

CHIARA FELIZIANI *

*Patrimonio culturale ed esercizio della funzione amministrativa in tempo di recessione ecologica. Riflessioni intorno al rapporto pubblico-privato ***

1. Tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale come funzione amministrativa

Sin dalla seconda metà del XV secolo nel territorio di quella che solo molti anni dopo diventerà l'Italia si assiste alla «istituzionalizzazione della politica [pubblica] di tutela» del patrimonio culturale¹, ossia alla attribuzione in capo ai poteri pubblici della funzione di salvaguardia dei beni ascrivibili al concetto di patrimonio culturale.

Nel tempo, come noto, la nozione di bene culturale si è notevolmente

* Chiara Feliziani è Professore associato di Diritto amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza, UniMC.

** Il presente lavoro si inserisce nell'ambito del progetto "Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele" del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (finanziamento MUR, programma: Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027).

¹ G.C. DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di Diritto dei beni culturali*, II ed., Jovene, Napoli, 2008, 1, dove si legge: «ed invero, l'istituzionalizzazione della politica di tutela è stata nel nostro paese decisamente precoce, potendosi il suo esordio datare alla seconda metà del XV secolo, allorché, con grandissimo anticipo sul resto d'Europa, lo Stato Pontificio emana le prime norme volte alla conservazione delle "cose d'arte"».

arricchita² al pari di quella di patrimonio culturale³, nella quale oggi è possibile ricomprendere finanche il paesaggio⁴. Analogamente, anche la funzione pubblica di cui sopra ha preso a connotarsi per una certa poliedricità, laddove – accanto al compito della tutela che resta, almeno secondo una certa lettura, predominante – si sono aggiunti gli obiettivi della conservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale⁵.

Ciò che invece nel tempo non è mutata è la pertinenza in capo ai poteri pubblici della funzione in discorso. La “comparsa” dei privati, e di conseguenza la possibilità che questi contribuiscano fattivamente alla tutela, così come alla conservazione e alla valorizzazione, del patrimonio culturale, non sono state infatti tali da elidere la natura fondamentalmente pubblicistica della funzione in parola, la quale dunque era e resta una funzione innanzitutto amministrativa.

Quanto appena osservato trova riscontro già nella Carta costituzionale,

² Arrivando, ad es., a ricomprendere il concetto di bene culturale immateriale, nonché – più di recente – fino a discutersi della possibilità di includere lo sport nel concetto di cultura (v. Cons. Stato, VI sez., 10 marzo 2023, n. 2561). Più in generale, per una definizione di “bene culturale” si v. l’art. 2, comma 2, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e il commento a tale articolo di G. SEVERINI, *Artt. 1-2*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Giuffrè, Milano, 2019, 7 ss.

³ Per una lettura critica si v. P. STELLA RICHTER, *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amm. CdS*, 2004, 1280 ss.

⁴ Così all’art. 2, comma 1, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 43, a mente del quale: «il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici». Sul punto, si v. ancora G. SEVERINI, *op. ult. cit.*, 32 ss., dove si legge: «il Codice (...) ribadisce e sviluppa il concetto costante e proprio della tradizione filosofica e giuridica italiana, che il paesaggio è un bene del patrimonio culturale». Il che – prosegue l’A. – «porta a collocare la tutela del paesaggio coerentemente a questa accezione, escludendo che rientri, ai sensi dell’art. 117 Cost., nella tutela dell’ambiente, nel governo del territorio o nella competenza regionale residuale».

⁵ In argomento, per tutti, G. SCIULLO, *Le funzioni*, in C. BARBATI, M. CAMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna, 2011, 53 ss.

segnatamente all'art. 9⁶ e all'art. 117, comma 2, lett. s)⁷. Nonché – passando alle fonti di rango primario – all'art. 1 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, a mente del quale «in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice» (comma 1)⁸.

Ne deriva che laddove – come pure talora accade – i privati si trovino ad essere investiti di compiti di tutela, conservazione o valorizzazione del patrimonio culturale, questi sono tenuti ad operare nel rispetto della normativa (pubblicistica) di riferimento e, più in generale, in ossequio alle regole che informano l'esercizio dell'attività amministrativa, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1 *ter*, della l. n. 241/1990⁹.

