GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Paesaggio, ambiente, territorio

Il binomio tutela-fruizione dopo la riforma costituzionale

di Giancarlo Montedoro

22 giugno 2022

---

1. Un po’ di storia

La vita è metamorfosi.

Ogni nascita – ci dice E. Coccia il sociologo italo francese nel libro Metamorfosi – è un nuovo cheemerge (nell’oblio di ciò che è stato nel ventre materno) ma è anche un futuro che si perde in un passato senza limiti.

Ogni conservazione è giudizio sulla fruizione (incompatibile con essa).

Ogni fruizione (compatibile con la conservazione) ha dentro di sé il problema del limite dato dall’eredità materiale ed identitaria su cui agisce.

Ogni sentimento del passato è apertura al futuro. Ogni futuro – fatto in un certo modo e non in altro – è reso possibile (e condizionato) da ciò che eravamo prima della sua apparizione.

Nascere non è altro che questo l’impossibilità di essere al di fuori di un rapporto di continuità fra ilnostro io e l’io degli altri, tra la vita umana e quella non umana, tra la vita umana e la materia del cosmo.

Sono lieto di essere qui a Capri a celebrare un anniversario importante.

Il primo convegno dedicato al paesaggio in Italia si tenne a Capri il 9- 10 luglio del 1922 organizzato dal Sindaco di Capri Edwin Cerio e con il sostegno di due numi tutelari come Giovanni Rosadi, allora Sottosegretario alle belle arti e Luigi Parpagliolo (nonno della cantante GiovannaMarini), vero e proprio pioniere del diritto del paesaggio in Italia, allora vice direttore generale alle belle arti.

A Capri da sempre trionfa la bellezza. Quindi mi sento confortato.

Nel congresso del 1922 fu presentato un ordine del giorno da Filippo Cifariello, Luigi Parpagliolo e Filippo Tommaso Marinetti, intellettuale e poeta futurista.

Si voleva coniugare la bellezza (la sua tutela) con il presentismo e con futurismo attraverso lo "stile pratico" in grado di tenere insieme l'essenza del profilo insediativo nella natura con le esigenze della vita moderna.

Siamo ancora – mutatis mutandis – allo stesso punto.

Conviene riportare quell'ordine del giorno (tratto dal bel libro di Paolo Passaniti Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano, Milano 2019 pag. 56 nota 104) : " Il Convegno deplorando le continue deturpazioni commesse a danno del paesaggio italiano esprime il voto che , in relazione alla legge per la tutela delle bellezze naturali ed in ossequio ai criteri informativi della Leggecomunale e provinciale ed ai recenti responsi della giurisprudenza, i regolamenti edilizi ed i piani regolatori, riconoscendo i bisogni della vita moderna ed adoperando nuovi materiali e metodi di costruzione, debbano rispettare l'ambiente ed intonarsi al paesaggio locale."

Conservazione e trasformazione sono declinate insieme in questa prospettiva, conciliata e conciliante.

Lo stesso paesaggio è prodotto della cultura, di una cultura agraria che ha agito per secoli sul territorio, essendo evidente che in Italia non abbiamo i grandi spazi di natura incontaminata chesono presenti nel nuovo mondo (in Canada e negli Stati Uniti) dando vita alla tutela dei parchi naturalicome luoghi di wilderness di ecologia profonda, integrale, di recupero di una dimensione di rapporto con la natura che – come insegna Rousseau l'uomo moderno ha del tutto perduto a favore della propriadimensione sociale – artificiale (frutto di infelicità connotata come è dalla logica proprietaria) .

Conviene – prima di definire gli oggetti della tutela e della fruizione – fare, sinteticamente, un po' di storia in ciò aiutati dal citato libro di Passaniti.

L'Italia all'origine è Italia dei Comuni.

Basta guardare un centro storico medioevale per vederne l'armonia architettonica.

Si tratta di una concezione dell'urbe, ispirata ad un'idea di coralità, frutto della dominanza della concezione etica e religiosa del cristianesimo medievale.

Una piazza, una cattedrale, più chiese (se ci sono più confraternite), un'idea di comunità calda che si riflette nella concezione dell'abitare improntata ad una pianificazione spontanea e vivente nella quale ogni elemento si collega ad un altro.

Non emerge, a questa altezza della storia, alcuna esigenza di tutela del paesaggio poiché il territorio circostante è fuori dalle mura cittadine concepito come ambiente ingrato ed ostile o come ambiente asservito, mentre all'interno della cinta urbana regna l'ordine al quale si aspira (per salvarsi dalla selva oscura).

L'idea di tutelare il paesaggio nasce con il terribile diritto (Rodotà), ossia dalla tutela ottocentesca della proprietà liberale svincolata dall'insieme che la contiene, proprietà intesa (alla Locke) come frutto del lavoro dell'uomo e dell'individualismo e della divisione del lavoro o (alla Rousseau ; il Rousseau del Secondo discorso sull'origine ed i fondamenti della disuguaglianza fra gli uomini) come frutto di un'ambizione divorante che ha in sé una capacità distruttiva e che costituisce la radice dell'infelicità dei moderni.

Infatti è allora che si verifica un divorzio fra il diritto di trasformare (legato alla proprietà come diritto soggettivo assoluto ed incondizionato) e la natura che viene assoggettata violentemente al disordine (vitale) dell'industrialesimo.

Per lungo tempo domina la questione della fuoriuscita dal medioevo.

