

## IL VALORE DEL PAESAGGIO IN UNA PROSPETTIVA MULTIDISCIPLINARE: IL CASO ITALIANO TRA STRUMENTI DI TUTELA TRADIZIONALI E NUOVE INDICAZIONI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA<sup>1</sup>

**Parole chiave:** paesaggio, ambiente naturale, locus standi, sviluppo regionale

**Key words:** landscape, environment, locus standi, regional development

**Schlüsselwörter:** Landschaft, Umwelt, locus standi, regionale Entwicklung

**Slowa kluczowe:** krajobraz, środowisko naturalne, locus standi, rozwój regionalny

### MOTIVI DELLA RICERCA

Una recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>2</sup> permette una riconsiderazione dei criteri affermati dal Giudice Amministrativo italiano<sup>3</sup> in materia di legittimazione delle associazioni ambientaliste all'impugnazione di provvedimenti incidenti sul paesaggio.

La giurisprudenza italiana parte dal presupposto della fagocitazione del paesaggio nel più ampio bene giuridico ambiente<sup>4</sup>, e lascia irrisolto l'interrogativo sulla

---

\* Daniela La Foresta is a professor of geography in the Department of Political Science at the Naples Federico II University (Italy). She is a graduate of political science (Naples Federico II University) and law (Second University of Naples). She is a specialist of political and economic geography.

\*\* Raffaele Caroccia is a lawyers and Ph. D. student at the Comenius University in Bratislava, Slovakia, is particular keen on themes concerning the legal protection of individuals on the behalf of administrative courts.

<sup>1</sup> Il presente articolo è frutto di riflessioni condivise dai due Autori; ai fini della specifica attribuzioni delle singole parti in cui esso è diviso si precisa che i paragrafi 4, 5, 6 sono stati scritti dalla prof.ssa Daniela La Foresta, mentre i paragrafi 1, 2, 3, 7 sono stati redatti dal dott. Raffaele Caroccia. Il paragrafo 8, contenente le conclusioni, è stato scritto di concerto da entrambi.

<sup>2</sup> Il riferimento è a Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sent. dell' 8.11.2016, causa C 243/15, in libera consultazione al sito [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>3</sup> TAR Milano, sez. II, sent. n. 2336 del 22.10.2013, in *Foro Amm. TAR*, 10/13, 2976.

<sup>4</sup> Sintomatico a riguardo è quanto si statuisce in Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 6554 del 13.09.2010, in *Foro Amm. CDS*, 9/10, 1908.

possibilità di riconoscere più ampi spazi ad una legittimazione personale o collettiva.

Non è affrontata la possibilità di collegare la legittimazione alla sussistenza di un pregiudizio anche indiretto o alla semplice partecipazione al procedimento, benché l'estensione del meccanismo di verifica dell'iscrizione nel registro previsto dalla legge, vigente per i beni ambientali in senso stretto, ed il criterio della *vicinitas* non si rivelino pienamente appaganti in materia di protezione del paesaggio<sup>5</sup>.

Forse la chiusura a questa possibilità è eco delle riflessioni, unanimemente dubbiose, della dottrina<sup>6</sup> in relazione a peculiari istituti processuali previsti nella versione originaria dell'art. 146 del Codice per i beni culturali<sup>7</sup>, poi spente dall'eliminazione degli elementi più eccentrici.

### STATO DEMOCRATICO E PAESAGGIO

La tutela del paesaggio è compito dei pubblici poteri, appena che essi assumano la forma di Stato di cultura<sup>8</sup>. Ai tre elementi costituenti lo Stato – sovranità, popolo, territorio – può essere agganciato naturalmente proprio il paesaggio, inteso come territorio concretamente fruito e percepito dai cittadini, centro del loro *vouloir vivre collectif*<sup>9</sup>.

Una delle essenziali funzioni della contemporanea forma di Stato democratico è promuovere la crescita culturale dei propri cittadini, vero e proprio diritto sociale<sup>10</sup>. Centrale è l'attività di tutela, fruizione e conservazione del paesaggio. Lo svolgimento di questa congerie di azioni è demandata alle Soprintendenze, articolazioni territoriali del Ministero per i beni e le attività culturali.

<sup>5</sup> Si veda a riguardo Cons. giust. amm. Sicila, sez. giurisd., sent. n. 677 del 29.07.201.

<sup>6</sup> Si vedano: V. Parisio, *Beni culturali, paesaggio e giudice amministrativo*, in *Foro Amm. TAR*, 10/04, 3229 e ss.; Sandulli M.A., *Verso un processo amministrativo „oggettivo“ (nota a margine dell'art. 146 comma 11, d. lg. n. 42 del 2004)*, *ibidem*, 9/04, 2423 e ss.; Police A., *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del primo colloquio di Diritto dell'Ambiente (Teramo, aprile 2005)*, a cura di D. De Carolis, E. Ferrari, e A. Police, Torino 2006.

<sup>7</sup> Ovviamente, il riferimento è alla definizione nel merito della controversia anche a seguito di rinunzia o di dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse da parte del ricorrente.

<sup>8</sup> Si vedano per illustrare il concetto, espresso con chiarezza da A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981; E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli 1961; M. Ainis, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova 1991. Trattazioni a carattere generale sono: M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, 1995; Ead., *Vincolo paesagistico e regime dei beni*, Padova 1991; G.F. Cartei, *Il paesaggio*, in *Tratt. dir. amm.*, diretto da S. Cassese, parte spec., Tomo II, 2003; Id., *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino 1995.

<sup>9</sup> La formula costituisce la nota risposta di E. Renan alla domanda: che cosa è una Nazione? Su quest'ultimo concetto, rilevante ai fini del presente scritto, si tornerà a breve.

<sup>10</sup> La tutela di ambiente e paesaggio corrisponde ad un interesse collettivo, oggetto proprio di un diritto sociale e che concreta un valore costituzionale, secondo S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir., Annali I*, 2007, che riecheggia sistematizzazioni operate dal Giudice delle Leggi.

Alle autonomie viene lasciato scarso margine d'azione, compensato dalle maggiori competenze loro riconosciute in materia di governo del territorio<sup>11</sup>.

La tutela del paesaggio deve essere necessariamente oggetto di bilanciamento con altri interessi pubblici, potenzialmente configgenti con essa.

Il criterio di ponderazione dovrebbe essere quello della discrezionalità tecnica.

