzazioni, la reale portata della recente riforma dell'art. 9 Cost. L'interrogativo del titolo è d'obbligo. Infatti, le riforme costituzionali che si sono succedute nel tempo, pur non essendo state poche, in realtà poche sono state quelle significative, come tali capaci di provocare «un "mutamento" di un qualche rilievo» e tra queste è certamente annoverabile la riforma dell'art. 81 Cost. o quelle che hanno interessato il Senato<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> R. BIN, *ivi*, 24. Di certo non è questa la sede per una rassegna completa delle novelle costituzionali, però sembrerebbe degna di valutazione critica la riforma dell'art. 119 Cost., avvenuta con l. Cost. n. 3/2001; con la soppressione di un comma dell'art. 119 Cost., quello che prevedeva contributi speciali per valorizzare Mezzogiorno ed Isole, veniva cancellata «una norma di "diritto sociale territoriale" che aveva lo scopo di tutelare ed incentivare quelle aree del paese svantaggiate economicamente per storia e collocazione geografica», codificando in sua sostituzione «una norma competitiva per un regionalismo differenziato, che oggi trova difficoltà applicative in virtù di una intrinseca criticità»: così T.E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, 247. Assai incisivamente osserva l'A., *ibidem*, «prima di provare a mettere in competizione le regioni tra loro, bisognerebbe quantomeno provare a portarle a un

«Quando si annuncia o si denuncia un ‘mutamento’ è opportuno precisare che cosa era e che cosa è divenuta la cosa mutata. Quando poi si annuncia o si denuncia un ‘mutamento costituzionale’, questo compito si fa particolarmente urgente e complicato»<sup>2</sup>. Restringendo il campo ai mutamenti testuali, perché anche nella interpretazione, nell’applicazione, nell’attuazione del testo costituzionale può esprimersi una trasformazione, il “mutamento” che qui è oggetto d’interesse è avvenuto con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1, (*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*). È consistito nell’integrazione/aggiunzione che ha riguardato gli articoli 9, principio fondamentale, e 41 della Costituzione<sup>3</sup>.

---

tendenziale punto paritario di partenza, per poi vedere qual è la più virtuosa»; interessante l’indagine dell’A. sul fronte comparatistico del “fattore insulare” sia come territorio separato, “isolato”, appunto, rispetto alla terraferma ed ai cittadini della terraferma e al contempo come manifestazione di una particolare forma identitaria. A proposito delle ragioni costituzional-identitarie e del rapporto tra autogoverno ed insularità v. a proposito della Sicilia G. ARMAO, *La Sicilia e le sue Costituzioni (1812, 1848,, 1860, 1946)*, in *Le Carte e la Storia*, 2022, 16 e ss.; in chiave storica J. R. W. PRAG, *Identità siciliana in età romano-repubblicana*, a cura di C. AMPOLO, *Immagine e immagini della Sicilia e di altre isole del Mediterraneo antico*, Pisa, 2009, I, 88, a proposito dell’esistenza dell’identità siciliana ipotizza un “processo bidirezionale”, da una parte, per l’aver contribuito alla formazione dell’idea di una ‘provincia’ agli occhi di Roma e, dall’altra, il rafforzamento tra i Siciliani dell’idea di essere Siciliani per il fatto stesso della formazione della ‘provincia’.

Di nuovo a proposito dell’art. 119 Cost., alla criticità sottolineata in precedenza vuole ovviare la proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare riguardante il “Riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità”, aggiungendo all’art. 119 Cost. un ulteriore comma dopo il quinto: «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità»; la legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, «Modifica all’articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità» (G.U. n. 267 del 15 novembre 2022) ha inserito con decorrenza 30 novembre 2022 nel testo costituzionale il comma in precedenza riprodotto. Sulla novella G. DEMURO, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pp. 901 e ss.

<sup>2</sup> R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un’analisi concettuale*, in *Diritto costituzionale*, 2020, 23.

<sup>3</sup> Sull’iter parlamentare di riforma v. *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela ambientale*. A. C. 3156 – B – *Elementi per l’esame in Assemblea, Dossier 7 febbraio 2022*, leggibile in <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0504c.pdf?1653896166644> ; per un primo commento CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un’occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 351 e ss.; ID., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 1, 127 e ss., leggibile in <http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2022/05/8.-Cecchetti-2b-2.pdf> ;

G. AZZARITI, *Tutela dell’ambiente in Costituzione*, in *Lo Stato*, 2022, 185 e ss., alla luce della pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 85 del 9 maggio 2013, *sub* § 9) sul caso Ilva, la quale aveva affermato che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri», si domanda se l’intervenuta integrazione dell’art 9 Cost. insieme alla riforma dell’art. 41 Cost. siano in grado di garantire quel limite invalicabile costituito, dalla salute e dall’ambiente che all’epoca della citata decisione non esisteva. Infatti, «è nel rapporto tra economia e ambiente, nella contrapposizione tra sfruttamento ovvero valorizzazione del territorio, che si gioca gran parte – se non tutta – la partita della tutela effettiva della biosfera». Questa aggiunta, si chiede l’A., basterà? «Non lo so, ma questa è la sfida», conclude l’A.; G. ALPA, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell’ambiente e degli animali*, in *Rassegna economica*, 2022, pp. 105 e ss., compie una interessante rassegna sulla relativa protezione riconosciuta ed offerta dalle costituzioni europee; C. RUGA RIVA, [L’ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?](#), in questa *Rivista*, 16 febbraio 2023.

Tuttavia, il *focus* delle presenti note sarà limitato al solo intervento che ha interessato l'art. 9 Cost. nella parte relativa alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, «anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>4</sup> con esclusione dell'ulteriore profilo di riforma, su «i modi e le forme di tutela degli animali». Ugualmente non riguarderà, se non in via puramente incidentale, la modifica dell'art. 41 Cost.<sup>5</sup>

Rimanendo al tema delle riforme ed alla materia sopra indicata, queste note prendono altresì spunto dall'innesto all'interno del codice penale, come titolo a sé stante, dei delitti contro il patrimonio culturale, per avanzare specifici rilievi critici di sistema oltre che di metodo. “Necessario” è l'adeguamento della normativa di settore, consumato, pur tuttavia, all'interno di una cornice, quella di un codice penale mai radicalmente riformato (la riforma del quale, notoriamente, è stata più volte tentata, ma mai andata a buon fine), come tale espressione di un modello pur sempre superato ed anacronistico per l'avvento della Costituzione avvenuto ormai più di settant'anni fa<sup>6</sup>. Senza alcuna pretesa sistematica, data la natura minimale (almeno nelle intenzioni) delle presenti note, è inevitabile osservare che il nuovo assetto costituzionale *ex se* avrebbe dovuto segnare una definitiva e radicale discontinuità e, segnatamente all'interno della materia penalistica, avrebbe dovuto determinare la nascita di un nuovo codice e, tanto più, viste come sono andate le cose<sup>7</sup>, nelle more di una riforma complessiva, riorganizzare, “almeno”, la parte speciale per esprimere in termini di tassonomia e anche di contenuti il “nuovo” ordine costituzionale.

---

<sup>4</sup> Nella XIV legislatura (atto Senato n. 553) era stata presentata una proposta di legge costituzionale che riformulava il secondo comma dell'art. 9 Cost.: «Tutela l'ambiente naturale in tutte le sue forme, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Il testo venne superato per il rischio di esclusione degli “ambienti antropizzati” a fronte dell'esplicito richiamo all' “ambiente naturale”.

<sup>5</sup> In argomento v. il commento di R. MOLTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* in *federalismi.it*, 2022, 13, 201 e ss., leggibile in <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=47139&dpath=document&dfile=04052022141030.pdf&content=La%2Btutela%2Bcostituzionale%2Bdell%E2%80%99ambiente%2Bnella%2Bmodifica%2Bdegli%2Bartt%2BE%2B9%2Be%2B41%2BCost%2BE%3A%2Buna%2Briforma%2Bopportuna%2Be%2Bnecessaria%3F%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>; in particolare in merito alle implicazioni conseguenti alla revisione dell'art. 41 Cost. v. C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell'ambiente”: un profilo critico*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2022, 125 e ss. Sia consentita a margine una notazione: già prima della novella l'articolo 41 Cost. costituiva il fondamento e la copertura della tutela penale dei lavoratori sotto il profilo della salute e della sicurezza sul lavoro il che non renderebbe assolutamente irragionevole, anche prima della recente novella costituzionale, una interpretazione di maggiore respiro di quella norma; sul punto v. ad es. B. DEIDDA, *La tutela penale del lavoro*, in *Questione giustizia*, 2019, p. 98.

<sup>6</sup> S. TROVALUSCI, *Sul futuro della Costituzione. Bilanci in occasione del settantesimo anniversario*, in *Le Carte e la Storia*, 2022, 169 e ss.

<sup>7</sup> Purtroppo, in questi anni è prevalsa «la via compromissoria all'adattamento»: in tal senso F. RAMACCI, *Riforme e codice*, in *Diritto penale e processo*, 2004, 270, tutto questo in mancanza di una prospettiva «panoptica», totalizzante, legata alla possibilità di «ripensare insieme codice penale, codice di procedura penale e ordinamento penitenziario».

## 2. L'art. 9 Cost. e la sua integrazione con l'Ambiente: una riforma necessaria?

In un Paese come l'Italia piuttosto recalcitrante in materia di riforme (salvo che non le chieda l'Europa!), un intervento addirittura di modifica, *rectius*, di "integrazione additiva" della Carta costituzionale non può che essere accolto e valutato in maniera positiva, corrispondendo intuitivamente ad un adeguamento dettato dal tempo. Tempo che fa mutare la regolamentazione sociale dell'esistenza concreta<sup>8</sup>. Il normale "moto" della Costituzione in questo caso ha richiesto una revisione del testo<sup>9</sup>. Per vero, sotto questa luce, quella della novità, la riforma costituzionale potrebbe essere valutata positivamente in sé, non già solo come espressione di una contro-tendenza appunto ad una certa "pigrizia" riformistica, bensì nel merito, allorquando eleva inequivocabilmente l'ambiente a livello costituzionale, esprimendo in tal modo la capacità di corrispondere alle nuove esigenze ed ai nuovi contenuti connaturali con il mutare dei tempi e delle relative istanze. Lo stesso difatti non poteva sostenersi pienamente per la semplice previsione dell'ambiente, o meglio della "materia" ambientale, all'interno del riformato Titolo V della Costituzione (art. 117 Cost., lett. s). Non secondariamente, questa riforma, nel solco di una interpretazione unitaria dell'art. 9 Cost., dà modo di sostenere in maniera univoca la costituzionalizzazione di un preciso e stretto rapporto tra ambiente e paesaggio, o meglio, più correttamente, anticipando così alcune considerazioni conclusive, tra paesaggio e ambiente. Depone in questo senso la stessa collocazione "topografica" dell'ambiente. Il fatto che esso sia collocato all'interno della norma costituzionale "dopo" il paesaggio testimonia in maniera inequivocabile l' "autentico" bilanciamento operato dal legislatore di riforma. In questo modo, per un verso, si ridimensionerebbe sì la portata "innovativa" della novella costituzionale, ma si ridimensionerebbero al contempo le temute insidie conseguenti a "derive climatiche" a danno del paesaggio.

Proprio in omaggio ad una prospettiva del genere potrebbe cogliersi altresì l'occasione per mettere ordine alla legislazione ordinaria e alla gran confusione derivante dall' «intrico di norme e competenze» che, come è noto, non contribuisce certo

---

<sup>8</sup> Affermava al riguardo H. SINZHEIMER, *Il problema dell'essere umano nel diritto* (trad. di Giovanni Graziani e Luca Nogler della prolusione (*Das Problem des Menschen in Recht*) tenuta nel 1932 all'Università di Amsterdam da Hugo Sinzheimer in occasione della sua chiamata come professore ordinario di sociologia presso la stessa Università), in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2022, 51, «che si tratta di una perenne contrapposizione fra ragione ed essere, fra l'umano stabilire e l'umano essere stabilito. L'impulso umano è, quindi, sempre frutto di due spinte. Una è esterna ed è di carattere oggettivo. È quella determinata dalle situazioni storiche che sono in gioco e dalla particolare pressione che esse esercitano sull'essere umano. L'altra è interna e origina nell'essere umano stesso. Si tratta della spinta all'opposizione che l'essere umano esercita contro la forza esterna per affermare la propria umanità. Solo in presenza di entrambe le spinte, quella dall'esterno e quella dall'interno, si produce il movimento complessivo. Se manca l'attività umana non si produce alcuna trasformazione, così come essa non viene in essere se nell'ambiente esterno manca la ragione oggettiva affinché possa affermarsi una nuova concezione dell'essere umano».

<sup>9</sup> R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, cit., 43, che richiama a sua volta M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *AIC*, 2013, 1, 1 ss., leggibile in [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2013\\_Luciani.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2013_Luciani.pdf)

a chiarire se “territorio”, “ambiente” e “paesaggio”, ambiti regolati da diverse normative e sotto diverse responsabilità, «siano tre cose o una sola»<sup>10</sup>.

Sembrirebbe allora scontata la risposta alla domanda del titolo: era una riforma necessaria?

Sì, secondo qualcuno<sup>11</sup>, anche perché coronerebbe un lungo periodo di un ambientalismo che si è presentato come un fenomeno di massa<sup>12</sup>.

Sarebbe stata invece del tutto superflua se fosse maturata una diversa consapevolezza e conseguente sensibilizzazione a favore di un “paesaggismo” altrettanto di massa, radicato nel valore profondamente identitario e caratteristico in armonia, peraltro, con il dettato costituzionale e con lo spirito sottostante che in origine ha animato la sua redazione. «Di paesaggio parla l’art. 9, comma 2, Cost. assumendolo come compito fondamentale e qualificante della Repubblica: lo dobbiamo desumere, non solo e non tanto dalla collocazione della proposizione, quanto dal combinarsi della norma con le altre, segnatamente con quelle dell’art. 3 comma 2, degli art. 2 e 42 e, per altri aspetti, dell’art. 32»<sup>13</sup>. Ma, nonostante referenti costituzionali di livello fondamentale e primario il paesaggio in questi termini ha sempre stentato a prender piede<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Così testualmente S. SETTIS, *Chi salverà il paesaggio. La lunga guerra fra stato e regioni*, in *la Repubblica* del 27 novembre 2007, leggibile in <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2007/11/27/chi-salvera-il-paesaggio-la-lunga-guerra.html>, anzi appare utile riportare la citazione per esteso: «davanti allo scempio del paesaggio a cui assistiamo, sempre più chiara è la debolezza di questo sistema normativo. Non giova l’intrico di norme e competenze, che non chiarisce se “territorio”, “ambiente” e “paesaggio”, ambiti regolati da diverse normative e sotto diverse responsabilità, siano tre cose o una sola». Sullo specifico significato da attribuirsi all’espressione “ambiente” quale oggetto di tutela penale, come precisa M. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, a cura di A. FIORELLA, *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Torino, 2019, 443 e ss., è possibile distinguere la c.d. tesi unitaria secondo la quale le norme sarebbero rivolte all’ambiente come «“un unico bene giuridico”», ossia tutto ciò che costituisce *habitat* di vita dell’uomo; secondo quella c.d. pluralistica, le norme incriminatrici rivolte alla tutela ‘dell’ambiente’ presuppongono quest’ultimo, seppur corrispondente ad un unico modello o progetto di sviluppo economico (il c.d. sviluppo sostenibile) come una somma di tutele diverse per cui l’ambiente «andrebbe identificato con le sole risorse naturali (acqua, aria, suolo, flora e fauna)».

<sup>11</sup> Ad esempio in tal senso v. G. AMENDOLA, *L’inserimento dell’ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in *Giustizia Insieme*, 21 febbraio 2022, leggibile in <https://www.giustiziainsieme.it/en/news/132-main/ambiente/2198-l-inserimento-dell-ambiente-in-costituzione-non-e-ne-inutile-ne-pericoloso/>; per una ricostruzione degli orientamenti v. R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, cit.

<sup>12</sup> M. AINIS, *Cultura e natura. Quando il diritto ambisce alla conciliazione degli opposti*, a cura di CERRI-HÄBERLE-JAVARD-RIDOLA, *Il Diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, 2010, I, 3; per una ricostruzione dell’ambientalismo in Italia e delle sue varie anime, presente già negli anni del Sessanta del secolo scorso, anche se è dal 1970 che si registra una crescita importante v. L. PICCIONI, *Ambiente e aree protette negli anni del centro-sinistra. Il «Gruppo verde» di Italia Nostra*, in *Studi Storici*, 2022, 675 e ss.

<sup>13</sup> Il testo riproduce l’incipit del fondamentale scritto in materia di A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503.

<sup>14</sup> Scriveva agli inizi del ‘900 L. PARPAGLIOLO, *La tutela dei monumenti*, in *Bollettino d’arte*, 1912, 449: «siamo ancora pochi in Italia che sentono la necessità di proteggere i monumenti della natura, i paesaggi, le cascate, le foreste, le varie e numerose bellezze del nostro meraviglioso paese». L’anno successivo L. RAVA, *Per la difesa del paesaggio e dei monumenti italiani*, in *Rivista mensile Touring Club*, 1913, 311, leggibile in



In realtà il “paesaggismo” ha attecchito poco a causa della “sottostima” del paesaggio medesimo. Da una parte è stato marginalizzato a fenomeno d’*elite* culturale<sup>15</sup> se non, dall’altra, percepito addirittura come “ingravescenza” burocratica capace di ingessare la libera iniziativa ed al contempo favorire forme di “esercizio di potere” funzionali ad altrettante striscianti occasioni di “malaffare”.

Di per sé, l’interesse per il paesaggio, al netto delle proprie peculiarità, ha al fondo, come sarà argomentato in seguito, lo stesso denominatore comune dell’interesse all’ambiente: quello di contrastare una speculazione economica dannosamente indiscriminata. Però, se fosse solo questo, mancando cioè quella peculiarità, quel *quid pluris* rispetto all’ambiente, allora sarebbe del tutto ingiustificato dedicare al paesaggio una attenzione particolare ed ulteriore. È proprio questo il punto. La sua perdurante latenza si annida caratteristicamente nella grave e sostanziale “incomprensione” del suo valore incommensurabile ed assolutamente irripetibile ed esclusivo: l’identità del paesaggio italiano.

«Cesare Brandi, già negli anni 1960, denunciava aspramente l’inizio del disastro civile e ambientale che si stava prefigurando per l’Italia proiettata nella logica del *boom* economico, nell’incomprensione per il valore di irripetibile identità del paesaggio italiano<sup>16</sup>, del suo essere non un generico pittoresco, “ma un pittoresco storicizzato,

---

<https://www.digitouring.it/wp-content/themes/touring-theme/sfogliatore/index.html?id=139> , oltre alla gratitudine per il *Touring Club* affermava: «il pensiero della difesa del paesaggio e dei monumenti italici è opportuno, e ben meritava l’assenso di tutti coloro che vogliono salve le sembianze della Patria; del Club Alpino fondato da uno scienziato che sentiva il fascino della poesia e presieduto oggi da uno scienziato geniale; dell’Associazione Nazionale per i Paesaggi, costituita da giovani entusiasti; dei Ministeri che ogni volta che qui vollero inviare egregie rappresentanze; dei dotti che pensano a salvare la flora e la fauna naturale d’Italia. Che la difesa del paesaggio sia necessaria, da tempo risultò palese; prima i bisogni del paese crudamente si imposero, ma poi gli animi reagirono per salvar boschi e cadute d’acqua, e linee di bellezza, che mani rapaci minacciavano di distruggere, senza necessità. L’economia non è nemica dell’estetica; il buono del bello».

<sup>15</sup> Giannini, come ben sottolinea L. CASINI, «*Todo es peregrino y raro ...*»: Massimo Severo Giannini e beni culturali, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 2015, 991, agli inizi egli anni ’70 parlava proprio di una domanda crescente di cultura e di un «ceto interessato ai beni culturali» in progressiva dilatazione che si andava contrapponendo all’inesorabile avanzata delle «forze distruttive» dell’ambiente e del patrimonio culturale. Il tutto condito però da una nota di particolare pessimismo (p. 991) «[...] mentre in precedenti periodi storici c’è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell’uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l’uomo come creatore ha prevalso sull’uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l’elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive»; la storia tuttavia sembrerebbe dimostrare il contrario: chi scrive rimanda a quanto esposto via via nel testo. Sempre a proposito di beni culturali v. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 24 e ss.; L. PICCIONI, *Ambiente e aree protette negli anni del centro-sinistra. Il «Gruppo verde» di Italia Nostra*, cit., 682, parla di “amanti del bello”, ossia un mondo composito che comprendeva «sia intellettuali colti, consapevoli del valore del patrimonio storico-artistico e sensibili alle ragioni della sua conservazione, sia figure – non di rado appartenenti all’aristocrazia – sinceramente nostalgiche di un mondo ordinato e armonico, a disagio di fronte a molte delle trasformazioni apportate dall’incombente società industriale e di massa. Tanto al momento della sua nascita quanto negli anni seguenti questo mondo fornirà a Italia nostra una consistente quota di dirigenti e di militanti, oltre che finanziamenti e preziose reti di relazioni».

<sup>16</sup> Sui molteplici profili connessi al tema dell’“identità” v. E. A. IMPARATO, *Valori identità culturali nell’ordinamento giuridico italiano*, a cura di CERRI-HÄBERLE-JAVARD-RIDOLA, *Il Diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit., II, 431 e ss.; per una ricostruzione della nozione di paesaggio v. G. SEVERINI, “Paesaggio”: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica, in *Aedon*, 2019, 1, 1 e

assurto a fisionomia stessa del paese”, rivendicando un’attiva difesa e sostegno all’agricoltura, opposto all’industrializzazione più irresponsabile, come la forma più efficace di salvaguardia della *facies* dei paesaggi storici»<sup>17</sup>. Per certi versi, «il paesaggio agrario sembra rappresentare al meglio la nuova concezione del paesaggio emancipata dal culto del “bello di natura” che connotava la prima legislazione in materia e ancorata ad un criterio storicistico, che valorizza l’azione dell’uomo sul territorio e il carattere identitario che deriva da questa interazione, [...] l’attività agricola è elemento costitutivo, anzi fonte di “produzione” del paesaggio»<sup>18</sup>. In effetti, il paesaggio rileva perché è testimonianza di un complesso sistema di relazioni materiali ed immateriali, perciò, ed è questa la tesi che qui si intende sostenere, la peculiarità del paesaggio italiano rappresenta un *unicum* e se ciò fosse stato un dato condiviso e consolidato nella “cultura” del Paese, l’inserimento dell’ambiente in Costituzione sarebbe risultato con ogni evidenza del tutto pleonastico, giacché non può essere immaginabile una tutela del paesaggio del tutto avulsa da quella di tutto ciò che “insiste” al suo interno ossia ambiente, ecosistemi, biodiversità<sup>19</sup>.

---

ss.; salvo quanto *infra* nel testo in generale sul patrimonio culturale come «un complesso sistema integrato di valori quali estetico, simbolico e storico [...] in grado di influenzare cultura, società, ambiente ed economia dei territori» v. PANZERA, *Patrimonio culturale, turismo e crescita economica locale: una conferma empirica della loro interazione*, in *Scienze Regionali*, 2022, 253 e ss.

<sup>17</sup> G. DELLEDONNE, *Paesaggio/paesaggi*, in *Economia della Cultura*, 2010, 148. A proposito di “pittorresco”, il termine *paesaggio* nasce in origine caratteristicamente in stretto rapporto con la lingua dei pittori, al *pittorresco*: in argomento BERTRAND G., *Le guide di viaggio francesi in Italia nel '700 e la costruzione del paesaggio*, a cura di A. FASANO, *Magici paesaggi. Immagini di Frascati e dintorni nei libri e nei dipinti dei viaggiatori fra Sette e Ottocento*, in *Quaderni delle Scuderie Aldobrandini*, Roma, Campisano ed., 2006, 31: «la parola francese “paysage”, menzionata per la prima volta da Robert Estienne nel 1549, deve molto alla lingua dei pittori [...]. Per Richelet, nel 1680, si tratta di un quadro che rappresenta qualche campagna, e dieci anni più tardi Furetière lo definisce come “il territorio che si estende fin dove arriva lo sguardo”; si tratta della “percezione dello spazio, inteso nella limitatezza di un campo di visione”; in rapporto al *pittorresco* v. SEVERINI, “*Paesaggio*”: *storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, cit., sub § 3; come precisato meglio in seguito, coniugando il “pittorresco” con il “paesaggio” e con le “stampe” e contestualizzando tutto ciò nella particolare temperie del *Grand Tour*, epoca nella quale era d’uso accompagnare le memorie di viaggio alla illustrazione dei luoghi a mezzo delle stampe, documenti atti a perpetuare – in un’epoca nella quale ancora non esisteva la fotografia – le memorie del luogo, si comprendono allora le “raccomandazioni” del Cardinale Pacca sulle quali più ampiamente nel testo, v. *infra*.

<sup>18</sup> In tal senso M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2016, 39-40; secondo l’A. nella componente storicistica-antropologica del paesaggio gioca un ruolo di assoluto primo piano il c.d. “paesaggio agrario” come sintesi ed espressione dell’evoluzione concettuale e normativa delle materie di riferimento (diritto agrario e diritto del paesaggio); v. anche ROMA, *Il patrimonio culturale diffuso alla ricerca di comprensione, cura, impegno*, in *Economia della cultura*, 2022, 12 e ss.

<sup>19</sup> C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell’ambiente”: un profilo critico*, cit., 122, richiama, con riferimenti bibliografici, l’osservazione che il richiamo all’ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi «contenga ognuno un “mondo” di difficile definizione ed individuazione»;

Sulla componente immateriale del paesaggio la letteratura è estremamente ricca, basti qualche richiamo essenziale v. A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Diritto amministrativo*, 2022, pp. 995 e ss. *passim*; G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, 1, pp. 1 e ss.; l’Adunanza Plenaria del Cons. St., sent. 13 febbraio 2023, n. 5, in *Foro it.*, 2023, III, col. 47 e ss., con *Nota di richiami* di A. PALMIERI e con nota di A. ROCCELLA, *Vincolo culturale e beni immateriali*, tratteggia le caratteristiche del bene

In altri termini, sarebbe immaginabile proteggere «i monumenti della natura, i paesaggi, le cascate, le foreste, le varie e numerose bellezze del nostro meraviglioso paese»<sup>20</sup> e più in generale quel complesso di relazioni materiali ed immateriali delle quali il paesaggio è testimonianza, appunto, escludendo al contempo la protezione del relativo ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità lì esistenti, secondo un equilibrio che nel frattempo si è stabilizzato ed è diventato a propria volta espressivo di quel certo territorio? L'attività economica conseguente all'antropizzazione di quei luoghi potrebbe dunque svolgersi in maniera antitetica tanto, in generale, con l'utilità sociale quanto in particolare con la salute e con l'ambiente? La domanda apparirebbe d'effetto sul piano della retorica. Purtroppo, i disastri derivanti dal dissesto idro-geologico dimostrano il contrario. Allora, sarà necessario che essa sia indirizzata e coordinata, a prescindere dalla sua natura pubblica o privata, a fini sociali ed ambientali (art. 41 Cost.)<sup>21</sup> e la correlativa tutela non può non implicare, giocoforza, l'«interesse delle future generazioni», di cui al novellato art. 9 Cost., III co.<sup>22</sup>, essendo esse le «successibili necessarie» del patrimonio della Nazione, trattandosi di un vero e proprio «fedecommesso»<sup>23</sup>, avente ad oggetto un patrimonio inestimabile all'interno del quale il paesaggio ricopre un ruolo di assoluto primo piano. Allo stesso risultato, ma sotto altra prospettiva, l'impostazione di chi all'interno dell'art. 9 Cost. sposta l'attenzione sull'espressione «patrimonio della Nazione» che, proprio per il suo significato, sta da esprimere in maniera ineccepibile il requisito della sua «sostenibilità

---

culturale, tra l'altro (*sub* 5.1 «in Diritto»): «il bene culturale non si esaurisce soltanto nelle testimonianze materiali che lo rappresentano, attribuendogli il valore estetico o storico che gli è proprio, ma presenta anche una particolare forza "evocativa" in virtù del valore in esso insito, che assume significato per l'intera collettività di riferimento, la quale da esso trae un senso di identità e di continuità».