Si liquidano gli usi civici – interminabile partita che conosce una revisione nei tempi di oggi con idomini collettivi (legge 20 novembre 2017 n. 168) – e si approva alla fine di un lungo percorso diliberazione della proprietà individua la legge del 16 giugno 1927 n. 1766. Ordine liberale, produzione statuale del diritto, paesaggio agrario moderno, città da modernizzare, imprese manifatturiere agliesordi sono i processi che connotano la nascita dello Stato italiano nel corso dell'Ottocento e impediscono di tematizzare la questione della tutela del paesaggio che va emergendo nella sensibilità grande-borghese solo con l'emergere della coscienza dell'esistenza di una questione sociale (v'è unastoria parallela della legislazione sociale e della legislazione paesaggistico ambientale che non vatrascurata: essa è parte della lettura critica del capitalismo, vicenda che connota tutta la storia dell'uomo occidentale).

I primi problemi sono dati dalle bonifiche delle paludi e dalla lotta al degrado igienico sanitario delle grandi città formatesi per effetto della concentrazione delle attività industriali.

L'accrescimento delle città, delle officine, delle strade, delle ferrovie e delle innovazioni agricole cominciano a trasformare lo scenario italiano e fanno emergere una sensibilità per i modelli europei.

La natura si rivela nella sua bellezza, come spettacolo, estetico-romantico e come speranza per un domani legato ad una vita più conciliata.

Sono chiare le radici culturali della tutela del Paesaggio.

La critica del giudizio di I. Kant in primo luogo, il testo nel quale egli tenta la conciliazione di necessità elibertà (di mondo della natura e mondo morale): conciliazione che egli trova nel bello.

Dice Kant: «Sebbene vi sia un incommensurabile abisso tra il dominio del concetto della natura o ilsensibile, e il dominio del concetto della libertà o il soprasensibile, in modo che nessun passaggio siapossibile dal primo al secondo (mediante l'uso teoretico della ragione) quasi fossero due mondi tantodiversi che l'uno non potesse avere alcun influsso sull'altro... tuttavia il secondo [il mondo della libertà]deve avere un influsso sul primo [il mondo della necessità], cioè il concetto della libertà deve realizzare nel mondo sensibile lo scopo [il fine] posto mediante le sue leggi e la natura deve poter essere pensata in modo che la conformità alle leggi che costituiscono la sua forma possa accordarsi con la possibilità degli scopi che in esse debbono essere effettuati secondo leggi della libertà».

Nel giudizio estetico si conciliano mondo naturale e mondo morale.

In questo senso per l'uomo occidentale la bellezza è sempre la via alla vita morale.

Il giudizio estetico che è soggettivo (occorre ricordarsene quando si pretende di sindacare con consulenze i giudizi dei Sovrintendenti) lo è poiché si basa sul sentimento del bello:

Permette di ritrovare una finalità negli oggetti belli, fa ritrovare al soggetto riflessa negli oggetti belli l'esigenza di finalismo, nel senso che gli oggetti belli sembrano essere fatti al fine di suscitare emozioni estetiche, di suscitare un senso di armonia in chi li contempla, quindi danno l'impressione di avere una finalità rivolta verso chi fruisce dell'opera d'arte, chi fruisce della bellezza, cioè verso l'osservatore, il soggetto.

Il culmine del sentimento del bello – da esso distinto – perché consistente nella sua vertigine (cara aStendhal) è il sublime (Stendhal racconta così il Grand Tour: «Ero giunto a quel livello di

emozione dove si incontrano le sensazioni celesti date dalle arti ed i sentimenti appassionati. Uscendo da SantaCroce, ebbi un battito del cuore, la vita per me si era inaridita, camminavo temendo di cadere.»).

Ancora Kant: «Il sentimento estetico del sublime è un piacere o senso di esaltazione che segue a un senso didepressione delle nostre energie vitali. Il piacere del sublime è diverso da quello del bello; questo infatti produce direttamente un sentimento di esaltazione della vita; quello invece è un piacere che ha solo un'origine indiretta, giacché esso sorge dal sentimento di un momentaneo arresto delle energie vitali, seguito da una più intensa loro esaltazione». Il sublime è una bellezza che fa perdere i sensi e poi li rafforza.

Anche in Hegel troviamo radici ideologiche della giurisprudenza e della legislazione a tutela del paesaggio e dei beni culturali.

Nei lineamenti della Filosofia del diritto (1821) si trova la seguente frase: "I monumenti pubblici sono proprietà nazionale, vale a dire più propriamente, come avviene delleopere d'arte quando sono utilizzate, così anche i monumenti pubblici, finché sono abitati dall'animadella memoria e dell'onore, hanno il valore di fini viventi ed autonomi. Una volta abbandonati da quest'anima essi divengono... possessi privati adespoti ed accidentali, come ad es. le opere d'arte greche in Turchia".

Altro fondamentale passaggio (ricordato da Settis) per la nascita della sensibilità borghese di tutela del bello è Ruskin (ricorda Passaniti anche il Ruskin del libro del 1862 Cominciando dagli ultimi Unto this Last, è un libro composto da quattro saggi di argomento economico precedentemente pubblicatisu una rivista ; in questo libro Ruskin critica la visione della natura umana tipica degli economisti, che riduce ogni movente all'avarizia, sostenendo che in realtà la volontà è piuttosto mossa dagli affetti).

Tra le frasi di Ruskin che hanno fatto la storia della tutela del paesaggio v'è quella ricordata da Robert deLa Sizeranne in Ruskin et la religion de la beauté (1867): "il paesaggio è il volto amato della Patria."

Il ritorno alla natura e la tutela dei monumenti come memoria appaiono legati nella costruzione di un'identità nazionale.

Il ritorno alla natura è poi antidoto agli eccessi della società industriale.

Cultura, natura intrisa di bellezza, tutela della salute ed uso corretto del territorio sono le matrici da cuisi diparte il più appassionante capitolo della storia del diritto amministrativo europeo.

In Italia l'esordio è tenuto a battesimo dal Consiglio di Stato. Si tratta della storia della pineta di Ravenna.