## L'ART. 9, II C. DELLA COSTITUZIONE

La protezione del paesaggio è uno dei principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi del II c. dell'art. 9 della Costituzione<sup>12</sup> italiana, a norma del quale la Repubblica *tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*<sup>13</sup>.

Pur nella sua brevità, il testo normativo pone diversi problemi ermeneutici.

Il primo riguarda la corretta interpretazione del soggetto destinatario dell'obbligo da esso discendente di portata immediatamente precettiva. Repubblica va intesa come somma dei soggetti componenti la stessa: Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni.

La funzione prescinde da un'esplicita attribuzione di poteri legislativi o amministrativi, ma realizza un'aspirazione politica e culturale alla diffusione della fruizione e della conservazione della bellezza degli spazi naturali ed antropizzati ed è un mezzo, con cui si realizza il fine di promozione prescritto ai pubblici poteri dal I c. dell'art. 9<sup>14</sup>.

Il dovere di cura – per essere effettivo – deve essere ripartito tra le varie articolazioni della Repubblica e condiviso dalla società: vi emerge la dimensione di nuova democrazia<sup>15</sup>.

Analoga accezione estensiva può essere usata per individuare il significato del verbo, che descrive l'azione cui è tenuta la Repubblica, *tutela*.

Esso comprende comportamenti a carattere conservativo del paesaggio esistente, e condotte a contenuto promozionale<sup>16</sup>, di messa a disposizione del paesaggio.

La tutela non è solo attività di valorizzazione dell'esistente, ma di individuazione di nuove forme paesaggistiche distintive, sviluppate a seguito del rapporto tra territorio ed amministrati.

---

<sup>11</sup> G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/13.

<sup>12</sup> Diversi i contributi di approfondimento e di esegesi della disposizione della legge costituzionale; tra essi si segnalano G. Severini, *op. ult. cit.*; F. Merusi, *sub art. 9*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna – Roma 1975; P.G. Ferri, *Beni culturali ed ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. pubbl.*, II, Torino 1987.

<sup>13</sup> L'importanza della disposizione è stata svalutata sino agli anni '70, malgrado il suo rango e la sua collocazione all'inizio della Costituzione, come osserva G. Severini, *op. ult. cit.*

<sup>14</sup> A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 2/67.

<sup>15</sup> In questo senso P. Carpentieri, *op. ult. cit.*, il quale sottolinea che le discipline in materia emanate nel biennio 2004/2006 hanno come scopo principale la valorizzazione ed il coinvolgimento dei cittadini nell'attività di tutela del paesaggio.

<sup>16</sup> S. Amorosino, *op. ult. cit.*, precisa che la fruizione, risultato dell'attività promozionale di recupero e riqualificazione dei beni oggetto di tutela, dovrebbe tradursi in un ampliamento della percezione della valenza culturale del paesaggio.

## I RAPPORTI TRA PAESAGGIO E PATRIMONIO CULTURALE

Tale considerazione conduce ad un'ulteriore riflessione introduttiva, avente ad oggetto il rapporto tra paesaggio e patrimonio culturale.

L'accostamento tra i due termini può essere foriero di una concezione museale e passatista del primo.

Il paesaggio va, invece, inteso come elemento dinamico, frutto del giustapporsi tra azione della natura ed azione umana<sup>17</sup>; tale accezione è stata già fatta propria anche dal Giudice delle Leggi con la sent. n. 417/95.

Il passaggio a tale dimensione attiva si scontra con il fatto che la divulgazione del paesaggio culturale avviene ancora tramite modelli fortemente legati alle dinamiche tradizionali caratterizzate da passività e staticità dei contenuti.

In effetti, l'impostazione qui suggerita permette di porre in luce che il tema del paesaggio è legato a numerose componenti, di matrice culturale, sociale, scientifica e naturale.

Esso può essere definito come metafora di un ampio processo evolutivo che comprende oggetti, relazioni umane, connessioni dinamiche strutturali e funzionali ed interpretato in funzione delle esigenze e delle attese tra comunità e l'ambiente naturale, destinatario di azioni di recupero e di ripristino della stabilità degli ecosistemi e di riequilibrio degli aspetti culturali, sociali e fisici di un luogo.

Il paesaggio è il risultato dell'interazione tra natura e cultura nel tempo e nella dimensione territoriale, vale a dire tra elementi naturali, strutture antropiche e differenti modalità di uso dei suoli.

Questa linea ermeneutica può essere definita come sintesi tra la concezione scientifica, che identifica paesaggio ed ambiente, quella storicista, secondo cui il paesaggio è la sintesi tra natura ed azione dell'uomo e quella percettivista, che interpreta il paesaggio come insieme delle forme di un luogo e delle relazioni tra esse.

## I RAPPORTI TRA PAESAGGIO, AMBIENTE E BENI CULTURALI

La dottrina giuridica ha lavorato ad una progressiva differenziazione di paesaggio ed ambiente<sup>18</sup>, al fine di dare una copertura costituzionale alla tutela di questo valore.

Altra parte della dottrina ha suggerito – sulla scorta di indicazioni discendenti dall'ordinamento comunitario e di consequenziali riflessioni sulla natura del dan-

---

<sup>17</sup> A. Predieri, *op. ult. cit.*, che parla di „modo d'essere del territorio nella sua percezione visibile”.

<sup>18</sup> Operazione che per F. De Leonardis, *op. ult. cit.*, si è conclusa per merito del diritto comunitario.

no c.d. ambientale<sup>19</sup> – che l’ambiente vada oggi inteso in senso unitario, tanto da inglobare il paesaggio, che scadrebbe ad un mero componente del primo<sup>20</sup>.

Un terzo orientamento ha identificato nelle azioni a tutela del paesaggio il livello di base di protezione dell’ambiente<sup>21</sup>.

Un quarto orientamento esegetico ha parlato di vera e propria „dimenticanza” del paesaggio nel riformato testo costituzionale<sup>22</sup>, sottolineando come tale omissione sia il segno della persistente ambiguità del termine.

Un quinto interprete ha posto in luce come la tutela del paesaggio possa essere addirittura contrapposta a quella dell’ambiente, *sub specie* di promozione delle energie rinnovabili, come avviene quando si debba decidere sulla legittimità dell’installazione di pale eoliche<sup>23</sup>.