<sup>20</sup> Nuovamente L. PARGLILOLO, *La tutela dei monumenti*, cit., 449.

<sup>21</sup> Nel testo novellato dall'art. 2, comma 1, lettera a) e b), della L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1. Sul nesso tra patrimonio culturale e crescita socio-economica v. G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 2017, 3, 1 e ss.

<sup>22</sup> G. AMOROSO, *L'«interesse delle future generazioni» come nuovo parametro costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2022, 431 e ss., prendendo spunto dalla modifica dell'art. 9 Cost., compie una rassegna della solidarietà intergenerazionale così come espressa a livello costituzionale anche alla luce della lettura offerta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2022, 15, 121 e ss., leggibile in [https://www.federalismi.it/nv14/articolo\\_documento.cfm?Artid=47290](https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=47290); la matrice concettuale dell'attenzione per le generazioni future è nel concetto di sviluppo sostenibile così come a suo tempo definito dal famoso Rapporto Brundtland, dal nome del Presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development, WCED*), istituita nel 1983. Secondo il Rapporto del 1987 intitolato ufficialmente «*Our common future*» (*Il futuro di tutti noi*), *sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*.

Per una ricognizione approfondita dell'argomento e della complessità di implicazioni v. A. D'ALOIA, *Generazioni future*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, 2016, 331 e ss.

<sup>23</sup> M. B. MIRRI, *Per una storia della tutela del patrimonio culturale*, Viterbo, 2007, 45: si tratta come è noto di un vincolo di inalienabilità che conosce alterne vicende, infatti, « il codice civile unitario del 1865 abolisce il «fedecommesso», istituto che riguarda il diritto testamentario, nato originariamente nel diritto romano come raccomandazione o preghiera rivolta dal testatore al suo erede e trasformato in seguito in un comando di conservare determinati beni per poi trasmetterli intatti al successivo erede».



“intragenerazionale”», al pari del debito, prospettiva “patrimoniale” delineata anch’essa come intergenerazionale<sup>24</sup>.

Dati allora questi presupposti, la riforma potrebbe leggersi al contrario come una “costituzionalizzazione” di una “ignoranza”, anzi, starebbe a significare una sua definitiva omologazione, quella di non essere consapevoli di quel *mixtum compositum* di assoluto ed esclusivo pregio che contraddistingue il paesaggio, elemento del “patrimonio della Nazione”, producendo altrettanto inconsapevolmente come ulteriore effetto, quello del livellamento verso il basso rispetto agli altri paesi, giacché sono pochi quelli che possono vantare un patrimonio analogo a quello dell’Italia. Tutto questo nonostante, se non addirittura “contro”, l’espressa previsione e con essa la meritevole

---

<sup>24</sup> R. BIN, *Il disegno costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, 2022, 123, sottolinea che è proprio la parola “patrimonio” piuttosto che paesaggio quella che rivela il «massimo della presbiopia», infatti, dice l’A., «patrimonio – ci spiega un buon dizionario – è il “complesso di risorse [...] che sono proprie (in quanto considerate bene comune e permanentemente a disposizione) di una determinata comunità insediata in un territorio” (Battaglia 1995, XII, p. 843). Le caratteristiche del patrimonio sono la complessità e la permanenza. Il fatto che l’art. 9 ne attribuisca la titolarità alla Nazione riempie la disposizione di significato. “Nazione” è un termine che non coincide con il popolo, ma comprende le generazioni passate e future, oltre che il popolo attuale: attribuire il patrimonio alla nazione, significa porre dei limiti alla disponibilità di esso da parte del popolo, cioè della generazione presente e dei suoi rappresentanti». Precisava PALADIN, *Valori costituzionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana, Conferenza tenuta il 4 marzo 1993 nell’Aula Magna dell’Università di Roma “La Sapienza”*, Roma, 1993, 6, che «nel nostro linguaggio costituzionale [...] Nazione è anche sinonimo di “Italia”, di “Patria” „, “Paese”„; ed equivale sovente a “Repubblica”, tutte le volte che quest’ultimo termine non si risolve nella somma delle autorità pubbliche operanti nell’ordinamento italiano, ma prende precisamente di mira – in modo congiunto o anche esclusivo – lo Stato come tutto».

Che questa fosse la premessa di una adeguata tutela penale già parlava F. MANTOVANI, *Lineamenti della tutela penale del patrimonio artistico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 55-56; secondo l’A. essa rispondeva a due esigenze, una di diritto «perché la Costituzione italiana [...] impegna lo Stato a tutelare “il patrimonio artistico della Nazione” (art. 9/2)» e l’altra di fatto, definita «bruciante», «imposta, da un lato, dalla vastità e varietà, forse unica al mondo, del nostro patrimonio artistico, che ha portato fra l’altro proprio in Italia alla nascita e allo sviluppo della legislazione protettiva, e dall’altro, da un allarmante e prevedibilmente crescente depauperamento, sotto le più diverse forme aggressive, che ha reso l’attuale sistema protettivo inadeguato e più grave l’inerzia del legislatore e il difettoso funzionamento dei poteri pubblici preposti alla tutela».

«presbiopia»<sup>25</sup> dimostrata *ab origine* dall' «ambizioso»<sup>26</sup> Costituente nell'inserire la tutela del paesaggio espressione del peculiare rapporto tra uomo-territorio-ambiente all'interno dei principi fondamentali: «è questa proiezione dei diritti fondamentali sul concetto di territorio che fa di questo un "valore fondamentale" dello Stato costituzionale, un elemento indispensabile della "costituzione come cultura". E il territorio "si fa" cultura e "fondamento" ogni qual volta lo Stato costituzionale si "riappropria" del suo stesso territorio funzionalizzandolo allo sviluppo della persona umana e al godimento dei diritti fondamentali e soprattutto riconoscendolo quale segno vivente della co-implicazione fra "opera" della natura e "opera" umana»<sup>27</sup>. Invero, la tutela del paesaggio rappresenta «la più ampia tutela (non limitata alla conservazione) della forma del territorio creata dalla comunità umana che vi 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 ristrettissime aree alpine o marine, non può parlarsi di un ambiente naturale senza presenza umana»<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Sottolinea M. BETZU, *Art. 9 Cost.*, a cura di S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 79, ricordando l'espressione "presbite" di Calamandrei: «sin dalla stesura ne appariva chiara la natura elastica, la saggezza di una previsione normativa aperta e in grado di guardare lontano»; DE MURO, *La riforma dei reati contro il patrimonio culturale: per un sistema progressivo di tutela*, in *Sistema penale*, 2022, 2, 6, leggibile in [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1643755388\\_demuro-2022a-riforma-reati-patrimonio-culturale-ddl-ac-893-b.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1643755388_demuro-2022a-riforma-reati-patrimonio-culturale-ddl-ac-893-b.pdf), la definisce «sensibilità anticipatrice»; di originalità della Costituzione parla AMIRANTE, *L'originalità del modello costituzionale italiano e la sua diffusione nell'Europa comunitaria*, in AA. Vv., *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e Democrazia*, Napoli, 2016, 27, anzi precisa: «ma ciò che rappresenta l'elemento più rilevante e significativo del nostro sistema costituzionale sono indubbiamente i dodici principi fondamentali che per la loro stessa chiarezza e direi nitore linguistico, spesso lodato anche dai linguisti e letterati, hanno avuto, e si spera continueranno ad avere grande rilievo non solo per l'interpretazione dottrinale ma anche per il legislatore, per il giudice e soprattutto per la Corte costituzionale; infatti da soli o assieme ad altre norme costituzionali, la Corte li ha ritenuti spesso un parametro fondamentale per valutare la costituzione dei tempi leggi e gli atti aventi forza di legge»; nello specifico ricordava invece SANDULLI A., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, 69, che «la collocazione della disposizione tra i "principi fondamentali" della nostra Costituzione è stata da taluno considerata poco appropriata e addirittura "stonata" (Bianchi d'Espinosa)».

<sup>26</sup> Meglio: «ambiziose» invece di «modeste» sono dette quelle costituzioni, come quella italiana, che, regolando tutti gli aspetti essenziali della vita statale, sono ampie e dettagliate: in tal senso A. CASSESE, *Art. 10-12*, a cura di G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 461.

<sup>27</sup> N. CAPONE, *L'invenzione del paesaggio. Lo spazio terrestre nella prospettiva costituzionale*, in *Politica del diritto*, 2019, 74.

<sup>28</sup> MERUSI, *Art. 9*, a cura di G. BRANCA, *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali (artt. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975, 445, richiamando Predieri: v. *ivi*, nota n. 5. Il punto meriterebbe ben altro approfondimento per dimostrare come il dato normativo, costituzionale *in primis*, con riferimento in particolare all'originario art. 9 Cost., ipostatizza un dato storico-culturale risalente, potentemente significativo: il paesaggio costituisce una cerniera tra natura e storia umana nel suo senso più ampio. In tal senso molto affascinante la ricostruzione di L. BAGNOLI, *Il confine politico quale paesaggio simbolico: il contributo della geografia*, in *Politica & Società*, 2014, 489 e ss., sullo stretto rapporto che esso ha con il territorio come "spazio geografico", portando con sé una pluralità di significati reali, simbolici estremamente rilevanti anche sotto il profilo del loro alto contenuto "politico". Invero, all'interno del complesso rapporto tra uomo-territorio-ambiente del quale si è fatto cenno nel testo, si annidano realtà concettuali assai complesse, tanto più se osservate e collocate diacronicamente. Si pensi al territorio come luogo delle origini, come oggetto

La perdurante inosservata intuizione dell'ambizioso e presbite Costituente allora conferma e rafforza la mesta riflessione di chi ha detto «in un momento in cui si parla molto della necessità di riscrivere la Costituzione non altrettanto della necessità di rileggerla prima: una riflessione rivolta a comprendere che ripercorrere oggi il cammino del passato è la condizione per “ritornare al futuro”»<sup>29</sup>.

Pertanto, disattendere tutto ciò non fa altro che “perpetuare” l'errore di prospettiva. Anzi, come detto, lo costituzionalizza, assecondando, invero, una percezione diffusa, generalizzata e del tutto tralatizia, risalente ad oltre cento anni fa, che ha la sua cifra nell'enfatizzazione di quel connotato meramente estetico-edonistico di matrice crociana. Una visione che fa leva sulla “percezione pittorresca” e su una interpretazione soggettiva di esso. In proposito non è un caso che la Carta nazionale del paesaggio si esprima nel senso della necessità di «educare al paesaggio» perché non è

---

affettivo e quindi come “topofilia”, ma può essere anche oggetto di timore, d'angoscia, quindi di “topofobia”, come evidenzia l'A. (p. 499). Ma il “luogo” oltre che sul piano psicologico ed individuale, invero, riveste una pluralità di significati, per così dire, funzional-collettivi: luogo che esprime non solo “identità” che genera importanti ed ulteriori riflessi sul piano catastale, culturale, letterario – in proposito di tali accezioni v. BELVEDERE, *Paesaggio catastale paesaggio letterario e archeologia del paesaggio tre percezioni a confronto*, in BURGIO, *Il paesaggio agrario nella Sicilia ellenistico-romana. Alesia e il suo territorio*, Roma, 2008, 1 e ss. –, nonché politico. Sotto il primo profilo si pensi al concetto di *limes* come tracciamento di linee sul terreno: più propriamente la *limitatio* che era la caratteristica attività dell'agrimensore nella distribuzione dei terreni, ma anche nel segnare le strade che delimitavano i lotti, confinandoli; cosa ben diversa è il confine vero e proprio come “isolinea politica”, come ambito di sovranità esclusiva di uno stato (p. 492), rispetto al concetto di frontiera; quest'ultima infatti non è una linea bensì una zona che può separare due mondi, ad esempio quello romano e quello barbaro, ossia civiltà e inciviltà, ma anche zona fortificata di difesa: più propriamente il *limes* di cui sopra, ma anche nel tempo *limes imperii*, per poi ancora diventare in “spazio vitale”; potentemente simbolica anche per il suo carico leggendario è lo stesso *pomerium* come recinto sacro e dunque oggetto di profanazione nel caso fosse oltrepassato. Come anticipato, il confine come spazio che delimita la sovranità: un confine aperto esprimerebbe una sovranità debole. Altro problema è la c.d. complementarietà delle regioni confinarie o al grado di permeabilità del zone di confine e rispetto ad esse il diverso configurarsi di dinamiche centrifughe o centripete rispetto alle tradizioni locali e centrali; in tal senso può leggersi lo stesso mutamento della toponomastica o della odonomastica verso una “s-memorizzazione” o “ri-memorizzazione”, utilizzando allo scopo elementi culturali e simbolici, come monumenti celebrativi atti a celebrare un *borderland*. In verità, il nome di un luogo costituisce una “interpretazione” del paesaggio, derivante da semplice “preferenza” di certi elementi sentiti come emergenti anche per una interpretazione in vario modo “affettiva”. Ecco allora che il confine assume un significato che va al di là della semplice funzione di modellamento del *borderland* per diventare oggetto di studio soprattutto nella sua funzione simbolica ed identitaria: si passa dalla dimensione territoriale del *borderland* a quella più prettamente paesaggistica del *borderscape* come spazio rappresentato. Ma, come sottolinea Bagnoli (p. 500), «non è raro, soprattutto negli ultimi tempi, che il territorio venga realizzato sulla base di modelli che prima di diventare reali sono stati ideali. Infatti, è senz'altro vero da una parte che “il territorio ha cominciato a essere paesaggio quando ha cominciato ad essere pensato”, ma dall'altra è altrettanto vero che “si può inventare il paesaggio nel quale vogliamo vivere e trasformarlo in territorio” [...] la costruzione di luoghi e di paesaggi simbolici dall'elevato contenuto politico assume un'importante funzione di potere, costituendo un *trait-d'union* tra governanti e governati».

<sup>29</sup> G. M. FLICK, *L'archeologia “pubblica”: ovvero come attuare concretamente l'art. 9 della Costituzione*, in [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4\\_2015\\_Flick.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2015_Flick.pdf), 2015, 4, 12.

“ancora” chiaro addirittura cosa esso sia: «la complessità del suo significato lo rende ai più una parola vuota, che contiene tutto e niente, un concetto inafferrabile, lontano»<sup>30</sup>.

L'effetto, *repetita iuvant*, sarebbe stato quello di cristallizzare un simile errore di prospettiva e di contenuti, purtroppo avallandolo proprio a livello costituzionale. In questo modo si alimenta paradossalmente una intrinseca contraddizione con quello stesso percorso di “adeguamento” avviato a livello legislativo anche grazie a vari contributi convenzionali e che ha esaltato, contraddistinguendole, quelle stesse matrici di cultura, di storia, di identità nazionale del paesaggio medesimo. Per l'appunto, si tratta di un approdo già concretizzato a livello normativo, del quale sembrano essersi accorti solo gli addetti a lavori e quelle élites in precedenza richiamate. Infatti, grazie alla Convenzione di Firenze del 2000 sul paesaggio (Convenzione Europea del Paesaggio), il c.d. codice Urbani (D. lgs. n. 42/2004) ha visto modificare in maniera più significativa rispetto al testo d'origine, l'art. 131<sup>31</sup>:

- «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

---

<sup>30</sup> A cura dell'OSSERVATORIO NAZIONALE PER LA QUALITÀ DEL PAESAGGIO, *Carta nazionale del paesaggio, Elementi per una strategia per il paesaggio italiano, dedicata alla memoria di Giuseppe Galasso*, 2018, 11, leggibile in <https://www.soprintendenzapdve.beniculturali.it/wp-content/uploads/2021/04/Carta-Nazionale-del-Paesaggio.pdf>.

<sup>31</sup> L'art. 131 nella versione vigente è stato modificato dall'art. 3, comma 1, D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e, successivamente, è stato così sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. a), D. Lgs. 26 marzo 2008, n. 63. Nella prima versione, quella originaria, il testo era: «1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri 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 percepibili».

In dottrina C. DRIGO, *Tutela e valorizzazione del paesaggio. Il panorama europeo*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 12 novembre 2012, leggibile in <https://www.giurcost.org/studi/Drigo.pdf>; a cura di CARTEI G.F., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; HERRERO DE LA FUENTE., *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, p. 893 ss.; PRIORE R., *L'esecuzione della Convenzione europea del paesaggio (L. 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali*, in [www.unisi.it](http://www.unisi.it); MONTINI- ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, in Piergigli-Maccari, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, p. 633 ss. Sulle relazioni fra il Codice e la Convenzione cfr.: CROSETTI voce «Paesaggio», I Agg., in *Digesto Dig. pen.*, Torino, 2008, p. 543 ss.; CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione Europea: un raffronto*, 2008, in *Aedon*, 3, 1 e ss.; SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, 2008, in *Aedon*, 3, 1 e ss.; TAMBURELLI, *Evoluzione della disciplina a tutela del paesaggio*, 2004, leggibile in [https://www.researchgate.net/profile/Gianfranco-Tamburelli/publication/305851401\\_EVOLUZIONE\\_DELLA\\_DISCIPLINA\\_A\\_TUTELA\\_DEL\\_PAESAGGIO/links/57a3b82d08ae455e853273ea/EVOLUZIONE-DELLA-DISCIPLINA-A-TUTELA-DEL-PAESAGGIO.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gianfranco-Tamburelli/publication/305851401_EVOLUZIONE_DELLA_DISCIPLINA_A_TUTELA_DEL_PAESAGGIO/links/57a3b82d08ae455e853273ea/EVOLUZIONE-DELLA-DISCIPLINA-A-TUTELA-DEL-PAESAGGIO.pdf).

nazionale, in quanto espressione di valori culturali».

[...]

4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime».

Il richiamo alla nominata Convenzione di Firenze è indice di per sé di una cultura comune e condivisa a livello sovranazionale<sup>32</sup> e perciò sollecita la curiosità di verificare quanto “paesaggio” ci sia in Europa.

In verità, «in Europa sempre di più si parla del paesaggio come un ambito fondamentale per misurare, favorire il benessere dei cittadini: la premessa alla “Convenzione Europea del Paesaggio” ne declama il valore “riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana”. Questo principio, ribadito non solo nella Convenzione di Faro, ma centrale in molte politiche dei Paesi soprattutto dell’Europa centrale e del Nord, ha portato numerosi governi a ripensare alle proprie politiche del territorio con una visione che unisse paesaggio, ambiente e territorio in un unico ambito la cui gestione se virtuosa ricade positivamente sulla qualità della vita dei cittadini. Ecco quindi che dai limiti al consumo di suolo, dall’economia sostenibile alla messa in sicurezza del territorio, dalla tutela e dalla valorizzazione del paesaggio alla nuova architettura e all’energia pulita: tutto concorre in modo coordinato per migliorare nella sostanza la qualità della vita dei cittadini e solo una visione ampia permetterà di superare le infinite frammentazioni normative e di competenze che caratterizzano la gestione di questi ambiti in Italia, trattati sempre come separati»<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Il preambolo della Convenzione afferma che «il paesaggio contribuisce alla formazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell’Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell’identità europea». In particolare, nell’articolato la Convenzione europea del paesaggio precisa (articolo 1) che per paesaggio si intende «una zona, come percepita dalle persone, il cui carattere è il risultato dell’azione e dell’interazione dei fattori naturali e/o umani». Il concetto di paesaggio si basa, pertanto, su due elementi: il primo di essi deriva dall’azione e dall’interazione di fattori naturali e/o umani, mentre il secondo è il significato della percezione della popolazione interessata. L’articolo 5, a) della Convenzione riconosce «i paesaggi di diritto come componente essenziale dell’ambiente popolare, espressione della diversità del patrimonio culturale e naturale condiviso, e fondamento della loro identità”, mentre l’articolo 6, C, 1, b) valuta “il paesaggio così identificato, tenendo conto dei valori particolari loro assegnati dalle parti interessate e dalla popolazione interessata».

<sup>33</sup> I. BORLETTI BUITONI, *Il futuro del paesaggio*, in *Economia della cultura*, 2019, 304. Sulla Convenzione di Faro: DI CAPUA, *La convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, in *Aedon*, 2021, 3, 1 e ss.; A. GUALDANI, *L’Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon*, 2020, 3, 1 e ss.



Orbene, ciononostante, e nonostante un dato costituzionale (quello dell'originario art. 9 della Costituzione) nel quale il paesaggio è anche "contesto", oltre ad essere elemento costitutivo del "Patrimonio della Nazione", la "controtendenza" sembra essere ancora perdurante e soverchia.

In tal senso, è estremamente significativa una recente pronuncia del Consiglio di Stato<sup>34</sup> che, da una parte, riconosce alla luce della suddetta Convenzione, il "paesaggio" come nozione «complessa e plurivoca», ma, dall'altra, con un piroettismo argomentativo che tradisce quella "riserva mentale" che qui è oggetto di critica, afferma di non aderire ad una concezione ampia e "olistica" del "paesaggio", che inglobi anche la nozione di "ambiente". Testualmente: «invero, tale approccio, sebbene possa ritenersi in ipotesi comprensibile con riferimento alle scienze tecniche quali l'urbanistica e l'ingegneria, non è attuabile sul piano giuridico, ove i concetti restano distinti e collegati a interessi diversi, seppur convergenti (§ 9)». Prosegue la pronuncia (§ 9.3): «invero, l'arricchimento in senso contenutistico voluto dalla Convenzione non può intaccare il nucleo essenziale di carattere estetico, in senso gnoseologico, del "paesaggio", al quale è inevitabilmente attribuibile un carattere soggettivo (e non oggettivo), dal quale discende l'importanza da attribuire alla fruibilità da parte della popolazione. Pertanto, come affermato da parte della dottrina, resta netta la distinzione tra paesaggio e ambiente, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e - il secondo - prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest'ultimo, implicito nella nozione - centrale nella legislazione ambientale - di inquinamento, cfr. art. 5, lett. i-ter) D. lgs. n. 152 del 2006)».

Ebbene, mantenere tutto ciò in un limbo acriticamente "tralatizio" equivale a disconoscere altresì quelle stesse radici storico-culturali che hanno reso l'Italia meta privilegiata del *Grand Tour* e che sono state cristallizzate nel riconoscimento "valoriale" espresso in Costituzione a livello di principi fondamentali, perciò tra quelli che delineano il tratto "di struttura" della Repubblica, anticipando di gran lunga la già nominata Convenzione di Firenze e ben al di là della recente Convenzione di Faro, già citata anch'essa, che pone l'accento sul valore del *cultural heritag* : *cultural heritage is a group of resources inherited from the past which people identify, independently of ownership, as a reflection and expression of their constantly evolving values, beliefs, knowledge and traditions. It includes all aspects of the environment resulting from the interaction between people and places through time*».

Tutto ciò, però, non meraviglia: è nel solco di una certa "tradizione". In realtà come puntualmente fa notare Settis, nel 1975 fu costituito il Ministero dei beni culturali e ambientali e nella «legge istitutiva non si cita la Costituzione: né l'art. 9 né altro. Vedere

---

<sup>34</sup> Si tratta della sentenza del Cons. St., Sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 624, leggibile in <https://lexambiente.it/materie/beni-ambientali/49-consiglio-di-stato49/16109-beni-ambientali-ambito-oggettivo-della-nozione-di-paesaggio-ai-fini-della-sua-tutela.html>; in proposito v. DELLA SCALA M.G., *La dimensione estetico-identitaria del paesaggio e i suoi confini* (Cons. St., IV, 28.1.2022 n. 624), in *Giustizia insieme*, 19 aprile 2022, leggibile in <https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-e-processo-amministrativo/2289-la-dimensione-estetico-identitaria-del-paesaggio-e-i-suoi-confini-cons-st-iv-28-1-2022-n-624>.

per credere». Prosegue l'Autore, «l'Italia crea un Ministero dei beni culturali e il Parlamento non si accorge che poteva essere necessario (non solo opportuno) citare l'art. 9 della Costituzione, che dà all'Italia il vanto di avere posto tra i principi fondamentali della Costituzione, primo Paese al mondo, la tutela dei beni culturali e del paesaggio»<sup>35</sup>. Il che potrebbe fare il paio con la mancata menzione del paesaggio tra le materie del novellato art. 117 Cost., questione tratteggiata nelle sue linee essenziali in seguito.

Dunque, traendo le fila di quanto fino a qui esposto, un valore come il paesaggio nella sua prospettiva costituzionale, per gli stretti nessi con la storia e la cultura, è qualcosa di molto più espressivo e caratterizzante rispetto al "mero" ambiente. Anzi, guardando alla cultura ed al suo patrimonio è possibile sotto altro versante che qui può essere solo nominato, cogliere quella cifra, quell'impronta tipica e caratterizzante della Costituzione, quella della capacità di creare le condizioni, o per dirla con Filangieri, di garantire i mezzi necessari per la "felicità" o comunque per contribuire a vivere felici<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> S. SETTIS, *Le doppie verità dei beni culturali*, in *Le Carte e la Storia*, 2022, 13-14; per l'atto istitutivo <https://www.beniculturali.it/ministero>; l'A., *ibidem*, cita poi «un altro indizio della leggerezza (e non saggezza) con cui si operò in quegli anni: nel 1976 Spadolini scrive la prefazione a un libro intitolato "I beni culturali dall'istituzione del Ministero ai decreti delegati". In questa prefazione egli dice – cito testualmente – quali sono le "norme su cui riposa ancora oggi quel che è stato fatto nel trentennio della Repubblica". E subito le elenca: le leggi di tutela del 1900 e del 1909. Che cosa sta dimenticando Spadolini? Sta dimenticando la legge Croce del 1920-22 e le leggi Bottai del 1939. Sta dimenticando, né più né meno, la Costituzione della Repubblica. Se è su queste basi che si costituisce il Ministero dei beni culturali, se per caso avesse sempre funzionato alla perfezione sarebbe davvero una grande sorpresa».