Una storia fondativa – come quella del convegno di Capri – ma anteriore, essa va ricordata. E' storialegata al nome di Luigi Rava, ministro dell'Agricoltura nel 1905 promotore della legge di salvataggio della pineta di Ravenna 16 luglio 1905 n. 411.

Tutelata e conservata come argine all'aria malsana delle paludi che circondavano la città (infestata ancor oggi da zanzare notevoli) la pineta fu fino al 1836 di proprietà di corporazioni religiose.

Venne poi concessa in enfiteusi perpetua alle Canoniche Lateranensi di San Pietro in Vincoli e di San Lorenzo fuori le mura di Roma.

Il 4 settembre 1906 fu venduta ad un privato. Il Governo italiano impugnò la vendita la causa fu transatta ed il bene trasferito al Comune di Ravenna.

L'amministrazione comunale non si preoccupò affatto della salute della pineta ma iniziò una serie di atti di alienazione che misero a rischio i vincoli forestali con progetti di disboscamento.

Intervenne il Consiglio di Stato con la storica sentenza 22 dicembre 1881 che mantenne il vincolo forestale e respinse le ragioni dell'amministrazione comunale.

Rava con la legge del 1905 dichiarò inalienabili i relitti marittimi posti nella Provincia di Ravenna,pervenuti al demanio dello Stato in forza dell'atto di transazione 30 giungo 1904 fra il demanio e le signore Pergami Belluzzi.

Stabilì un vincolo di destinazione finalizzato al rimboschimento. Una leggeprovvedimento diremmo oggi, ma quanto coraggiosa.

La legge contiene un riferimento ad un concreto contratto e i cognomi delle parti.

La pineta era stata tutelata dai Brevi di Papa Sisto V del 1588 e del 1590 e dall'editto del delegatoapostolico Cesare Nembrini Pironi del 1816 che tutelava la pineta "per la salubrità dell'aria che conserva nel suolo ravennate."

La pubblica igiene come matrice della legislazione di protezione paesaggistica.

Il diritto alla salute è un grande motore di queste vicende ci dice la storia, alla fine però la pineta viene conservata anche per la sua insigne bellezza dice uno dei giuristi ambientalisti dell'epoca il Falcone.

Altra figura chiave della storia della tutela è Giovanni Rosadi al quale si deve la legge 20 giugno 1909 n. 364 riguardante le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico.

Una legge che lasciava scoperte le bellezze naturali, specie quelle che non fossero connesse con la storia della cultura.

Si trattava di un passaggio difficile per la costituzione economica dello Stato liberale. Mariano d'Ameliosostenne che la legge del 1909 fosse applicabile a ville, giardini e parchi ove di interesse culturale o anche contemplati da citazioni letterarie.

Ma erano fuori le bellezze spontanee delle contrade, pur quando davano luogo a quadri di grande – vertiginosa – bellezza.

Il vuoto di tutela venne colmato dalla legge Croce (legge 11 giugno 1922 n. 778) in tema di tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico.

Cambiava la prospettiva.

Sempre si menzionavano anche gli interessi culturali ma il paesaggio veniva fatto oggetto di una considerazione autonoma.

Alla legge lavorò una Commissione presieduta da Giovanni Rosadi di cui faceva parte Luigi Parpagliolo.

Nasce il vincolo come dichiarazione di interesse pubblico e la tutela si declinanell'autorizzazione alla trasformazione.

La legge – disse U. Ojetti – "sembra più un sospiro che una minaccia" (per l'assenza di vere sanzioni) ma fu un salto in avanti enorme nel tutelare la bellezza come eccezione alla logica proprietaria ed industriale.

Nel frattempo nasceva – all'ombra delle fanciulle in fiore – il turismo grande borghese e si individuavauna ragione economica alla tutela della bellezza naturale (occorre pensare che Benedetto Croce non fosse per nulla insensibile alle ragioni dell'industria turistica).

Poi abbiamo la legge Bottai n. 1497 del 1939 (e la gemella legge n. 1089 del 1039 di Tutela delle cose di interesse artistico e storico).

Sono complesse le ragioni di continuità –discontinuità fra i due corpi normativi.

I quadri di insieme sono il fulcro della nuova disciplina che aveva avuto il suo antecedente nella volontà del regime di bloccare la speculazione edilizia ad Ischia.

La legge Croce era giudicata provvida ma insufficiente, specie nel tutelare le bellezze di insieme (i c.d. quadri naturali). L'obiettivo – enunciato nel convegno dei soprintendenti alla presenza del Duce – era "il nostro Paese è il più bello del mondo, tale deve rimanere ad ogni costo" (Passaniti op. ult. cit. pag. 70).

Ancora orgoglio nazionale e tutela dei beni culturali legati insieme nella politica del regime certo anche a fini propagandistici ma con senso di innovazione istituzionale che si è rivelato non caduco.

Il diritto di proprietà è subordinato all'interesse pubblico e un grande interesse pubblico è quello di mantenere il volto dell'Italia.

Nasce il concetto di bellezza d'insieme ma esso non è disgiunto dalla considerazione delle ragioni dello sviluppo turistico (allora evidente nella disciplina delle stazioni di cura, soggiorno e turismo).

Il paesaggio si autonomizza dalla tutela dei beni culturali (pur essendo anche esso spesso il frutto dell'opera dell'uomo) ma non si separa da detta tutela.

Diritto politica ed urbanistica si legano insieme e si delineano – sul piano ideativo – sin da allora i pianipaesistici come strumento per la gestione dinamica delle bellezze di insieme. Gestione dinamica aperta alle esigenze del mondo produttivo.