⁶A mente dell'art. 9, commi 1 e 2, 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». Inoltre, da ultimo, la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 ha aggiunto un comma 3 a mente del quale: «[la Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. (...)». È in attuazione dell'articolo in discorso che sono stati adottati – tra gli altri – la l. 6 dicembre 1991, n. 394, recante *Legge quadro sulle aree protette* e il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. In ordine all'influenza esercitata dalla nozione di paesaggio elaborata da Benedetto Croce, si v. P. CARPENTIERI, C. IANNELLO, G. MONTEDORO, *La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo*, Ed. scientifica, Napoli, 2023, *passim*. Più in generale, per un commento all'art. 9 Cost. si v. M. BETZU, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008, 70 e spec. 73 ss. Infine, con precipuo riferimento alle novità ivi introdotte dalla l. cost. n. 1/2022, si v. - per tutti - F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Ed. scientifica, Napoli, 2022, 49 ss.

⁷A mente del quale: «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie [...] s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Si v. in proposito Corte cost. 10 febbraio 2006 n. 51. In dottrina, si v. - *inter alia* - F. BENELLI, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., cit., 1053 ss.

⁸L'articolo in parola prosegue poi affermando che «Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e valorizzazione» (comma 3) e che «i privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale (...) sono tenuti a garantirne la conservazione» (comma 5).

⁹Qui si legge infatti che «i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge». *Amplius*, in dottrina F. DE LEONARDIS, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, 102 ss. e prima ancora ID., *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, 2006, 2296 ss.

2. Il patrimonio culturale tra pubblico e privato

Come in parte anticipato, dalla lettura dell'art. 9 Cost. si ricava che – secondo l'impostazione abbracciata dai Costituenti – la tutela così come la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale «costituisc[ono] un interesse pubblico e, dunque, uno specifico compito, o fine, per i poteri pubblici»¹⁰.

È in ciò, pertanto, che si rinviene il presupposto (*rectius*, la legittimazione) per «l'adozione di una specifica regolazione pubblica dei beni» ascrivibili al concetto di patrimonio culturale¹¹. «L'esercizio di tali poteri di regolazione [– che comprendono sia la regolamentazione, sia la c.d. attività] – avviene in modo permanente (per il principio di continuità dell'azione amministrativa) ed è definito *funzione amministrativa* in senso stretto»¹².

Benché, infatti, i beni che compongono il patrimonio culturale possano essere di proprietà pubblica o privata, la funzione di tutela, conservazione e valorizzazione degli stessi spetta innanzitutto al Ministero e ai suoi organi, centrali o periferici che siano¹³.

Tradizionalmente, dunque, nella materia *de qua* il rapporto pubblico/privato – laddove i privati erano solo proprietari o detentori dei beni in discorso – si caratterizzava per il (*rectius*, si esauriva nel) fatto che l'amministrazione esercitava nei confronti dei privati, appunto, poteri di

¹⁰ In termini S. AMOROSINO, *Diritto dei beni culturali*, Cedam, Padova, 2019, 59.

¹¹ S. AMOROSINO, *op. ult. cit.*, 59.

¹² S. AMOROSINO, *op. ult. cit.*, 59, il quale poco oltre chiarisce: «nel linguaggio giuridico l'espressione "funzione" ha quindi assunto anche il significato, più ampio, di tipo di finalità e di compiti assegnati dalla legge ad una o più amministrazioni e, conseguentemente, indica anche le diverse attività da esse svolte». Più in generale, sul concetto di "funzione amministrativa" si richiamano – senza pretesa alcuna di esaustività – F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 1, 118 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003, *passim*, nonché – di recente – A. ROMANO, A. CIOFFI, *Il diritto amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2022, 13 ss.

¹³ S. AMOROSINO, *op. ult. cit.*, 65, dove si legge: «non è un caso, quindi, che la tutela (ivi compresa la creazione delle condizioni per rendere il bene fruibile), la fruizione e la valorizzazione – ed, implicitamente, la gestione, che tutte le deve raccordare e coordinare – siano state qualificate come funzioni/attività comprese tra i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che le pubbliche amministrazioni devono (o dovrebbero) assicurare *in modo uniforme su tutto il territorio nazionale* (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.); i "livelli" devono essere stabiliti, nelle diverse materie, sulla base di leggi dello Stato (nel nostro caso: del Codice)». Enfasi aggiunta.

tipo autorizzativo e conformativo.