<sup>36</sup> Il tema è quello del c.d. diritto alla felicità o quantomeno della ricerca della felicità; per uno studio approfondito v. TRAMPUS, *Il diritto alla felicità. Storia di un'idea*, Roma-Bari, 2008, in particolare l'A. sottolinea (p. 199) che è proprio «grazie all'opera di Filangieri, la felicità nella cultura europea [...] diventa [...] un diritto dell'uomo, inserendosi a pieno titolo nella vicenda del costituzionalismo moderno». Centri maggiori del fervore illuministico in Italia furono Milano e Napoli; dunque, sulla felicità Filangieri a Napoli, mentre a Milano scriveva Pietro Verri, in due versioni a distanza di vent'anni circa, *Meditazioni sulla felicità*, "librettino" che fu uno dei motivi di lite con l'amico autore de *Dei delitti e delle pene*, Cesare Beccaria: R. STEINER, *Le meditazioni sulla felicità e il significato della loro doppia redazione nella storia del pensiero di Pietro Verri*, in *Giornale storico della letteratura italiana*, 1967, 368 e ss.; incidentalmente una curiosità sull'incrociarsi dei destini dei due amici occasionati da quell'opera, Beccaria nella lettera (1764) a Giuseppe Aubert scriveva: «quantunque mi stimerei glorioso di aver fatte le *Meditazioni sulla felicità*, pure questa operetta eccellente non è mia, ma di un mio carissimo amico, e però ho visto con mio dispiacere questo sbaglio occorso nel manifestino», in C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene, Con raccolta di lettere e documenti relativi alla nascita dell'opera e alla sua fortuna nell'Europa del Settecento*, a cura di F. Venturi, Torino, 1965, p. 119.

La Costituzione italiana espressamente non riconosce il diritto alla felicità, diversamente da quanto fanno altre costituzioni, procedendo dalla Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti d'America (1776), ma certamente è possibile affermare che il progetto costituzionale e più in generale la legislazione si ripromettono di garantire le condizioni migliori per la convivenza e come diceva FILANGIERI, *La Scienza della legislazione*, Edizione critica diretta da V. Ferrone, Mariano del Friuli, 2004, I (a cura di A. Trampus), 12, «le buone leggi sono l'unico sostegno della felicità nazionale»; invero è stato sostenuto che possa ugualmente essere ricavato «attraverso operazioni ermeneutiche che hanno sempre come punto di riferimento la Carta costituzionale»; si ritiene così che il diritto alla felicità «sia ricompreso tra i diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 e sia espressione del diritto all'identità personale (Corte costituzionale, sent. n. 13/1994)», così SAVOIA, *Il diritto alla felicità come prodotto della crisi*, in *Democrazia e diritto*, 2018, 94; in sede giurisprudenziale un diritto del genere non sembra però abbia fatto breccia, infatti, a proposito della risarcibilità del danno non patrimoniale Cass. civ., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972, tra le condizioni alle quali ne subordina la

Ora, se «la cultura di un popolo è essenzialmente un fenomeno storico, che dipende dalla concreta esperienza sociale e dall'evoluzione della società»<sup>37</sup>, è proprio dalla cultura che emerge e si afferma un altro snodo fondamentale per la Costituzione come il lavoro, al quale è riconosciuto un ruolo fondante, tanto da essere collocato all'interno della "Carta" in posizione del tutto apicale. Per certi versi, ancora in Filangieri se ne possono cogliere i "germi". Infatti, ne sottolineava mirabilmente l'importanza ed il rapporto con la felicità: «uno Stato non si può dire ricco e felice che in un solo caso; allorché ogni cittadino con un lavoro discreto da alcune ore può comodamente supplire a' suoi bisogni ed a quelli della sua famiglia. Un lavoro assiduo, una vita conservata a stento non è mai una vita felice. Questa è la misera condizione dell'infelice Sísifo. Niun istante era per lui, perché li dovea tutti al lavoro»<sup>38</sup>.

In ogni caso o metaforicamente attraverso Filangieri o, più modernamente, coniugando i tre pilastri dello sviluppo sostenibile<sup>39</sup>, concetto che riporta *ex se* all'ambiente, e segnatamente, richiamando in particolare il terzo pilastro ossia quello della giustizia sociale nell'impatto sulla tutela del paesaggio, è possibile cogliere appieno il «concetto "alto" e "pesante" di paesaggio», la cifra dell'intuizione originaria del Costituente. Invero, è stato sostenuto che, collegando il suddetto terzo pilastro al paesaggio «cambia profondamente il senso di questo valore perché lo collega alla sfera di sviluppo della persona umana (*human development*), al principio di uguaglianza (*equity*) ed alla giustizia sociale (*social justice*) sicché il discorso sul paesaggio diventa una questione di diritti umani, connessi al pieno sviluppo della personalità, secondo le declinazioni dell'art. 2 Cost., ma anche un problema di giustizia secondo il modello di Aarhus [...] e di uguaglianza dove il paesaggio non può essere confinato nella categorie delle ville e giardini di cui al d.m. 2 agosto 1969, ma diventa un problema ed un bisogno che riguarda tutti i cittadini». A parere di chi scrive, utilizzando la prospettiva di una «scienza giuridica di realtà, orientata ad una visione globale dell'esperienza, addestrata al dialogo interdisciplinare» è possibile conferire quella «duttilità indispensabile per non

---

liquidazione prescrive: «(c) che il danno non sia futile, vale a dire che non consista in meri disagi o fastidi, ovvero nella lesione di diritti del tutto immaginari, come quello alla qualità della vita od alla felicità».

<sup>37</sup> N. LIPARI, *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, 308.

<sup>38</sup> G. FILANGIERI, *La Scienza della legislazione*, cit., 53.

<sup>39</sup> In tal senso CONTI G.L., *Dal Paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, in 2010, 3, 11, leggibile in <https://www.costituzionalismo.it/dal-paesaggio-di-predieri-ai-paesaggi-della-convenzione-di-firenze/>; secondo l'A. il paesaggio dell'art. 9 Cost. «non è qualsiasi paesaggio, è il paesaggio che può essere distinto dagli altri paesaggi per effetto della sua capacità di impattare su chi lo osserva e che ha in questa capacità di contagio il senso della sua tutela, poiché è solo questa capacità di contagio che consente di distinguere l'arte e di svelarne il valore. Sembra, perciò, che il paesaggio della Costituzione non sia un paesaggio qualsiasi, ma debba essere un paesaggio particolare, un paesaggio che merita di essere tutelato per la sua forza e la cui forza possa essere considerata in relazione allo sviluppo culturale (ovvero allo sviluppo della personalità) di chi lo percepisce». L' A. (p. 15) sostiene che «nella Costituzione, il Paesaggio è determinato nello spazio e riguarda singole porzioni di territorio, caratterizzate in termini eccezionali. Nella Convenzione europea sul paesaggio, il paesaggio è indeterminato nello spazio, perché è un concetto che riguarda tutti i paesaggi che sono proiettati dal territorio degli Stati membri che devono essere oggetto di una tutela omogenea anche se differenziata, perché non è possibile distinguere fra cittadini che hanno diritto ad essere privilegiati rispetto ad altri nel godimento di un bene primario dal punto di vista della qualità della vita».

arretrare dinanzi ai problemi interminati», facilitando la «comprensione dei fatti»<sup>40</sup> che fa emergere nel caso specifico una “sostanza” di paesaggio niente affatto diversa da quella costituzionale qui dedotta. Anzi oggi, attraverso una sensibilità che, maturata nel frattempo all’ombra dell’ambiente (o passando attraverso l’ambiente, attraverso un *mix* fatto di sviluppo sostenibile coniugato con il profilo della qualità della vita e con l’approccio integrato *ex artt.* 8 e 9 della Convenzione di Faro), è possibile “riconoscere” e far finalmente recepire la sunnominata intuizione del Costituente in maniera finalmente consapevole e diffusa. Come cartina di tornasole non v’è chi non veda quanto l’interdipendenza tra paesaggio ed ambiente spicchi prepotentemente in occasione di disastri che per la loro dannosità, al netto dell’incalcolabile perdita in termini di vite umane, possono produrre perdite gravissime sia a livello infragenerazionale che intergenerazionale e come in questi casi la ricostruzione non può non passare attraverso percorsi, soprattutto politici<sup>41</sup>, di sostenibilità in quanto un paesaggio rappresenta in sé

---

<sup>40</sup> La citazione è tratta da MARRA R., *Per una scienza di realtà del diritto (contro il feticismo giuridico) [seconda parte]*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2009, 28.

<sup>41</sup> A. LANZA, *La sostenibilità è politica*, in *Equilibri*, 2022, 1, 16 e ss.

“Antropocene” è il termine attraverso il quale si identifica una particolare era geologica successiva all’Olocene (quest’ultima ha riguardato gli ultimi diecimila anni); decorrerebbe dall’inizio del significativo impatto umano, appunto sugli ecosistemi della terra: sul punto v. GARBARINO, *Antropocene, postcostituzionalismo resiliente e ordinamenti globali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, p. 919; l’A., *ibidem*, sulla necessità di un approccio trasversale: «l’idea di Antropocene elimina la cesura tra la storia umana - e quindi il disegno delle istituzioni - e la storia biofisica ma le rende interdipendenti. Tale censura è stata costruita nel XIX-XX secolo nel senso che le scienze naturali avrebbero dovuto occuparsi della conoscenza della realtà oggettiva, mentre le scienze sociali della conoscenza e progettazione di istituzioni sociali. L’avvento degli elementi naturali nella storia richiede invece un’integrazione del contesto biofisico (la natura) nella progettazione delle istituzioni sociali», anzi, sottolinea l’A., p. 920, come l’Antropocene abbia «una natura interamente politico-istituzionale in quanto richiede una gestione del conflitto tra interessi diversi in ambito planetario e la scelta tra diverse opzioni tecnologiche e produttive». In siffatto mutato quadro «il quesito fondamentale è come un costituzionalismo liberal-democratico nato da un’idea di separazione di natura e società possa trasformarsi in un postcostituzionalismo dell’Antropocene in cui natura e società interagiscono» (p. 921).

Nella prospettiva della fragilità del territorio del nostro Paese potrebbe essere utile sfogliare il libro della storia; colpisce l’esperienza dello scrittore Johann G. Seume (1763-1810): per il suo modo di viaggiare alternativo, non con la carrozza, ma con «uno zaino di pelle di foca carico di libri, un bastone nodoso (...) ed un abito che non smise mai per tutti i sei mesi in cui durò il viaggio» in Italia; per l’originalità del suo viaggio che percorre vie traverse, evitando quelle più battute. Offre uno spaccato di un’Italia non certo “pittoresca”. Infatti, come rileva C. DE SETA, *L’Italia nello specchio del «Grand Tour»*, in *Storia d’Italia. Annali. Vol. 5: Il paesaggio*, a cura di C. De Seta, Torino, 1982, p. 256, Seume annota in maniera ricorrente spettacoli di desolazione provocati da alluvioni, conseguenti a rovinose piogge dagli effetti devastanti per le strade: «in queste ricorrenti note sul cattivo stato degli argini, sulle inondazioni sulle precipitazioni atmosferiche non vi è più memoria di pittoreschi entusiasmi, sono visti più concretamente come tragici eventi che producono devastazione miserie e morte. Seum è forse tra i primi a portare al centro dei suoi interessi in modo così perentorio questo problema del suolo dei regimi idrogeologici: bisogna convenire amaramente che se oggi – per uno strano gioco del destino – dovesse attraversare quelle contrade del Polesine, dell’Appennino calabrese o ligure, lo spettacolo – in talune circostanze – non sarebbe granché diverso da quello che lui circa due secoli fa aveva veduto. Questa penisola che si sgretola sotto la pioggia, dove i fiumi corrono all’impazzata, dove gli argini non reggono è un paese in balia delle forze della natura che tanti suoi contemporanei vedevano come spettacolo pittoresco, terrifico, e poi romantico: lui ne coglie – con fine intelligenza politica e libero da schemi letterari – la concreta drammaticità. Così come segnala con puntiglio

stessa una “risorsa esauribile” o comunque una risorsa con capacità di rinnovamento assai limitata o nulla, come nel caso di una sua irreparabile compromissione.

### 3. Paesaggio e ambiente.

Dunque, prendendo spunto dalla recente revisione dell’art. 9 Cost., l’obiettivo di queste note critiche vorrebbe essere quello di contribuire a slatentizzare quella che è la vera essenza del “paesaggio” italiano, che, viceversa, è comunemente percepito in maniera del tutto riduttiva, contraddicendo la nozione di paesaggio così come valorialmente recepita in Costituzione.

In realtà, è questa la tesi, la tutela del paesaggio alla luce del marcatore costituzionale è di per sé comprensiva della tutela dell’ambiente: *plus semper in se continet quod est minus*. Non si tratta di una mera dilatazione interpretativa del significato di «tutela del paesaggio» a mò di sineddoche<sup>42</sup>, bensì del riconoscimento di una peculiarità “ambientale” tipicamente italiana, elevata al rango costituzionale di principio fondamentale, come dimostra la relazione tra il dato storico, la tradizione, la cultura ed il diritto, elemento quest’ultimo che è il risultato della combinazione integrata di quei fattori. Anzi, come magistralmente osservava Grossi il diritto è il risultato di una “invenzione” (dal latino *invenire*): «qualcosa che si deve cercare trovare [...] nelle radici di una civiltà, nel profondo della sua storia nella identità più gelosa di una coscienza collettiva»<sup>43</sup>. Scandagliando e riportando alla luce ciò che emerge dalla tradizione storico-culturale, «poiché niente di quello che la storia sedimenta va perduto»<sup>44</sup>, è dato

---

lo stato disastroso di molte, troppe strade, che incontra sul suo itinerario». Saume guarda in maniera disincantata il paese reale; prosegue l’A. (p. 257), oggi va letto «come erede di una tradizione illuminista che non guarda ai grandi sistemi, ma sa calarsi in quei minuti e pratici aspetti della società civile che sono comunque il tessuto di una convivenza fondata sul rispetto di bisogni primari di interesse collettivo». Insomma, il suo è un “controviaggio” e sostanzialmente chiude l’epoca del *Grand Tour* (p. 259).

<sup>42</sup> In tal senso v. L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*. Saggi, Milano, 1996, 121.

<sup>43</sup> P. GROSSI, *L’invenzione del diritto*, Bari-Roma, 2017.; ID., *La invenzione del diritto: a proposito della funzione dei giudici*, Lezione inaugurale dei corsi di formazione per l’anno 2017 della ‘Scuola Superiore della Magistratura’, 3, leggibile in [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi\\_presidente/Grossi\\_Scandicci.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/Grossi_Scandicci.pdf) secondo l’A. la Costituzione ha attuato una penetrante rivoluzione culturale, «tutta la complessità del ‘sociale’ è registrata fedelmente, cui al fine corrisponde una coerente complessità giuridica [...] i Padri Costituenti [...] guardano dal basso [...] leggono e decifrano valori diffusamente condivisi [...] la nostra Costituzione diventa così quasi un modello di quella *invenzione* [...], incarando la concretizzazione di un *reperimento*».

<sup>44</sup> L’espressione era di M. QUAINI, *Poiché niente di quello che la storia sedimenta va perduto*, in *Quaderni storici*, 2008, 55 e ss.; è di particolare rilievo il ruolo degli studiosi di geografia per comprendere l’essenza del paesaggio italiano tanto più in considerazione del fatto che spesso la pianificazione, operazione di per sé transdisciplinare, è operata da loro; particolarmente importante l’insegnamento di Gambi, secondo il quale, come sottolineava Quaini (p. 91), il paesaggio ha natura «composita, di cui la funzione estetica è solo un aspetto e riconoscere [...] che il paesaggio va inteso come storia, come temporalità che si iscrive in una morfologia stratificata e le da un valore umano»; LANZANI, *Paesaggio e pianificazione nella riflessione di Gambi e nelle più recenti pratiche di governo del territorio*, in *Quaderni storici*, 2008, 111 e ss.; ancora M. QUAINI, *A proposito di storia scippata. Una storia applicata ad ambiente, territorio, paesaggio?*, in *Quaderni storici*, 2018, 832



rinvenire l'*humus* che permesso la sua "radicazione" e la sua conseguente espressione costituzionale.

L'interpretazione del referente costituzionale, attraverso l'uso «tutti gli strumenti dell'interpretazione letterale, sistematica, storica e teleologica», consente di stabilire «cosa e quanto, *statu nascenti*, si era inteso consegnare all' "eternità"»<sup>45</sup>, dato che «le costituzioni, aspirano all' "eternità ordinamentale"»<sup>46</sup>. E di certo in questo senso, l'art. 9 Cost., come promozione "repubblicana" della cultura (I comma), della tutela il paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione (II comma)<sup>47</sup>, insieme al complessivo nucleo fondamentale al quale esso appartiene, era ed è destinato ad essere consegnato a quell'eternità.

E la previsione da parte del legislatore costituente dei contenuti dell'art. 9 Cost. all'interno dei principi fondamentali riveste una valenza ed un significato specifica: l'aver voluto «caratterizzare la Repubblica quale "Stato di cultura", cioè come Stato che persegue l'obiettivo di promuovere ed elevare la cultura, la spiritualità e, quindi, la personalità di tutti i consociati in armonia con la norma generale di cui all'art. 3 Cost.»<sup>48</sup>. Dalla lettura unitaria della norma, approccio ormai pacifico in dottrina, la "cultura" rappresenta la premessa logica dell'intera disposizione costituzionale: «il territorio si fa cultura e fondamento»<sup>49</sup>. In particolare, seguendo l'insegnamento della dottrina costituzionalistica, è dal concetto di Nazione che emerge la sua valenza culturale. Ricordava Paladin: «resta ancora possibile prendere le mosse dalla celebre frase di Mancini, che nella Nazione ravvisava "una società naturale di uomini, da unità di territorio, di origini, di costume e di lingua conformata a comunanza di vita e di

---

(in un lavoro che purtroppo è rimasto incompleto a causa della sua prematura scomparsa), citando Gambi a proposito del nesso paesaggio-territorio ne evidenziava il «nesso storicamente e geneticamente indivisibile» e a proposito della pianificazione ne sottolinea i due volti da Giano bifronte: «un volto moderno e razionalista che guarda al futuro e alla trasformazione dell'esistente e uno storicista che guarda al passato e alla gestione del paesaggio e patrimonio territoriale esistente».

<sup>45</sup> M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., 3.

<sup>46</sup> M. LUCIANI, *ivi*, 1.

<sup>47</sup> Sulle genesi dell'art. 9, la sua derivazione dal § 150 della costituzione di Weimar, i rilievi comparatistici con altre Costituzioni, SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, cit., 69 e ss.; per una storia della normazione v. ancora SEVERINI, "Paesaggio": *storia italiana, ed europea, di una nuova veduta giuridica*, cit., 1 e ss., nei rapporti con il diritto urbanistico: TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione del diritto urbanistico*, in *Riv. giur. di urbanistica*, 2019, 473 e ss., particolarmente *sub* § 3; constata l'A. a conclusione del suo studio (p.495) che «l'urbanistica, dinanzi alla tutela del paesaggio, ha accentuato la sua natura di "concetto debole"», individuando (p. 496) «nel vigente assetto normativo la cifra e lo sviluppo coerente [...] del pensiero di Predieri [...]. È a Lui che si deve l'idea che "la regolazione del territorio è strutturalmente globale" e che "la regolazione del paesaggio è norma generale che investe tutti i beni costituenti il territorio e che coincide con la pianificazione del territorio o urbanistica", anche se "poiché certi beni hanno peculiari valenze, di tali si dovrà particolarmente tener conto nella regolazione del territorio, per conservarli e difenderli nel mutamento". È Lui, soprattutto, che ha posto le basi per ricomporre gli strumenti di governo del territorio intorno al valore unificante del paesaggio».

<sup>48</sup> Così S. MOCCIA, *Riflessioni sulla tutela dei beni culturali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, 1303; l'A. osservava in particolare che «la lettura unitaria dei due commi dell'art. 9 Cost. consente allora di ritenere che la tutela dei beni compresi nel patrimonio storico e artistico (oltre che archeologico e paesistico) non sia fine a se stessa, ma sia volta a realizzare lo sviluppo culturale e l'arricchimento spirituale della comunità sociale».

<sup>49</sup> N. CAPONE, *L'invenzione del paesaggio. Lo spazio terrestre nella prospettiva costituzionale*, cit., 74.

coscienza sociale”. La cultura in senso largo, sottostante al concetto italiano di Nazione, diviene in tal modo sinonimo della civiltà peculiare del nostro Paese»<sup>50</sup>. Sulla questione due norme costituzionali assumono un sicuro ed indefettibile rilievo: l’art. 6 Cost., che si correla con l’art. 3, I co., Cost. (uguaglianza di tutti i cittadini senza «distinzione [...] di lingua» e l’art. 9 Cost.: «la lingua [...] determina la cultura nazionale: per l’ovvio motivo – tante volte sottolineato dagli studiosi del concetto di Nazione – che essa consente ai componenti del corrispondente gruppo umano una comunicazione privilegiata, inclusiva ed esclusiva da un tempo, dalla quale viene di continuo alimentata l’identità culturale di quella collettività»<sup>51</sup>.

Questa “circolarità” tra lingua e società, cosicché storia delle parole significa anche storia di quel certo contesto culturale, è costante come testimonia una recente pronuncia della Corte costituzionale che riconosce il primato della lingua italiana e lo fa proprio in virtù dell’art. 9 Cost.: «la lingua italiana è dunque, nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale, tutelate anche dall’art. 9 Cost.». In particolare, prosegue la Corte «il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall’essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell’identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell’italiano come bene culturale in sé»<sup>52</sup>. Come sottolinea la pronuncia,

---

<sup>50</sup> L. PALADIN, *Valori costituzionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 4; sui cosiddetti fattori della nazionalità (religione, lingua, il fattore politico, la cultura, l’origine comune e la storia) v.V. CRISAFULLI-NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano, 1977, 795 e ss.

<sup>51</sup> L. PALADIN, *Valori costituzionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 6.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. 21 febbraio 2017, n. 42, Rel. Modugno, leggibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), il passo (§ 3.1) merita una sua trascrizione integrale: «La lingua italiana è dunque, nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale, tutelate anche dall’art. 9 Cost. La progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l’erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione possono insidiare senz’altro, sotto molteplici profili, tale funzione della lingua italiana: il plurilinguismo della società contemporanea, l’uso d’una specifica lingua in determinati ambiti del sapere umano, la diffusione a livello globale d’una o più lingue sono tutti fenomeni che, ormai penetrati nella vita dell’ordinamento costituzionale, affiancano la lingua nazionale nei più diversi campi. Tali fenomeni, tuttavia, non debbono costringere quest’ultima in una posizione di marginalità: al contrario, e anzi proprio in virtù della loro emersione, il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall’essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell’identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell’italiano come bene culturale in sé»; CARETTI-CARDONE, *Il valore costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana*, in *Giur. cost.*, 2017, 392 e ss.; CARTA R., *La lingua come elemento identitario e vettore di trasmissione di cultura tra esigenze di internazionalizzazione ed autonomia universitaria: note a margine della sentenza 42 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 1 giugno 2018, leggibile in [www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/nota\\_42\\_2017\\_carta.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/nota_42_2017_carta.pdf), mette in evidenza (p. 3) come sia innovativo, rispetto alla giurisprudenza passata, il riferimento all’art. 9 Cost.; sul rapporto tra internazionalizzazione e libertà di insegnamento (art. 33 Cost.), v. *ivi sub § 3*; la lingua come «*cultural heritage*» ma anche «mezzo indispensabile per la promozione della cultura ovvero lo strumento costitutivo di quest’ultima»: SACCO G.A., *La tutela collettiva delle minoranze linguistiche*, in *Diritto costituzionale*, 2021, 20.

la cultura assume un rilievo di assoluto primo piano, perché venendo meno la cultura viene meno quella particolare “sensibilità” che, diacronicamente, da una parte guardando al futuro, è in grado di alimentare la ricerca scientifica e dall’altra, guardando al passato ed al presente, sarà in grado di cogliere ciò che di “significativo” esprime l’intero patrimonio storico ed artistico della Nazione, patrimonio che nel suo complesso, giova rammentarlo ancora una volta, è riconosciuto come un *unicum* inestimabile a livello mondiale<sup>53</sup>.

Ebbene, il territorio nazionale, al di là della favorevole conta dei siti UNESCO, è quello «più complessamente stratificato esistente al mondo, ove la sedimentazione storica e culturale, in mille forme, ha raggiunto vertici di sovrapposizione impensabili in ogni altra nazione. In Italia [...] ogni chilometro quadro comprende invariabilmente quantità storiche inimmaginabili, spesso ignote allo stesso storico di mestiere» cosicché mai come in questo territorio, «così capillarmente intessuto di passato, di opere umane, di lavoro e di testimonianze di lavoro, ogni progettazione pianificata ha il dovere di passare attraverso il vaglio più rigoroso della ricerca storica»<sup>54</sup>. Predieri in una pregevole sintesi evidenziava in maniera netta questo stretto rapporto come il risultato dell’azione dello Stato-apparato e dello Stato-comunità: «(...) la tutela del paesaggio è, con maggiore evidenza di altre, un’azione che va condotta per l’attuazione dei valori costituzionali di sviluppo e dispiegamento della persona nell’ambiente fisico, sociale, culturale in cui essa vive ed agisce, alla cui formazione contribuisce e da cui è condizionata, e dei valori di inserimento della persona nelle formazioni sociali (che sono, in misura maggiore o minore, legate al territorio e talune caratterizzate dalla preminenza del carattere territoriale), e di partecipazione sociale, di accrescimento culturale - in contrapposizione ad interessi economicistici di rendita e di profitto - e di mutamento della società»<sup>55</sup>.

---

In generale sul tema dell’identità culturale nell’ordinamento giuridico italiano IMPARATO E. A., *Valori identità culturali nell’ordinamento giuridico italiano*, cit., 431 e ss.

<sup>53</sup> T. MONTANARI, *Il paesaggio e il patrimonio storico e artistico: un unico bene comune*, in *Questione giustizia*, 2017, 67, afferma che «il paesaggio e il patrimonio sono una proprietà collettiva il cui vero scopo è soddisfare ai diritti fondamentali delle persone».

<sup>54</sup> A. EMILIANI, *Realtà storica e culturale del territorio e schemi di intervento amministrativo*, a cura di G.P. CASTAGNOLI-A. EMILIANI-STORELLI, *La valle del Santerno. IV campagna di rilevamento dei beni artistici e culturali dell’Appennino*, Bologna, 1971, 7-8.