I beni paesaggistici singoli oggetto di tutela conservativa, le bellezze di insieme di tutela dinamica, consegnata al piano paesistico (di competenza ministeriale).

Concezioni olistiche dell'uso del territorio, non certo casualmente nascono in un'atmosfera totalitaria, producendo tuttavia anche un effetto di modernizzazione economica ed istituzionale.

Leonardo Severi, poi Presidente del Consiglio di Stato nel 1951, "uomo di Giovanni Gentile" (così nel profilo biografico contenuto nel volume i Presidenti del Consiglio di Stato), insieme a Gustavo Giovannoni, collaborò alla redazione delle riforme di Bottai.

Basta rileggere il suo discorso di insediamento come Presidente del Consiglio di Stato per coglierne lo spirito di servizio e la indipendenza di giudizio e la concezione moderna dell'amministrazione (in vista dell'attuazione della riforma regionale).

Certamente nasce allora la premessa della scissione non ricomposta che attraverserà anche la storia della Repubblica democratica, quella fra tutela paesaggistica (alta) e disciplina urbanistica (bassa) che cercasempre strumenti di raccordo e ricomposizione senza trovarli, come due amanti separati da una guerra(quella fra mondo estetico e mondo economico).

2. La Costituzione nel suo testo originario e la riforma del Titolo V

Dopo le leggi Bottai abbiamo l'art. 9 della Costituzione.

Va ricordato, alla luce del dibattito all'Assemblea Costituente, che l'art. 9 Cost. fu introdotto come contrappeso ai pericoli di una gestione localistica del territorio.

In particolare il promotore della norma fu Concetto Marchesi, il testo finale fu il frutto di una mediazione con gli autonomisti.

In particolare con Lussu, autore dell'emendamento approvato in Assemblea il 30 aprile del 1947.

I problemi discussi furono l'oggetto della tutela, la sua estensione territoriale, i suoi effetti sulla proprietà (tema classico ottocentesco) le funzioni dello Stato rispetto alle regioni.

L'idea costituente si sviluppò passando dal riferimento ai monumenti, a quello al patrimonio storico artistico ed al paesaggio.

Si discusse se fare riferimento al territorio (a qualsiasi parte del territorio della Repubblica) ed ai privati(a chiunque appartengano) fin alla dizione che dava per implicita l'estensione territoriale e giuridica della protezione, indifferente al regime proprietario pubblico o privato sempre però mantenendo centralità al ruolo dello Stato (implicito nel riferimento alla Nazione).

Tupini e Clerici furono contrari a quella che S. Cassese ha chiamato la costituzionalizzazione della legge Bottai.

Clerici sostenne che sarebbero bastate le leggi speciali perché si trattava di una questione di diritto amministrativo e non di diritto costituzionale.

Fra le voci contrarie anche l'On. Micheli sostenne che sarebbe stata più efficiente la tutela locale, perché spesso lo Stato non ha i mezzi per assicurare la tutela.

La posizione suscitò la reazione di Marchesi preoccupato di mantenere la centralità della tutela statale contro la temuta invadenza dei poteri regionali.

Si arrivò quindi a mantenere la diretta tutela unitaria del più eccelso patrimonio della Nazione.

La riforma del Titolo V – dai contenuti che si danno per noti – è intervenuta su questo nodo, ma nonha spostato – sostanzialmente – la centralità della tutela dei beni culturali e del paesaggio in capo allo Stato (essendo tale riforma incentrata sul binomio tutela / valorizzazione mentre la fruizione è termine che connetterei alla disciplina urbanistica essendo più generalmente fruizione del territorio).

Ha indotto una interpretazione meno differenziata della tutela paesaggistica e di quella ambientale (specie in conseguenza della menzione parallela ma equiordinata di beni culturali e beni ambientali); ciò specialmente nella giurisprudenza costituzionale (che ha enucleato dal paesaggio la nozione diambiente), meno in quella amministrativa, ed ha fatto distinguere fra tutela ambientale spettante allo Stato e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali spettante alle regioni.

La giurisprudenza costituzionale, pur negando sempre l'assimilabilità dell'interesse paesaggistico con l'interesse urbanistico (fra le molte Corte Cost. n. 56 del 1968, n. 141 del 1972, n.359 del 1985, n. 327 del 1990, n. 417 del 1995, n. 378 del 2000) ha variamente affermato che la tutela del paesaggio va intesa nel senso lato della tutela ecologica (Corte Cost. n. 430 del 1990) e della conservazione dell'ambiente (Corte Cost. n. 391 del 1989) che essa è basata primariamente sugli interessi ecologici e quindi sulla difesa dl ambiente come bene unitario, pur se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana (Corte Cost. n. 1029 del 1988) e che l'art. 9 Cost. tutela il paesaggio –ambiente come espressione di principio fondamentale dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana (Corte Cost. sent. 85 del 1988 e 378 del 2000); per la Corte Costituzionale l'ordinamento giuridico impone una tutela del paesaggio improntata ad integrità e globalità in quanto implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico culturale del paesaggio, sancito dall'art. 9 Cost. ed assunto come valore primario come tale (Corte Cost. n. 417 del 1995; analogamente Corte Cost. n. 151 del 1986, n. 67 del 1992, n. 269 del 1993 e n. 46 del 1995). Il paesaggio è forma del territorio e dell'ambiente, diviene tutto in questa chiave, un tutto comprensivo di ciò che è della natura e ciò che è dell'uomo (ammesso che oggi i due piani siano distinguibili nell'Antropocene).

Sembra quasi chiedersi da parte del giudice delle leggi, una lettura della pianificazione volta, nel dinamismo che la caratterizza, a cogliere le tracce della bellezza, per conservarle quando bellezza individua e tenerne conto quando bellezza d'insieme proporzionando gli interventi alla compatibilità fra innovazione e conservazione, sviluppo e mantenimento della tradizione identitaria.