Se il concetto di autorizzazione non solleva particolari questioni¹⁴, con riguardo all'esercizio del potere conformativo si deve osservare che l'amministrazione, in quanto titolare della funzione in discorso, è tutt'oggi chiamata ad «impartire al detentore o proprietario *prescrizioni* relative al comportamento da tenere nella gestione materiale della cosa o complesso di cose o *luogo* di interesse culturale»¹⁵. Non a caso, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 42/2004 recita che «l'esercizio delle *funzioni di tutela* si esplica anche attraverso *provvedimenti volti a conformare e regolare* diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale»¹⁶.

Tali prescrizioni, che devono rispondere tra gli altri al principio di proporzionalità¹⁷, possono assumere un contenuto assai vario, di segno tanto positivo quanto negativo. Risponde alla prima ipotesi, ad esempio, il provvedimento con cui l'amministrazione impartisce al privato l'obbligo di porre in essere un intervento manutentivo e/o di salvaguardia (i.e. restauro)¹⁸. Mentre, risponde alla seconda ipotesi, ad esempio, il provvedimento con cui l'amministrazione impone al privato il divieto di compiere sul bene e/o sul luogo interventi modificativi ritenuti pregiudizievoli¹⁹.

¹⁴Sul punto, si v. – ad es. – Cons. Stato, VI sez., 3 aprile 2023, n. 3406 in tema di autorizzazione da parte della Soprintendenza alla installazione di pannelli fotovoltaici su un edificio di valore storico e architettonico. In generale, sul concetto di autorizzazione si rimanda, per tutti, a F. FRACCHIA, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridico soggettive*, Jovene, Napoli, 1996, *passim*.

¹⁵S. AMOROSINO, *op. ult. cit.*, 62. Enfasi aggiunta. In argomento, si v. – ad es. – Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 5, per un commento alla quale v. spec. P. MARZARO, *Vincolo culturale di destinazione d'uso: il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni della p.a. e il rischio dell'effetto "paradosso"* e C.P. SANTACROCE, *L'adunanza plenaria n. 5/2023 e "le ulteriori restrizioni alla proprietà privata"*, entrambi in *Aedon*, 2023, 1, rispettivamente 41 ss. e 19 ss. Nonché, con riguardo a materia affine si v. P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1, 9 ss.

¹⁶*Amplius*, G. DE GIORGI CEZZI, Art. 6, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Giuffrè, Milano, 2019, 37 ss. e spec. 42, dove l'A. chiarisce: «la previsione del comma 2 della norma in commento si spiega per il fatto che, com'è noto, l'interesse culturale inerisce a una "cosa" che è anche bene patrimoniale, con l'effetto (fra l'altro) di incidere sul contenuto dei diritti che spetterebbero al soggetto cui la cosa appartiene in quanto bene patrimoniale».

¹⁷In argomento, senza pretesa di esaustività, si richiama spec. il contributo di S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità: profili di teoria generale e analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011, *passim*.

¹⁸Si v. ad es. Cons. Stato, VI sez., 2 settembre 2020, n. 5350.

¹⁹Si v. ad es. Tar Campania, Napoli, III sez., 25 ottobre 2023, n. 5817, che ha rigettato il

Fermo quanto appena osservato, occorre tuttavia evidenziare che nel tempo il rapporto pubblico – privato (anche) nella materia *de qua* ha assunto connotati cangianti. Ecco allora che i privati hanno progressivamente finito per occupare un ruolo affatto secondario, specie – ma non solo – per quanto concerne i profili della conservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale²⁰.

Tanto si spiega, in parte, alla luce di una più generale tendenza che – in un certo momento storico – ha visto un sostanziale arretramento da parte dello Stato a vantaggio dei privati e dei moduli di azione c.d. privatistici²¹; in parte, in ragione di alcune specificità proprie della materia *de qua*²² e, in ultima (ma non meno importante) parte, anche in virtù di talune contingenze, tra le quali – ai fini che ci occupano – spicca la crisi ambientale in atto²³.

3. La dialettica pubblico-privato in tempo di recessione ecologica

Con specifico riguardo al profilo da ultimo menzionato, non può infatti farsi a meno di evidenziare che, mentre fino ad un recente passato si era

ricorso presentato da Opera Caffè s.r.l. (i.e. Scaturchio) per l'annullamento della nota del dirigente del servizio SUAP del Comune di Napoli con il quale era stata dichiarata l'inefficacia della SCIA per inizio attività per l'esercizio di attività di vicinato nel settore alimentare, la cui apertura doveva essere in via San Gregorio Armeno.