<sup>55</sup> PREDIERI, voce *Paesaggio*, cit., 520, in nota, n. 64, su tali nessi in una visione comparata europea; in particolare l’A. arricchiva il quadro costituzionale di riferimento, affermando in precedenza rispetto a quanto riportato nel testo sopra citato: «il potere sul territorio, non inteso come ambito di sovranità, ma come oggetto di azione giuridica diretta, si sostanzia e si specifica nella tutela del paesaggio, come potere di regolazione degli interventi delle attività umane sul territorio, in un mutamento che conservi i valori culturali e storici della nazione - e cioè della continuità culturale del popolo - e migliori la qualità della vita e le possibilità di sviluppo della persona, nel quadro della norma fondamentale, della supernorma costituzionale, costituita dall’art. 3 comma 2 [...] deve essere superato e abbandonato il modello di società che il Costituente conosceva e che non è troppo diverso da quello che conosciamo oggi, pur dopo i grandi mutamenti socioeconomici che abbiamo avuto, dal momento che essi non solo non hanno mutato le strutture profonde dell’organizzazione economica della società, ma in taluni casi hanno aggravato contraddizioni e tensioni. E nessun esempio può essere più calzante di quello del degrado del paesaggio e dell’ambiente»; a proposito del degrado è molto significativo un passo di DELLEDONNE, *Paesaggio/paesaggi*, cit., 148: «Frank Lloyd Wright diceva “il medico può seppellire i propri errori mentre l’architetto può solo sperare che

Purtroppo, la norma costituzionale, nonostante l'ampiezza e la densità di significato e di implicazioni, è rimasta al palo, legata ad una prospettiva ausiliarmente programmatica che ne ha svalutato la vera essenza e la sua "natura" di norma madre.

I conti tuttavia non tornano.

Pur volendo concedere che l'approccio "riduttivamente" estetico-edonistico fosse legato a doppio filo all'accostamento con le bellezze naturali operata *illo tempore* dalla legislazione<sup>56</sup> tanto da parlarsi di una «sublimazione» del dato normativo già esistente<sup>57</sup>, ugualmente una prospettiva del paesaggio legata al solo "valore" statico della bellezza conduce all'emersione delle due anime immanenti nella difesa degli "ambienti" storico-naturali. Basti ricordare John Ruskin, quando nel 1862, insieme a William Morris, «denunciando la perdita della "bellezza del mondo"»<sup>58</sup>, insorse contro «le manomissioni della natura perpetrate dall'industrialismo»<sup>59</sup>, in difesa «delle quiete valli dell'Inghilterra minacciate dal fuoco strepitante delle locomotive e dal carbone fossile delle officine»<sup>60</sup>. Lo stesso è avvenuto a livello nazionale. Parpagliolo – Direttore generale delle Antichità e Belle Arti al quale vanno attribuiti certamente molti meriti<sup>61</sup> – rievocava le iniziative contro «le ingiustificate offese agli aspetti singolari dei luoghi»: una prima si levò alla Camera dei deputati in data 16 aprile 1898 «in occasione delle molte derivazioni d'acqua dell'Aniene, che mettevano in pericolo la celebrata bellezza

---

crescano i rampicanti". Ebbene il rampicante pare sia diventato prassi riparatoria. Tuttavia la tutela e il restauro del paesaggio, al pari della pianificazione territoriale, è cosa seria ancorché parimenti disattesa».

<sup>56</sup> La prima legge generale fu la 11 giugno 1922, n. 778 (Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico), sostituita poi da una delle due leggi Bottai nel 1939 ovvero la n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali); al riguardo va ricordata una figura di grande spicco come quella di Giovannoni al quale Bottai affidò l'incarico di presiedere la commissione per la redazione di quella legge; la sua opera si colloca in generale in quel fertile ambiente culturale nel quale spiccavano figure come Ugo Ojetti, Angelo Orvieto, Luigi Rava, Corrado Ricci, Angelo Conti, Giacomo Boni, Luigi Credaro, Alfredo Baccelli, Pompeo Molmenti, Giovanni Rosadi, Luigi Parpagliolo e ini specie nell'ambito di due movimenti all'epoca paralleli, ma con diverse tematiche comuni: «il movimento in difesa delle bellezze naturali, consolidato già da tempo, e quello per il rinnovamento della pianificazione urbanistica in Italia, più recente, ma destinato ad avere un'ampia diffusione grazie anche all'istituzione di corsi di urbanistica nelle facoltà di ingegneria e di architettura e alle iniziative dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, fondato nel 1930, attorno al quale si organizzarono numerose iniziative culturali»: così FIADINO, *Gustavo Giovannoni e la difesa delle bellezze naturali*, in *Quaderni dell'Istituto di storia dell'architettura*, 2019, num. spec., 819. È solo con la c.d. legge Galasso (n. 431/1985) che la legge n. 1497/1939 registrò «un primo serio adeguamento»: così FIADINO, *Gustavo Giovannoni e la difesa delle bellezze naturali*, cit., 823.

<sup>57</sup> Così MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 442.

<sup>58</sup> F. VENTURA, *Alle origini della tutela delle «bellezze naturali in Italia»*, in *Storia urbana*, 1987, 14, rinviando altresì al ricco impianto bibliografico.

<sup>59</sup> L. PARPAGLIOLO, *Bellezze naturali* (voce), in *Il Nuovo Digesto Italiano*, II, 257.

<sup>60</sup> S. SETTIS, *Benedetto Croce e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, Venezia, 3 ottobre 2011, 10, leggibile in [http://www.comitato-arca.it/joomla/DOC\\_VARI/allegati-agli-articoli/Settis/Croce-Ca\\_Foscari1.pdf](http://www.comitato-arca.it/joomla/DOC_VARI/allegati-agli-articoli/Settis/Croce-Ca_Foscari1.pdf).

<sup>61</sup> Come sottolinea SETTIS, *Benedetto Croce e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, cit., 13, alla figura di Parpagliolo, Direttore generale delle Antichità e Belle Arti, che aveva contribuito al dibattito dall'interno, vanno attribuiti molti meriti, tra i quali, per stare all'argomento di cui sopra, aver contribuito con ogni probabilità e per l'appunto dall'interno, alla relazione introduttiva *Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* presentata da Croce il 25 settembre 1920 al Senato, e dunque l'arricchimento del concetto di paesaggio includendovi anche «l'aspetto delle città storiche, gli spazi liberi che circondano le grandi città», e inoltre elementi dell'ambiente e della tradizione popolare».

della cascata di Tivoli»; poi le proteste per la minaccia di assorbimento della Cascata delle Marmore, la vendita di un taglio eccessivo della pineta di Ravenna, la concessione per cave di pietra della rupe di Cuma, «sacra alle più antiche tradizioni classiche della nostra stirpe»<sup>62</sup>.

Il medesimo Parpagliolo, pur sensibile alla “bellezza” si fece acuto anticipatore della necessità di proteggere gli “equilibri ambientali” minacciati dagli interessi privati di sfruttamento irrazionale, ricordando in maniera potentemente suggestiva la favola d’Esopo, sulla imprevidenza di chi per avidità uccide la gallina dalle uova d’oro per poter lucrare subito di una fortuna: oltre al disincanto perdeva la propria fonte di ricchezza<sup>63</sup>. Malauguratamente l’insegnamento della favola mantiene inalterata tutta la sua straordinaria attualità, basti pensare alla c.d. Terra dei fuochi.

Insomma, il paesaggio va considerato «in maniera sistemica in grado di assumerne le diverse componenti (cultura, natura, patrimonio, materialità e immaterialità, soggettività e oggettività), secondo una visione diacronica che tenga conto del passato, del presente e del futuro, e apprezzi il carattere intersoggettivo e interculturale del paesaggio»<sup>64</sup>. Sotto questo aspetto un’interpretazione per così dire “evolutiva” dell’art. 9 Cost., capace di conseguire il superamento di un approccio meramente estetico a favore dell’ “incontro” tra il paesaggio e l’ambiente era certamente rinvenibile nel lascito del pensiero di Giannini. Giannini, invero, trattando della nozione giuridica di ambiente ne evidenziava tre ambiti tra loro strettamente connessi: quello paesaggistico, quello relazionale, quello urbanistico<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> L. P ARPAGLIOLO, *Bellezze naturali* (voce), cit., 257; per una rassegna più articolata e precisa delle occasioni di protesta v. più ampiamente P ARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali d’Italia*, Roma, 1923, 21 e ss.

<sup>63</sup> L. P ARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali d’Italia*, cit., 15. Per una migliore comprensione della temperie dell’epoca è necessario contestualizzare in maniera più ampia: A. BENEDETTI, «S’è uccisa la gallina dalle uova d’oro!». *La campagna anti-tutela artistica nel periodo 1880-1910*, in *Intersezioni*, 2010, 465, ricorda come «alla fine dell’Ottocento un malinteso senso della proprietà privata, unitamente all’interesse economico degli antiquari romani, generano una violenta campagna anti-tutela artistica e il conseguente pesante ritardo con cui la nostra nazione giunse a darsi la prima legge organica di salvaguardia del patrimonio storico artistico italiano (Legge Nasi, 1902)»; quella campagna era alimentata dalla “fiorentina” categoria degli antiquari; esemplificativamente due stralci testuali, uno, rinviando al sopramenzionato A., nota n. 7 per i riferimenti bibliografici: «si è uccisa la gallina dalle uova d’oro, e senza nemmeno la scusa dell’avidità; ma soltanto per saccenteria di rimestarle il pollaio e per altezzoso sprezzo di quell’oro»; l’altro altrettanto esplicito è di F. BARELLINI, (in realtà Ballerini), *Le Belle Arti in Roma e l’editto Pacca*, Roma, 1890, p. 26: «io ritengo – dice il marchese ALFIERI DI SOSTEGNO – che il volere assolutamente trattenere in Italia gli oggetti, al di là di una certa misura, porterà sempre a danneggiare il diritto della proprietà privata. È la natura stessa delle cose che vuole così (...) Il libero scambio in fatto di belle arti, aggiungiamo noi, anziché nuocere, gioverà sempre all’Italia, ricca ad esuberanza di quadri, di statue, di monumenti!»; pp. 27-28: «il nostro governo, con la barbara applicazione che ha fatto e fa dell’Editto PACCA non salva nulla; spende in vece moltissimo, danneggia i privati, non incassa che centesimi, e priva la famelica Italia di tant’oro che le piovrebbe in grembo, senza perder nulla di quel decoro e tesoro artistico onde rimboccano ad usura i suoi pubblici musei».

<sup>64</sup> M. DE LUCA, *L’educazione al paesaggio*, in *Economia della cultura*, 2019, 451; SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, cit., 70, parla di rapporto strumentale.

<sup>65</sup> M.S. GIANNINI, “Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1973, 23.



A questo punto si rivela di estremo interesse una ricognizione, per quanto assai sommaria, della lettura offerta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale dimostrativa del modello di rapporto tra ambiente e paesaggio, o anticipando le conclusioni, della «trasfigurazione»<sup>66</sup> del secondo nel primo<sup>67</sup>, giacché esso si svolge seguendo una traiettoria per così dire invertita. Lo afferma a chiare lettere la Corte costituzionale con la sentenza n. 24 del 2022, riconoscendo «la peculiarità del bene giuridico ambiente, nella cui complessità ricade anche il paesaggio»<sup>68</sup>. “Anche” è inequivocabile.

Diacronicamente detto rapporto si fa via via stretto secondo una proiezione dinamica. Invero, «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto»<sup>69</sup>. Affermava successivamente la Corte costituzionale: «è altresì da sottolineare, con espresso riferimento alla giurisprudenza formatasi dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 42 del 2004, che questa Corte ha più volte ribadito che il paesaggio deve essere considerato un “valore primario” ed “assoluto” (sentenze nn. 183 e 182 del 2006), precisando, inoltre, che con il termine paesaggio si deve intendere «la morfologia del territorio, [riguardando esso] cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo»<sup>70</sup>. In

---

<sup>66</sup> R. FATTIBENE, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in <https://www.federalismi.it>, del 18 maggio 2016, 7; per una ricostruzione del concetto di paesaggio ed una prospettiva comparatistica v. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in <https://www.federalismi.it>, del 17 aprile 2019; CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, 363 e ss.; Cons. stato, Ad. Plen., sent. 14 dicembre 2001, n. 9, in *Foro it.*, 2003, III, 382, sul concetto di paesaggio in senso estensivo-ambientale e conseguente interpretazione dell'art. 117, II co., lett. s), Cost.

<sup>67</sup> Lo dimostra chiaramente la “correzione” testuale operata da FLICK, *Da una testimonianza del passato ad un impegno per il futuro: come attuare l'art. 9 Cost.*, la prolusione alle attività della Scuola di specializzazione in Beni architettonici e del paesaggio per l'anno accademico 2015-2016, tenuta in data 11 gennaio, leggibile in [https://web.uniroma1.it/specialrestauro/sites/default/files/allegati\\_notizie/Contributo%20Prof.%20Giovanni%20Maria%20Flick\\_0.pdf](https://web.uniroma1.it/specialrestauro/sites/default/files/allegati_notizie/Contributo%20Prof.%20Giovanni%20Maria%20Flick_0.pdf), 4 (sia consentito il grassetto): «la riflessione sull'art. 9 della Costituzione ci porta dunque ad un'altra riflessione: il paesaggio (*rectius*, oggi l'ambiente) e i beni artistici e storici come beni comuni. Non più (o non soltanto) come beni legati all'appartenenza e alla logica del profitto individuale, ma come beni destinati alla fruizione e al godimento di tutti»; in senso ulteriormente esemplificativo MERUSI, *Art. 9*, cit, 445, nella ricostruzione delle varie impostazioni parla di coincidenza tra paesaggio e ambiente; v. altresì TORREGROSSA, *Dall'ambiente al paesaggio nella l. 8 agosto 1985 n. 431*, in *Giurisprudenza di merito*, 1986, IV, 735 e ss.

<sup>68</sup> Così testualmente *sub* § 10.3 del “Considerato in diritto”.

<sup>69</sup> Corte cost., sent. 30 dicembre 1987, n. 641, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>70</sup> In termini Corte cost., sent. 29 ottobre 2009, n. 272, *ivi*; prosegue la Corte (*sub* § 2.1): «in sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007). Si è, infine, affermato 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” (per tutte, sempre,

particolare, la Corte richiamava il proprio precedente, la sentenza del 24 ottobre 2007, n. 367. In quest'ultima testualmente si legge: «il concetto di paesaggio indica, innanzi tutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore "primario", come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma v. anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987)»<sup>71</sup>. Per questa ragione la Corte, in altra occasione, ha avuto modo di affermare che «è tutt'altro che palesemente irragionevole o arbitraria» la scelta del legislatore «attesa la particolare tutela dei beni paesaggistico-ambientali considerata tra i principi fondamentali della Costituzione come forma di tutela della persona umana nella sua vita, sicurezza e sanità, con riferimento anche alle generazioni future, in relazione al valore estetico-culturale assunto dall'ordinamento quale "valore primario ed assoluto" insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro (sentenza n. 151 del 1986; n. 417 del 1995; n. 259 e n. 419 del 1996)»<sup>72</sup>. Non sono mancate però le notazioni critiche, fondate su precisi distinguo: «il concetto giuridico di paesaggio [...] non è unitario. Sicuramente è un "valore" (e non una "materia"), ma a seconda delle finalità a cui è orientata la disciplina positiva, esso rientra ora nella materia "ambiente" e "beni ambientali" (se l'attenzione del legislatore è rivolta nei confronti delle matrici fisiche che lo compongono: ad es. tutela delle acque, del suolo, degli *habitat*), ora nella materia "beni culturali" (quando il paesaggio rileva per il suo valore storico e di testimonianza di civiltà). Nel caso in esame non sembra revocabile in dubbio che il paesaggio viene in rilievo come bene culturale, essendo la disciplina di cui si discute finalizzata a tutelare i valori storico-culturali e identitari del territorio, cioè la *percezione* che si ha del paesaggio, non le componenti fisiche dello stesso. Non è quindi corretto affermare che il paesaggio

---

sentenza n. 367 del 2007), pur se si è riconosciuto che resta salva la facoltà delle Regioni "di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente" (sentenza n. 12 del 2009)»; Corte cost., sentenza 7 ottobre 2003, n. 307: «questa Corte ha già chiarito che la "tutela dell'ambiente", più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003)»; già Corte cost., sent. 11 luglio 1989, n. 391, intendeva la tutela del paesaggio, «nel senso ampio di tutela ecologica».

<sup>71</sup> Corte cost., sent. 24 ottobre 2007, n. 367, *ivi*, sub § 7.1.

<sup>72</sup> Corte cost., ord. 21 febbraio 2001, n. 46; specificamente la Corte dichiarava la manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 13 e 22 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Cuneo.

è valore “assoluto” in quanto “corrisponde” all'ambiente, quando nella specie il paesaggio non rileva per i profili ambientali ma per quelli culturali»<sup>73</sup>.

Sotto altro versante la stessa riforma del Titolo V della Costituzione del 2001<sup>74</sup>, pur volendo corrispondere ad una istanza innovativo-ambientalista, ha alimentato sul punto una certa ambiguità, favorita anche da un dato testuale assolutamente non univoco.

Al netto di chi sostiene proprio in virtù dell'art. 117, II co., lett. s), Cost., la costituzionalizzazione dell'ambiente-bene giuridico, di per sé già avvenuta interpretativamente, stando ai citati orientamenti della Corte costituzionale, il novellato art. 117 Cost., in considerazione della sede e a stretto rigore testuale, starebbe a dimostrare al più il riconoscimento dell'esistenza della cospicua ed articolata normativa in materia ambientale (oltre che di ecosistemi e di beni culturali) nonché, quanto alla tutela, la sua attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato, diversamente dalla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (art. 117 Cost., III co.), di competenza della legislazione concorrente<sup>75</sup>.

Dal punto di vista strettamente testuale resta il fatto che, a fronte di un riconoscimento “apicale” del paesaggio dato dalla peculiare collocazione dell'art. 9 Cost., la “materia” della tutela paesaggistica non è esplicitamente attribuita, non comparando tra quelle comprese nel novero dell'art. 117 Cost. Infatti, nella lettera s) del II comma è elencata “solo” la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e

<sup>73</sup> D.M. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionalmente assoluto. Nota a Corte Costituzionale, 07 novembre 2007, n. 367*, in *Giur cost.*, 2007, 4113.

<sup>74</sup> Appare assolutamente univoco in tal senso la lettura del già citato *Dossier* di cui alla nota n. 1, pag. 7: «la tutela del “paesaggio” costituzionalmente sancita dall'articolo 9 è stata declinata dalla giurisprudenza costituzionale come tutela paesaggistico-ambientale con una lettura ‘espansiva’. In tale prospettiva l'ambiente si configura non come mero bene o materia competenzaale bensì come valore primario e sistemico. La Corte ha altresì fatto riferimento (nella sentenza n. 179 del 2019) ad un “processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo [di questo si trattava, in quel giudizio, ndr.] quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale”. “In questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio”, aggiunge la sentenza n. 71 del 2020 - la quale sottolinea altresì che “la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale”, soprattutto in considerazione della Convenzione europea del paesaggio (adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge n. 14 del 2006), secondo la quale “il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni” (dove “il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati”, tra i quali, in quel caso, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate). Su questa evoluzione interpretativa della tutela, da paesaggistica (dunque morfologica, visiva, culturale) ad ambientale (costitutiva, valoriale, comunitaria), è intervenuta altresì la riforma del Titolo V, modificativa dell'articolo 117, secondo comma della Costituzione».

<sup>75</sup> S. SETTIS, *Le doppie verità dei beni culturali*, cit., 14, definisce concettualmente quello della tutela e della valorizzazione «un pernicioso dualismo»; secondo l'A. «non ci vuole molto a capire che i beni culturali non si possono tutelare senza valorizzarli, e non si possono valorizzare senza tutelarli», creando «in tal modo un conflitto perenne fra le Regioni e lo Stato che ancora dura e che la Corte costituzionale è stata chiamata decine di volte a risolvere».

nel III comma, la valorizzazione riguarda quella dei beni culturali e di quelli ambientali. Certamente questo potrebbe essere un argomento dimostrativo per *facta concludentia* del riconoscimento di una sostanziale “equivalenza” tra paesaggio ed ambiente *rectius* di un “assorbimento” del primo nel secondo. Effettivamente, mancando nell’art. 117 Cost. il riferimento al paesaggio, «non può non ricondursi alla nozione di ambiente di cui alla lettera s) [...] una moderna nozione di ambiente non può non ricomprendere, oltre ai classici elementi (suolo, acqua, atmosfera) anche il paesaggio ed i beni culturali ed artistici, come peraltro affermato sia dal Consiglio di Stato che dalla Corte Costituzionale (come la sentenza 10 febbraio 2006, n.51)»<sup>76</sup>. D’altronde, vista una tale manifesta incongruità<sup>77</sup>, non è neanche immaginabile una totale esclusione della “materia” della tutela paesaggistica dalla previsione costituzionale in parola, facendola rientrare nella potestà residuale di cui all’art. 117, IV co., Cost. e come tale spettante alla potestà legislativa regionale o altrimenti immaginarne una sua implicita previsione, per così dire, d’ufficio perché fatta a monte dal Costituente, trattandosi *ex se* di “tutela”, come attesta la lettera dell’art. 9 Cost., e pertanto rientrante nelle materie di competenza esclusiva, materia nella quale però lo Stato “tutela”, non si limita a fissare *standard* di tutela uniformi come accade, invece, per l’ambiente, giacché in questo caso, come ha più

<sup>76</sup> A. MONTAGNA, voce *Paesaggio*, in *Enc. giur. Treccani*, XXII, Roma, 2007, 2.

P. UNGARI, *Spunti per un intervento su “Quadro conoscitivo critico della legislazione italiana sul paesaggio”*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2003, sub § 4, parla a proposito dell’art. 117 Cost. *in parte qua*, ossia del comma 2, lettera s), di «inadeguatezza testuale»; esso sottintenderebbe, allorché menziona la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, una distinzione tra “ambiente-ecosistema” e “ambiente-paesaggio”.

<sup>77</sup> La Corte costituzionale, all’indomani dell’entrata in vigore della modifica del Titolo V della Costituzione afferma la centralità dell’ambiente: così Corte cost., sent. 20 dicembre 2002, n. 536, leggibile in <https://www.cortecostituzionale.it/>: «l’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Come già affermato da questa Corte, la tutela dell’ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l’ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art.* 117 della Costituzione. Già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell’ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l’ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema». Successivamente la Corte con la sentenza del 10 febbraio 2006, n. 51, ribadisce l’ “onnicomprendività” dell’art. 117 Cost.: «va osservato che il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali»; nello stesso senso più recentemente v. anche Corte cost., n. 198/2018 e 147/2019.

volte affermato la Corte costituzionale<sup>78</sup>, la tutela statale può intersecarsi con competenze regionali. Né può farsi rientrare il paesaggio tra i beni culturali, essendo ancora una volta è di ostacolo il testo. A meno, ancora, di non voler utilizzare come canone interpretativo dell'art. 117 Cost. la legge ordinaria, ossia l'art. 1 (Principi) del Codice Urbani, che peraltro ha un andamento del tutto ellittico: «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». Il che in un sistema rigido non può non ingenerare forti perplessità anche se in ogni caso il dato testuale non è d'aiuto, anzi, dal momento che all'art. 2 esso all'interno della categoria «patrimonio culturale» distingue i beni culturali da quelli paesaggistici, il problema della sussumibilità di questi ultimi all'interno dell'art. 117 resterebbe problematicamente del tutto irrisolto.

A parere di chi scrive quanto problematicamente rassegnato nella prospettiva che qui interessa sarebbe ulteriormente dimostrativo della “confusione” all'origine della quale vi è quella sostanziale “ineducazione” (il concetto ritorna) al paesaggio.

Diversamente, come già accennato in precedenza, tutt'altro percorso sembrerebbe aver seguito la legislazione ordinaria che già a prima vista rivela essere estremamente significativa tanto più se ricostruita alla luce dell'art. 9 Cost. Essa, infatti, offre già sul piano concettuale e dei principi una visione ricca e di spessore, deponendo per un deciso superamento della già riferita “sublimazione” della legislazione ordinaria del 1939.

Pienamente dimostrativa in questo senso è la definizione «ardita»<sup>79</sup> di paesaggio data dall'art. 131 vigente del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ancorché il testo attuale è frutto dell'adesione alla Convenzione internazionale di Firenze del 2000<sup>80</sup> e

---

<sup>78</sup> In tal senso Corte cost., sent. 20 dicembre 2002, n. 536, cit., in particolare *sub* § 4, giusta quanto citato testualmente alla nota precedente. Qualche anno più tardi la Corte costituzionale con la sentenza n. 341/2010, *sub* § 5.2, dirà: «è stato posto in luce che la materia “tutela dell'ambiente” ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, cioè l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (*ex plurimis*: sentenze n. 315, n. 225 e n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 378 e n. 367 del 2007). In ragione di ciò, sullo stesso bene «ambiente» possono concorrere più competenze, che restano distinte tra loro perseguendo, autonomamente, le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline. Infatti, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenze n. 315 e n. 61 del 2009); dall'altra, compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitandone compromissioni o alterazioni. In questo senso è stato affermato che la competenza statale, allorché sia espressione della tutela dell'ambiente, costituisce “limite” all'esercizio delle competenze regionali (*ex plurimis*: sentenza n. 315 del 2009)».

<sup>79</sup> Così G. DELLEDONNE, *Paesaggio/paesaggi*, cit., 142.

<sup>80</sup> Per il testo v. <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680080633>; il Preambolo della Convenzione tra l'altro afferma: «il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale et sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e che, e salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro; concorre all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea; è in ogni luogo un elemento importante della qualità



nonostante un dato testuale non del tutto chiarissimo e coerente dal punto di vista letterale<sup>81</sup>. L'art. 131 al n. 1., sia consentita la ripetizione, definisce il paesaggio «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni», mentre al n. 2 la norma precisa che oggetto di tutela è «il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali»; al punto n. 4 la norma precisa poi che «la tutela del paesaggio è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime». Comprensione del presente, dunque, attraverso il passato. Ulteriore dimostrazione dello stretto nesso a doppio senso tra storia e diritto: la comprensione della «storia attraverso l'evoluzione del diritto e del diritto attraverso il dispiegarsi della storia»<sup>82</sup>. Quel che è cristallizzato nel dato normativo è il prodotto di percezioni e sensibilità che si spogliano delle loro valenze soggettive di comunità localmente insediate per rappresentare via via in un contesto culturale più vasto e proiettarsi in una dimensione che diventa unitariamente identitaria di una entità sociale sempre più vasta e territorialmente distribuita. Tipicamente l'identità nazionale è espressa da quell'«insieme complesso di identità originarie» che contribuiscono a marcare quel patrimonio della Nazione di cui all'art. 9 Cost. Affinché non possa apparire come una «equilibristica» petizione di principio può essere esemplificativo di questo particolare processo, che si diparte dall'*unicum* identitario locale per contribuire a strutturare l'identità complessiva, il caso della Regione Siciliana, osservato sia dal punto di vista della sua denominazione sia dell'emblema che la simbolizza e che le appartiene da secoli, la triscele<sup>83</sup>, da non confondere con quello, solo in parte analogo, dell'isola di Mann.

---

della vita delle popolazioni nelle area urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come un quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana; le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi [...]»; SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 2008, 3, 1 e ss.; SEVERINI, «Paesaggio»: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica, cit., 1 e ss.

<sup>81</sup> E.A. IMPARATO, *Valori identità culturali nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 448 e passim.

<sup>82</sup> In termini, G. MANNOZZI, *Crisi del sistema sanzionatorio e prospettive di riforma: un dialogo tra storia, diritto ed arte*, in *Diritto penale contemporaneo, Rivista Trimestrale*, n. 4/17, 101, leggibile in [https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwotk.eu/pdf/DPC\\_Riv\\_Trim\\_4\\_17\\_Mannozi.pdf](https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwotk.eu/pdf/DPC_Riv_Trim_4_17_Mannozi.pdf).