Il paesaggio è la valenza culturale del rapporto uomo- ambiente (Merusi) o la forma dell'ambiente, visibile ma inscindibile dal non visibile (Predieri).

Da questo punto di vista nel codice del paesaggio si trova l'art. 131 che recita:

> Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.
> Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.
> Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici (norma dichiarata incostituzionale con sentenza Corte Cost. n. 226 del 2009 nella parte in cui include le Provinceautonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potesta' legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione).
> La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ovenecessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.
> La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.
> Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio dipubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

A seguito della riforma del titolo quinto sorge la tematica dell'individuazione dei soggetti e degli oggetti di disciplina costituzionale, paesaggio, ambiente, territorio, nonché di beni culturali paesaggistici ed beni ambientali, questioni rilevanti a vari fini, ad es. di individuazione della

competenza a legiferare, se statale o regionale, e delle procedure amministrative da seguire per la tutela e la valorizzazione.

Il problema è stato definito come vero e proprio rebus logico-normativo. Complicato anche dall'intervento delle fonti sovranazionali.

La Convezione europea sul paesaggio, resa esecutiva in Italia con la legge n. 14 del 2006, all'art. 1 contiene una definizione di paesaggio e delle azioni pubbliche ad esso relative.

> "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni;
> "Politica del paesaggio" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifichefinalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio;
> "Obiettivo di qualità paesaggistica" designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita;
> "Salvaguardia dei paesaggi" indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli
> "Gestione dei paesaggi" indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;
> "Pianificazione dei paesaggi" indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

Vediamo qui comparire lo sviluppo sostenibile come elemento qualificante le politiche paesaggistiche tanto che la politica novecentesca di tutela del paesaggio può dirsi improntata alla tutela prima statica e poi dinamica della bellezza, mentre la politica di questo secolo è già intrecciata e sempre più lo sarà con la questione ambientale e dello sviluppo sostenibile.

L'ambiente è nozione composita, plurisensa, polivalente, eterogenea, tale da comprendere differenti problematiche in relazione alle diverse matrici ambientali ed alle politiche del momento; è nozione quindi che impone una politica di tutela che non è ricavabile se non a posteriori come frutto di complesse ponderazioni date dal combinarsi di apporti tecnico scientifici ed apporti politici.

L'ambiente è una nozione giuridica aperta al contributo delle scienze ecologiche che evolvono con le tecniche di governo delle emergenze ambientali delineando sempre nuovi orizzonti e ridefinendo i modi di produrre nel tecnocapitalismo consapevole dei limiti ambientali del modo di produzione.

L'ambiente è un orizzonte del modo di produzione che incide sul paesaggio come insieme dei luoghi connotanti la nostra identità.

La giurisprudenza amministrativa consapevole di queste evoluzioni ha mantenuto rispetto alla tutela paesaggistica una posizione "originalistica", fedele alla primazia della tutela del paesaggio, tendenzialmente contraria alla bilanciabilità del paesaggio con altri interessi pubblici, volta a salvaguardare il ruolo che i Costituenti vollero assegnare alle Soprintendenze.

Per il Consiglio di Stato la tutela del paesaggio non può essere subordinata ad altri interessi. Questo è quanto emerge per esempio dalla sentenza n.3652/2015 del Consiglio di Stato che ribadisce con forza il rispetto dell'art. 9 della Costituzione Italiana, uno degli articoli fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

La sentenza ha interdetto la realizzazione di un elettrodotto ad altissima tensione (380 KW) di circa 39 chilometri con sostegni dell'altezza di 61 metri, previsto da Terna S.p.A, tra Udine e Redipuglia.

Nei confronti di quest'opera, che avrebbe compromesso l'area golenale del fiume Torre (Udine), nonostante il parere contrario della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici del Friuli Venezia Giulia, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto col Ministro per i Beni e le Attività Culturali, si era espresso per la compatibilità del progetto in nome del primario interesse pubblico della realizzazione.

Il Consiglio di Stato ha però riformato le sentenze del Tar ed ha accolto i ricorsi di associazioni, imprese e privati, ribadendo fortemente l'assoluta importanza della tutela del paesaggio, che essendo un bene comune fondamentale, non può sottostare a nessun altro interesse, tanto meno a quelli meramente economici.

Di notevole risalto è la reprimenda nei confronti del comportamento del Mibac (Ministro per i Beni e le Attività Culturali), che, secondo i magistrati, deve occuparsi di "curare l'interesse paesaggistico" senza operare valutazioni di "interessi pubblici di altra natura". La sentenza ritaglia un ruolo tecnico al Mibac e non esclude, a bene vedere la bilanciabilità, ma sembra rimettere lo scioglimento di eventuali contrasti a successivi passaggi di legalità procedurale (che ad es. vedano il coinvolgimento del CDM).

Alla funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione della tutela paesaggistica determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione: tale attenuazione, nella traduzione provvedimentale, condurrebbe illegittimamente, e paradossalmente, a dare minor

tutela, malgrado l'intensità del valore paesaggistico del bene, quanto più intenso e forte sia o possa essere l'interesse pubblico alla trasformazione del territorio. Il parere del MIBAC in ordine alla compatibilità paesaggistica non può che essere un atto strettamente espressivo di discrezionalità tecnica, dove – similmente al parere dell'art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – l'intervento progettato va messo in relazione con i valori protetti ai fini della valutazione tecnica della compatibilità fra l'intervento medesimo e il tutelato interesse pubblico paesaggistico: valutazione che è istituzionalmente finalizzata a evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del preesistente valore protetto.