²⁰ In argomento, sia sufficiente richiamare C. BARBATI, *Le forme di gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO, *Diritto e gestione dei beni culturali*, cit., 199 ss.

²¹ *Amplius* sull'argomento F. DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, cit., 2296 ss. e, in termini più generali, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in ID. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2012, 319 ss.

²² Tra cui specialmente la circostanza che taluni beni del patrimonio culturale sono di proprietà o comunque nella disponibilità di privati. Sul punto, si v. G. SCIULLO, *I beni*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO, *Diritto e gestione dei beni culturali*, cit., 21 ss. e spec. 42.

²³ *Amplius* – ad es. – C. HENRY, L. TUBIANA, *La Terra a rischio. Il capitale naturale e la ricerca della sostenibilità*, il Mulino, Bologna, 2019, *passim* e più di recente A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Jovene, Napoli, 2024, spec. 7 ss. Per una poco condivisibile lettura di segno contrario, si v. – ad es. – V. EBERT, *Non è ancora la fine del mondo. Una visione pratica e ottimista del dibattito sul clima*, Liberilibri, Macerata, 2024, *passim* e G. MEOTTI, *Il dio verde. Idolatrie e ossessioni apocalittiche*, Liberilibri, Macerata, 2021, *passim*.

soliti parlare di «società del rischio»²⁴ e dunque di rischio ambientale²⁵, l'epoca attuale risulta connotata da un più generale e preoccupante fenomeno di recessione ambientale²⁶.

Un fenomeno, questo in parola, che preoccupa – oltre che per la sua vastità – per le conseguenze che ad esso si legano, specie dal punto di vista sociale: epidemie, pandemie, carestie, conflitti. E che, pertanto, in una prospettiva già solo di breve periodo sembra tale da minare in radice la tenuta del concetto di sostenibilità nella sua triplice accezione: ambientale, economica e sociale²⁷.

Alcuni dati possono essere utili a meglio restituire un'idea, seppur sommaria, del fenomeno.

Stando alle informazioni rese note dal WWF, negli ultimi 30 anni la superficie forestale a livello mondiale si è ridotta di oltre 420 milioni di ettari²⁸. Tale riduzione, a partire dal 2010, ha assunto un ritmo ancor più incalzante: circa 4,7 milioni di ettari annui, gran parte dei quali peraltro riguardano le foreste pluviali e tropicali²⁹. Vale a dire, le realtà maggiormente ricche dal punto di vista della biodiversità.

Ancora, uno studio condotto da alcuni scienziati dell'Università di Leeds e pubblicato sulla rivista scientifica *Nature* ha dato evidenza del fatto che lo scioglimento dei ghiacciai sta aumentando ad una velocità pari a 6 volte rispetto ai dati registrati negli anni Novanta³⁰.

²⁴In termini, U. BECK, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2013, *passim*.

²⁵Sul tema, si v. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nella amministrazione del rischio*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*.

²⁶Al riguardo, si v. M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*. Editoriale, in *RQDA*, 2021, 2, 4 ss.

²⁷Per una analisi esaustiva di tale concetto si v. A. BARTOLACELLI (a cura di), *The prism of sustainability*, Ed. Scientifica, Napoli, in corso di pubblicazione.

²⁸Di seguito per maggiori informazioni sul punto: <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/foreste/deforestazione/#:~:text=Negli%20ultimi%2030%20anni%20la,milioni%20di%20ettari%20all%27anno>.

²⁹Per dare un'idea, si consideri che nel 2022 sono stati abbattuti ben 10,5 milioni di kmq della foresta Amazzonica. *Amplius*, <https://tg24.sky.it/ambiente/2023/01/20/amazzonia-deforestazione-dati-2022>.

³⁰Più nel dettaglio, secondo lo studio in parola, dal 1992 la Groenlandia ha perso 3.8 trilioni di tonnellate di ghiaccio. Il quantitativo di ghiaccio sciolto è aumentato da 33 miliardi di tonnellate annui negli anni Novanta a 255 miliardi di tonnellate annui

Da ultimo, secondo una ricerca realizzata da Save the Children, nel 2023 almeno 12 mila persone nel mondo – ben il 30% in più rispetto al 2022 – hanno perso la vita a causa di eventi climatici estremi ³¹.

