



**Il ruolo delle politiche  
legislative e fiscali per la  
corretta fruizione del  
“paesaggio”**

Prof.ssa Chiara Fontana  
Dip. Giurisprudenza  
Università degli Studi di Napoli “Federico II”

## Le prime fonti normative



- La prima legge italiana in materia di paesaggio è la L.16 luglio 1905, n. 411, in materia di conservazione della pineta di Ravenna, cioè di una “bellezza naturale” ricordata da Boccaccio nella novella di Nastagio degli Onesti e raffigurata dalla scuola di Botticelli.
- Un quindicennio dopo, venne, inoltre, emanata la L. 11 giugno 1922, n. 778, voluta dall’allora ministro della cultura Benedetto Croce, che identifica l’oggetto della tutela nelle “bellezze panoramiche considerate come quadri”.



- Giova, inoltre, citare la L. 29 giugno 1939, n. 1497 (“Protezione delle bellezze naturali”), rimasta in vigore per sessanta anni, in cui sono stati previsti importanti strumenti di protezione, quali, il vincolo e l’autorizzazione, al pari di quanto disposto nella L. 1° giugno 1939, n. 1089 (“Tutela delle cose di interesse artistico e storico”).
- E’ solo con l’entrata in vigore della Costituzione che la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione assurge a principio fondamentale dell’ordinamento italiano.

## L'art. 9 Cost.



- La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. **Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.**
- Si tratta di un articolo assolutamente originale, in quanto non trova riscontro in altre Carte Costituzionali.
- E' evidente, in esso, la lungimiranza e la capacità dei padri costituenti di individuare valori e diritti che solo molti anni dopo hanno manifestato appieno la loro importanza.
- Infatti, ancora oggi il suo contenuto risulta attuale e vivo e suscita dibattito...

# Il quadro normativo

- Il primo comma riguarda le “**attività culturali**”, mentre il secondo comma protegge il “**patrimonio culturale**”.
- Queste due disposizioni introducono un valore etico-culturale tra i primi valori della Costituzione.
- Nei primi anni successivi all’emanazione della Costituzione, tale articolo veniva considerato in modo essenzialmente statico- conservativo; col trascorrere del tempo si è passati, invece, ad una concezione della tutela dei beni culturali orientata verso il loro **sviluppo** e la loro **valorizzazione**, attribuendo ad essi un ruolo di **strumento di crescita della società**.
- La promozione e la tutela viene affidata, non solo, allo Stato ma anche a Regioni, Province, Comuni ed altri enti autonomi.
- Infatti, i compiti di promozione culturale indicati nell’art. 9., si devono conciliare con quanto previsto all’art. 33 Cost., secondo cui, “l’arte e la scienza sono libere e libero è il loro insegnamento”.





- Al fine della **tutela del paesaggio e dei beni culturali ed ambientali**, i compiti di tutela da parte dello Stato hanno una portata più ampia di **copertura e promozione**, rispetto a una concezione essenzialmente difensiva dei beni paesaggistici, culturali e ambientali.
- In particolare, per quanto riguarda il paesaggio, la tutela dello stesso consiste nella **«regolazione cosciente degli interventi»**, nella **«direzione della costruzione del paesaggio, nella scelta fra i diversi interessi e le diverse possibilità di uso e di destinazione»** (PREDIERI) e riguarda anche il territorio e l'ambiente.



- Il Costituente aveva elaborato il testo dell'Art.9 tenendo conto di una realtà ancora non investita del problema ambientale.
- Non c'era consapevolezza dell'irriproducibilità delle risorse ambientali e dell'impatto distruttivo che le attività umane possono causare.
- Oggi si avverte, invece, la necessità di vincolare a livello costituzionale, tra i principi fondamentali , la tutela dell'ecosistema, di creare una **“cultura del valore ambiente”**, e di **favorire l'impegno per le nuove generazioni per creare una società sostenibile.**
- Sarebbe, inoltre, opportuno considerare unitariamente il bene ambientale, comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali, di introdurre nella Costituzione il concetto di “ecosistema”, la protezione delle biodiversità ed il rispetto degli animali.

# La nozione di paesaggio



- Al momento in cui fu emanata la Costituzione repubblicana, la nozione di paesaggio comunemente accolta lo definiva come **“aspetto del Paese”** (Zingarelli 1941), attribuendo un particolare rilievo al profilo percettivo, ovvero **il modo in cui il paesaggio viene colto dalla persona fisica che entra in contatto con esso.**
- La norma costituzionale fu, in un primo momento, interpretata avendo riguardo alle norme previgenti, che parlavano di **bellezze naturali.**





- Un'autorevole corrente di pensiero (Sandulli) ha affermato che, pur avendo due significati non pienamente coincidenti, in quanto **“possono esservi bellezze naturali che non costituiscono un paesaggio e paesaggi non costituiti da bellezze naturali”**, il valore semantico che l'Assemblea Costituente ha attribuito al termine paesaggio comprenderebbe **tutti quei beni che il legislatore ha accorpato insieme dal punto di vista della tutela**, e che rientrerebbero nell'espressione **bellezze naturali**.