<sup>83</sup> Anche l'isola di Mann adottò il Triskeles nel 1266 quando il controllo dell'isola passò dai re norreni ad Alessandro III di Scozia; in Sicilia la Triskeles (τρισκελής) è attestata per la prima volta nel VII secolo a. C. ed è stata gradualmente elaborata dal tardo IV secolo a.C. in poi, prima con l'aggiunta di ali ai piedi, poi con l'uso di una testa di Medusa al centro, e infine con l'aggiunta di tre orecchie per simboleggiare la fertilità agricola dell'isola. Ampiamente adottate anche sulla moneta ad Atene e in Asia minore dal VI secolo A.C., la *Triskeles* era probabilmente in origine un simbolo del sole come la svastica: Wilson R.J.A., *On the Trail of the Triskeles: from the McDonald Institute to Archaic Greek Sicily*, in *Cambridge Archeological Journal*, Volume 10, 1, April 2000, pp. 35-61, leggibile in <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/8512E3FB8301B7B6E28423E79FD07A26/S0959774300000020a.pdf/on-the-trail-of-the-triskeles-from-the-mcdonald-institute-to-archaic-greek-sicily.pdf>.

Al di là delle particolari condizioni di autonomia di regione a statuto speciale, l'attuale denominazione, peraltro già pre-repubblicana<sup>84</sup>, della Regione come "Siciliana" – e non "Regione Sicilia", come frequentemente si sente dire da qualcuno, errando, in analogia con la denominazione delle altre regioni – esprime, attraverso l'uso dell'aggettivo, una qualità che va ben oltre una questione meramente nominalistica: è significativa di *originarietà*. Quella stessa che è possibile rinvenire nel caso della Repubblica "italiana", come nell'intitolazione della Costituzione [della *Repubblica italiana*], o della medesima Unione europea.

A proposito poi della triscele il dato storico è straordinariamente dimostrativo in quanto permette di evidenziare una coincidenza interessantissima in materia di "assorbimento" dell'identità locale in quella centrale. Infatti, già nella Roma antica del 100 a. C. in ambito monetale emerge l'adozione dell'emblema della provincia siciliana<sup>85</sup>, che, come è noto, proveniva dalla Grecia e a propria volta dall'Oriente. Il profilo è particolarmente interessante se rapportato a quel risalentissimo contesto storico che si dipana nel solco della tradizione repubblicana e poi particolarmente in epoca imperiale, giacché le monete costituivano a quei tempi veri *monuments in miniature*, rappresentando, sotto il profilo della comunicazione, uno straordinario canale di propaganda<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr. in tal senso lo Statuto della Regione Siciliana siglato nel 1946, consultabile in versione originale alla pagina

[http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_Statutoregionale/statuto\\_originale\\_1\\_4.pdf](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Statutoregionale/statuto_originale_1_4.pdf).

<sup>85</sup> PRAG J. R. W., *Identità siciliana in età romano-repubblicana*, a cura di AMPOLO, *Immagine e immagini della Sicilia e di altre isole del Mediterraneo antico*, cit., 91; è interessante la tesi dell'A. secondo la quale il problema dell'identità siciliana ha radici profonde al punto di ricostruire una identità siciliana "pre-esistente", legata alla sua particolare conformazione geografica, circostanza che con ogni probabilità è storicamente alla base della creazione della prima provincia romana: «una provincia romana, [...] è comunque un ente politico e amministrativo, che produce risposte politiche come quelle evidenziate dalle Verrine. [...] le Verrine rendono più che chiaro come in alcuni casi un'identità siciliana unitaria fosse necessaria in contrapposizione a Roma (e altri esempi potrebbero essere citati, come i termini della *lex Rupilia*, in Cic., *Verr.*, 2,32-42)». Nondimeno secondo l'A. (p. 91) la "circolarità" della questione non può essere ignorata: «la preesistenza di un'identità siciliana fu molto probabilmente un fattore che incoraggiò il trattamento dell'isola come entità unitaria da parte di Roma. Ma ciò che le Verrine di Cicerone rendono in particolare chiaro, insieme a molte delle prove di identità di questo periodo [...] è anche che il trattamento romano dell'isola come provincia quasi certamente rafforzò e incoraggiò quell'identità stessa».

<sup>86</sup> A. CHEUNG, *The Political Significance of Roman Imperial Coin Types*, in "Schweizer Münzblätter", 48, 1998, 54 e ss.; nello stesso senso già v. BELLONI, *Monete romane e propaganda. Impostazione di una problematica complessa*, a cura di SORDI M., *I canali della propaganda nel mondo antico*, Vita e Pensiero, Milano (Contributi dell'Istituto di Storia Antica dell'Università Cattolica di Milano, 4), 1976, 131-159; per una ricostruzione dell'argomento: F. CARLÀ, *Le iconografie monetali*, in Aa. Vv., *Costantino I, Enciclopedia costantiniana sulla figura e l'immagine dell'imperatore del cosiddetto Editto di Milano*, 313-2013, Vol. I, Roma 2013, 557 e ss. Ugualmente efficaci dal punto di vista della comunicazione anche i *Panegyrici Latini*: MARANESI, *Monete e rappresentazione del potere nei Panegyrici costantiniani*, in *Politica antica*, 2014, 107 e ss.

#### 4. Il “paesaggio italiano”.

Il paesaggio è un *mixtum compositum* culturale ed identitario. È memoria, è, appunto, identità, è senso di appartenenza, e dunque “non solo” bellezza<sup>87</sup>. Lo dimostra sia la lettura unitaria dell’art. 9 Cost. sia il dato normativo ordinario: il menzionato art. 131, gli artt. 134 (beni paesaggistici), 136 (immobili ed aree di notevole interesse pubblico), 142 (aree tutelate per legge) del predetto codice: «il loro carattere comune è quello indicato dall’art. 2, comma 3, di costituire espressione di valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio tale da giustificare un regime giuridico di tutela», ma, come è stato osservato, «la novità è rappresentata [...] dai piani paesaggistici»<sup>88</sup> (art. 135, 143 e ss.). A quest’ultimo riguardo la pianificazione paesaggistica, nozione introdotta dalla legge Galasso n. 431/1985<sup>89</sup>, rappresenta il *core*

---

<sup>87</sup> Istruttiva è la ricostruzione nel senso del testo di APRILE, *Il paesaggio tra natura e storia umana*, in *Aedon*, 2005, 3, 1 e ss.; ricostruzione problematicamente trasversale quella di E. BOSCOLO, *La nozione di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in apparenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *GiustAmm.it*, 2016, 5, pp. 1 e ss., l’A. si sofferma, tra l’altro, sulla qualificazione del paesaggio come bene-comune, come tale oggetto di sfruttamento, evocando *The tragedy of commons* di Hardin: «un bene immateriale, i cui fattori generatori materiali (i beni territoriali) sono destinati a rimanere in proprietà pubblico-privata diffusa, è per definizione esposto al rischio di mutamenti alteranti, finalizzati ad aumentare il valore d’uso per il singolo proprietario particellare ma atti a ripercuotersi negativamente sull’attitudine del bene aggregato a generare senso [...] la qualificazione del paesaggio come bene comune ha soprattutto la finalità di consentire il rafforzamento di una classificazione che vede convergere in un’unica categoria beni ambientali (le acque, i boschi, il suolo agro-naturale, etc.) e paesaggisti»; il tema dei beni comuni è impossibile da ricostruire in termini bibliografici sia consentito allora solo qualche rinvio alla letteratura giusantichista per profilare la questione in termini diacronici, dunque non legati unicamente all’attualità: M. FIORENTINI, *Spunti volanti in margine al problema dei beni comuni*, in *Bullettino dell’Istituto di Diritto Romano “Vittorio Scialoja”*, 2017, 75 e ss. ma anche D. DURSI, *Res communes omnium e outer space. Qualche riflessione*, *ivi*, 2022, pp. 141 e ss. e, tanto più, in riferimento ai “paesaggi” M. FIORENTINI, *I Romani e i paesaggi. Un rapporto conflittuale*, in *IVRA*, 2021, pp. 3 e ss.; su riflessi penalistici G. ROTOLO, *Beni comuni come beni giuridici: una prospettiva critica*, in *La legislazione penale*, 13.2.2023.

<sup>88</sup> M.B. MIRRI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Viterbo, 2017, 116.

<sup>89</sup> M.B. MIRRI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 120; DE LUCIA, *La tutela del paesaggio*, in *Economia della cultura*, 2011, 382 e ss. ripercorre l’evoluzione normativa in materia di “organizzazione del territorio” prima individuando due regimi, quello della tutela (legge Bottai del 1939 n.1497) e quello delle trasformazioni urbanistiche, che fanno capo essenzialmente alla c.d. legge urbanistica del 1942 (n. 1150), alla quale seguiva la c.d. “legge-ponte” (n. 765/1967); al riguardo precisa testualmente l’A. (p. 383) che quest’ultima «include fra i contenuti propri del piano regolatore generale “la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici” (per la prima volta la parola «paesaggio» ex art. 9 della Costituzione è ripresa da una legge ordinaria)»; seguirà il D.p.R. 616/1977 che, in materia di trasferimento di competenze statali alle Regioni definisce la materia urbanistica come «la disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente», definizione quest’ultima, precisa l’A., è di Massimo Severo Giannini); osserva in proposito SETTIS, *Chi salverà il paesaggio. La lunga guerra fra stato e regioni*, cit., che «l’art. 9 della Costituzione impedisce il trasferimento delle competenze sul paesaggio a Regioni ed enti locali. È per questo che nelle norme del 1972 e del 1977 la parola “paesaggio” è rimossa e sostituita con “ambiente” o “beni ambientali”, senza precisare che cosa li distingue da “paesaggio” o “beni paesaggistici”»; la citata legge Galasso e la conseguente “svolta”, secondo DE LUCIA, cit., «interrompe nove lustri di inerzia politica e legislativa in materia di tutela e pianificazione del paesaggio». La legge integra gli elenchi delle bellezze naturali e d’insieme della legge 1497 con alcune categorie di beni (dai territori costieri

della tutela, della gestione e della valorizzazione. È obbligatoria e involge l'intero territorio regionale e nel complesso l'intero territorio nazionale. In coerenza con l'art. 9 Cost. è prevalente rispetto alle altre forme di pianificazione, come prevede espressamente l'art. 145<sup>90</sup>, orientando gli interventi di trasformazione del territorio,

---

alle zone d'interesse archeologico) *ope legis* assoggettati a vincolo paesaggistico. E si tratta di "svolta" perché, come sottolinea l'A. «la tutela non è più puntiforme ma si estende alla globalità del territorio. La pianificazione paesistica non è più discontinua e facoltativa ma assume carattere strutturale e diventa obbligatoria»; poi è un succedersi di norme: dalle leggi n. 183/1989 per la difesa del suolo e n. 394/1991 sulle aree protette, alle leggi istitutive dei nuovi parchi regionali, a quelle per la protezione dell'ambiente, la sicurezza sismica e la proliferazione di norme statali e regionali di natura variamente derogatoria, «"eversive" degli ordinamenti fondamentali che, a partire dagli anni '80, si sono moltiplicate in forma vertiginosa e devastante. Per non dire delle leggi di condono edilizio - tre in diciotto anni (1985, 1994, 2003) - e delle leggi statali e regionali relative al cosiddetto «piano casa» che rendono disonorevole la condizione italiana nel panorama europeo» (p. 386); però nel frattempo come osserva SETTIS, *ibid.*, che alla fine «la stessa nozione di paesaggio, nonostante l'art. 9 della Costituzione, è stata sepolta sotto norme che sovrappongono piani urbanistico-territoriali e piani territoriali paesistici, per giunta introducendo anche la nozione di "beni ambientali". Ognun vede quanto sia incerto il confine fra paesaggio, territorio e urbanistica, ambiente» e allora stando così le cose l'A. saluta assai positivamente la sentenza n. 367 della Corte costituzionale che ribadisce la tutela sul paesaggio come «"un valore primario ed assoluto, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato", e dunque "precede e limita il governo del territorio. Lo scontro fra normative incoerenti fra loro e fra le interpretazioni rese possibili dall'analisi giuridica formale non conduce in nessun luogo, se non all'ingorgo che sta travolgendo il paesaggio italiano. È ora di tornare a un'alta consapevolezza della dimensione storica, etica e civile della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, che l'art. 9 della Costituzione ha fissato con lungimiranza; è ora di ricordarsi, secondo una sentenza della Corte (341/1996) "che il paesaggio costituisce, nel nostro sistema costituzionale, un valore etico-culturale [...] nella cui realizzazione sono impegnate tutte le pubbliche amministrazioni, e in primo luogo lo Stato e le Regioni, in un vincolo reciproco di cooperazione leale"»; per una ricostruzione in chiave penalistica in chiave sia *de iure condito* che *de iure condendo* v. PERINI, *Itinerari di riforma per la tutela penale del patrimonio culturale*, in *La legislazione penale*, 19 febbraio 2018, sub § 5.3, 33, leggibile in <https://www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2018/02/C.-Perini-Approfondimenti-Itinerari-di-riforma-per-la-tutela-penale-del-patrimonio-culturale.pdf>.

<sup>90</sup> Riconosce la prevalenza della tutela paesaggistica rispetto a quella meramente urbanistica: v. Corte cost., sent. 23 dicembre 2008, n. 437; Corte cost., sent. 29 gennaio 2016, n. 11, ribadisce: «è importante sottolineare che l'eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano paesaggistico "puro" e del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici – giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) – fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali [...] § 3.4. [...] Assegnando all'ordine inferiore della disciplina urbanistica la definizione del regime concreto degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti, anche in deroga alle prescrizioni paesaggistiche, la norma regionale censurata degrada la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera «esigenza urbanistica» (sentenze n. 197 del 2014 e n. 437 del 2008), parcellizzata tra i vari comuni competenti al rilascio dei singoli titoli edilizi. La conseguenza è che ne risulta compromessa quell'«impronta unitaria della pianificazione paesaggistica», assunta dalla normativa statale a «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme [...] sull'intero territorio nazionale», idonea a superare «la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 182 del 2006)»; v. ancora

anche in una ottica più ampia di coordinamento e di prevenzione<sup>91</sup> (per es. del dissesto idro-geologico).

È, infine, testimonianza di una tutela “forte” del paesaggio quella che si concretizza combinando la disposizione di cui all’art. 181, che vieta, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, l’esecuzione di lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici con «il divieto espresso (come regola) di sanatoria *ex post*», posto dall’ art. 167, comma 4, lett. a)<sup>92</sup>.

Corte cost., sent. 21 aprile 2021, n. 74, nel senso della prevalenza della tutela paesaggistica (*sub* § 3.2.2.): «al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche»; il piano paesaggistico come veicolo di approccio integrato nell’impatto tra ambiente e patrimonio culturale v. P. CAPRIOTTI, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2017, 1, 1 e ss.

<sup>91</sup> F. AMOROSINO, «Governano» delle acque, territorio e paesaggio, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2010, 81, qualifica «il rapporto tra governo del territorio (e la tutela del paesaggio) e quello delle acque» come «correlazione congiuntiva», ma che è anche «bidirezionale» in quanto il governo del primo incide sul secondo e viceversa; a parere di chi scrive in termini di metodo anche questo A., come dimostrano le parentesi che racchiudono il paesaggio del titolo nonché l’inciso poco sopra citato, inverte il rapporto territorio, paesaggio. Anzi, l’A. (p. 83) esplicitamente afferma che «in assenza di un criterio normativo di prevalenza, prestabilito in sede costituzionale o legislativa» nei conflitti che di frequente insorgono tra la tutela del paesaggio e realizzazione, spesso sulla cima di colline o montagne, di impianti eolici costituiti da torri e pale di grandi dimensioni, in tali casi «il confronto e la composizione tra gli interessi vanno compiuti nell’ambito del procedimento amministrativo volto ad autorizzare la realizzazione di un certo intervento in un determinato sito»; sia consentito dissentire sul punto: a livello costituzionale, vale l’art. 9 Cost., anche nella versione “revisionata” che comunque pos-pone l’ambiente rispetto al paesaggio e attraverso una lettura costituzionalizzata del sopra citato art. 145, la prevalenza della pianificazione paesaggistica non può che prevalere sulle altre forme di pianificazione. Come ugualmente appare criticabile sulla base di quanto sviluppato nel testo, l’affermazione dell’A. (p. 84) per cui «la differenza, rispetto al rapporto con il governo del territorio, è che gli interventi di tutela delle acque – si pensi, ad esempio, alla riattivazione di una sorgente naturale – non sono, in linea generale e salvo verifiche nei singoli casi, in conflitto con la tutela del paesaggio, ma sono ad essa complementari o comunque neutri o «neutralizzabili» (nel senso che possono essere più facilmente resi compatibili con il rispetto, o ripristino, della *facies* dei luoghi); a parte che la summenzionata “riattivazione” tende a ripristinare una situazione precedente, non sarà certo indifferente per l’ambiente circostante, si pensi al corso che seguiranno le relative acque all’interno del territorio, e la sua variabile incidenza sulla biodiversità, sull’ecosistema e più in generale sull’*habitat*.

Sui due livelli di pianificazione il giudice amministrativo in specie T.A.R. Campania (SA), Sez. II, 24 ottobre 2022, n. 2788, in *lexambiente.it*, 24 novembre 2022, leggibile in <https://lexambiente.it/materie/urbanistica/8«8-giurisprudenza-amministrativa-tar88/16541-urbanistica-strumenti-di-pianificazione-territoriale.html>, con ulteriori riferimenti giurisprudenziali, afferma: «quello paesaggistico e quello urbanistico costituiscono strumenti di pianificazione territoriale tra loro funzionalmente e teleologicamente distinti, dove il primo si pone in rapporto di ‘specialità gerarchica’ col secondo, nel senso che le disposizioni dell’uno, solo se e in quanto finalizzate alla salvaguardia dei valori allo stesso elettivamente sottesi, prevalgono su quelle dell’altro. Col conseguente corollario che la valutazione dell’autorità preposta alla tutela dei beni ambientali non può che restare saldamente ancorata ai parametri dettati dallo strumento di pianificazione paesaggistica, nonché, eventualmente, alle disposizioni dettate, in via di adeguamento a quest’ultimo, dallo strumento di pianificazione urbanistica».

<sup>92</sup> P. CARPENTIERI, *Paesaggio e Corti europee (in margine a Tar Sicilia, Palermo, Sezione I, ordinanza 10 aprile 2013, n. 802)*, in <https://www.giustamm.it/i>, 30 maggio 2013, 3.



Orbene, l'Italia, ricca di sedimenti storici presenti per l'intero suo territorio è un vero e proprio museo diffuso, a cielo aperto. Si caratterizza per la sua varietà d'impianti, storie, culture e paesaggi<sup>93</sup> pertanto, non può prevedersi una tutela dell'ambiente che non passi attraverso una "prioritaria" tutela del paesaggio o ad esso funzionale per il suo significato storico-culturale.

Lo sta a dimostrare la c.d. "Italia dei borghi" la morfologia dei quali è strettamente legata alla storia locale fatta di poteri frammentati, di policentrismo ma anche di insediamenti legati alla "forma" che il paesaggio assumeva di volta in volta: dal poggio, al cerreto, dal guado alle pievi<sup>94</sup>.

Lo sta a dimostrare un caso peraltro assi eleoquente che riaffiora da un passato risalente questa volta però all'antica Grecia. Si tratta di un antico reperto epigrafico (n. 257 *Lex sacra de Ilissi fluminis munditia*. EM 12553) che consegna all'attualità quello che è stato definito come «il più antico decreto ecologico a noi noto»<sup>95</sup> (430 a.C. circa), connesso

Interessante è il caso sollevato dal giudice amministrativo siciliano che, dovendo giudicare su un'ordinanza di demolizione, negata l'autorizzazione paesaggistica postuma, rimette la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, sulla premessa che l'art. 167 comma 4 lett. a) d.lg. n. 42 del 2004 preclude l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria per abusi edilizi concretanti nuova superficie utile o nuovo volume realizzato, senza che sia necessario, ai fini dell'assentibilità, valutarne in concreto la compatibilità paesaggistica mediante un giudizio tecnico-discrezionale, sottoponendo alla Corte di giustizia dell'Unione Europea la seguente questione pregiudiziale: «se l'art. 17 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ed il principio di proporzionalità come principio generale del diritto dell'Unione Europea, ostino all'applicazione di una normativa nazionale che, come l'art. 167 comma 4 lett. a) d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, esclude la possibilità del rilascio di una autorizzazione paesaggistica in sanatoria per tutti gli interventi umani comportanti l'incremento di superfici e volumi, indipendentemente dall'accertamento concreto della compatibilità di tali interventi con i valori di tutela paesaggistica dello specifico sito considerato. La questione pregiudiziale è la seguente: «se l'art. 17 Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., ed il principio di proporzionalità come principio generale del diritto dell'U.E., ostino all'applicazione di una normativa nazionale che, come l'art. 167 comma 4 lett. a), del Decreto legislativo n. 42 del 2004, esclude la possibilità del rilascio di una autorizzazione paesaggistica in sanatoria per tutti gli interventi umani comportanti l'incremento di superfici e volumi, indipendentemente dall'accertamento concreto della compatibilità di tali interventi con i valori di tutela paesaggistica dello specifico sito considerato». La Corte di giustizia con sentenza del 6 marzo 2014 (Causa C-206/13; sent. ECLI:EU:C:2014:126, leggibile in <https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it>), dichiara che la Corte è incompetente a rispondere alla questione posta dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, «dal momento che il giudice del rinvio non ha dimostrato, provando l'esistenza di un collegamento sufficiente, che l'articolo 167, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 42/2004 rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o costituisce attuazione del medesimo, neppure la competenza della Corte ad interpretare il principio di proporzionalità risulta dimostrata nel caso di specie».

<sup>93</sup> Più ampiamente: ROMA, *Il patrimonio culturale diffuso alla ricerca di comprensione, cura, impegno*, cit., 12 e ss.

<sup>94</sup> G. ROMA, *ivi*, 14: il poggio «connota un insediamento in cima a una collina raccolto attorno a una chiesa o un castello»; cerreto «la coltivazione arborea presente»; guado «la presenza di foreste, dal longobardo bosco»; le pievi «chiese rurali per la cura dei fedeli (*plebes*)».

Mentre, l'architettura del paesaggio costiero rivela altre impronte provenienti dal passato, rappresentando la traccia più tangibile della storia del nostro territorio e al contempo esprime quel legame comune, storico e attuale, tra i diversi paesi del Mediterraneo: v. MENÉNDEZ FUEYO, PERALS PARRA, *Il paesaggio della difesa della costa mediterranea: annotazioni per una proposta di candidatura come patrimonio mondiale Unesco*, in *Ricerche di storia dell'arte*, 2022, pp. 118 e ss.

<sup>95</sup> Così L. ROSSETTI, *Il più antico decreto ecologico a noi noto e il suo contesto*, in T. M. Robinson -L. Destra (eds.), *Thinking About the Environment: Our Debt to the Classical and Medieval Past*, Lanham MD 2002, pp. 44 e ss.; si

alla lavorazione dei pellami nell'antica Grecia. Secondo quel decreto non era permesso far imputridire nell'acqua del fiume Ilisso le pelli, conciarle, come anche gettare nel fiume gli scarti della loro lavorazione. Il decreto apparentemente "ecologico" in realtà mirava a tutelare più che l'ambiente fluviale in sé stesso, la stessa sacralità del fiume interessato dalle celebrazioni dei Misteri eleusini c.d. piccoli o minori<sup>96</sup>, di sicuro compromessa dai due problemi tipici connessi all'attività dei laboratori di concia: il puzzo pestilenziale dell'aria e l'inquinamento delle acque<sup>97</sup>. Infatti, i miasmi erano l'antitesi del profumo che non solo era emanazione delle divinità, ma anche canale di comunicazione e di rispetto. Per questo venivano bruciati in maniera rituale aromi. Lo dimostra ancor oggi, ad esempio, l'uso dell'incenso<sup>98</sup>. Mentre sotto il profilo dell'inquinamento delle acque la loro contaminazione era in assoluto contrasto con la natura divinizzata di alcuni fiumi o con l'utilizzazione dell'acqua fluviale nei riti sacri. Quindi l'attenzione all'ambiente in senso fisico derivava da attenzioni e timori di natura culturale e religiosa, circostanza confermata dallo stesso coinvolgimento della figura del *basileus*<sup>99</sup>.

Insomma, «la storicità vive intrinsecamente in quel fenomeno instabile che è il diritto»<sup>100</sup> e la storicità espressa dal diritto è rivelatrice di ulteriori intrecci.

Per esempio, «l'arte è una cosa sola con l'ambiente: come la carne e la pelle di un corpo, che è il territorio del nostro Paese [...] non esiste, in Italia, un ambiente senza arte: e un'arte senza il suo ambiente non sarebbe comprensibile, anzi non sarebbe nemmeno concepibile»<sup>101</sup>. La Pineta di Ravenna ne rappresenta una mirabile espressione: «in su 'l lito di Chiassi»<sup>102</sup>. È la prima ad essere tutelata da una legge paesaggistica<sup>103</sup>. È «celebrata da artisti e letterati e teatro della morte di Anita Garibaldi, eroina dell'epopea

---

tratta, come precisa l'Autore, di una stele reperita alle pendici orientali dell'Acropoli nel 1920 e il suo contenuto è stato pubblicato nel 1923; FABIANI, *La concia delle pelli e le acque dell'Ilisso: osservazioni su un documento normativo di carattere religioso* (IG I<sup>3</sup> 257), in Hormos (ὄρμος), *Ricerche di storia antica*, 2010, 371 e ss.; R. SAMMARTANO, *Norme sulla tutela dell'ambiente nelle poleis greche di età pre-ellenistica*, in THIASOS, 2020, 379 e ss.; F. PAOLINI, *L'ambiente nella storia. Appunti per una riflessione sulle interazioni fra l'uomo e la natura*, in *Parolechiave*, 2010, 165 e ss.; SOLIDORO MARUOTTI, *La tutela dell'ambiente nella sua evoluzione storica*, Torino, 2009; L. THOMMEN, *L'ambiente nel mondo antico*, Bologna, 2009.

<sup>96</sup> In argomento sia consentito rinviare a CINCOTTA A., *L'Ambiente, "l'Antico e noi". Premesse storiche ad uno studio in materia di diritto penale dell'ambiente*, 2016, 9, 22 e ss., leggibile in [http://www.historyaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/cincotta\\_9.pdf](http://www.historyaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/cincotta_9.pdf).

<sup>97</sup> Sulla questione v. FABIANI, *La concia delle pelli e le acque dell'Ilisso*, cit., 388 e ss.

<sup>98</sup> v. R. FABIANI, *ivi*, 392.

<sup>99</sup> v. R. FABIANI, *ivi*, 393-396.

<sup>100</sup> DILIBERTO, *Fra Storia e Diritto*, a cura di VACCA L., *Nel mondo del Diritto romano*, Convegno Aristec, Roma 10-11 ottobre 2014, Napoli, 2017, 89; l'A. conclude il saggio con una citazione estremamente profonda di T.S. Eliot: «la tradizione non può essere ereditata, e se uno la vuole deve ottenerla con grande fatica. Essa implica, in primo luogo, il senso storico [...] e il senso storico implica una percezione, non solo della condizione di passato del passato, ma della sua presenza».