Non mancano poi notizie di disastri “di prossimità”. Basti pensare a quanto accaduto in Italia nell’arco di meno di dodici mesi. In via meramente esemplificativa, si richiamano: *i*) l’alluvione in Emilia ³²; *ii*) ben 296 incendi nel corso della sola stagione estiva 2023 ³³; *iii*) un inverno – quello 2023-2024 – che si è caratterizzato per essere il più caldo di sempre, con temperature di oltre 2° sopra la media trentennale (i.e. 1991-2020) ³⁴; *iv*) da ultimo, in ordine di tempo, l’alluvione in provincia di Vicenza ³⁵.

In altri termini, si assiste ad un susseguirsi di disastri le cui cause e/o con-cause e le cui conseguenze paiono tra loro inestricabilmente legate. Si pensi al rapporto strettissimo che sappiamo intercorrere tra crisi climatica e perdita della biodiversità ³⁶.

Ne deriva, dunque, che l’emergenza e con essa i disastri sono oggi da intendersi, non più come una possibile variabile, ma al contrario come una condizione finanche sistemica con cui (anche) il mondo del diritto è chiamato a fare i conti.

Non è un caso che già da qualche anno a livello internazionale sia emerso un nuovo principio, su cui molto si dibatte e i cui contorni sono ancora in cerca di compiuta definizione: il principio di non regressione

nell’ultimo decennio. Maggiori dettagli di seguito:
https://www.leeds.ac.uk/news/article/4514/greenland_losing_ice_faster_than_expected.

³¹ *Amplius*, si v. <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/crisi-climatica-nel-2023-impatto-dei-cambiamenti-climatici-e-gli-eventi-piu-estremi>.

³² <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/meteo-idro/maltempo-emilia-romagna-2023/>.

³³ <https://www.isprambiente.gov.it/it/archivio/notizie-e-novita-normative/notizie-ispra/2023/10/ecosistemi-forestali-ed-incendi-stagione-incendi-2023>.

³⁴ <https://www.quotidiano.net/meteo/inverno-2023-2024-il-piu-caldo-mai-registrato-in-italia-previsioni-fine-settimana-lu4hxabr>.

³⁵ <https://mattinopadova.gelocal.it/regione/2024/02/28/video/le-impressionanti-immagini-dellalluvione-a-vicenza-il-video-dallelicottero-14106771/>.

³⁶ In tema, si v. C. LAURI, *L’ordinamento giuridico della smart city*, Jovene, Napoli, 2023, spec. 292 ss., nonché A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, cit., 2.

ambientale³⁷.

Né, più in generale, può dirsi un caso che – a far data all'incirca dal 2010³⁸ – le politiche ambientali a livello europeo, e di riflesso nazionale, siano marcatamente orientate verso l'(auspicata) affermazione del modello economico circolare³⁹ e si caratterizzino per la fissazione di obiettivi molto ambiziosi, specie – da ultimo – per quel che concerne il contrasto alla crisi climatica⁴⁰.

In proposito, sia qui sufficiente ricordare che, sul finire del 2019, la comunicazione della Commissione recante *Green Deal europeo* ha dettato una vera e propria tabella di marcia al fine di addivenire alla c.d. neutralità climatica entro il 2050⁴¹. Obiettivo, quest'ultimo, reso poi giuridicamente vincolante dal regolamento europeo sul clima del 2021, il quale ha altresì fissato come traguardo intermedio quello della riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030⁴².

Misure, queste appena richiamate, alle quali – a far data dal 2022 – si sono aggiunte quelle contenute nel piano *REPowerEU*, adottato allo scopo di assicurare la sicurezza e l'autosufficienza energetica del continente europeo⁴³. Ma che di fatto – specie laddove mirano a promuovere l'impiego di energia da fonti rinnovabili⁴⁴ – finiscono per concorrere in

³⁷ Sul tema si v., per tutti, M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*. Editoriale, cit., 4 ss.

³⁸ Anno in cui è stata adottata la Comunicazione del 3 marzo 2010 della Commissione europea, recante *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 final.

³⁹ Con riguardo all'economia circolare si v. spec. F. DE LEONARDIS, (voce) *Economia circolare* (diritto pubblico), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII aggiornamento, 2021, 161 ss.

⁴⁰ In proposito, si v. E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. BANI, F. DI PORTO, G. LUCHENA, E. SCOTTI, *Lezioni di diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2023, 227 ss. e F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, 2022, 1.