Ciò ha portato ad una eclissi della speculazione autonoma sul paesaggio, che ha perso una propria unità concettuale tanto da finire affiancato anche nel testo legislativo attualmente ad esso consacrato ai beni culturali<sup>24</sup>.

Tale dequotazione è stata la conseguenza della circostanza che l’art. 9 è stato interpretato come strumento, a mezzo del quale inserire nel testo costituzionale la tutela dell’ambiente<sup>25</sup>.

A questo primo equivoco, ha fatto seguito l’identificazione tra paesaggio e beni culturali<sup>26</sup>; quest’ultimo tentativo è comprensibile solo per il lodevole intento, che lo ha animato: affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato *in subiecta materia*<sup>27</sup>.

Vanno, però, evidenziate una serie di possibili conseguenze di quest’ultima impostazione, che non paiono del tutto convincenti.

Da essa può venire fuori un’idea di paesaggio non più come valore unitario, ma come beni o „quadri” paesaggistici con una parcellizzazione ed una reificazione

---

<sup>19</sup> Questo istituto è eccentrico rispetto al contenuto del presente scritto e, comunque, va precisato che il danno al paesaggio è fattispecie diversa e non coincidente, anche da un punto di vista di fonte regolatrice, dal danno ambientale; su esso ci si limita, pertanto, a rimandare a S. Matteini Chiari, *op. ult. cit.*, ed a G. Leone, *Prime riflessioni sul risarcimento del danno ambientale disciplinato dal T.U. 3 aprile 2006 n. 152*, in *Riv. giur. ed.*, 1/08.

<sup>20</sup> Si veda S. Mattei Chiarini, *op. ult. cit.*, il quale definisce l’ambiente come bene unitario a più componenti, biotiche ed abiotiche; tra queste ultime è ricompreso il paesaggio, che conserverebbe sempre la sua natura culturale.

<sup>21</sup> S. Civitarese Matteucci, *op. ult. cit.*

<sup>22</sup> P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/04.

<sup>23</sup> L.R. Perfetti, *op. ult. cit.*

<sup>24</sup> Di costante traino giuridico delle bellezze naturali ad opera delle cose d’arte parla L. Casini, *op. ult. cit.*, che ritiene come l’accostamento non abbia giovato al paesaggio, trascurato da legislazione e dottrina.

<sup>25</sup> G. Severini, *op. ult. cit.*, sottolinea l’ambiguità con la quale si è guardato all’articolo in discorso: da un lato, il paesaggio è stato usato come sinonimo dell’ambiente, qualificato in riferimento anche all’art. 32 come salubre; dall’altro, la disposizione è stata invocata per necessità più vicine all’urbanistica.

<sup>26</sup> L’espressione appare in Italia per la prima volta in M. Grisolia, *La tutela delle cose d’arte*, Milano, 1952, è traduzione del tedesco *Kulturgut*.

<sup>27</sup> P. Carpentieri, *La nozione*, cit.

spinta del concetto<sup>28</sup> ed una copertura *ex lege* di vincolo paesaggistico su buona parte del territorio nazionale<sup>29</sup>.

Che tale sia la direzione in cui marcia la dottrina prevalente è stato autorevolmente sottolineato in riferimento alla recente emersione di una vera e propria „*visione patrimoniale del paesaggio*“<sup>30</sup>.

La nozione di *bene culturale* va invece interpretata per porre in rilievo come l'oggetto, cui è riconosciuta questa valenza, diventi una *res* significativa per il mondo del diritto a causa del suo valore immateriale ed ideale, aspetto che ne giustifica l'apprensione parziale ed da parte di tutti i consociati ed a cui si collega un immediato bisogno di tutela.

Almeno in ipotesi, tutti possono vantare un diritto ed agire in vista della fruizione dello stesso per la quota ideale di paesaggio loro assegnata<sup>31</sup>.

Il paesaggio, a seguito dell'evoluzione del costume e dell'emergere di nuove esigenze di tutela, ha indossato vesti sempre più strette, che hanno subito la pressione – da un lato – dell'ambiente, – dall'altro – del patrimonio culturale<sup>32</sup>.

Per reagire a tale svalutazione, sembra corretto assumere che il paesaggio da tutelare è sia la bellezza naturale, che il luogo nel quale venga in rilievo una particolare azione dell'uomo sulla natura. La duplice accezione costituisce un metodo per consentire l'emersione del paesaggio sia rispetto all'ambiente che ai beni culturali e di valorizzare un nucleo di beni-interessi<sup>33</sup>.

A fare da ulteriore contraltare a questa spinta riduzionistica, va pure ricordato che l'attenzione al tema oggetto di questo studio è stata riattivata dalla Convenzione

<sup>28</sup> Quest'accezione è stata sposata dalla giurisprudenza; gli esempi più significativi si leggono in G. Severini, *op. ult. cit.*, 9.

<sup>29</sup> Tale è la situazione – a giudizio di S. Matteini Chiari, *op. ult. cit.* – a seguito dall'introduzione nell'ordinamento della l. 431/85.

<sup>30</sup> P. Carpentieri, *La nozione*, cit.

<sup>31</sup> P. Carpentieri, *Principio*, cit., pone in luce la fragilità giuridica del paesaggio: bene di tutti, che – proprio per questa sua caratteristica – rischia di diventare di nessuno o del primo che se ne appropria.

<sup>32</sup> Terzo aspetto della limitazione – qui intesa come latitudine della tutela – è l'interpretazione definita da G. Severini, *op. ult. cit.*, *panurbanista*, la quale faceva rifluire tutte le questioni di tutela del paesaggio in problemi di gestione del territorio. Per un approfondimento di questa linea interpretativa, che postula una piena integrazione tra la funzione di valorizzazione del paesaggio e quella di gestione del territorio, si veda anche S. De Laurentis, *L'evoluzione della disciplina prevista in tema di paesaggio tra modelli di tutela di fonte costituzionale e onnicomprensività della nozione di ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 3/10. P. Carpentieri, *La nozione*, cit., sottolinea come il legare la tutela del paesaggio alla pianificazione dell'uso del territorio abbia come conseguenza la creazione di più centri decisionali, in grado di incidere sul primo bene giuridico.