# I diversi orientamenti giuridici e dottrinali



- C. Cost. 20 febbraio 1973 n. 9: ha considerato le **bellezze naturali** come **una porzione del paesaggio**.
- Tale criterio non è tuttavia essere accolto , in quanto tra il termine paesaggio e l'espressione bellezze naturali – usata nella legislazione anteriore alla Costituzione repubblicana – non vi sarebbe identità di campo semantico.
- La cd. nozione riduttiva è, pertanto, da respingere, anche perché il termine paesaggio viene utilizzato dalla Costituzione mentre l'espressione bellezze naturali da una legge ordinaria che, applicando il criterio gerarchico, si colloca in una posizione inferiore rispetto alla prima, che è fonte superprimaria.



- La tesi preferibile è quella che attribuisce al paesaggio un significato dinamico come **“forma e immagine dell’ambiente ... visibile, ma inscindibile dal non visibile”**.
- Il significato del termine paesaggio contenuto nel-l’art. 9 comma 2 non può essere chiarito attraverso la lettura della norma, né può essere in alcun modo desunto da altre norme successive, né tantomeno può essere ricostruito utilizzando criteri interpretativi tipici delle norme costituzionali.
- Non rimane, pertanto, che utilizzare il campo semantico che a quest’espressione è dato da scienze metagiuridiche.



- La tutela del paesaggio, lungi dall'essere meramente conservativa è più ampia e comprende **“la forma del territorio creata dalla comunità umana che vi si è insediata, come continua interazione della natura e dell'uomo, come forma dell'ambiente e quindi volta alla tutela dello stesso ambiente naturale modificato dall'uomo dato che in Italia ... non può parlarsi di un ambiente naturale senza presenza umana”** (Predieri 1970, p. 360).
- Ne deriva che il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente è rintracciabile proprio nel secondo comma dell'articolo 9 Cost.

# Evoluzione giurisprudenziale

- La giurisprudenza formatasi nei primi decenni successivi all'emanazione della Costituzione sembra orientata a una concezione riduttiva.
- V., ad esempio, la sent. 20 febbraio 1973, n. 9, che assimila il paesaggio alle bellezze naturali.
- La Corte era stata chiamata a risolvere la questione di legittimità della L. 29 novembre 1971, n. 1097, “Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei”.
- Per la Corte, la dichiarata tutela di *bellezze naturali formanti paesaggio* è dall'art. 9 (Cost.) inclusa tra i “principi fondamentali” della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, quale appartenente all'intera comunità nazionale”, utilizzando le due espressioni (bellezze naturali e paesaggio) come sinonimi.





- In realtà, la *tutela del paesaggio* non può essere meramente conservativa ma deve comprendere la valorizzazione del territorio, inteso come spazio in cui si svolgono attività agricole, forestali, altre attività economiche, ma anche culturali e ricreative.
- L'art. 9 Cost., proprio in quanto inserito nei cd. *principi fondamentali* non è affatto incompatibile con queste conclusioni alle quali la Corte costituzionale non sembra essere ancora approdata.

# Evoluzione normativa

- In ambito urbanistico la L. n. 765 del 6 agosto 1967, all'art. 3, indica la tutela del paesaggio quale finalità idonea a consentire l'introduzione di modifiche al **piano regolatore generale comunale**.
- La L. n. 1187 del 19 novembre 1968, nell' art. 1, affermando che i piani regolatori generali devono indicare i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, implica la necessità di individuare i valori paesaggistici stessi.
- Con il Decreto Legislativo n. 616/1977 nell'art. 82 le **funzioni amministrative** per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni, vengono, almeno parzialmente, **delegate alle Regioni** creando un conflitto di competenze solo parzialmente sanato.





- Potenzialmente incisiva nella tutela ambientale e paesaggistica è la cosiddetta **Legge Galasso (L. n. 431, 8 agosto 1985)**.
- Tale legge sottopone a **vincolo paesaggistico** (ai sensi della legge n. 1497 del 29-6-1939) i **territori costieri** ed i territori contermini ai **laghi** i fino a 300 metri dalla linea di battigia, i **fiumi**, i **torrenti** ed i **corsi d'acqua** e le relative sponde degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; le **montagne** per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; i **ghiacciai** e i circhi glaciali; i **parchi** e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; i territori coperti da **foreste** e da **boschi**, anche se percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; le aree assegnate alle **università agrarie** e le zone gravate da usi civici; le **zone umide** incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13-3-1976, n. 448 (concernente l' Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971); i **vulcani**; le **zone di interesse archeologico**.





- Un primo, concreto, rafforzamento della tutela del paesaggio è stato, poi, realizzato dalla L. 8 Luglio 1986, n.349, **recante l'istituzione del Ministero dell'Ambiente**, che ha riconosciuto come diritto fondamentale della persona e interesse della collettività la salvaguardia dell'ambiente, cioè, la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali la preservazione dei patrimoni terrestri e marittimi e la difesa di tutte le specie animali e vegetali.
- Da parte sua, l'Unione Europea ha sancito, in materia di tutela ambientale, il rispetto del fondamentale **principio di precauzione**".
- Persegue il miglioramento delle condizioni dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti, protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali.
- Invero, la tutela dell'ambiente è fondata sui principi della precauzione, dell'azione preventiva, della responsabilità e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente".