⁴¹ Comunicazione dell'11 dicembre 2019 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante, *Il Green Deal Europeo*, COM/2019/640 final.

⁴² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (Normativa europea sul clima).

⁴³ Comunicazione del 18 maggio 2022 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante *REPowerEU Plan*, COM(2022)230 final.

⁴⁴ In argomento, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Le energie rinnovabili in tempo di*

maniera significativa al rafforzamento delle misure di matrice ambientale di cui si è detto poc'anzi ⁴⁵.

4. Qualche esempio tratto dalla giurisprudenza

Quanto appena osservato si riflette inevitabilmente anche sulla amministrazione (i.e. sull'esercizio della funzione amministrativa) del patrimonio culturale e qui in particolare, ancorché non in via esclusiva, di quella sua componente che è data dal paesaggio.

Qualche esempio tratto dalla giurisprudenza amministrativa recente può essere senz'altro utile a meglio chiarire i termini della questione, dando evidenza innanzitutto di come l'interesse ambientale abbia finito, in virtù del principio di integrazione⁴⁶, per permeare l'esercizio della funzione amministrativa nella materia *de qua*; nonché – di riflesso – permettendo di cogliere come si configura il rapporto pubblico – privato in questo specifico ambito del diritto.

A tal proposito, l'analisi può prendere le mosse da una sentenza del Consiglio di Stato del 2021 in materia di parchi e aree protette⁴⁷. Il ricorrente Ente Parco Nazionale del Vesuvio era stato chiamato ad intervenire in un procedimento in sanatoria relativo ad alcuni lavori, non autorizzati, svolti su un immobile di proprietà di due privati. L'Ente Parco, interpellato, non solo aveva risposto negativamente alla domanda in sanatoria, ma con ordinanza aveva altresì intimato ai privati la demolizione delle opere non autorizzate⁴⁸.

In appello la VI sezione si è soffermata sulla questione dell'ammissibilità

economia circolare: alla ricerca di un equilibrio sostenibile tra sviluppo e paesaggio, in C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Ed. scientifica, Napoli, 2024, 99 ss.

⁴⁵ In questo senso anche E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, cit., 227 ss.

⁴⁶ In tema si v. innanzitutto R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 1, 12 ss., nonché – se si vuole – C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, 843.

⁴⁷ Cons. Stato, VI sez., 6 luglio 2021, n. 5152.

⁴⁸ La questione, sulla base dell'asserita incompetenza dell'Ente Parco ad assumere le determinazioni oggetto di impugnazione, era poi stata portata alla cognizione del giudice di prime cure, che aveva accolto in parte il ricorso (Tar Campania, Napoli, III sez., 16 aprile 2019, n. 2160).

di sanatorie urbanistico edilizie in aree perimetrate a parco, richiamando adesivamente l'Adunanza Plenaria n. 17 del 2016⁴⁹, la quale – si legge nella sentenza – «ha sottolineato la “specialità” della disciplina sui parchi come aree di *protezione integrale della natura* nelle quali vale il *principio della c.d. ecologia profonda* che implica la *conservazione integrale della natura e limitati interventi di antropizzazione* conformi alla pianificazione del Parco»⁵⁰ e ha ricordato che il nulla osta di cui all'art. 13 della l. n. 394/1991 «ha ad oggetto la previa verifica di conformità dell'intervento con le disposizioni del piano per il parco (...) e del regolamento del parco (...)»⁵¹.

In altri termini, il citato art. 13 subordina il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti od opere al nulla-osta dell'Ente Parco che ne deve verificare previamente la compatibilità con la tutela dell'area naturale protetta. Ma tanto – ha puntualizzato il Consiglio di Stato – «non riguarda opere in sanatoria. E ciò si spiega. Si tratta infatti di *evitare che l'antropizzazione del Parco segua una logica casuale* e connotata dalla creazione di stati di fatto quale quella che [caratterizza] talvolta inevitabilmente lo sviluppo urbano, una volta introdotta la regola generale di ammissibilità delle valutazioni postume (art. 36 del t.u. edilizia)»⁵².

In senso conforme rileva poi la successiva sentenza Cons. Stato, VI sez., 20 gennaio 2022, n. 359. Qui un Ente Parco Regionale aveva ordinato ad un privato la demolizione di un capannone, sito nel territorio del Parco e adibito a rimessaggio e costruzione navale, in quanto realizzato in assenza del nulla osta da parte dell'Ente medesimo.