<sup>33</sup> Il termine è usato da P. Carpentieri, *La nozione*, cit., che pone in luce in modo convincente come la definizione del paesaggio da un punto di vista giuridico debba essere preceduta dalla selezione degli interessi, che si desidera tutelare con il ricorso a questo concetto. Per l'Autore, la definizione di paesaggio appartiene alla sfera della cultura, mentre quella di ambiente al dominio della scienza; oggetto di tutela quindi è l'elaborazione culturale di un dato territorio, la sua *forma meritevole di conservazione nelle sue linee visive essenziali e nei suoi caratteri identitari*. Dalla definizione discende che mentre i provvedimenti in materia di edilizia e di tutela dell'ambiente abbiano natura vincolata, quelli che operano a protezione dell'ambiente abbiano carattere discrezionale.

europea sul paesaggio<sup>34</sup> che ha sancito definitivamente la natura culturale del paesaggio.

Attualmente, la dottrina oscilla tra dotte suggestioni cartesiane ed altrettanto alti richiami agostiniani nella definizione del paesaggio.

Infatti, vi è chi<sup>35</sup> opera una definizione di paesaggio come *res cogitans*, che copre il territorio *res extensa*, richiamo erudito per significarne la natura culturale: questo sarebbe un bene-interesse.

Per altri<sup>36</sup> il paesaggio, invece, avrebbe una dimensione diversa, simbolica o sistemica. Infatti, la sua bellezza è l'oggetto della tutela ed essa ha una natura archetipica ed astratta, che – per acquisire senso – deve essere calata in un determinato contesto sociale<sup>37</sup>.

### IL CONCETTO METAGIURIDICO DI PAESAGGIO

L'attenzione al paesaggio è storicamente nata nell'ambito della geografia umana, è transitata alla storia, ove il concetto è stato utilizzato in modo particolarmente fecondo dagli studiosi della scuola de *Les Annales*, ed infine approdata nel campo del diritto<sup>38</sup>.

Viene confermata l'intuizione di uno Studioso particolarmente attento al tema, che sottolineava come il suo esame dovesse necessariamente svolgersi con respiro multidisciplinare<sup>39</sup>.

In questa prospettiva si può affermare che una corretta identificazione del valore del paesaggio non può prescindere da un'attenta lettura di esso e dei segni che lo compongono, ben al di là del dominio del diritto. Il concetto qui in esame è diversificato ed unitario al tempo stesso. Esso è articolato in strutture, funzioni, relazioni, che a volte sono di immediata identificazione altre volte richiedono un attento studio per essere reperite, e si compone di aggregazioni di sistemi ecologici naturali, seminaturali o del tutto umani.

Il riconoscimento degli elementi e delle relazioni che compongono il paesaggio, però, è solo il primo passo di un tentativo di sua decifrazione.

La lettura del paesaggio avviene prendendo in considerazione una serie di elementi principali, che permettono una visione generale di sintesi.

---

<sup>34</sup> Il documento, approvato a Firenze il 20.10.2000, è per A.A. Herrero de la Fuente, *op. ult. cit.*, particolarmente importante, perché ha introdotto una definizione unitaria del paesaggio. Per un'analisi della Convenzione si rinvia a G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007.

<sup>35</sup> P. Carpentieri, *La nozione*, cit.

<sup>36</sup> L.R. Prefetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, Beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 1/09. L'Autore rifiuta anche la nozione di beni comuni.

<sup>37</sup> Ad essere tutelato, pertanto, non è il bene, ma la sua percezione.

<sup>38</sup> Convincente è l'osservazione di P. Carpentieri, *La nozione*, cit., secondo cui il concetto giuridico di paesaggio è debitore degli apporti provenienti dalle altre scienze umane.

<sup>39</sup> A. Predieri, *op. ult. cit.*, riteneva che la base della nozione di paesaggio avesse carattere metagiuridico.

Tale obiettivo può essere conseguito analizzando l'inquadramento regionale, le grandi strutture abiotiche con i loro impliciti dinamismi e la loro storia di continui cambiamenti, gli elementi, le strutture ed i sistemi viventi, le tracce storico culturali ed i macro sistemi antropici, insediativi, produttivi, infrastrutturali e socio economici, la definizione tipologica del paesaggio.

Identificati i segni da leggere per interpretare il paesaggio, ci sono due categorie metodologiche per procedere ad una loro analisi. La prima postula l'esistenza di un osservatore concreto, la seconda di un osservatore astratto. Il primo metodo si è di recente ampliato alla considerazione non solo del paesaggio visto, ma anche di quello vissuto. Invece, il secondo consente un'analisi diversificata e correlata ad aspetti fisici, biologici, sociali ed economici; questi ultimi vanno messi in relazione attraverso concetti che sintetizzino più variabili. Si può conseguire questo risultato o con metodi automatici o con una lettura integrata.

Le due impostazioni fanno capo o alla matrice naturalistico antropica o a quella precettivo culturale; questa seconda linea interpretativa permette di evidenziare la possibilità di generare un'opinione collettiva e di orientarla, creando così una forma per nulla trascurabile di pressione sociale. Quest'ultima a sua volta è da considerarsi come una matrice diretta di tipo socio politico con immediate conseguenze nell'ambito delle decisioni e delle azioni concrete: essa incide fortemente sull'uomo e gli fornisce un equilibrio localizzativo e gli permette una valutazione sulla qualità della vita come effetto di una consapevolezza sul contesto ambientale in cui è inserito.

Il dato è filtrato dall'elaborazione culturale dei segni che compongono il paesaggio, permette di orientare la conoscenza del mondo ed è il primo passo per una semiologia del paesaggio.

Tale chiave di lettura non è condivisa, perché parte della dottrina nega la possibilità di costruire il paesaggio come un insieme di segni, a ragione della non intenzionalità degli elementi che lo compongono, e suggerisce che sarebbe più corretto definirlo come una somma di indici<sup>40</sup>. Tuttavia, qui essa viene suggerita perché permette una comprensione generale, mettendo a fattor comune sia gli apporti delle diverse discipline necessarie per comprendere il paesaggio che le singole modalità di indagine.

La valutazione è sempre soggettiva, serve a costruire le basi per le strategie ed arrivare ad un giudizio sintetico ed è il momento intermedio tra l'analisi e la decisione. Essa deve essere effettuata dopo aver costruito un modello che permetta un probabilismo controllabile.

## LO STATO DELL'ARTE SUL PROBLEMA DELLA LEGITTIMAZIONE

Può essere ora utile formulare una considerazione introduttiva di ordine generalissimo, preliminare all'analisi dei problemi riguardanti la legittimazione.