- Alcuni dei vincoli della Legge Galasso, sarebbero stati demandati alle Regioni con il Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).
- La sentenza della Corte Costituzionale n. 407/2000 ha, però, classificato la “**tutela dell’ambiente**” come valore trasversale dell’ordinamento giuridico e quindi **non attribuibile ad unico referente istituzionale**.
- La tutela paesaggistica è stata confermata dal Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali del 1999 (D.Lgs n. 490) dove, all’articolo 139, si citano tra i Beni soggetti a tutela le bellezze geologiche e naturali, i complessi di cose immobili che compongano un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, le **bellezze panoramiche** e i punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.



- I contenuti di tali normative sono stati, infine, inclusi nel **Codice dei beni culturali e del paesaggio** (Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 Legge 6 luglio 2002, n. 137) che, entrato in vigore prima della ratifica della Convenzione Europea sul Paesaggio da parte dell'Italia, tiene conto di molte delle sue disposizioni.
- Il Codice dichiara beni paesaggistici gli immobili e le aree costituenti espressione dei **valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio**.
- In riferimento al paesaggio, all'art. 6 viene definita la valorizzazione del patrimonio culturale comprendendovi la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.



- Le norme fondamentali delle precedenti normative sono state, infine, fissate nell'ultima versione del **Testo Unico Ambientale** (DLG 03-04-2006 n.152. agg. 2013) dove viene, tra l'altro, ripresa la normativa europea sulla trasparenza e si afferma (art. 3 sexies) che chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale.
- È quindi **compito anche degli stessi cittadini** conoscere e partecipare agli strumenti decisionali sull'ambiente in cui vivono, gettando teoricamente le basi di processi partecipativi di democrazia diretta su un tema così fondamentale per la tutela della qualità della vita.

# Politiche statali



- Il ruolo progressivamente riconosciuto all'ambiente e al paesaggio dalle fonti normative ha fatto sì che le politiche ambientali acquisissero rilevanza anche nell'ambito delle politiche pubbliche, assorbendo quote crescenti del reddito nazionale, per cui si pone il problema di reperire risorse per la copertura della spesa ambientale.
- Va peraltro segnalato come il collegamento tra imposizione e tutela dell'ambiente si sia sviluppato quasi esclusivamente sul piano della salubrità dell'ambiente concentrandosi sui cosiddetti tributi ecologici.

# I tributi ambientali



- I tributi ambientali includono i costi della rimozione dell'inquinamento nei prezzi dei prodotti inquinanti, agendo principalmente nella forma di imposte sulla fabbricazione o sui consumi.
- Il principio “chi inquina paga” – elaborato dall'OCSE e dalla CEE - viene, dunque, attuato attraverso un uso extrafiscale del tributo: l'obiettivo della tutela dell'ambiente si configura come fine politico-sociale del tributo, restando esterno al suo presupposto.
- E' il caso, ad esempio, dell'imposta sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto (NOx) e della c.d, carbon tax, introdotte in Italia, rispettivamente, dall'art. 17, commi 29-33, della L. 27 dicembre 1997, n. 449 e dall'art. 8 della L. 23 dicembre 1998, n. 448.



- Nel settore della tassazione dei rifiuti, altre forme di prelievo applicano il principio “chi inquina paga”, come, ad esempio:
- la TARSU (artt. 58 ss. del D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 597);
- la TIA, cioè la tariffa che sostituisce la TARSU;
- il tributo ambientale delle province, che è una sorta di addizionale alla TARSU/TIA per un massimo del 5 per cento (art. 19 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504);
- il tributo regionale per il conferimento dei rifiuti in discarica (art. 3, commi 24 e ss., della legge 28 dicembre 1995, n. 549) .

## In Europa...

- I paesaggi sono oggetto – diretto o indiretto – delle politiche comunitarie sotto diversi profili.
- Nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), all'interno dell'asse prioritario dedicato alla gestione prudente del patrimonio naturale e culturale, sono indicate alcune opzioni politiche per il territorio europeo, fra le quali:
  1. La conservazione e la gestione creativa di paesaggi di interesse culturale e storico, estetico ed ecologico;
  2. la valorizzazione di paesaggi culturali nel quadro di strategie integrate di sviluppo territoriale;
  3. il migliore coordinamento delle misure di sviluppo con incidenza sul paesaggio, etc.





# Bibliografia



- P.M. Bianco (*Ispra*), *Tutela del paesaggio nelle politiche europee e nazionali*, <http://www.lamiaterravale.it>.
- R. Saija, *Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, *XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T.*, pp. 131-140, 2007, Firenze University Press.
- S. Cipollina, *Fiscalità e tutela del paesaggio*, Relazione al Convegno *Paesaggio ed Economia*, Sondrio, 22 novembre 2008.