Anche in questo caso, dopo aver richiamato la propria pregressa giurisprudenza, il collegio ha osservato che «il legislatore, stante la

⁴⁹ Segnatamente, Cons. Stato, Ad. Plen., 27 luglio 2016, n. 17.

⁵⁰ Par. 7.3. della sentenza in parola. Corsivo aggiunto.

⁵¹ Par. 7.3. della sentenza in parola.

⁵² Par. 7.3. della sentenza in parola (corsivo aggiunto), laddove poco oltre si legge altresì: “il nulla-osta si inserisce, nella trama normativa della legge quadro, come punto terminale di contatto, come elemento di congiunzione tra le esigenze superiori della protezione naturalistica e le attività economiche e sociali e va letto coordinandolo con le altre previsioni di meccanismi operativo-funzionali. In un'area integralmente protetta, infatti, sono vietate tutte quelle attività che non siano espressamente consentite dal piano e dettagliatamente disciplinate nel relativo regolamento. Ne deriva che il legislatore, stante la prioritaria esigenza di salvaguardia e tutela di valori costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente e la natura oggetto di protezione integrale nell'ambito delimitato dal Parco, ha costruito il nulla-osta come atto necessariamente destinato a precedere il rilascio di provvedimenti abilitativi puntuali che riguardino un singolo, specifico intervento da valutarsi preventivamente”.

prioritaria esigenza di salvaguardia e tutela di valori costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente e la natura oggetto di protezione integrale nell'ambito delimitato dal Parco, ha costruito il *nulla-osta come atto necessariamente destinato a precedere il rilascio di provvedimenti abilitativi puntuali* che riguardino un singolo, specifico intervento da valutarsi preventivamente»⁵³. Di tal che la sezione ha potuto concludere affermando che «ai sensi dell'art. 13 della legge sulle aree protette, possono essere ammessi solo nulla osta preventivi»⁵⁴.

Molto interessante è poi la giurisprudenza in tema di autorizzazione paesaggistica, tra cui una pronuncia del 2022 della IV sezione del Consiglio di Stato⁵⁵ dove la vicenda fattuale originava dal diniego (di autorizzazione paesaggistica) opposto da un Comune – sulla base del parere negativo reso dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici – alla realizzazione di un intervento edilizio consistente nell'adeguamento, con ampliamento volumetrico, di villette appartenenti ad un complesso turistico-ricettivo di proprietà di una società privata⁵⁶.

Nella parte motiva della sentenza si legge – tra le altre cose – che il previo e risalente assenso alla «realizzazione di un villaggio turistico in una zona vincolata, di particolare pregio, non sottrae alla autorità preposta alla tutela del vincolo, né rende di per sé contraddittorio rispetto a precedenti autorizzazioni, il *potere di intervenire* – in un determinato momento storico, tenuto conto dello stato complessivo raggiunto dal compendio immobiliare e delle ricadute paesaggistiche – *al fine di impedire*, all'esito di una valutazione di merito, *ulteriori aggravii paesaggistici*, quand'anche di modesto aumento volumetrico e magari assentibili sul piano urbanistico, *per far sì che quella zona non resti esposta a singoli interventi, decontestualizzati, veicolati dalla sola finalità di una specifica valorizzazione di tipo turistico, imprenditoriale, occupativo*. È ben possibile che l'autorità competente, quindi, limiti tali interventi per contenere l'impatto ambientale accordando prevalenza, come modalità più congeniale di [conservazione e di] valorizzazione del bene (tutela di competenza statale), alla visione di insieme dell'insediamento e complessiva dell'impatto paesaggistico, operando una scelta di

⁵³ Par. 8 della sentenza in parola. Enfasi aggiunta.

⁵⁴ Par. 8 della sentenza in parola.

⁵⁵ Cons. Stato, IV sez., 17 febbraio 2022, n. 1177.

⁵⁶ In primo grado il collegio aveva accolto le censure mosse dalla società ricorrente, la quale lamentava l'asserita esistenza di alcuni vizi procedurali concernenti il contraddittorio e l'istruttoria (Tar Toscana, III sez., 19 maggio 2021, n. 744).

merito che di per sé sfugge a censure di illegittimità ove assistita da congruente motivazione»⁵⁷.