Si vuole portare, cioè, l'attenzione sulle eccezioni alle generali regole sostanziali in relazione ad un'ampia congerie di istituti previsti dalla l. 241 (in particolare:

---

<sup>40</sup> R. Brunet, *Analyse des paysages et semiologie*, L'Espace Géographique, 2, 1974.

silenzio assenso, accesso<sup>41</sup>, partecipazione, pareri, valutazioni tecniche, conferenze di servizi), contemplate *in subiecta materia*.

In presenza di queste numerose deroghe, non pare peregrino affermare che esse possano essere ribaltate anche sul piano processuale, in considerazione della valenza di principio fondamentale dell'ordinamento della tutela del paesaggio.

In assenza di una definizione condivisa dello stesso – come ammoniva un autorevolissimo Studioso<sup>42</sup> – si è avuta la conseguenza che alla pluralità di conformazioni del concetto abbia fatto seguito un'altrettanta ampia pluralità di forme di tutela suggerite.

Senza pretesa di esaustività, di seguito verranno elencati le ipotesi, affacciate in dottrina e più interessanti.

La prima postula la necessità di introdurre una prima forma di tutela oggettiva - da attribuirsi al giudice contabile<sup>43</sup>.

Tale prospettazione, però, è stata quasi subito abbandonata, in conseguenza dell'accostamento tra paesaggio ed ambiente<sup>44</sup>. Le lesioni al paesaggio, pertanto, sarebbero state tutelabili come lesioni a diritti soggettivi, situazioni giuridiche presenti in materia ambientale.

Sul punto, però, non vi è unanimità di vedute: autorevolmente, è stato affermato che il diritto soggettivo, metodo condivisibile per la tutela dell'ambiente salubre, non è strumento valido per la tutela del paesaggio<sup>45</sup>.

Un elemento importante al dibattito è stato portato dalle corti giudicanti sovranazionali, per cui è ben chiara la distinzione tra soggettività della tutela della lesione del diritto alla salute e la natura diversa della protezione dell'ambiente salubre<sup>46</sup>, avvicicabile ad una situazione di interesse legittimo.

L'attenzione alla giurisprudenza dei tribunali internazionali ha permesso anche di affermare che, prima della riforma del 2001, si è pervenuti – ad opera della Corte Costituzionale e per influssi della Corte di Giustizia – ad una visione unitaria dell'ambiente destinatario di autonoma tutela, come interesse pubblico e proiezione dinamica del paesaggio<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Sull'accesso alle informazioni ambientali si rinvia ad A. Bonomo, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6/09, che interpreta l'istituto come mezzo di controllo diffuso sull'attività delle P.A., che incidono su un interesse pubblico „forte”, del quale va garantita l'effettività. Pertanto, il suo esercizio attiverrebbe un diritto pubblico soggettivo.

<sup>42</sup> A. Predieri, *op. ult. cit.*

<sup>43</sup> A. Predieri, *op. ult. cit.*

<sup>44</sup> P. Grassi, *op. ult. cit.*

<sup>45</sup> A. Predieri, *op. ult. cit.*

<sup>46</sup> Si rinvia a C. Feliziani, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6/12.

<sup>47</sup> S. Grassi, *op. ult. cit.* Si veda anche A. Gratoni, *La tutela del „paesaggio” a raffronto con la materia ambientale e il diritto UE*, in *Riv. giur. amb.*, 3–4/14, pagg. 339B e ss.

Altra parte della dottrina<sup>48</sup> ha mosso la sua proposta di individuazione di un criterio di protezione del paesaggio dalle azioni popolari; queste ultime, *in subiecta materia*, sono state interpretate come strumenti di legittimazione per la tutela di interessi diffusi – intesi quali interessi pubblici, non attribuiti alla cura di un soggetto dell’organizzazione amministrativa e tendenti all’attuazione di regole generali dell’ordinamento – nel quadro della sussidiarietà orizzontale ed in un’ottica di tendenziale superamento dei canoni legittimanti l’intervento nel procedimento di cui alla l. 241. La sussidiarietà è, secondo tale impostazione, il titolo immediato di accesso alla tutela, con accentuazione del nuovo ruolo di cittadinanza che assumono le formazioni che se ne fanno portatrici.

La proposta non è completamente convincente. La sussidiarietà non può essere intesa come fonte di generica tutela processuale; va poi aggiunto che esiste sul paesaggio un diritto sia del singolo, sia della collettività. Il primo si traduce nel diritto di goderne non *uti socius* ma *uti homo*; questo piano parrebbe inevitabilmente restare fuori dalla proposta interpretativa sopra sunteggiata.

Un diverso Autore ha suggerito che il titolo legittimante l’azione dei singoli, valido per i beni collettivi in senso tecnico, come quelli sottoposti a vincolo paesaggistico *ex lege*, sia l’uso civico, con conseguente configurazione oggettiva della giurisdizione<sup>49</sup>. A riguardo, si osserva che l’esito non pare in linea con la dimensione soggettiva del sistema italiano di giustizia amministrativa; non stupisce, pertanto, che la stessa dottrina<sup>50</sup> abbia più recentemente auspicato l’evoluzione dello stesso verso forme di legittimazione oggettive, ritenendo l’individuazione *ex lege* delle associazioni attive nel settore ambientale come titolari di una legittimazione straordinaria per l’impugnazione di provvedimenti incidenti in materia paesaggistica un metodo di emersione del „pubblico sociale” ed in grado di fare superare i ristretti margini della strada di accesso alla giurisdizione<sup>51</sup>.

La suggestione oggettiva, per vero, presenta una fascinazione piuttosto diffusa ed è un’immediata, conseguenza dell’avvenuta parificazione tra paesaggio ed ambiente: è stato notato<sup>52</sup> che siffatta visione ha una dimensione più politica ed ideologica che giuridica e che al suo centro vi è l’ambiente, inteso in senso assolutizzato. L’impostazione è recessiva rispetto alla tradizionale dimensione soggettiva del diritto, necessariamente riferibile ad un centro d’imputazione personale, fisico o giuridico. Per uscire dall’*impasse*, è stato suggerito che una possibile soluzione potrebbe essere la presa in considerazione di un diritto delle generazioni a venire o un coinvolgimento nelle decisioni in materia paesaggistica di associazioni e gruppi di cittadini attivi e consapevoli, al di là dei canoni di legittimazione tradizionali.