Questa regola essenziale di tecnicità e di concretezza, per cui il giudizio di compatibilità dev'essere tecnico e proprio del caso concreto, applica il principio fondamentale dell'art. 9 Cost. il quale fa eccezione a regole di semplificazione a effetti sostanziali altrimenti praticabili. La norma costituzionalizza e al massimo rango la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione – e questo richiede, a opera dell'Amministrazione appositamente preposta, che si esprimano valutazioni tecnico- professionali e non già comparative di interessi, quand'anche pubblici e da altre amministrazioni stimabili di particolare importanza.

3. L'attuazione costituzionale fra speculazione e ricomposizione

Nell'attuazione costituzionale della tutela del paesaggio poi è emersa come problematica la questione del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica.

Troppo note sono le vicende della speculazione edilizia legata allo sviluppo economico del Paese ed all'alibi della ricostruzione (ora avremo l'alibi del Green Deal?), il ritardo nell'adozione dei piani regolatori comunali, la disciplina delle zone bianche ed il ritardo nell'adozione dei piani paesistici con scempi vari denunciati da Aldo Natoli (il sacco di Roma) ed Antonio Cederna fondatore di Italia nostra (Vandali in casa).

Tutto poi precipita nella legge Galasso che blocca con vincoli *ex lege* – forse tardivamente ed anche eccessivamente – le modificazioni di un paesaggio italiano in dissolvenza.

Il Consiglio di Stato ha elaborato la teorica della legittimazione ad agire delle associazioni e degli enti esponenziali avverso atti amministrativi lesivi di interessi paesaggistico ambientali al fine di costruire e ricucire dal basso una tutela ex art. 9 Cost. slabbrata dal divorzio fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica.

Torna in questa deriva del contenzioso giuridico amministrativo ad imporsi inevitabilmente una letturadel paesaggio che, pur ricomprendo l'ambiente, ai sensi dell'art. 9 Cost. non tutela la natura in sé e per sé non essendo oggetto di tutela paesaggistica una pianta rara o la tutela della biodiversità.

La febbre del cemento denunciata da Italo Calvino (La speculazione edilizia) è il risvolto più evidentedi una avidità speculativa che non può essere fronteggiata solo dalla disciplina vincolistica, occorrendouna pianificazione più saggia e sistematica ed una più lungimirante programmazione delle attività edilizie e di sviluppo urbano.

La proposta di Fiorentino Sullo volta a legare programmazione economica e pianificazione urbanistica si accompagna alle riflessioni dottrinali è del 1963 la monografia di Predieri Pianificazione e Costituzione che legge questi temi in chiave evolutiva per evitare quella che Aldo Moro chiamerà l'irrazionalità e disumanità dello sviluppo delle nostre città.

Si arriva così alla legge ponte del 1967 (legge n. 765 del 1967) vero e proprio spartiacque delladisciplina edilizia, che recupera il divario fra l'urbanistica rimasta sulla carta e la realtà di uno sviluppo incontrollato delle città.

Il d.m. n. 1444 del 1968 è un altro pilastro volto a colmare le inattuazioni della legge urbanistica ragione delle speculazioni che hanno stravolto il volto amato del nostro Paese. L'adozione dei piani paesistici regionali avviata dalla legge Galasso colma gradatamente quel divario fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica che ha costituito – insieme agli interventi condonistici – la ferita storica su cui si sono innestati i cattivi usi del nostro territorio.

4. La recente riforma della Costituzione in materia di ambiente: alcune domande scomode

E siamo alla recente riforma costituzionale.

La riforma recente grava da una crescente consapevolezza del tema dei limiti allo sviluppo del capitalismo.

C'è un insieme di minacce che gravano sull'umanità e mettono in pericolo la sua sopravvivenza.

Il cambiamento climatico, l'innalzamento del livello dei mari, la distruzione della biodiversità, gli inquinamenti industriali, i processi di riduzione dei bacini idrici, la desertificazione, la

deforestazione sono elementi di questo processo che, alla sua fine, potrebbe travolgere la stessa vita della nostra specie sul pianeta.

Agli intellettuali consapevoli tocca la parte di Tiresia.

Peraltro la questione dei limiti allo sviluppo era stata focalizzata già da Aurelio Peccei e dal Club di Roma a metà del secolo scorso.

Siamo di fronte a sessanta anni di inerzie.

E la guerra del gas prossima ventura (il gas essendo la fonte energetica necessaria per uscire dal mondo delle energie fossili principali imputate del climate change) dimostra che ora che si vanno creando i presupposti del cambiamento la storia – con i suoi duri conflitti – si rimette non casualmente in movimento (per frenare pacifici processi evolutivi).

Ai giuristi tocca ora la progettazione di principi, regole e procedure che consentano di adottare decisioni in grado di farci mutare la rotta.

Fra queste decisioni vi sono le riscritture delle Costituzioni novecentesche, mediante procedure di revisione costituzionale.

È quello che viene menzionato come green constitutionalism.

Le Costituzioni come Grundnormen sulle quali puntare per imporre limiti e vincoli a quelli che Luigi Ferrajoli chiama i “poteri selvaggi” degli Stati sovrani e dei mercati globali.

Ciò naturalmente è solo una risposta transitoria. Un problemaglobale richiede una risposta globale.

Uno Stato mondiale, magari improntato a principi di giustizia ecologica.

Un nuovo Leviatano che rischia di essere neo-totalitario, soffocando le diversità che sono state prodotte dai travagli del Novecento.

La prospettiva kantiana dello Stato mondiale è tuttavia lontanissima, occuparsene non ha alcun senso, mentre sono aperte le danze sul baratro.

Dobbiamo riflettere – incalzati oggi dalla guerra – sempre più a partire dal mondo come è e non dall’idea di mondo che vorremmo che fosse.