<sup>101</sup> T. MONTANARI, *Il paesaggio e il patrimonio storico e artistico: un unico bene comune*, cit., 70.

<sup>102</sup> Purgatorio, XXVIII, 20; per un ampio ed affascinante quadro ricostruttivo v. TOSCO, *Beni culturali e paesaggio: una storia italiana*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2015, 105 e ss.

<sup>103</sup> L. 16 luglio 1905, n. 411 (Per la conservazione della Pineta di Ravenna); per una ricostruzione dei provvedimenti v. DE LUCIA, *La tutela del paesaggio*, in *Economia della Cultura*, 2011, 379 e ss.

risorgimentale, in quel periodo così importante per la costruzione di un sentimento nazionale»<sup>104</sup>. L'art. 1 della legge n. 778 del 1922<sup>105</sup> giustifica lo stretto rapporto tra conservazione, storia civile e letteraria, oltre che "sola" bellezza. Esso recita: «sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche».

Così, per tornare al "filo conduttore" di queste note, se il più contiene il meno è possibile immaginare una tutela del paesaggio che non passi attraverso la tutela dell'ambiente, nel suo insieme o nei singoli elementi senza alterarne l'essenza? Tanto più se il dato paesaggistico è intriso di memoria e di "cultura della memoria". Suggestivamente potrebbe rammentarsi il passo di Cicerone: «*multaque alia multis locis diutus commemoratione manent quam natura stare potuerunt*»<sup>106</sup>. E l'importanza della "memoria" rivelata dal particolare rapporto territorio/popolazione/monumento evoca la perspicua sensibilità del Cardinal Pacca. Con l'editto comunemente conosciuto, appunto, come Editto Pacca (1820), intitolato "Sopra le antichità, e gli scavi" si affermava un'impostazione culturale diversa, un mutamento di mentalità e di costumi sociali compendiabili nella «consapevolezza del valore pubblico del patrimonio culturale e del diritto conseguente dello Stato di garantirne la salvaguardia in nome del bene collettivo, sia dell'interesse alla tutela dell'oggetto artistico per il suo valore storiografico e di documento» e, soprattutto, «svincolato da giudizi di ordine puramente estetico»<sup>107</sup>. In

---

<sup>104</sup> M.B. MIRRI, *Per una storia della tutela del patrimonio culturale*, cit., 54 ed *ivi* per ulteriori riferimenti.

<sup>105</sup> Si tratta della già citata legge "Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico", abrogata dalla Legge 29 giugno 1939, n. 1497, Protezione delle bellezze naturali, art. 19.

<sup>106</sup> *De legibus*, 1, 1; 2).

<sup>107</sup> Secondo Valter CURZI, *Patrimonio culturale e territorio negli anni dell'Editto Pacca*, 2019, 1, leggibile on-line in <https://fdocumenti.com/document/patrimonio-culturale-e-territorio-negli-anni-delleditto-gennaio-curzipdf.html?page=1>.

A proposito di quell'*unicum* paesaggistico oggi costituzionalmente sublimato va ricordato un importante insegnamento proveniente da un passato certamente intriso di neoclassicismo e che ha contribuito a quella cultura del divieto di esportazione delle opere d'arte all'estero che era alla base del Chirografo di Pio VII. Si tratta di Quatremère de Quincy e della sua c.d. "teoria del contesto" e, in particolare, della sua insostituibilità: per il suo profilo v. M. SCOLARO, *Introduzione*, in QUATREMÈRE DE QUINCY, *Lettere a Miranda*, Con scritti di Edouard Pommier, Bologna, 2002, p. 10. Le *Lettres sur le préjudice qu'occasionneraient aux arts et à la science, le déplacement des monumens de l'art de l'Italie, le démembrement de ses écoles, et la spoliation de ses collections, galeries, musées, &c.* (era il titolo nella loro edizione del 1786 e il nome dell'autore non compariva per esteso ma puntato: "A. Q.", nel 1836 comparirà una successiva edizione dal titolo *Lettres à Miranda*; dal nome del destinatario, un generale venezuelano dell'esercito spagnolo, Francisco de Miranda, il Venezuela all'epoca era una colonia della Spagna; molto affascinante è la ricostruzione di come i destini dei due si incrociano) rivestono un importante ruolo simbolico. Era il tempo delle spoliazioni perpetrate dalle armate francesi nella prima campagna d'Italia e Quatremère de Quincy si schierava contro la spoliazione delle opere d'arte per diritto di conquista. L'idea che era alla base delle suddette spoliazioni stava nella convinzione che le arti non potevano fiorire se non dove ci fosse libertà e quindi le opere d'arte prodotte in qualsiasi altro paese andavano "liberate", assicurandole alla Francia; esse, dunque, venivano "liberate" e scampavano così alla "prigionia": è la teoria del rimpatrio, secondo Édouard Pommier. Invece, la posizione di Quatremère de Quincy era quella che le opere d'arte dovessero restare dove la natura ha stabilito che fossero conservate perché esse potevano essere trasportate, ma era del tutto "intrasportabile" il relativo contesto. Per ciò che

questo senso nella Raccomandazione rivolta ai membri delle Commissioni ausiliarie provinciali non esitava in particolare a sensibilizzare al rispetto delle «popolari tradizioni ancorché alle volte fallaci». Invero, egli si dimostrava pienamente consapevole del fatto che «distruggendo quelle memorie, si può bene spesso incorrere nella taccia di aver distrutto un monumento interessante, e che pur, se tale non era, richiamava alla mente qualche punto di storia patria: ed in ciò si abbia riguardo specialmente, se il monumento è stato pubblicato con le stampe». In effetti, come opportunamente osservato: «nessuna parte del nostro patrimonio storico e artistico è più a contatto del popolo di quella monumentale»<sup>108</sup>. Ebbene, come il monumento il paesaggio rappresenta la proiezione nello spazio di una cultura locale e per questa via

---

riguarda l'Italia egli affermava: «mille cause unite [...] hanno contribuito a fare dell'Italia una specie di museo generale, un deposito completo di tutti gli oggetti propri dello studio delle arti. Questo paese è l'unico che può godere di questo privilegio propriamente detto; lo deve in gran parte all'esistenza e alla conservazione dei monumenti autoctoni e delle tradizioni dell'antichità, che lo hanno garantito dal totale contagio dell'ignoranza e della barbarie con cui il resto d'Europa è stato affetto fino al XVI secolo» (*Lett. II*, cit. (ed. 1786), p. 10); nell'affermare che il museo di Roma è inamovibile nella sua totalità (*Lett. II*, cit., p. 21) e che un trasferimento parziale equivarrebbe ad una mutilazione inquietante, vergognosa (*Lett. II*, cit., p. 22), sosteneva, altresì, che «il vero museo di Roma si compone, è vero, di statue, di colossi, di templi, di obelischi, di colonne trionfali, di terme, di circhi, di anfiteatri, di archi di trionfo, di stucchi, di tombe, di affreschi, di bassorilievi, di iscrizioni, di frammenti ornamentali, di materiali di costruzione, di arredi, di utensili ecc. ecc., ma è comunque costituito da luoghi, siti, montagne, strade, antiche strade, dalle rispettive posizioni delle città in rovina, dalle relazioni geografiche e dalle relazioni di tutti gli oggetti tra loro, memorie, tradizioni locali, usi ancora esistenti, parallelismi e connessioni che possono essere fatti solo nel paese stesso» (*Lett. II*, cit., p. 22). «Quale artista non ha sperimentato in Italia questa virtù armonica tra tutti gli oggetti delle arti e il cielo che li illumina; e il paese che serve loro come da sfondo; questo tipo di incanto che le cose belle si comunicano, questo riflesso naturale che ottengono tutti i modelli delle diverse arti quando sono posti gli uni di fronte agli altri nel loro paese natale?» (*Lett. IV*, cit., 39). Scriveva inoltre Quatremère de Quincy: «Roma è diventata per noi ciò che la Grecia era per Roma. Ebbene, cosa diceva Cicerone, il più delicato amico delle arti del suo tempo, che comprava statue in Grecia? Queste cose, diceva, perdono valore a Roma. Qui non c'è abbastanza tempo libero per gustarle. La distrazione degli affari rende gli spettatori indifferenti a tutti questi godimenti, che vogliono, per essere sentiti, la pace e la tranquillità filosofica della Grecia. E Cicerone non parlava soltanto per gli studiosi di Roma [...]; ma sentiva che le cose belle che aveva visto in Grecia, non gli sembrano più così belle a Roma» (*Lett. IV*, cit., 41). Va sottolineata l'acribia dell'A. che nell' "ERRATA", (p. 75), precisa di aver sbagliato la citazione; probabilmente, privo dei testi e di ogni mezzo d'informazione, avrà citato a memoria? Il passo corretto, scrive sempre l'A., non è di Cicerone, bensì di Plinio: «*Romæ quidem magnitudo operum eam obliterat, ac magni officiorum negotiorumque acervi omnes a contemplatione talium abducunt, quoniam otiosorum et in magno loci silentio apta admiratio talis est.* L. XXXVI, c. 5».

Ormai «il nome di Quatremère accompagna ogni riflessione sui temi attualissimi del patrimonio, dalla sua definizione ai mille problemi della corretta gestione, del contesto, del tramando e, perfino, del museo, quale "luogo di deportazione", in nome del quale, secondo il veemente teorico francese, divenivano legittime le più ingiustificate razzie»: così M. SCOLARO, *Introduzione*, cit., p. 9; «la storia dell'arte è ormai unanime nel ripudiare la politica di "musealizzazione", espressione di un rigido centralismo (non per nulla ha avuto la sua fioritura massima in età napoleonica) e, conseguentemente, nel conservare i beni nel loro territorio di origine, che, ove mantenga inalterati i caratteri originari, si suole designare come "contesto"»: rileva F. LEMME, *Problemi giuridici (e non solo) di ricomposizione dei contesti culturali*, in *Atti del Convegno, Ideologie e patrimonio storico-culturale nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, Tolentino, 18-21 settembre 1997, Roma, 2000, p. 607.

<sup>108</sup> L. PAPPAGLIOLO, *La tutela dei monumenti*, cit., 435.

contribuiscono a costituire, a fondare, una cultura sempre più ampia. Il richiamo alle stampe costituisce poi un dato molto significativo se contestualizzato nel quadro storico dell'epoca. Infatti, la fotografia ancora non esisteva e la stampa era l'unico modo per trasmettere e perpetuare la memoria. Se da una parte il rapporto tra il monumento (dal latino *monere* «ricordare»)<sup>109</sup>, il toponimo e l'etimo erano anche qui un *unicum* assolutamente inscindibile, in quanto, nel loro complesso, espressione identitaria della comunità ivi insediata, dall'altra, la “veduta” disegnata o comunque variamente riprodotta aveva lo scopo di rievocare in maniera più o meno realistica “il” ricordo visivo dei luoghi visitati<sup>110</sup>.

Ed ecco che la “veduta” riconduce al *Grand Tour*.

Non è assolutamente un caso che i grandi personaggi del *Grand Tour* erano soliti accompagnarsi con pittori-disegnatori ove loro stessi non fossero già degli artisti capaci di “fotografare” il paesaggio. Nel primo caso, ad esempio, Goethe nel suo viaggio in Sicilia era stato accompagnato da K. Kniep<sup>111</sup>, mentre Houel, come Sciascia ha sottolineato in maniera incisiva, opera una descrizione oggettiva sia con lo scritto che

<sup>109</sup> Sul significato mutevole, anzi “fluttuante” del monumento v. M. PANICO, *Il significato fluttuante dei monumenti. Il caso del monumento bulgaro all'Armata Rossa tra pratiche quotidiane e afflitti nostalgici*, in *Versus*, 2018, 107, in specie sul carattere polivalente del significato del monumento che si muove “sulle onde della cultura”, inizialmente, dice l'A., il relativo dibattito semiotico sui monumenti procede da «metatesti capaci di rappresentare intere città (Marin 1994)» da oggetti di studio come luoghi della memoria o «come testi spaziali mediatori di ideologie e fatti storici (Corrain 2012; Sozzi 2012), ma, ed è questo un caso che suscita un grande interesse, i monumenti eretti da una dittatura, pur essendo caratterizzati da “una superba verticalità, realizzati in materiali duraturi, magniloquenti nella loro retorica comunicativa” (Pinotti 2014: 22) sono investiti da passione del tempo, attraversamenti urbani e ha altre alte maree semiotiche che narcotizzano i semisimbolismi architettonici in favore di una estensione rizomatica del significato». Segnatamente nell'ipotesi analizzata dall'A. (p. 108), studiando il significato fluttuante del monumento all'Armata Rossa, «un monumento può includere al suo interno una serie illimitata di interpretazioni, interazioni tra vita quotidiana, memorie e oblio, che cumulate determinano il suo orizzonte di significato (p. 121) [...] spazio pubblico, spazio della nostalgia e della protesta, il monumento all'Armata Rossa significa tutto questo, ma anche molto altro “a seconda delle storie individuali e collettive che gli uomini legano a quel luogo” (Assmann 2002: 336)». E questo richiamo ci riporta al Cardinal Pacca, al quale va dato atto dell'originalità dell'intuizione.

<sup>110</sup> Nell'Ottocento con l'avvento della fotografia si registra progressivamente l'abbandono della “moda” delle vedute di città: F. MATITTI, *Note per una storia della percezione dell'ambiente urbano*, in MIRRI, *Legislazione dei centri storici. Storia, problemi, prospettive*, Pisa, 1994, 115, ricorda che «nel Settecento la veduta di città diviene genere autonomo: commissionata dai sovrani per immortalare i propri possedimenti, oppure eseguita come *souvenir* per gli stranieri del “Grand Tour” che desiderano riportare a casa un ricordo visivo dei luoghi visitati. Accanto alla veduta esatta di città, hanno molto successo anche i “Capricci”, caratterizzati dall'ambientazione di edifici reali e immaginari in uno stesso luogo. Una singolare anticipazione di questo atteggiamento si trova già nella città cosiddetta umanistica di Mantegna e di alcuni *pastiche* di Carpaccio. I “Capricci” sono prodotti destinati principalmente agli stranieri, i quali si accontentano di immagini che siano in grado di dare una sintesi del viaggio in Italia, senza curarsi della verità topografica dei luoghi e dei monumenti. D'altronde, anche i viaggi organizzati di oggi, imponendo di visitare in poco tempo molti luoghi, innescano un processo di percezione caotica per cui il turista una volta tornato a casa, non sa più in quale luogo abbia visto una certa cosa e confonde i ricordi fra loro (si pensi ai *Capricci* romani di Bernardo Bellotto, nei quali si trovano a convivere monumenti romani e veneti!)».

<sup>111</sup> In argomento A. A. D. HEYDE, *Memoria, disinganno, composizione: Goethe, Kniep e la funzione del disegno durante il viaggio in Sicilia*, in *InVerbis*, 2017, 153 e ss.



con il disegno, indice indiscutibile di un ingegno poliedrico. Sciascia è colpito proprio dalla peculiare capacità descrittiva dell'artista: «gli stati d'animo di fronte alle cose viste, alle cose disegnate, alle cose incise, Houel li confida alla scrittura: le immagini ne restano del tutto nette. Questo è il limite d'artista; ma è anche il suo onore di *reporter*. Tutto com'è: del sentimento, nonché un'impennata, nemmeno una vibrazione; e non un albero, una siepe o una fumata di sterpi aggiunti per ragioni di armonia compositiva, come spesso facevano Desprez e Chatelet; [...] tutto com'è – com'era nel momento in cui l'occhio vi si posava e la mano lo ritraeva. E si capisce che tanto scrupolo di oggettività doveva pur trovare una controparte, uno sfogo: ed era la scrittura, il racconto di come quell'immagine era stata raggiunta, di come si era assommata, di quel che c'era voluto per fermarla»<sup>112</sup>.

Il *Grand Tour* è stato una pratica che alimenterà nel tempo un fenomeno dapprima rilevante sotto il profilo dell'istruzione<sup>113</sup> e che successivamente condurrà al turismo moderno, ma, al contempo, proprio per il fascino che ha sempre esercitato il passato, contribuirà ad alimentare il commercio non autorizzato di opere d'arte, la loro esportazione clandestina e, a monte, il saccheggio indiscriminato. A questo proposito, indignato, scriveva Goethe: «oggi ho visitato la Ninfa Egeria, poi il circo di Caracalla, i resti dei sepolcri lungo la Via Appia e la tomba di Metella, che dà veramente l'idea della solida costruzione muraria. Quegli uomini lavoravano per l'eternità, avevano calcolato tutto di tutto, tranne la follia dei devastatori a cui nulla poteva resistere»<sup>114</sup>.

Quest'ultimo passo *per incidens* permette dal punto di vista della tutela del patrimonio storico artistico due raccordi. Uno ancora una volta con la storia del diritto, richiamando il tipo di tutela apprestata nel tempo dagli stati pre-unitari, in particolare

---

<sup>112</sup> L. SCIASCIA, *Introduzione*, in J. Houel, *Viaggio pittoresco alle Isole Eolie*, tr. e postfazione di Cincotta R., Marina di Patti, 1987, 6, [il titolo completo dell'opera che si sviluppa in quattro volumi è «*Voyage pittoresque des isles de Sicile, Malte et Lipari, Où ont trait des Antiquités qui s'y trouvent encore, de principaux Phénomènes que la Nature y offre; du Costume des Habitans et de quelques usages*»].

<sup>113</sup> E. GRENDI, *Dal Grand Tour a "la passione mediterranea"*, in *Quaderni storici*, 1999, 121 e ss., in particolare l'A. citando W.E. Mead che, artefice di quello che è ritenuto «il primo studio serio sul *Grand Tour*», parlava di quest'ultimo come di «uno dei più significativi capitoli della storia sociale dell'Inghilterra nel XVIII e nei secoli precedenti – il giro in paesi stranieri per scopi educativi» e aggiungeva che, nel Settecento, esso era diventato «una forma indispensabile di istruzione per i giovani dei ranghi più alti della società [...]».

C. DE SETA, *L'Italia nello specchio del «Grand Tour»*, cit., p. 127, già nell'*incipit* ammonisce sulla complessità ed ampiezza del tema, infatti, prima di arrivare al «viaggiatore» moderno, laico e erudito del XVII secolo che fa dell'Italia una tappa privilegiata di quella vera e propria istituzione che fu il *Grand Tour*, non si può ignorare il «pellegrino» medievale, che fa un viaggio mistico e religioso, diretto al centro della cristianità, cosicché «una vita penitente di studi non sarebbe sufficiente a dipanare l'aggrovigliata matassa di un tema di tale portata: proprio perché i viaggiatori non si contano e le problematiche che l'argomento sottende sono innumerevoli come ben testimonia una letteratura sconfinata».

<sup>114</sup> J. W. GOETHE, *Viaggio in Italia*, (tr. di E. Castellani), Milano, 2016, Lettera dell'11 novembre 1786, 149; v. MIRRI, *Legislazione dei centri storici*, cit., 4.

C. DE SETA, *L'Italia nello specchio del «Grand Tour»*, cit., p. 227, individua in Goethe chi percepisce l'Italia, il paese dell'antico, fonte alla quale abbeverarsi, ma quando ormai vecchio, nel 1817, Goethe profetizzerà la fine di un'epoca: «dell'Italia, e lo confesso in tutta sincerità, non ho alcuna nostalgia, un paese deturpato in più sensi e che non è più tanto facile rimettere in piedi». Parole amare che segnano in maniera irreversibile il declino dell'Italia, il posto di assoluto privilegio che essa ha occupato nell'Europa del *Grand Tour*».

dallo Stato Pontificio e nel Regno di Napoli<sup>115</sup>. L'altro con l'attualità, richiamando la recente riforma dei reati contro il patrimonio culturale e quindi la medesima tutela, ma in una chiave normativa aggiornata<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Per un quadro complessivo v. M. B. MIRRI, *Per una storia della tutela del patrimonio culturale*, cit., 19 e ss.; particolare è l'attenzione dimostrata dal Regno di Napoli, segnatamente da Carlo di Borbone che, come evidenzia l'A. (p. 31), dava prova di una spiccata sensibilità per la salvaguardia dell'identità storica e patrimoniale del Regno al punto che il Re ordina: «nessuna persona, di qualunque stato, grado o condizione che sia, ardisca d'ora in avanti estrarre o fare estrarre, o per mare o per terra, dalle province del Regno per Paesi esteri qualunque monumento antico, cioè di statue, o grandi o piccole che siano, di tavole, i cui caratteri sieno incisi, di medaglie, di vasi, d'istrumenti, ed ogni altra cosa antica, o sia di terra, o di marmo, o d'oro, o d'argento, o di bronzo, o ogni altro metallo, senza che preceda l'espressa licenza di S.M., e ciò sotto la pena della perdita della roba che s'estrae e di tre anni di galea per gl'ignobili e d'anni tre di relegazione per li Nobili, e sotto la medesima proibizione di estrazione, e pene, siano comprese le pitture antiche o in tele, o in tavole, o di legno, o di rame, o d'argento, tagliate dai muri». Per vari versi la legislazione emanata (le *Prammatiche LVII e LVIII*) presentava precise particolarità: «le pene sono più severe (e differenti a seconda della condizione sociale del reo) di quelle pontificie ed è punito anche il solo tentativo di estrazione, mentre la sorveglianza sugli scavi e sulle maestranze è rigidissima fino ad arrivare al divieto ai visitatori di copiare le antichità ritrovate»; in argomento D'ALCONZO, *La tutela del patrimonio archeologico nel Regno di Napoli tra Sette e Ottocento*, in *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, 2001, 2, 507 e ss., leggibile in [https://www.persee.fr/doc/mefr\\_1123-9891\\_2001\\_num\\_113\\_2\\_9808](https://www.persee.fr/doc/mefr_1123-9891_2001_num_113_2_9808), che pone all'attenzione una molteplicità di temi che avranno un variegato sviluppo in seguito e che l'A. così sintetizza: «l'ispirazione illuministica dei primi provvedimenti, la questione dell'appartenenza dei beni costituenti le collezioni reali, la difficoltà di concretare l'intenzione legislativa in una efficiente amministrazione: dalle prime Prammatiche, promulgate nel 1755, fino ai decreti emessi nel 1824, tutti questi temi concorrono a saldare le esigenze di tutela con concezioni che evolveranno verso la consapevolezza del nesso essenziale tra quel patrimonio e il territorio, la civiltà, la storia stessa di una nazione; e insieme rivelano la contemporanea azione di due opposte tendenze: l'affermazione del diritto personale del sovrano sui beni storicoartistici, ma anche la volontà di consentirne la conservazione e la pubblica fruizione»; v. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952, 19 e ss., per una ricognizione dei precedenti storico-legislativi risalenti addirittura all'antico Egitto; CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, 1953.

<sup>116</sup> La Legge 9 marzo 2022, n. 22, *Diposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale*, si pone in linea di ideale continuità con il fenomeno del contrasto alla dispersione del patrimonio culturale di cui già alla nota precedente; sul valore del relativo mercato delle opere d'arte di illecita provenienza ROMANELLI E., *Opportunità di emersione del sommerso in materia di reati contro il patrimonio culturale: una proposta di misura premiale*, in *La legislazione penale*, 27 giugno 2022, 8, leggibile in [https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2022/06/Romanelli\\_REV\\_24062022.pdf](https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2022/06/Romanelli_REV_24062022.pdf), con specifici richiami bibliografici, osserva che è un mercato dal valore di miliardi di dollari, rappresentando così una tra le più grandi imprese illegali del mondo, mentre dal punto di vista organizzativo (p. 4), il traffico illecito di beni culturali presenta una rete criminale internazionale estremamente articolata, vedendo «non solo di soggetti privati – 'tombaroli', ladri, contrabbandieri, facilitatori, ricettatori, mercanti d'arte, e di antichità e collezionisti – ma anche enti strutturalmente organizzati – esercizi antiquariali, case d'asta, gallerie, fiere internazionali, società di intermediazioni, porti franchi e società di trasporto e di import/export – coinvolti soprattutto nelle operazioni dirette a facilitare l'immissione dei beni di provenienza illecita nel mercato lecito»; VISCONTI A., *La repressione del traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento italiano. Rapporti con le fonti internazionali, problematiche applicative e prospettive di riforma*, in *Legislazione penale*, 19.12.2021, 1 e ss., leggibile in <https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2021/12/Visconti-Approfondimenti-09.12.2021.pdf>.

## 5. Art. 9 Cost.: Costituzione inattuata?

Traendo le fila del discorso, ormai a cose fatte, forse *obtorto collo*, “ben venga” la novella costituzionale, purché interpretata in chiave “specificativa”. Altrimenti un’«equiordinazione costituzionale di ambiente e paesaggio» equivarrebbe a perdere di vista in maniera inesorabile un valore in sé fondante ed onnicomprensivo come il paesaggio italiano che contribuisce al patrimonio della Nazione ed investe per il tramite della pianificazione paesaggistica, l’intero Territorio nazionale. Il rischio, altrimenti, è quello di conoscere nuove ondate speculative in nome delle attività industriali *green*<sup>117</sup>. Anzi, proprio parlando della c.d. “transizione ecologica” afferma a chiare lettere la Commissione dei Beni culturali dell’Accademia dei Lincei: «si deve riconoscere che la tutela del paesaggio non sempre va d’accordo con la tutela dell’ambiente (tutele entrambe indicate nell’articolo 9 della Costituzione) se dell’ambiente si offre un’interpretazione per così dire “riduttiva”. In nome della c.d. “transizione ecologica” può trovare giustificazione qualsiasi opera che contrasti il riscaldamento globale e che, a suo nome, prevalga sulla tutela paesaggistica. Sarebbe auspicabile, al contrario, un’integrazione virtuosa tra paesaggio e ambiente, ma basata su regole precise, e la regola dovrebbe essere la salvaguardia del paesaggio storico e storicizzato: quel che fa dell’Italia, con un uso retorico di un modo di dire di Dante e di Petrarca, il “bel paese”. Il rischio è quello di ridimensionare l’importanza del paesaggio rispetto a opere destinate alla difesa dal riscaldamento globale»<sup>118</sup>. Ed ecco che, com’era prevedibile date le premesse come sopra rassegnate, il Supremo organo della giustizia amministrativa afferma: «le esigenze di tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Il principio si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive [...] ma anche al fine di individuare un adeguato

---

<sup>117</sup> In tal senso v. G. MONTEDORO, *Ambiente in genere. Paesaggio, ambiente, territorio: il binomio tutela-fruizione dopo la riforma costituzionale*, in *lexambiente.it*, 29 giugno 2022, sub § 4, leggibile in <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/188-dottrina/188/16346-ambiente-in-genere-paesaggio,-ambiente,-territorio-il-binomio-tutela-fruizione-dopo-la-riforma-costituzionale.html>.