<sup>48</sup> P. Duret, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 3/08.

<sup>49</sup> Tale è l’opinione di V. Cerulli Irelli, riportata da L. Depropriis, *Le azioni a tutela di beni di interesse ambientale*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>50</sup> V. Cerulli Irelli, *Legittimazione soggettiva e legittimazione oggettiva ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2/14.

<sup>51</sup> In direzione analoga, si è mosso anche A. Carbone, *Modelli processuali differenziati, legittimazione a ricorrere e nuove tendenze del processo amministrativo nel contenzioso sugli appalti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2/14.

<sup>52</sup> M. Spasiano, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in *Riv. giur. ed.*, 5/05

Infine, un ulteriore spunto ermeneutico si è mosso nella direzione di valorizzare un interesse concreto all'impugnazione di provvedimenti in materia ambientale, per consentire un ampliamento delle categorie legittimate dalla sola legge<sup>53</sup>.

La proposta è in linea con l'estensione del tradizionale criterio di legittimazione *ex lege* delle associazioni ambientaliste, vigente nell'ordinamento italiano ai sensi della l. 349/86, la quale – come notissimo – prevede la necessaria iscrizione al registro del Ministero competente delle persone giuridiche operanti su base nazionale o in almeno cinque regioni. Ad esso è stato aggiunto<sup>54</sup> il criterio *vicinitas*, di matrice giurisprudenziale, da ancorarsi alla titolarità di un diritto reale su una porzione di territorio da cui si gode del paesaggio<sup>55</sup>. L'allargamento delle categorie di legittimati è, d'altra parte, perseguito anche da fonti internazionali – come la Convenzione di Aarhus – che promuovono la più ampia legittimazione in capo alle associazioni.

Tale indirizzo interpretativo pare essere in armonia con le sollecitazioni di altri Studiosi<sup>56</sup>, i quali – nel negare che la legittimazione processuale possa ricostruirsi sulla base delle finalità di un generico controllo sociale – hanno proposto che essa possa essere invece modellata come forma di partecipazione dei cittadini all'esercizio dei pubblici poteri, anche al di là dei tradizionali circuiti politici elettivi. Tale suggestione è basata sulla presa d'atto del fatto che la democraticità di un ordinamento si misura, anche e soprattutto, sul grado di indipendenza di magistratura e P.A., su un *plafond* di garanzie minime dei diritti di libertà e proprietà e sulla trasparenza dei poteri pubblici.

Sempre nella dimensione dell'ampliamento dei legittimati alla contestazione, altra dottrina<sup>57</sup> ha sottolineato – in un'ottica di avanzata integrazione tra procedimento e processo in materia – la presenza di una duplice funzione della partecipazione al procedimento, presente rispettivamente negli artt. 7 e 9 l. 241/90; la prima tradizionalmente garantista di situazioni giuridiche soggettive; la seconda tendente ad ampliare la platea dei controinteressati procedurali, in attuazione dell'art. 2 Cost. ed alla realizzazione di una democrazia partecipativa. In quest'ultimo caso, in cui ricadono tutti gli interessi diffusi, la partecipazione al procedimento e l'eventuale legittimazione processuale prescinderebbero dalla titolarità di una situazione giuridica ben determinata – sia essa di diritto soggettivo o di interesse legittimo – ed acquisirebbero tratti sfumati e vesti di interesse collettivo o diffuso, identificando generici bisogni sociali o di istanze di tutela direttamente discendenti dalla Costituzione.

Sulla strada ampliativa si è recentemente posto il Giudice Amministrativo italiano, seppure in applicazione dei tradizionali criteri di riscontro della legittimazione processuale.

<sup>53</sup> S. Grassi, *op. ult. cit.*

<sup>54</sup> Sul punto si rinvia a M. Calabrò, *Sui presupposti della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*, in *Foro amm. Tar*, 2/03. Interessante anche R. Leonardi, *La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune questioni ancora aperte*, in *Riv. giur. ed.*, 1/11, 3 e ss.

<sup>55</sup> A. Carosi, *Riflessioni su localizzazione di discariche e tutela giurisdizionale*, in *Foro Amm. TAR*, 1/03.

<sup>56</sup> G. Manfredi, S. Nespore, *op. ult. cit.*

<sup>57</sup> M.C. Romano, *Interessi diffusi e intervento nel procedimento amministrativo*, in *Foro amm. CDS*, 6/12.

Il riferimento è alla sent. n. 2025 del 21.04.2016 della sez. VII del TAR Napoli<sup>58</sup>, che ha riconosciuto legittimazione processuale ad un'associazione non presente nell'elenco ministeriale che dimostri di aver subito una lesione dal provvedimento gravato.

A chi scrive sembra però possibile un ulteriore allargamento della platea dei legittimati.

In effetti, una legittimazione predicabile<sup>59</sup> in capo ai singoli può essere conseguenza della ricostruzione della stessa come strumento di attuazione diretta del precetto costituzionale. L'interesse ad agire corrisponderebbe con il titolo di legittimazione processuale e – a ben vedere – lo sostituirebbe integralmente; il modo argomentativo trova particolare applicazione nel caso degli interessi diffusi.

A tal riguardo, si è sostenuto che la lesione di un bene costituzionalmente tutelato è evento, che dà concretezza ed immediatezza alle statuizioni contemplate nella Carta, anche a prescindere da puntuali dimostrazioni di un potenziale danno discendente dalle scelte contestate, conclusione in linea con il diritto della CEDU e della Convenzione di Aarhus<sup>60</sup>.

Tale proposta si inserisce agevolmente nel filone dottrinario, volto a dare effettiva tutela alle libertà fondamentali, meno presente nella giurisdizione amministrativa rispetto a quanto capita innanzi al G.O.

E' ovvio che, in adesione a questa costruzione, perde senso la ricerca dei requisiti di attualità, diretta riferibilità e concretezza dell'interesse; tuttavia, non pare possibile ritenere che in simili evenienze ci si trovi di fronte ad un interesse dalla natura morale o strumentale<sup>61</sup>.

## RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Altra dottrina ha sottolineato come la giurisprudenza, anche nel decidere sulla sussistenza della legittimazione, abbia fatto di nuovo applicazione per i beni paesaggistici degli stessi criteri ermeneutici previsti per i beni ambientali, sulla base della già riferita ricostruzione non unitaria del bene giuridico ambiente<sup>62</sup>.