Resta acquisita, sul piano puramente filosofico, la prospettiva di una rifondazione dei rapporti mondiali fra economia, diritto e politica, come necessità storica che si manifesterà certamente (speriamo senza eccessivi travagli).

Nel frattempo disponendo solo degli Stati nazionali come comunità politiche dobbiamo, nel lavoro culturale, seguire la loro rifondazione costituzionale con spirito critico (evitando gli autoinganni del pensiero politicamente corretto vera e propria grande malattia della cultura occidentale che stende una cappa di conformismo sul mondo ed ostacola la libertà di manifestazione del pensiero aggravando le ragioni della crisi, esponendoci agli effetti non calcolati o non voluti di scelte apparentemente da tutti esaltate come manifestazioni di un nuovo spirito di giustizia e per questo motivo non costruite convenientemente).

La legge costituzionale n. 1 del 2022, approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti, interviene sugli articoli 9 e 41 della Costituzione per introdurre la tutela dell'ambiente nelle loro previsioni.

Il testo introduce un nuovo comma all'articolo 9 della Costituzione, al fine di riconoscere – nell'ambito dei principi fondamentali enunciati nella Costituzione – il principio di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, richiamato dal secondo comma dell'art. 9 Cost. si attribuisce alla Repubblica anche la tutela di tali aspetti.

Viene inoltre inserito un principio di tutela degli animali, attraverso la previsione di una riserva di legge statale che ne disciplini le forme e i modi.

È al contempo oggetto di modifica l'articolo 41 della Costituzione in materia di esercizio dell'iniziativa economica. In primo luogo, si interviene sul secondo comma stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. La seconda modifica investe, a sua volta, il terzo comma dell'articolo 41, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

Il testo reca infine una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali, come introdotto dal progetto di legge costituzionale, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'introduzione della clausola ambientale in materia di principi fondamentali può essere vista come semplice recezione degli approdi della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente.

In Costituzione come è noto vi era già la menzione della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" prevista dall'articolo 117, secondo comma della Costituzione – introdotto con

la riforma del Titolo V approvata nel 2001 – nella parte in cui enumera le materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

Ci siamo già soffermati su questo.

Ora però l'ambiente – citato nell'art. 9 Cost. – e la sua tutela diviene un principio fondamentale equiordinato al paesaggio.

Si potrebbe dire *nihil sub sole novi*.

La Corte ha 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" (donde "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), era intervenuta altresì la riforma del Titolo V,modificativa dell'articolo 117, secondo comma della Costituzione. In tale ambito è stata introdotta laprevisione della "tutela" dell'ambiente e dell'ecosistema, tra le materie riservate alla potestà legislativaesclusiva dello Stato (con attribuzione invece della "valorizzazione" dei beni ambientali alla potestà concorrente delle Regioni).

La Corte ha avuto modo di ribadire in proposito (con la sentenza n. 407 del 2002) come "l'evoluzionelegislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabilecome sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con

altri interessi e competenze". Donde "una configurazionedell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta dimateria 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale".

L'ambiente come valore costituzionalmente protetto (e come entità organica complessa: sentenza n. 378 del 2007) fuoriesce da una visuale esclusivamente 'antropocentrica'. Nella formulazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), ambiente ed ecosistema non si risolvono in un'endiadi, in quanto, "col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé" (sentenza n. 12 del 2009).

Ma gli approdi della giurisprudenza costituzionale sono volti a guardare alla nozione di paesaggio in termini evolutivi e dinamici estendendone le valenze agli ecosistemi alla natura, alle matrici ambientali suscettibili di degrado, a sottolineare la trasversalità della tutela ambientale (come quella della concorrenza), a enucleare un concetto di ambiente come valore, a superare visioni meramente antropocentriche del bene ambiente.

Tutti gli interventi della Corte, riguardano in verità dei casi nei quali non si ponevano conflitti – nemmeno potenziali – fra valori paesaggistici e valori ambientali.

Si inquadrano in un'ottica di conciliata convergenza di ambiente e paesaggio.

Tuttavia la recezione costituzionale dell'ambiente fra i principi fondamentali non è solo meramente ricognitiva degli approdi della giurisprudenza costituzionale formatasi in materia di Titolo V ma sottende una scelta di carattere valoriale e sostanziale (volta dire che la natura – ma cosa si intende per natura sarà tutto da stabilire nella legislazione ambientale che ha carattere sempre più tecnico – è valore da tutelare, anche quando riguardi beni privi di bellezza, al pari di ciò che è il prodotto umano della cura della natura che chiamiamo paesaggio concetto formatosi durante il romanticismo e che può farsi risalire all'estetica Kantiana del sublime).

In realtà proprio la transizione ecologica sul piano energetico (questione drammatica all'origine di conflitti internazionali che si stanno svolgendo sotto i nostri occhi) è incentrata sullo sviluppo delle energie rinnovabili mediante progetti di impianti – volti a invertire le tendenze di evoluzione del clima connesse all'uso dei fossili – ben suscettibili di incidere su zone di interesse culturale e paesaggistico.

In questa chiave ambiente e paesaggio sono valori tutt'altro che conciliati. E tale mancata conciliazione emerge sempre nei giudizi amministrativi.

Spetterà alla giurisprudenza – dei Tar e del Consiglio di Stato – conciliare i valori paesaggistici e quelli ambientali, dopo le previste valutazioni ambientali dell'Amministrazione su impianti di produzione energetica a tecnologia eolica o fotovoltaica.

La tecnica sarà il bilanciamento dei valori.

L'equiordinazione costituzionale di ambiente e paesaggio consente –nelle attività di bilanciamento fra valori – un indubbio *favor* per le attività industriali green, eliminando ogni prospettiva di sovraordinazione sul piano valoriale delle tutele paesaggistiche su quelle ambientali (la fine della prospettiva di Dostoevskij per cui "solo la bellezza ci può salvare").