<sup>118</sup> *La tutela del paesaggio, documento della Commissione dei Beni culturali dell’Accademia Nazionale dei Lincei*, del 21 marzo 2022, 2, leggibile alla pagina <https://www.lincci.it/it/article/la-commissione-beni-culturali-sulla-tutela-del-paesaggio>; già si erano espressi criticamente SEVERINI-CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’art. 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, 21 settembre 2021, leggibile in <https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-e-processo-amministrativo/1945-sull-inutile-anzi-dannosa-modifica-dell-articolo-9-della-costituzione>, l’impostazione è generalmente critica, v. in particolare quanto sub § 3; gli Autori, sono citati testualmente dalla Commissione lincea: «come hanno osservato Giuseppe Severini e Paolo Carpentieri: “la dannosità, insomma, si profila e si concretizza contro il mirabile paesaggio italiano e contro il delicato, prezioso sistema di sua tutela approntato e affinato con accurata sapienza giuridica lungo tutto un secolo: e questo affonda nell’identità e nella cultura dell’Italia al punto che il collegamento tra cultura e paesaggio – la culturalità del paesaggio – modella la sua protezione giuridica e offre la base al riconoscimento della massima dignità costituzionale”»; v. inoltre CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia Insieme*, 4 maggio 2021, leggibile in <https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-e-processo-amministrativo/1710-paesaggio-ambiente-e-transizione-ecologica?hitcount=0>; M. CAMMELLI, *Patrimonio culturale: dinamiche e nodi istituzionali*, in *Economia della cultura*, 2021, 517 e ss.

equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo»<sup>119</sup>.

Allora così, si ripropone, ma per altra via, il rischio di compromettere la meritevole «presbiopia» dimostrata dal Costituente nell'inserire la tutela del paesaggio tra i principi fondamentali come pure di mettere in pericolo, per ricordare Parpagliolo, la gallina dalle "uova d'oro".

Resta, dunque, l'interrogativo, in verità retorico, se la causa è, ancora una volta, l'incapacità della politica e quindi del legislatore, di dare attuazione alla Costituzione, non riuscendone a cogliere l'originalità: spesso ha guardato lontano, ma senza seguito. Non a caso in precedenza chi scrive ha richiamato quanto è accaduto in materia di lavoro<sup>120</sup>. Quanto accaduto per il lavoro è accaduto in materia di paesaggio. Invece, la presbiopia dimostrata dalla Costituzione ha in entrambi i casi radici profonde, dimostrando continuità ideale con la storia. Purtroppo, la realtà ha imboccato altre strade.

Mentre il dibattito tra norme programmatiche e precettive era appropriato ed ineliminabile negli anni '50 del secolo scorso con l'avvio dell'attività della Corte costituzionale che si trovava al cospetto del problema del vaglio della illegittimità costituzionale "sopravvenuta" della normativa pre-esistente<sup>121</sup>, oggi, nell'ambito di un assetto ordinamentale ormai "a regime", il precipitato di quella discussione sostanzialmente sembra favorire un obnubilamento della vera questione, quella dell'"obbligo" gravante sul legislatore e quindi sulla politica legislativa, di applicare le precise "linee" dettate dalla Costituzione.

Purtuttavia, già all'epoca la Corte costituzionale aveva fornito orientamenti sufficientemente chiari. Affermava invero che all'interno della categoria delle «norme che si dicono programmatiche [...], vogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a

---

<sup>119</sup> Così Cons. St., Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, leggibile in <https://lexambiente.it/materie/beni-culturali/51-consiglio-di-stato51/16493-beni-culturali-tutela-del-patrimonio-culturale-e-promozione-dello-sviluppo-sostenibile.html>, sub § 3.5. Il passo recita testualmente: «gli atti impugnati risultano violativi anche del principio di integrazione delle tutele - riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) - in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Il principio si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive - rispetto al quale la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022 n.1, nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva - ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo».

<sup>120</sup> M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., 17.

<sup>121</sup> N. LIPARI, *L'uso alternativo del diritto, oggi*, in *Giustizia civile*, 2018, 80, a proposito della funzione politica esercitata o esercitabile dal giurista-interprete in quel particolare torno di tempo, richiamando quanto affermato da Giovanni Tarello, lo spartiacque era costituito «dall'alternativa tra l'uso maggiore possibile e l'uso minore possibile della costituzione, e, correlativamente, l'uso minore possibile e l'uso maggiore possibile della legislazione previgente».

norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa». Precisava ulteriormente la Corte «vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione»<sup>122</sup>. Dopo più di settant'anni, in mancanza, è gioco forza parlare di inattuazione della Costituzione. Cosa ancor più grave allorquando il valore ricada per l'appunto all'interno di quel perimetro (che rischia piuttosto di restare un "recinto") dei principi fondamentali<sup>123</sup>.

A parere di chi scrive è allora in questa precisa cornice, quella della perdurante inattuazione, che andrebbe vista l'odierna innovazione costituzionale dal momento che il vero spirito che anima la tutela del paesaggio rimane ancora del tutto latente a causa di un "riduzionismo" che immobilizza il paesaggio all'interno di un modello che non è "normativo-costituzionale", bensì d'abitudine.

Da qui la percezione da parte del legislatore costituzionale della necessità di dar luogo ad un innesto, quello conseguente alla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., che però, come è stato autorevolmente affermato peraltro a chiare lettere «non

---

<sup>122</sup> Così Corte cost., sent. 5 giugno 1956, n. 1, leggibile nel sito istituzionale della Corte costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>. Di sicuro fa riflettere quanto scriveva in una nota MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, 1945, 201, nota n. 1, testualmente: «si deve evitare di riprodurre la situazione verificatasi nella costituente di Weimar dove, per la composizione delle forze rappresentate, si operò una mescolanza di principi propri della concezione liberale borghese con altri di derivazioni socialista senza che si riuscisse a saldarli fra loro come elementi organici di una nuova struttura economica unitaria. Si volle in sostanza conservare il precedente ordinamento sociale facendo concessioni solo marginali o consentendo enunciazioni programmatiche vaghe, la cui attuazione era rinviata a un futuro indeterminato».

<sup>123</sup> A proposito del lavoro lapidario LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., 17: «mi ha sempre colpito», afferma l'A., «il fatto che per molto tempo la dottrina italiana non si sia sufficientemente interrogata sulla straordinaria originalità della scelta costituente di fondare la Repubblica democratica sul lavoro, coniugando la sfera della libertà (addirittura politica) con quella della necessità (di mantenimento e di riproduzione materiale). E mi colpisce, ora, che sulla questione si sia cominciato a riflettere con più compiuta attenzione da qualche anno: anche i costituzionalisti, più o meno consapevolmente, hanno dovuto prendere atto che dalla precarizzazione, dalla parcellizzazione e dalla delocalizzazione del lavoro (al pari della libertà di movimento dei capitali finanziari frutto di scelte consapevoli e strategiche, si badi, non della logica "oggettiva" del mercato) è venuto lo sconvolgimento dell'intero panorama sociale e hanno dovuto constatare che proprio l'opposta prospettiva offerta dalla Costituzione indica la strada da percorrere. Inattuale e inadeguata, dunque, una Costituzione che ha guardato così lontano».

P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. II, *Discorsi parlamentari e politica costituzionale*, Firenze, 1966, p. 467, parlava di «'Costituzione inattuata', o ancor più esattamente 'come si fa a disfare una Costituzione'»; anzi a sette anni dalla nascita della Costituzione, a dieci anni dalla Liberazione, l'A. parlava di veri e propri 'anni di arretramento': «non sosta su posizioni raggiunte, ma reazione e restaurazione del passato; non in attività temporanea, in attesa di ripigliare il lavoro, ma smantellamento e macerazione anche di quella parte di lavoro che si credeva per sempre compiuta».

Sotto altro aspetto vi era chi, pur aderendo allo spirito della Costituzione, dichiarava di non «amarla per tutto ciò che ha di enfatico, di espressioni dal significato vago (stampi che possono accogliere qualsiasi contenuto), di buoni propositi che nulla hanno di giuridico. Quanto più apprezzo la secchezza, oserei dire la serietà, dello Statuto albertino»: così A. C. JEMOLO, *La Costituzione: Difetti, modifiche, integrazioni*, in *Tra Diritto e Storia (1960-1980)*, Milano, 1982, pp. 91 e ss.



aggiungerebbe nulla di nuovo, se non una maggiore enfasi circa l'obbligo che ne deriva»<sup>124</sup>.

Mentre, invece, il concetto di paesaggio espresso dalla Costituzione impone una risemantizzazione della "parola" per riconvertire in maniera generalizzata la connessa esperienza giuridica in coerenza con quel nucleo di valori condivisi che, proprio per l'apicalità della fonte, la Costituzione, li rende "normativi" nel senso più elevato e, pertanto, applicabili in maniera vincolante perché espressione di un nucleo "culturale" che si pone come indirizzo politico-costituzionale, incidente a sua volta sulla stessa "natura" della legalità. Il piano non sarà più quello della "legalità", della *lex*, per intendersi, bensì quello di una legalità "teleologica e progettuale"<sup>125</sup>, tendente più allo *jus*. Un rinnovamento di questo genere, pertanto, non può sopportare di restare confinato e ristretto nell'angusto recinto di modelli risalenti dalla matrice oramai usurata.

## 6. Riforme e codice penale: Costituzione inattuata?

Infine, restando al tema delle riforme sia consentita un'ultima sommaria notazione per quanto anch'essa critica. Questa volta non più sulle doti riformistiche del legislatore costituzionale bensì su quelle del legislatore ordinario in materia penale. Infatti, per stare al tempo ed al medesimo ambito delle presenti note l'occasione per qualche breve cenno è offerta dalla recente riforma della parte speciale del codice penale, caratterizzata dall'introduzione, in applicazione della c.d. riserva di codice, di un nuovo titolo: il Titolo VIII *bis* del Libro II dei "Delitti contro il patrimonio culturale"<sup>126</sup>. In

---

<sup>124</sup> R. BIN, *Il disegno costituzionale*, cit., 123.

<sup>125</sup> V. sul punto della legalità con ampi riferimenti bibliografici, M. VOGLIOTTI, *La nuova legalità penale e il ruolo della giurisdizione. Spunti per un confronto*, in *Sistema penale*, 2020, 3, *passim*, leggibile in [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1583358378\\_vogliotti-2020a-nuova-legalita-corte-di-cassazione.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1583358378_vogliotti-2020a-nuova-legalita-corte-di-cassazione.pdf).

<sup>126</sup> Legge 9 marzo 2022 n. 22, *Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale* (Pubblicata nella Gazz. Uff. 22 marzo 2022, n. 68); il relativo *Dossier* del Servizio Studi della Camera, 19 gennaio 2022, è leggibile in [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1646603946\\_dossier-servizio-studi-camera-ac-893-b-riforma-reati-patrimonio-culturale.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1646603946_dossier-servizio-studi-camera-ac-893-b-riforma-reati-patrimonio-culturale.pdf); per un esame complessivo della riforma in materia di delitti contro il patrimonio culturale v. DE MURO, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale: prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis*, in *Sistema penale*, 2022, 29 aprile 2022, leggibile in [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1651170478\\_demuro-2022b-reati-patrimonio-culturale-codice-penale-titolo-viii-bis.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1651170478_demuro-2022b-reati-patrimonio-culturale-codice-penale-titolo-viii-bis.pdf); UFF. MASS., *Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale (legge 9 marzo 2022, n.22)*, Rel. n. 34/22, leggibile in <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel.34-2022.pdf>; SANTORO, *La riforma dei reati contro il patrimonio culturale: commento alla n. 22 del 2022*, in *Diritto penale e processo*, 2022, 872 e ss.; IAGNEMMA, *I nuovi reati inerenti ai beni culturali. Sul persistere miope di una politica criminale ricondotta alla deterrenza punitiva*, in *Archivio penale*, 2022, 1, 1 e ss., leggibile in <https://archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=1add6552-106b-4671-ae5a-567db875ab18&idarticolo=34320>; N. RECCHIA, *Una prima lettura della recente riforma della tutela penalistica dei beni culturali*, in *Aedon*, 2022, pp. 90 e ss.; L. TROYER, M. TETTAMANTI, *Le nuove norme in materia di reati contro il patrimonio culturale del loro impatto sulla responsabilità degli enti ex D.LGS. 231/2001*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2022, pp. 291 e ss.

In generale sulla rilevanza mondiale assunta dal patrimonio culturale secondo Casini L., *Ereditare il futuro*.

particolare, il legislatore ha colto l'occasione delle integrazioni e degli aggiustamenti conseguenti alla ratifica della Convenzione di Nicosia per espungere dalla sede originaria del già richiamato codice Urbani gli illeciti penali ivi previsti.

L'operazione desta perplessità sotto vari aspetti anche se, in termini generali, la previsione di un titolo sui reati contro il patrimonio culturale annovera come autorevole precedente, ancorché in sede di commissione di riforma del codice penale, l'ormai lontano articolato della Commissione Pagliaro<sup>127</sup>.

In primo luogo, sotto il profilo sistematico il predetto Titolo è stato inserito dal legislatore tra quello relativo ai "delitti contro l'incolumità pubblica, l'industria e il commercio" e quello di "delitti contro la moralità pubblica e il buon costume". Data la trama costituzionale così come sopra ricostruita, forse in ossequio ad una maggiore coerenza sarebbe stato ragionevole attendersi una "contiguità stretta" con il Titolo VI bis, "Dei delitti contro l'ambiente", rimanendo a questo punto un esercizio del tutto superfluo quello di discettare sul rapporto di "capienza" del paesaggio rispetto all'ambiente o viceversa.

Inoltre, al di là della petizione di principio della centralità del codice, c'è da chiedersi se estrapolare quell'impianto sanzionatorio dal resto del sistema costituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, provocando una vistosa cesura, una grave "interruzione di continuità", sia stata una scelta felice. Il dubbio peraltro già espresso da attenta dottrina sotto vari aspetti<sup>128</sup> si profilerebbe ancora più forte sulle premesse che alimentano queste note minime. In verità, oltre al fatto che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, proprio per la peculiarità dei contenuti si era già guadagnato in sede di intitolazione la sua dignità di "codice" –una tale denominazione è espressa sia nell'epigrafe del provvedimento sia all'art. 1, n.1)<sup>129</sup> –, in più per l'importanza e per l'autonomia della materia il legislatore aveva inteso provvedere la stessa di un espresso "ombrello di copertura" costituzionale, richiamando gli artt. 9 e 117 Cost. come norme di struttura e di raccordo in sede di premessa all'articolo 1 (*Principi*), Parte I.

Allora, non sarebbe stato più opportuno e coerente rispettare l'omogeneità del suo *corpus* all'interno di quella stessa "fonte" mantenendovi la parte sanzionatoria,

Dilemmi sul patrimonio culturale, Bologna, 2016, 11, vi sono tre ambiti problematici «che meritano un'attenzione particolare e che rappresentano altrettanti percorsi giuridici di globalizzazione di questo settore: la creazione di un sistema globale per la protezione dei siti UNESCO dichiarati Patrimonio mondiale dell'umanità, con l'obiettivo di preservare i beni di valore universale eccezionale (*outstanding universal value*) per il mondo intero; la formazione di un quadro normativo internazionale per la circolazione dei beni culturali e i suoi limiti; l'adozione di regole globali riguardanti musei e mostre, prodotte da istituzioni internazionali private mediante forme di auto-regolazione».

<sup>127</sup> In merito v. [https://www.giustizia.it/giustizialit/mg\\_1\\_12\\_1.page?contentId=SPS31492&previousPage=mg\\_1\\_8\\_1](https://www.giustizia.it/giustizialit/mg_1_12_1.page?contentId=SPS31492&previousPage=mg_1_8_1); sul punto v. C. PERINI, *Itinerari di riforma per la tutela penale del patrimonio culturale*, in *La legislazione penale*, cit., sub § 5.3, 33.

<sup>128</sup> G. DE MURO, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale: prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis*, cit., 32 e ss., sull'interdipendenza tra le nuove fattispecie e i precetti posti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e tali da giustificare l'integrale collocazione in sede di legislazione complementare.

<sup>129</sup> «1. È approvato l'unito codice dei beni culturali e del paesaggio, composto di 184 articoli e dell'allegato A, vistato dal Ministro proponente».

opportunamente integrata a seguito delle intervenute innovazioni di natura convenzionale? La questione richiederebbe ben altro approfondimento in luogo di qualche sommario cenno in sede conclusiva, venendo ad attingere un tema denso e centrale per il diritto penale come quello del rapporto tra la parte generale, la c.d. parte speciale e il diritto penale complementare, rapporto già lumeggiato incisivamente da Padovani e Stortoni in un libriccino non recentissimo, ma che resta ancora di estremo interesse<sup>130</sup>.

In realtà, lo sforzo di ribadire la centralità del codice penale attraverso la “riserva”, ex art. 3 bis c. p., inserito dall’art. 1 del d. lgs. n. 21/2018, norma d’indirizzo, ma pur sempre norma ordinaria e quindi derogabile, tanto più se la deroga ha un suo ragionevole costruito ed è autorevolmente fondata a livello costituzionale, si palesa più come una affermazione simbolica, allo scopo di riaffermare, così come stanno attualmente le cose, nient’altro che un simulacro. Basti richiamare quanto è stato autorevolmente affermato sulla riserva di codice in generale: «per un verso, [...], l’intenzione è apprezzabile, perché risponde all’esigenza di una più agevole conoscenza dei precetti e delle sanzioni nella prospettiva della certezza del diritto e della prevenzione generale. Per altro verso, però, quando le innovazioni si inseriscono in una vetusta ma solida cornice e codicistica esistente, è l’idea stessa di coerenza e di omogeneità, sottesa al concetto di codice, che entra in crisi, perché mal si concilia con interventi innovativi monografici e diacronici, oltre che spesso lessicalmente opinabili»<sup>131</sup>. Ben altra cosa sarebbe qualora il codice penale volesse rappresentare «la maggiore concentrazione possibile dei precetti penali in un testo insieme» o almeno di «quelli che si pongono come ossatura portante del sistema»<sup>132</sup>. Operazione che andrebbe al di là di una mera integrazione in stile “copia e incolla” ma che richiederebbe un ragionato ripensamento integrale dei contenuti del codice.

In effetti, l’operato del legislatore si palesa più come un’operazione di ortopedia organizzativa che “piega” un valore costituzionale di primo piano alla pre-

---

<sup>130</sup> Piace ricordare entrambe le edizioni di PADOVANI-STORTONI, *Diritto penale e fattispecie criminose. Introduzione alla parte speciale del diritto penale*, Bologna, 1991, 2006; quello che doveva essere il criterio distintivo tra contenuti di pertinenza codicistica e quelli di competenza della legislazione speciale è descritto da MANTOVANI, *Lineamenti della tutela penale del patrimonio artistico*, cit., 73: «il codice è il corpus di norme poste a tutela dei beni fondamentali, mentre la legislazione speciale svolge una funzione secondaria», l’A. indica poi, guardando alla natura del reato, la rispettiva collocazione dei “reati di danno” che «devono trovare la loro naturale collocazione nel Libro II tra i delitti [...]. Alla legislazione speciale vanno invece, connaturalmente, lasciate sotto forma di contravvenzioni [...] i reati di mero pericolo».

<sup>131</sup> F. RAMACCI, *Vecchi brocardi e nuove riforme per lo scontento di un giurista crepuscolare*, in *Studi Senesi*, 2021, 462.

<sup>132</sup> M. GALLO., *La cosiddetta riserva di codice nell’art. 3-bis: buona l’idea, non così l’attuazione*, in *Dir. pen. cont.*, 20 novembre 2018, pp. 1 ss., leggibile in <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/upload/4934-gallo2018b.pdf>; l’operazione richiederebbe una revisione radicale del sistema per restituire al codice penale, oltre alla sua conformità a Costituzione a trecentosessanta gradi, quella “centralità” di tecnica di tutela “estrema”; in questo senso sempre significativo ed attuale l’incipit di BRICOLA, *Tecniche di tutela penale e tecniche alternative di tutela*, a cura di DE ACUTIS-PALOMBARINI, *Funzioni e limiti del diritto penale*, Padova, 1984, 3: «è convinzione diffusa che il diritto penale debba riacquistare la propria razionalità contenendo la spinta “inflazionistica” e riacquistando il suo ruolo di strumento eccezionale, di *extrema ratio* per la tutela “frammentaria” di beni giuridici essenziali per l’esistenza e lo sviluppo della comunità statale».

costituzionale e ristretta tavola dei beni giuridici del codice Rocco, consumando una scelta “topografica” che si dimostra essere del tutto infelice oltre che incoerente – come detto – con il richiamato tentativo di ammodernamento compiuto pochi anni prima con l’introduzione dell’ambiente nel sistema codicistico.

Per di più non si può fare a meno di constatare come l’ “aggiunzione” vada nella direzione opposta a quella di una revisione della parte speciale orientata ad “adeguamento a norma costituzionale” della stessa tecnica di organizzazione dei beni oggetto di tutela, secondo i “nuovi valori” della Costituzione, tanto più se primari. Ormai, il codice penale, vicino ai cent’anni d’età, è come il vestito d’Arlecchino, macroscopicamente rappezzato e visibilmente liso. Nonostante ciò, è ancora indossato perché la nuova confezione non è riuscita.

Il suo anacronismo è palese.

È sufficiente provare a ragionare in una prospettiva garantistica di «leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento», affinché il cittadino possa «trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato»<sup>133</sup>. Ad esempio, sul piano “nomenclatorio-significativo” quanto del “linguaggio” utilizzato dal codice ancora vigente è davvero comprensibile? Si pensi in via del tutto sommaria agli articoli 338, 342, o 595, IV co., c.p., norme che hanno in comune l’espressione «Corpo» sia esso politico, amministrativo o giudiziario, espressione francamente piuttosto “impolverata” e, per usare un eufemismo, non del tutto allineata ai vigenti modelli costituzionali. Da tempo è cambiato sia l’assetto politico-istituzionale che la realtà sociale rispetto a quella del codice e per la quale era destinato nel 1930. Scriveva Bettiol: «sarebbe, invero, strano, che l’Italia, la quale si è data una nuova Costituzione con il 1° gennaio 1948 in antitesi con taluni principi dello statuto del 1848, paese che oggi si ispira a rigidi principi democratici, possa ancora sopportare una legislazione venuta alla luce in contrasto con il Codice Penale liberale Zanardelli del 1889 e portatrice di una dottrina politica che la coscienza odierna respinge perché già oppressiva delle fondamentali libertà spirituali e politiche del cittadino»<sup>134</sup>. Ma soprattutto è la chiusa dell’Autore che colpisce per la sua attualità. Quasi profeticamente prevedeva le premesse di quello che sarebbe stato il

---

<sup>133</sup> Secondo la prospettiva della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 364/88, *sub* § 8 del “considerato in diritto”; di gran fascino ed originalità la ricostruzione diacronica operata da SOTIS C., *Vincolo di rubrica e tipicità penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 1346 e ss., nel quale evidenzia come il vincolo di rubrica offre un contributo, per quanto piccolo, alla tipicità, tuttavia, come evidenzia l’A. (p. 1368), «se la rubrica non va sopravvalutata, non si deve però nemmeno fare il contrario, perché la funzione che essa svolge in termini di tipicità non si esaurisce nella nominabilità, in quanto può intervenire, e non poco, anche sulla qualità della nomina. Sfogliando il codice in questa prospettiva ci si trova a stilare una variopinta lista di bizzarri nomi di reati: pseudonimi, nomi doppi, patronimici, nomi di famiglia, grammelot, soprannomi, slogan».

<sup>134</sup> G. BETTIOL, *La riforma del Codice penale italiano*, in AA. VV., *Studi in onore di Antonio Segni*, Milano, 1967, I, 161, v. altresì le belle pagine (170 e ss.) sulla “nuova” Costituzione e sulla disamina del progetto di legge-delega predisposto dal governo dell’on. Leone, Guardasigilli, on. Gonella; a proposito del codice Zanardelli come non ricordare la bella immagine proposta dallo Stoppato, «che lo considerò pietra miliare e non termine; momento altissimo della legislazione del pensiero, che l’avvenire avrebbe superato, non rinnegato»: così DE MARSICO, *Il pensiero di Alessandro Stoppato e gli attuali orientamenti del diritto penale*, in *Riv. ital. di dir. penale*, 1933, 277.

successivo inveterato immobilismo: «così più che dal mondo strettamente giuridico le pressioni e le istanze per una riforma del codice provengono dal mondo politico maggiormente sensibile al mutamento dei tempi, ma meno adatto a vedere entro le strutture ancora esistenti per indagare se e quanto del diritto vigente è in contrasto o in armonia con le norme di civiltà di oggi dominanti<sup>135</sup>».

Comunque, stando così le cose, si perpetua, di fatto avallandola, la c. d. progressione discendente<sup>136</sup>. Ugualmente rimane inalterata la stessa denominazione dei Titoli. Un elenco completo esula decisamente la presente sede. Basti allo scopo richiamare il primo intitolato ai delitti contro la “personalità dello Stato”, o quello ancora intestato ai delitti contro la Pubblica amministrazione.

Come anticipato, al di là di ogni anacronismo, tanto linguistico che istituzionale, già dal punto di vista della capacità significativa ed espressiva del bene di categoria il cittadino-tipo, il “profano”, che idea può farsi sul reale contenuto di tutela di una classe di illeciti penali come la personalità dello Stato? Si tratta con ogni evidenza di un “reliitto” storico. Come altro “reliitto” è certamente il perpetuarsi della categoria dei delitti contro la Pubblica Amministrazione. Infatti, dal punto di vista sempre nomenclatorio questa categoria sopravvive indenne fin dall’ottocentesco codice Zanardelli<sup>137</sup>, nonostante le riforme operate nel frattempo dal legislatore ordinario. L’avvento della Costituzione avrebbe richiesto per coerenza, “almeno”, un intervento di manutenzione ordinaria, ritinteggiando, almeno, la “facciata”. Forse sarebbe bastato un segnale di ammodernamento, di conformità a Costituzione, aggiornando il titolo a “delitti contro l’imparzialità e il buon andamento della Pubblica Amministrazione”, connotando così costituzionalmente la “categoria”, la quale altrimenti potrebbe apparire come un *totem* meritevole di tutela penale *ex se*, non in quanto la risultante, sempre in termini di tutela, di condivisibili valori meritevoli di protezione in uno stato democratico, non più etico. Ebbene, dovrebbe trattarsi piuttosto di delitti consumati in contrasto con quei requisiti ritenuti costituzionalmente peculiari dell’azione amministrativa.

Oggi non può più bastare l’osservazione che le norme del codice Rocco ancora esistenti a fronte di una iniziale quanto radicale antinomia tra l’assetto del codice e quello, intervenuto, risultante dal sistema di valori fissati dalla Costituzione, non siano più «riconoscibili» in quelle discendenti «dall’interpretazione consolidata alla metà degli anni Cinquanta, al tempo in cui entrò in attività la Corte costituzionale», avendo nel

---

<sup>135</sup> G. BETTIOL, *ibid.*

<sup>136</sup> Sul punto e per ulteriori specificazioni sulla connotazione della progressione discendente del Codice Rocco v. PADOVANI-STORTONI, *Diritto penale e fattispecie criminose. Introduzione alla parte speciale del diritto penale*, cit., 50 e ss.; gli Autori sul modello chiariscono: «il modello della progressione discendente è assai diffuso, e vanta una cospicua tradizione storica, quanto meno a partire dalla *Constitutio criminalis Theresiana* del 1768; tradizione che appare saldamente attestata anche nell’esperienza legislativa italiana (il codice Zanardelli seguiva pur esso un modello di progressione discendente, sulla scia di tutti i nostri codici preunitari)».