Tale corretta notazione permette di fare venire alla luce un elemento di non appagamento nel trattamento processuale di valori giuridici, la cui consistenza sostanziale è differente e che solo impropriamente sono stati accostati.

Ciò permette di ipotizzare una soluzione al problema della legittimazione all'impugnazione di atti lesivi del bene giuridico paesaggio con riferimento alla duplice

<sup>58</sup> La massima della sentenza è stata pubblicata in *Foro Amm.*, 4/16.

<sup>59</sup> M. Gigante, *Attuazione diretta della Costituzione, giudice amministrativo, interesse ad agire*, in *Foro amm. TAR*, 5/04.

<sup>60</sup> P. Bertolini, *Problematiche connesse alle condizioni dell'azione nei ricorsi in materia ambientale proposti da cittadini uti singuli*, in *Riv. giur. amb.*, 6/12.

<sup>61</sup> Su queste due categorie si rinvia alle considerazioni espresse da R. Lombardi, *Interesse morale, interesse strumentale e ammissibilità del ricorso nella vicenda giudiziaria del passante di Mestre*, in *Foro amm. TAR*, 12/04.

<sup>62</sup> M. Calabrò, *op. ult. cit.*

dimensione di questo elemento. Infatti, siamo innanzi ad una caratteristica, che lo distingue in modo netto dall'ambiente-biosfera, connotato in senso solo naturalistico.

Il paesaggio ha una valenza culturale – circostanza che lo attrae immediatamente nel patrimonio giuridico di chiunque – ed una più ristretta incidenza sulla gestione del territorio, dimensione che, invece, tende a parcellizzarne la fruizione ed a radicare concretamente l'interesse alla contestazione ai soggetti inseriti in un determinato contesto geografico<sup>63</sup>.

Tale duplice conformazione può essere tenuta insieme da un comune accento sul fattore umano.

L'interazione costante tra abitanti ed ambiente dà concretezza e preciso significato ad un differente oggetto giuridicamente rilevante – il paesaggio – che avrebbe in sua assenza una dimensione esclusivamente naturalistica.

In tale modo, la sopra segnalata dicotomia, che attiene alla dimensione sostanziale del bene giuridico in esame, consente di affrontare con diversa visuale anche il problema processuale: il paesaggio acquista il suo pieno significato, grazie alla fruizione ed alla rielaborazione dei valori (immateriali e naturalistici) emergenti dal territorio da parte di singole persone singole o associate, ricadenti in un determinato ambito culturale e geografico.

Tale operazione di individuazione dei legittimati dovrebbe, però, prescindere dalla titolarità di un diritto reale o da una legittimazione *ex lege*, ma riferirsi ad una situazione di residenza o anche di stabile domicilio.

E' così possibile estendere parzialmente l'intuizione giurisprudenziale del doppio binario di legittimazione processuale, concretatasi nell'elaborazione del criterio della *vicinitas*<sup>64</sup>: legittimato alla partecipazione al procedimento ed all'impugnazione di provvedimenti incidenti su beni paesaggistici è chiunque goda di un luogo in cui si fruisce di un determinato paesaggio.

La proposta è in linea con i più recenti arresti della CGUE, che ha valorizzato soprattutto la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea ed il canone di effettività della tutela.

La decisione già citata aveva ad oggetto l'ordinamento slovacco, in cui è possibile richiedere in via giurisdizionale l'accertamento della qualità di parte del procedimento amministrativo, richiesta avanzata da un'associazione di tutela ambientale. Tale qualifica era stata domandata espressamente in vista di una futura contestazione giurisdizionale di una scelta amministrativa in materia ambientale, più semplice ed ampia per i partecipanti al procedimento. Una volta intervenuto il provvedimento di rigetto, l'ordinamento slovacco fa perdere la legittimazione alla domanda di accertamento della qualità di parte del procedimento e permette una iniziativa processuale

---

<sup>63</sup> Sembra particolarmente persuasiva ed aderente alla Costituzione la formula escogitata da C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012, secondo cui in caso di interessi superindividuali la tutela deve essere impartita secondo la regola „tutti vuol dire di ciascuno”, pena la perdita di effettività.

<sup>64</sup> Di recente si veda le critiche ad una concezione restrittiva del concetto di *vicinitas*, formulate da A. Maestroni, *La vicinitas quale condizione per l'azione; paletti interpretativi in relazione alla questione della necessità della prova effettiva di un danno attuale e concreto in capo al gruppo di cittadini ricorrente*, in *Riv. giur. amb.*, 5/14, pag. 557B e ss., le cui conclusioni si avvicinano alla formulazione qui proposta.

solo come terzo interessato, con capacità di deduzione inferiori alle parti a pieno titolo.

La Corte di Giustizia ha statuito che è contraria al diritto ad una tutela effettiva, di cui all'art. 47 della Carta, ed ai principi della Convenzione di Aarhus, recepiti nella direttiva 92/43, una disposizione nazionale che inibisca una decisione giudiziaria sulla qualità di parte del procedimento in materia ambientale dopo la conclusione negativa dello stesso ed impedisca a chi non abbia rivestito tale qualificazione – ma sia terzo interessato – di far valere prima in sede sostanziale poi in un ricorso giurisdizionale le proprie ragioni.

Il criterio dell'effettività della tutela permette così di ampliare la categoria dei soggetti privati capaci di partecipare ai procedimenti ed alle decisioni in materia ambientale e può essere uno stimolo valido per rileggere ed arricchire la regola della *vicinitas* anche in materia di paesaggio.

Tale soluzione permette di valorizzare in senso positivo l'osmosi tra i due beni giuridici, ormai acquisita nell'ordinamento italiano e, in un'ottica più aderente alla geografia umana, consentirebbe di evitare il distacco tra luoghi ed i loro abitanti, di recuperare la visione simbolica del paesaggio, inteso come luogo primario di rappresentazione e verifica dell'identità collettiva.