Si spera che questo non conduca a nuove ondate speculative ed a scempi del territorio magari consumati in nome dell'ambiente in conseguenza della regressione – ben possibile in concreto – degli alti livelli di tutela paesaggistica raggiunti storicamente dall'Italia in conseguenza di una tradizione storica ben nota (sempre al centro delle riflessioni di Salvatore Settis).

L'ambiente può essere anche solo un'etichetta (il fenomeno del c.d. *greenwashing*) di cui ci si fregia talvolta nel promuovere iniziative industriali all'insegna del politicamente corretto.

Ma con questa avvertenza non resterà che operare in concreto, esaminando i bilanciamenti amministrativi operati progetto per progetto.

Al giudice amministrativo viene consegnata così una grande responsabilità da condursi alla luce del principio di proporzionalità e individuando un nucleo duro – dipendente dalle caratteristiche del singolo caso – di inviolabilità dell'interesse paesaggistico (da tempo l'amico Enrico Scoditti riflette sull'indegradabilità all'interno della figura giuridica dell'interesse legittimo ove siano in giuoco valori costituzionali primari).

Viene poi in questione anche la vicenda dei diritti delle generazioni future.

Si tratta di quella che viene chiamata "posterity provision" intendendosi per essa la previsione, nel testo costituzionale, di un vincolo al Legislatore di tipo sostanziale o procedurale, che imponga in ogni decisione, di tener conto dei diritti delle generazioni future.

Il Legislatore, nel caso di vincolo sostanziale, dovrà evitare danni alle risorse naturali decisive per provvedere sul piano fisico e biologico ai bisogni delle future generazioni.

Le leggi di incentivazione economica sono potenzialmente scrutinabili alla luce dei diritti delle nuove generazioni conquistando una nuova centralità al potere giudiziario (peraltro in una fase in cui la politica diffida di esso e spinge per riforme che ne riducano gli spazi di autonomia talvolta mal utilizzata) e preconizzando nuove inedite rimessioni al giudice delle leggi (che diverrà anche il giudice della giustizia intergenerazionale).

Un vincolo procedurale, del tipo necessità di referendum consultivi o di un controllo

preventivo di costituzionalità o di particolati quorum nei procedimenti approvativi delle leggi incidenti sui diritti delle nuove generazioni, non è stata la via prescelta dalla riforma costituzionale di cui alla legge cost. n. 1 del 2022 .

Ne potrebbe risultare un mutamento degli equilibri della divisione dei poteri nel Paese.

Il punto critico è segnalato in letteratura (ex plurimis Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations di Kristian Skagen Ekeli in Ratio Juris. Vol. 20 No. 3 September 2007 (378–401)) con considerazioni ben argomentate e valide anche per riflettere sulle scelte appenafatte in Italia con la riforma costituzionale in esame Le Corti costituzionali ed amministrative stanno per trasformarsi in guardiani delle generazioni future.

La cosa ha implicazioni sistematiche di notevole spessore. I giudici divengono guardiani della posterità?

È desiderabile questo?

Ciò implica che ogni decisione pubblica suscettibile di incidere sulle risorse naturali non rinnovabili con effetti sulle generazioni future dovrà essere accompagnata da studi tecnologici ed ambientali.

Ciò può senz'altro indurre decisioni più attente e lungimiranti.

Ma può anche innescare contenziosi inediti in un Paese già diviso e conflittuale.

In sostanza le minoranze d'ora in poi avranno un potere di veto ambientale sulle politiche economiche delle maggioranze basato sulla clausola costituzionale ambientale e sulla supremazia della Costituzione sulle leggi ordinarie.

Non potrebbe questo essere un limite non ben calcolato o un eventuale futuro ostacolo alle politiche economiche dirette alla ripresa del Paese?

Lo scopo della norma costituzionale è ben chiaro e del tutto condivisibile: avere acqua aria suolo più puliti, contrastare il cambiamento climatico con strumenti tecnologici adeguati di

riconversione del capitalismo, introdurre un ciclo virtuoso del riciclo dei rifiuti chiamato economia circolare.

Ma attenzione le strade dell'inferno sono lastricate di buone intenzioni: speriamo che le future magnifiche sorti e progressive del legislatore della revisione costituzionale non si arenino tristemente nell'esplosione dei conflitti giudiziari (mentre già si profilano conflitti bellici).

Il pensiero irenico produce danni come ogni politica puramente simbolica.

Una terza implicazione riguarda l'art. 41 Cost. che introduce ambiente e salute come limiti dell'attività di impresa e finalità atte ad orientare le future leggi di conformazione delle attività di impresa.

Anche qui si consegnano alla giurisdizione poteri conformativi in via diretta (ove vi sia da interpretare un assetto di regole già date) e si consegna al Legislatore il compito di enucleare l'impresa del futuro che o sarà impresa ambientalmente compatibile o non sarà. Se il legislatore saprà indirizzare il sistema economico in modo opportuno e condiviso avremo fatto un salto effettivo di qualità ma altrimenti anche per questo verso dovremo attenderci un incremento del contenzioso amministrativo e civilistico in forme inedite sul grado di rispetto – da parte delle singole imprese – delle disposizioni ambientali.

In attesa della sfera pubblica sovranazionale ambientale prossima ventura (quella che Ferrajoli chiama Costituzione della Terra) ci tocca gestire saggiamente a livello nazionale la transizione ecologica, se lo faremo, avremo prefigurato il futuro.

L'articolo riproduce il testo dell'intervento al convegno di Capri 30-31 maggio 2022 "Il paesaggio: nozioni, trasformazioni, tutele".