<sup>137</sup> F. CARRARA, *Programma del Corso di Diritto criminale*, parte sp., Firenze, 1905, (VIII ed.) V, 32, sub § 2482, rifacendosi al suo Maestro Carmignani richiamava il concetto di delitti di “persone pubbliche” contro “persone private” nei casi di abuso di autorità, corruzione, concussione, calunnia, prevaricazione, falsa testimonianza e «qualche altro titolo analogo».



frattempo subito «in successione temporale interpretazioni (*de plano*, in via ordinaria) o interpolazioni costituzionalizzati (da parte della Corte costituzionale)»<sup>138</sup>.

In questo modo tutto ciò dimostra senza alcuna indulgenza anche qui una “Costituzione inattuata” destinata a diventare inesorabilmente “inattuale”<sup>139</sup>.

Evidenziato ciò, tornando al nuovo Titolo dei delitti contro il patrimonio culturale, con il suo innesto all’interno del codice penale è stato reciso il rapporto diretto e stretto con un marcatore costituzionale “fondamentale” come l’art. 9 Cost.<sup>140</sup>, che

<sup>138</sup> M. DONINI, *Il volto attuale dell’illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004, 36. D’altro canto, però, non può disconoscersi quanto osservato da M. SBRICCOLI, [Le mani nella pasta e gli occhi al cielo. La penalistica italiana negli anni del fascismo](#), in *quadernifiorentini.eu*, 1999, II, p. 847, ossia che il tecnicismo giuridico degli anni 50 e 60 insisteva «a disconoscere la dimensione politica del diritto penale» il che faceva da freno all’attuazione costituzionale perché la considerava «alla stregua di una rivendicazione politica ‘di parte’», opponendosi al confronto del diritto con le scienze storiche e sociali, proponendo in tal modo, proseguiva l’A., «una visione sterile, isolata e raggrinzita della scienza penale»; ma soprattutto la persistenza del codice del 1930, nonostante tutti cambiamenti intervenuti nel frattempo, l’inserimento di contenuti nuovi, impone l’interrogativo se considerare saldato o meno il conto con il passato: M. N. MILETTI, [Giustizia penale e identità nazionale \(A proposito di Il diritto del Duce. Giustizia e repressione nell’Italia fascista, a cura di Luigi Lacchè, Roma, Donzelli, 2015\)](#), in *quadernifiorentini.eu*, 2016, p. 705.

<sup>139</sup> L’espressione del testo è quella del titolo di un volume a cura di BRUNELLI G.-CAZZETTA G., *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”. Potere costituente e riforme costituzionali nell’Italia repubblicana Ferrara*, 24-25 gennaio 2013, Milano, 2013. A proposito dell’art. 9 Cost. afferma CERRONE, *L’attesa dell’attuazione costituzionale e la crisi politica*, *ibid.*, 88-89: «della carta costituzionale, alla luce di una sua lettura sistematica, era avvalorato un passaggio da una visione meramente oleografica del paesaggio (però già molto ricca di senso per un territorio come quello italiano, ricettacolo di bellezze inestimabili) ad un’altra ben più pregnante che, nel connettere la tutela del paesaggio a quella dell’ambiente, legava insieme tutela della salute, del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico e svolgimento della personalità umana, enfatizzando un’idea dell’uso del territorio come motore dell’attuazione di decisivi valori e principi costituzionali. Però, mi pare difficile contestare che non solo il principio costituzionale in esame è stato in larghissima misura ignorato ma che l’azione privata e quella pubblica hanno diffusamente perseguito obiettivi che erano contrapposti alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico o che, pur non essendo di per sé tali né illeciti — come, per esempio, la promozione del turismo, materia questa che, come noto, già il vecchio testo dell’art. 117 comprendeva fra quelle di competenza regionale — sono stati tuttavia perseguiti in modo tale da pregiudicare, invece che tutelare, il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico. Insomma, l’inattuazione dell’art. 9 cost. ha reso, in certo senso, inattuale tale disposizione costituzionale, lungo tutto il tempo di vigenza della costituzione. [...] Il valore della tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico ci appare importante, per effetto del risuonare delle parole della costituzione dentro di noi, nonostante la sua inattuazione; la sua tessitura assiologica si è arricchita nel legarsi alla visione del territorio italiano e della sua storia, che include anche le ferite che gli sono state inferte, e si è arricchita altresì — come già ricordato — per la sua evoluzione nella coscienza sociale verso i valori della tutela della salute e dell’ambiente e, in definitiva, verso quello orientato a favorire formazione e conservazione di contesti favorevoli allo svolgimento della personalità umana (art. 2 cost)».

A proposito di come la Costituzione fissa la gerarchia dei valori A. BALDASSARRE, [Interpretazione e argomentazione nel Diritto costituzionale](#), in *Costituzionalismo.it*, 2007, 2, sub § 3: si tratta, afferma l’A., di un modello “reticolare”; «al di sotto dei principi supremi, esso è, [...], un insieme normativo i cui sottosistemi sono sostituiti da “reticoli” di valori e di principi ordinati in modo specifico in relazione ai singoli campi d’azione».

<sup>140</sup> DEMURO, *Una proposta di riforma dei reati contro i beni culturali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, 1358, osservava che «la disposizione costituzionale e il rango attribuito ai beni culturali impongono il ricorso al diritto penale come irrinunciabile strumento di prevenzione, repressione, “stigmatizzazione” e riaffermazione del valore tutelato».

invece conferiva alla originaria disciplina della materia, fin dalle premesse, la veste di trattazione coerente ed organica. All'interno di quella specifica cornice l'art. 9 Cost. ricopriva (e perciò richiedeva) un ruolo di assoluto primo piano per essere, indiscutibilmente, un elemento "fondamentale" ed identitario<sup>141</sup> mentre invece, così, all'interno del Codice Rocco e della sua complessiva sistematica, ne esce destrutturato<sup>142</sup>, svilito, sbiadito, costituendo non "il valore ispiratore" di categoria, bensì un astratto e mediato elemento ideale di riferimento e raffronto "da ricavare".

Inoltre, potrebbe nascondersi un altro motivo di frizione, questa volta, in sede sanzionatoria. L'osservazione è quella del «profilo della gravità delle sanzioni, oggettivamente elevate [...]», che così contribuiscono a quel «complessivo disordine sanzionatorio»<sup>143</sup>. In effetti, lì, ossia all'interno del Codice Urbani, un maggiore "carico" sanzionatorio, soprattutto facendo leva su quella *ratio* di spessore data dal richiamo "diretto" del referente costituzionale, poteva essere il ragionevole sviluppo di una normativa giustificabile da specifiche esigenze di tutela (torna alla mente quella "particolarità" riconosciuta da Corte Cost., ord. n. 46/2001 [cfr. *supra*]) da rimodulare a seguito della ratifica della Convenzione di Nicosia. Era la cornice coerente ed omogenea dalla quale ricavare un criterio ermeneutico fondato nell'individuazione dei principi dei quali quel "sistema" sarebbe stato portatore, all'interno del quale operare i relativi bilanciamenti. Invece, la proporzionalità<sup>144</sup> e la ragionevolezza della sanzione combinate con il finalismo rieducativo della pena, per l'accorpamento all'interno del codice penale di queste violazioni, vedranno traslate il relativo asse di riferimento: dal sistema sanzionatorio all'interno del *corpus* del Codice Urbani ed alle relative esigenze di politica criminale connesse a un certo disvalore qualitativo, alle soluzioni sanzionatorie previste dal sistema codicistico nel suo complesso sistematico, conducendo, solo dopo, in via mediata, all'art. 9 Cost. Pertanto, per risolvere eventuali asimmetrie sanzionatorie e per conseguire soluzioni «costituzionalmente adeguate»<sup>145</sup> l'interprete sarà obbligato, o comunque portato, a far riferimento al "sistema codice penale" ed alla sua logica

---

<sup>141</sup> A proposito della clausola di identità *ex art. 4*, paragrafo 2, TUE, v. FARAGUNA, *La Corte di giustizia alle prese con identità costituzionali incostituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 634 e ss.

<sup>142</sup> Il senso è quello della «struttura» intesa in modo organico, nel senso FROSINI, *La struttura del diritto*, Milano, 1977, 236: «significa unità profonda di una forma vivente: rappresenta, per così dire, la "forma interna" di un organismo, ed è la traduzione italiana del tedesco *Gestalt*».

<sup>143</sup> G. DE MURO, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale: prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis*, cit., 34.

<sup>144</sup> Sul tema della proporzionalità nel più ampio quadro delle c.d. pene eccessive nei più recenti sviluppi v. P. F. BRESCIANI, *Contro le pene eccessive: al rimedio costituzionale si aggiunge la disapplicazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 637 e ss.

<sup>145</sup> Così Corte cost., sent. 14 aprile 2022, n. 95, cfr. § 5, leggibile in <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>, che ricostruisce come segue i propri precedenti: «ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 62 del 2022), risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018).

intrasistemica, anziché valutare in via diretta la rimodulazione alla luce degli specifici interessi di settore costituzionalmente pre-dati<sup>146</sup>.

Infine, alle incongruenze nella sostanza<sup>147</sup> sia consentito aggiungere un ulteriore cenno sotto il profilo pratico: le esitazioni indotte dalla numerazione. La numerazione in uso nei “rappezzetti” è contorta e del tutto impronunciabile (es. 518 *septiesdecies* o *noviesdecies* o *duodevicies*), per quanto questo genere di numerazione è ormai diffusa anche *extra codicem*<sup>148</sup>.

Tutto ciò conduce ad una mesta considerazione, questa volta davvero conclusiva.

Il tempo avrebbe dovuto favorire la nascita di un nuovo codice penale, se non altro, almeno, nella parte speciale, considerato il lavoro di aggiornamento della c.d. parte generale nel frattempo svolto dalla dottrina e dalla Corte costituzionale (si pensi alla “storica” sentenza sull’*ignorantia legis*, la n. 364/1988, relatore Dell’Andro) come espressione anche di un assetto organizzativo “conforme a Costituzione”. Ma l’incapacità di auto-riforma del Paese (eccola che problematicamente la questione si ripropone), particolarmente nell’ambito del diritto penale, ha prodotto “solo” micro-riforme<sup>149</sup>. L’effetto, come è noto, è quello di un diritto penale che ormai ha maturato «più volti»<sup>150</sup>, ai quali corrispondono alla fine più diritti penali. Si tratta certamente di

<sup>146</sup> Sul percorso interpretativo che ha portato a sindacare in nome della ragionevolezza e segnatamente della proporzione o proporzionalità le scelte politiche del legislatore in materia di determinazione della dosimetria sanzionatoria, v. FIANDACA, Nota a C. Cost. 25 luglio 1994, 341, in *Foro it.*, 1994, I, 2585; B. GUAZZALOCA-G. INSOLERA-A. STRAPPINI, *Controllo di ragionevolezza e sistema penale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1998, 1, 29 e ss.; MANES, *I recenti tracciati della giurisprudenza costituzionale in materia di offensività e ragionevolezza*, 10 ottobre 2011 in *Diritto Penale Contemporaneo, Rivista trimestrale*, 2012, 1, 99 leggibile in [https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwotk.eu/pdf/DPC\\_Trim\\_1\\_2012-105-116.pdf](https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwotk.eu/pdf/DPC_Trim_1_2012-105-116.pdf); BARTOLI, *Dalle “rime obbligate” alla discrezionalità: consacrata la svolta, nota a Corte cost., sentenza 25 settembre 2018, n. 222*, in *Giur. Cost.*, 2018, 2566 ess.; ID., *La Corte costituzionale al bivio tra “rime obbligate” e discrezionalità? Prospettabile una terza via*, in *Diritto Penale Contemporaneo, Rivista trimestrale*, 2019, 2, 139 e ss., leggibile in <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/upload/1138-bartoli2019b.pdf> ; A. PUGIOTTO, *Cambio stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 785 e ss.

LUHMANN, *Il diritto della società*, a cura di L. Avitabile, Torino, 2012, 532, chiarisce che «la razionalità è pensata tradizionalmente come razionalità del legislatore, ma attualmente anzi è vista come ragionevolezza e la ragionevolezza come carattere di fondabilità delle decisioni – sia in sia in relazione a principi (Dworkin), sia in relazione ad una intellegibilità culturale (Persons), sia infine in relazione a un consenso conseguito senza costrizioni (Habermas)».

<sup>147</sup> *Nel merito*, G. DE MARZO, *La nuova disciplina in materia di reati contro il patrimonio culturale*, in *Foro it.*, 2022, V, 125, tra l’altro rileva: «un quadro complessivo non privo di asimmetrie» dovuto ad «una scarsa consapevolezza delle implicazioni sistematiche discendenti dall’innesto di nuove fattispecie incriminatrici e del necessario coordinamento con le disposizioni processuali»; per un bilancio finale piuttosto critico della riforma v. SANTORO, *La riforma dei reati contro il patrimonio culturale: commento alla n. 22 del 2022*, cit., 885-886.

<sup>148</sup> Sempre rimanendo alla legge n. 9/2022 recante “Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale”, essa ha introdotto all’interno del d. lgs. n. 231/2001, in materia di responsabilità degli enti, gli artt. 25-*septiesdecies* rubricato “Delitti contro il patrimonio culturale”, 25-*octiesdecies* “Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici”; o in caso di “integrazione dell’integrazione” v. l’art. 25-*octies* 1 “Delitti in materia di strumenti di pagamento diversi dai contanti”.

<sup>149</sup> Come osserva RAMACCI F., *Spunti per l’interpretazione di un progetto di legge*, in *Studi in onore di Carmine Punzi*, Torino, 2008, V, 274, in realtà è denso il capitolo delle micro-riforme, in assenza, invece, di macro-riforme.

<sup>150</sup> FIANDACA, *Prima lezione di diritto penale*, Bari, 2018, 185, parla di un «diritto penale abbastanza differenziato,

indici di risposte “correlate”, per dirla con Luhmann, alla crescita della complessità sociale che genera una differenziazione interna al sistema in più sistemi, con regole e modalità di agire tipiche connotanti il *sotto-sistema* e il suo contesto. Dunque, sul piano delle risposte rese dal diritto penale corrisponde una “complessità” che si dibatte tra un immobilismo conseguente alle mancate riforme di sistema e, per converso, una “richiesta” di estrema mobilità proveniente dalla necessità di un adattamento – sempre più sentito – tanto al “caso”, alimentando un diritto di impronta giurisprudenziale, ma questo è un dato per certi versi immanentemente fisiologico<sup>151</sup> e come tale in sé

---

scaturente dalla compresenza di diversi diritti penali con più volti o più anime (cioè un vecchio diritto penale di matrice etico-retribuzionistica, un diritto penale moderno legato alle esigenze di regolazione delle attività amministrative e del mercato economico-finanziario, un diritto penale post-moderno finalizzato alle accresciute esigenze di prevenzione della cosiddetta società del rischio, un diritto penale della criminalità organizzata comune e terroristica, un diritto para-penale delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, un diritto tecnocratico – penale nella sostanza se non nella forma – delle persone giuridiche, un diritto penale mite del giudice di pace ecc.); il tutto frutto di una stratificazione di interventi, di politiche ma anche di sollecitazioni non coerenti.

M. DONINI, *Codificazione*, in questa *Rivista*, pp. 1 e ss., pur constatando che «enciclopedia e differenziazione sono le categorie della codificazione contemporanea», richiamando Paliero, afferma pur sempre la necessità della «cabina di regia di un codice generale» al fine di garantire la tenuta del *ius*, non bastando allo scopo i principi costituzionali; ID., *Perché il codice penale. Le riforme del codice oltre i progetti di pura consolidazione*, in questa *Rivista*, 21 settembre 2020; sugli insuccessi dei tentativi di riforma F. RAMACCI, *I perché del codice che non c'è*, in *Diritto penale e Processo*, 2005, pp. 929 e ss., ora in ID., *Raccolta di scritti*, II (1973-2006), Torino, 2013, pp. 1673 e ss.

<sup>151</sup> Sul rapporto tra il principio di stretta legalità ed il problema della discrezionalità del giudice sono sempre d'attualità ed estremamente stimolante le osservazioni di SPASARI, *Appunti sulla discrezionalità del giudice penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 50 e ss.; l'A., sostenendo che fosse giunto il momento di orientare tutta la legislazione penale verso una «legislazione per principi» (p. 51), concludeva (p. 53-54), evidenziando che la discrezionalità è un momento ineliminabile della giustizia penale, «dato che il legislatore, proprio perché gli fa ostacolo la natura delle cose, non può operare in una dimensione concreta, e perciò il giudice è chiamato a continuarne e a completarne le scelte politiche-razionali, per realizzare quel principio di giustizia e di legalità costituzionale (art. 27 Cost.) che va sotto la formula della personalità o della individualizzazione della responsabilità penale»; sull'attualità: la domanda è fattispecie o *case law* e sui “limiti” di un diritto giurisprudenziale legittimo; in tal senso v. DONINI, *Fattispecie o case law? La “prevedibilità del diritto” e limiti alla dissoluzione della legge penale nella giurisprudenza*, in *Questione Giustizia*, 2018, 4, 79 e ss., leggibile in [https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/fattispecie-o-case-law-la-prevedibilita-del-diritt\\_582.php](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/fattispecie-o-case-law-la-prevedibilita-del-diritt_582.php)

A proposito del rapporto tra il diritto legislativo e il diritto giurisprudenziale sia consentito un *flash* su una recente innovazione del processo civile. In questa sede il richiamo estravagante, non riguardando il “sistema penale”, almeno per ora, vista la potenziale permeabilità tra sistemi, può rivestire profili d'interesse se non altro come dato tendenziale all'interno del sopra richiamato dibattito: è il caso del c.d. rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione, ex art. 363 bis c.p.c. Il giudice di merito può sottoporre alla Corte una questione relativa all'interpretazione di norme la cui applicazione viene in rilievo nella controversia affidata alla sua decisione. E. CALZOLAIO, *Il rinvio processuale alla Corte di cassazione e il ruolo normativo della giurisprudenza. Spunti comparativi*, in *Foro it.*, 2023, V, col. 129 e ss., al quale è necessario rinviare complessivamente, osserva, tra l'altro: «si aggiunge un nuovo tassello alla trasformazione della Corte in un organo chiamato sempre più a formulare i principi in astratto, avulsi dalla decisione di un caso, in linea peraltro con quanto già avvenuta con la nuova formulazione dell'articolo 363 c.p.c. introdotto nel 2006, che consente alla Corte di pronunciare una sentenza formulando un principio di diritto “nell'interesse della legge” non solo quando il ricorso inammissibile, ma anche in assenza di ricorso se le parti vi hanno rinunciato [...]», pertanto, secondo l'A. (col. 135), «ci si allontana progressivamente dall'idea di un diritto giurisprudenziale concepito come emersione di regole giuridiche la cui validità e autorità si riconnette alle fattispecie concrete rispetto alle

ineliminabile a prescindere delle contingenze storiche del momento, tanto di adeguamento normativo-settoriale, “per materia”, come opera di aggiornamento alle esigenze sempre più mutevoli della società. Ma l’assenza di una macro-riforma in un settore nevralgico per la collettività sociale come il diritto penale (differentemente dalle riforme organiche di adeguamento alla Costituzione avvenute in campo processuale e penitenziario) dimostra non solo l’incapacità di gestire una tale complessità e, cosa non meno grave, testimonia, giova ribadirlo, l’ “inattuazione” di una Costituzione<sup>152</sup> che con il tempo che fatalmente trascorre, prima della c.d. «terza ondata»<sup>153</sup>, rischia di diventare inesorabilmente “anche” inattuale.

Invece, il “processo di costituzionalizzazione” del diritto penale avrebbe dovuto da tempo lasciare posto ad un “diritto penale costituzionalizzato”.

Sta di fatto che, permanendo l’attuale ed obsoleto quadro codicistico, nonostante gli interventi del legislatore e le interpolazioni alla luce delle Carte e delle Corti, l’impostazione di contesto resta pur sempre quella della “Terza scuola” e allora non potrà meravigliare se le maglie della “discrezionalità” – momento di per sé ineludibile della giustizia – tenderanno più ad un assetto improntato a “geometria variabile” che non a “precisione”. Il c.d. diritto giurisprudenziale del quale è stato fatto cenno in precedenza ne è un esempio. Né potrebbe essere diversamente perché la fase dell’interpretazione-applicazione, in assenza di una “codificata” politica criminale improntata a Costituzione, basti pensare in proposito all’ *extrema ratio* dell’opzione penale o alla frammentarietà della tutela dei beni giuridici costituzionali opportunamente catalogati, produrrà inevitabilmente le criticità ampiamente e da tempo denunciate<sup>154</sup>. Da altra visuale, basti porre mente all’ambito del difficile e

---

quali viene formulato, per imboccare invece una strada in cui la distinzione dei piani tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo tende a assottigliarsi, se non ad annullarsi».

<sup>152</sup> Con riguardo al settore penale restano sempre attuali, seppur risalenti, le considerazioni di MOCCIA, *L’illusione repressiva. La politica criminale e giudiziaria nell’Italia degli anni Novanta*, in *Dei delitti e delle pene*, 1988, 1, 91 e ss.

<sup>153</sup> A. DI MARTINO- G. PALOMBELLA, *Oltre l’architettura ordinamentale: il nuovo diritto composito della «terza ondata»*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 225, testualmente gli Autori: «usando la metafora delle ondate (*waves*) Doreen Lustig e Joseph Weiler (2018) definiscono tre diversi momenti nella relazione tra diritto interno (domestico) ed esterno. La prima ondata registra l’emergere della revisione costituzionale della legislazione, la seconda l’affermarsi del diritto internazionale come *higher law*: non tanto con riguardo al più tradizionale ricorso alle corti internazionali per la risoluzione delle controversie tra gli Stati, quanto per il fatto che le corti nazionali tendono ad adottare i parametri normativi internazionali come *higher law* nell’ordine interno. Questa fase, legata ad una visione internazionalistica di kelseniana ispirazione etica, viene progressivamente ad attenuarsi, ed a mutare nella terza, in virtù delle più contemporanee attitudini delle corti nazionali tese da un lato ad un più attento scrutinio delle fonti transnazionali ed internazionali nella nuova temperie della *governance* globale, dall’altro a riproporre il discorso costituzionale in termini di valori identitari. In quest’ultima ondata viene a perdere di forza la presunzione di gerarchia che, soprattutto attorno alla giurisprudenza dei diritti umani, accompagnava la seconda»; in una prospettiva contigua sono ricche di spunti di riflessione critica le pagine sul tema della “posmodernità” (per dirla con Grossi) di LONGO A., *Postmodernità e paradigmi giuridico-costituzionali: solo «quattro parole»*, in *Diritto pubblico*, 2022, 575 e ss.

<sup>154</sup> La letteratura critica sul punto è davvero sterminata per una ricostruzione ragionata del problema v. il denso libriccino di RAMPIONI, *Diritto penale. Scienza dei limiti del potere punitivo*, Torino, 2020.



scivoloso tema dell'interpretazione e segnatamente all'interno della cosiddetta interpretazione teleologica di cui all'art. 12 delle preleggi, al profilo in virtù della quale in sede applicativa il senso della legge è quello fatto palese "anche" dall'intenzione del legislatore. Ma quale legislatore, quello del '30 del secolo scorso?

Se è vero che il giudice è soggetto soltanto alla legge (art. 101, II co. Cost.) ed ha un preciso obbligo motivazionale (art. 111, VI co., Cost.), allorché dovrà "rinvenire" l'intenzione del legislatore, essa non potrà essere indagata "liberamente", all'interno di programmi teleologicamente "comuni". Dovrà ricostruire quell'intenzione, ma per farlo sarà costretto a seguire un percorso tortuoso, "aggiornando" per forza di cose il testo al contesto odierno. L'interpretazione-applicazione poi procederà secondo un modello di "conformità a Costituzione", «strumento al contempo di non infrequente "riconversione" in chiave costituzionale di numerose fattispecie»<sup>155</sup>. Basti già questo per rendere sufficientemente intuitivo il fatto che il relativo percorso logico sarà a maglie larghe e ad alto tasso di opinabilità.

Il che, alla fine, incide negativamente su ciò che dovrebbe segnare l'equilibrio interattivo in materia, ossia la capacità della legge di «ben distinguere i delitti per ben distinguere le pene»<sup>156</sup>, altrimenti essa non sarà in grado di provocare «quella specie di onestà in negativo derivante dal timore della pena»<sup>157</sup>.

Tutto questo è sotto gli occhi di tutti. Nessuno vi pone mano.

Al più come è stato detto a proposito della c.d. riforma Cartabia, tutto «quello che si può fare è procedere a piccoli passi»<sup>158</sup>.

Ormai la crisalide, rappresentata dal novello codice, è rimasta inesorabilmente prigioniera del proprio bozzolo, ma nel frattempo, sono stati generati *monstra*.

---

M. DONINI, *La politica dell'interpretazione. Una rilettura di Bricola*, in *Lo Stato*, 2022, 18, p. 370, osserva quanto «le mancate riforme del codice penale hanno prodotto una sovra-esposizione del diritto costituzionale penale, e con esso del ruolo costruttivo dell'interprete e del giudice: fenomeno unico, nel panorama internazionale, dove l'idea che il diritto penale sostanziale sia diritto costituzionale applicato non ha mai fatto presa».

<sup>155</sup> R. RAMPIONI, *ivi*, 32, parla di «"eccessi" in punto di libertà ermeneutica del giudice comune proprio in sede di "interpretazione adeguatrice"».

<sup>156</sup> Detto da FILANGIERI, *La scienza della legislazione*, cit., IV, 11, definito «la vera enciclopedia settecentesca sui crimini e la loro espiazione»: per i relativi riferimenti bibliografici v. BERTI F., *Garanzie processuali e diritti dell'uomo nella dottrina della pena di Gaetano Filangieri*, in *Historia et ius*, 2012, 2 1 e ss., leggibile in <http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/berti.pdf>; in generale per una contestualizzazione della figura di Filangieri v. MAZZA L., *Lezioni di diritto penale*, Roma, 2009, 161 e ss.; per profili critici al modello elaborato dall'illuminismo giuridico v. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari-Roma, 2002, XVII e ss.

<sup>157</sup> Il richiamo è ancora a FILANGIERI, *La scienza della legislazione*, cit., I, 33-34; testualmente: «se le leggi criminali impediscono i delitti, spaventando il cittadino con la minaccia delle pene, esse non possono sicuramente far germogliare le virtù. Quella specie d'onestà negativa, che deriverà dal timor delle pene, si risente sempre della sua origine. Essa è pusillanime, è vile, è languida, è incapace di quegli sforzi che richiede la virtù ardita e libera, allorché è ispirata dalle grandi passioni».

L'onestà in positivo è data dall'educazione di platonica memoria (*Leggi I*, 644 b).

<sup>158</sup> Così G. LATTANZI, *A margine della "Riforma Cartabia"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, 439.