## LANDSCAPE IN A MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVE: THE ITALIAN CASE BETWEEN TRADITIONAL PROTECTION WAYS AND NEW STATEMENTS OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

### SUMMARY

The present article will deal with these issues: given as known the importance – even from a practical point of view – of extraordinary *locus standi* recognized in favor of environment protection associations, as far as landscape measures are concerned, meaning and being of landscape itself according to the Italian Constitution will be examined. These matters have been broadly discussed; their common ground is a belief that landscape is referred as a part of the environment. Finally, a new reconstruction of locus standi criterion will be suggested according to international treaties, legal sources and courts and also into in a compared view with the Slovak system. According to these suggestions, everyone who enjoys landscape should be endowed with *locus standi* to react against administrative measures, which can cause its damage, also not directly. This point of view can find support in a recent sentence of the Court of Justice of the European Union that has stated – with a point of view based on Central European national discipline – that a limitation, as far as environment protection associations are concerned in proceedings and trials about the environment, is not correct because it is against the principle of effective protection.

**DIE LANDSCHAFT IN EINER MULTIDISZIPLINÄREN  
PERSPEKTIVE (AM FALL ITALIENS: ZWISCHEN  
EINER TRADITIONELLEN WAHRNEHMUNG UND DER  
RECHTSPRECHUNG DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS)**

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Artikel versucht, die Fragen nach der Bedeutung des außerordentlichen *locus standi* zu beantworten. Diese rechtliche Regelung findet in der italienischen Verfassung in Bezug auf die Umweltschutzmaßnahmen und öffentliche Interessen an der Landschaftsgestaltung seine Anwendung. *Locus standi* bestimmt auch näher die Bedeutung der Landschaft im Grundgesetz Italiens. Diese Fragen wurden bereits ausführlich diskutiert; ihr gemeinsamer Nenner ist die Überzeugung, dass die Landschaft Teil der natürlichen Umwelt ist. Eine neue Rekonstruktion der Kriterien für *locus standi* wird im Zusammenhang mit internationalen Verträgen, Rechtsquellen und der Rechtsprechung der Gerichte berücksichtigt. Im Artikel wurden auch das Rechtssystem Italiens und der Slowakei in Bezug auf Landschaft und Umwelt einer vergleichenden Analyse unterzogen. Man überlegt die angesprochene Problematik im Kontext des internationalen Rechts. Dieser internationale Bezug ergibt sich aus der Feststellung, dass jedem, der die Landschaft nutzt, sei es auch nur auf der Ebene der ästhetischen Erfahrungen sollte möglich sein, von *locus standi* Gebrauch zu machen, um allen administrativen Maßnahmen entgegenzuwirken, die zur Umweltzerstörung führen können, wenn auch unbeabsichtigt aber indirekt. Solch eine Sichtweise wird in einem der jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofes gestützt, das besagt, dass es nicht angebracht ist, die Aktivitäten der Umweltverbände zu begrenzen. Solche Beschränkungen erscheinen in nationalen Gesetzen der mitteleuropäischen Länder. Dies verletzt den Grundsatz des effektiven Umweltschutzes.

**IL VALORE DEL PAESAGGIO IN UNA PROSPETTIVA  
MULTIDISCIPLINARE: IL CASO ITALIANO TRA STRUMENTI DI  
TUTELA TRADIZIONALI E NUOVE INDICAZIONI DELLA CORTE  
DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

SOMMARIO

Lo schema, che si intende seguire nel presente breve scritto, è il seguente: rilevata l'importanza – anche da un punto di vista pratico – della legittimazione straordinaria riconosciuta alle associazioni di tutela ambientale in tema di impugnazione dei provvedimenti incidenti sul paesaggio, si cercherà di identificare il significato e la natura del paesaggio stesso, come emerge dalla Legge Fondamentale italiana. Sul tema, sono intervenute molte riflessioni dottrinali, che hanno come elemento di base comune l'avvenuta dequotazione del paesaggio tra i componenti dell'ambiente. Si proporrà un canone di legittimazione generale, secondo il quale chiunque goda del paesaggio sia legittimato all'impugnazione di provvedimenti, che possano pregiudicare – anche indirettamente – la sua situazione, in adesione a suggestioni provenienti da Trattati, fonti e Tribunali internazionali. Ciò anche alla luce di una visione più liberale da parte della CGUE, che ha recentissimamente censurato sulla base della Convenzione di Aarhus e della Carta Europea dei Diritti Fondamentali restrizioni alla legittimazione procedimentale e processuale di associazioni di tutela dell'ambiente.

**KRAJOBRAZ W MULTIDYSCYPLINARNEJ PERSPEKTYWIE  
(PRZYPADEK WŁOCH: MIĘDZY TRADYCYJNYMI SPOSOBAMI  
POSTRZEGANIA A ORZECZNICTWEM EUROPEJSKIEGO  
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI)**

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytania dotyczące znaczenia nadzwyczajnego *locus standi* rozpoznanego w działaniach na rzecz środowiska, zainteresowania środkami kształtującym krajobraz, jak również znaczenia samego krajobrazu we włoskiej konstytucji. Te zagadnienia były już szeroko dyskutowane; ich wspólnym mianownikiem jest przekonanie, że krajobraz jest częścią środowiska naturalnego. Nowa rekonstrukcja kryteriów *locus standi* jest brana pod uwagę w kontekście międzynarodowych traktatów, źródeł prawa i orzecznictwa sądów. W artykule tym dokonano też analizy porównawczej systemu prawnego włoskiego i słowackiego w odniesieniu do krajobrazu i środowiska naturalnego. Umieszczenie rozważań w kontekście prawa międzynarodowego, pozwala na stwierdzenie, że każdy, kto korzysta z krajobrazu, choćby na poziomie czerpania doznań estetycznych, powinien zostać obdarowany owym *locus standi*, by przeciwdziałać jakimkolwiek administracyjnym środkom, które mogą powodować jego zniszczenie, nawet jeśli nie w sposób niezamierzony lecz pośredni. Ten punkt widzenia znajduje wsparcie w jednym z ostatnich orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który stwierdza, że ograniczenie działalności stowarzyszeń ekologicznych, pojawiające się w prawie krajowym państw Europy Środkowej jest niewłaściwe, gdyż narusza w istocie zasadę skutecznej ochrony środowiska naturalnego.

**BIBLIOGRAPHIA**

- Ainis M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova 1991.
- Brunet R., Analyse des paysages et sèmiologie, *L'Espace Gèographique*, 2, 1974.
- Grisolia M., *La tutela delle cose d'arte*, Milano 1952.
- Police A., *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del primo colloquio di Diritto dell'Ambiente (Teramo, aprile 2005)*, a cura di D. De Carolis, E. Ferrari, e A. Police, Torino 2006.
- Spagna Musso E., *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli 1960.