Di poco successiva è poi una sentenza sempre della IV sezione del Consiglio di Stato in tema di pianificazione paesaggistica⁵⁸. Nel caso di specie, oggetto del contendere era l'approvazione, da parte di una Provincia, del Piano territoriale di coordinamento nella parte in cui qualificava l'area di un Comune, interessata dal progetto denominato "Suap 2", come: *i*) area ricompresa e costituente le "principali linee di continuità ecologica"; *ii*) area interessata da percorsi rurali e inserita nella ricomposizione del sistema agroforestale; *iii*) area inserita nella rete verde di ricomposizione paesaggistica; *iv*) ambito destinato all'attività agricola di interesse strategico. Laddove, in precedenza, nella medesima area era stato localizzato un insediamento produttivo - commerciale proposto da due società in prossimità di un altro insediamento industriale, già assentito mediante un'apposita procedura (i.e. Suap1). L'intervento in questione era stato previsto in variante al Piano di governo del territorio, in quanto localizzato su aree in parte a destinazione agricola e in parte incluse nel verde di mitigazione previsto dalla convenzione relativa al progetto Suap1.

Ne è seguita una intricata vicenda processuale, i cui passaggi esulano dal tema d'indagine. Ciò che invece merita evidenziare è la circostanza per cui il Consiglio di Stato, riformando la sentenza di prime cure⁵⁹, ha ritenuto legittima la scelta dell'amministrazione di «ricomprendere tra le "principali linee di continuità ecologica" del piano l'area comunale di insediamento di un impianto produttivo già assentito, senza tener conto della destinazione dell'area risultante dalle determinazioni assunte ad esito del procedimento autorizzatorio e del conseguente sacrificio imposto al privato»⁶⁰.

Al fine di suffragare tale soluzione, il collegio ha evidenziato l'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione in materia di pianificazione paesaggistica e dunque la «natura "sostanzialmente insindacabile delle scelte effettuate, che si giustifica alla luce del *valore primario e assoluto riconosciuto dalla Costituzione al paesaggio e all'ambiente*" che "precede e

⁵⁷ Par. 15.21. della sentenza in parola. Enfasi aggiunta.

⁵⁸ Cons. Stato, IV sez., 31 marzo 2022, n. 2371. Per un commento alla sentenza si v. A. SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il "mito" della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022 n. 2371*, in *Aedon*, 2022, 2, 68 ss.

⁵⁹ Tar Lombardia, Milano, II sez., 5 settembre 2018, n. 2047.

⁶⁰ A. SAU, *op. ult. cit.*, 68 ss.

*comunque costituisce un limite alla salvaguardia di altri interessi pubblici»*⁶¹, tra cui quelli connessi allo sviluppo economico del territorio.

Da ultimo, a completamento del quadro in analisi, sembra utile richiamare due sentenze del Consiglio di Stato in materia di energie rinnovabili.

Nella prima, del 2022⁶², una società privata aveva avanzato istanza di autorizzazione unica per la realizzazione di due pale eoliche sul territorio di un Comune del Molise. La Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici aveva espresso parere negativo. Non di meno, all'esito della conferenza dei servizi la Regione ha comunque rilasciato l'autorizzazione in favore dell'impresa proponente.

Nel frattempo, la Direzione regionale per i beni culturali e il paesaggio ha però dichiarato di interesse culturale il sistema delle croci votive e viarie insistente nel territorio del medesimo Comune e, nel fare, ciò ha prescritto misure di tutela indiretta nelle aree circostanti che andavano ad interferire con la costruzione delle pale eoliche in questione.

La vicenda è giunta in appello, dove la VI sezione del Consiglio di Stato ha speso parole molto interessanti in ordine alla consistenza delle misure di tutela indiretta imposte dalla Direzione regionale. Il collegio, infatti, ha innanzitutto sottolineato che tali prescrizioni, «integrando un limite apposto al diritto di proprietà sulla base di apprezzamenti rimessi all'autorità amministrativa competente, dev[ono] essere 'dimensionat[e]' alla luce dei principi di» proporzionalità e ragionevolezza⁶³.

Orbene – prosegue il collegio – nel caso in esame «il principio di proporzionalità appare violato, non nella componente della idoneità (...) o

⁶¹ A. SAU, *op. ult. cit.*, 68 ss., la quale sottolinea come, «a conferma di tale assunto, il [Consiglio di Stato] richiami il rapporto "rigidamente gerarchico" tra piano paesaggistico e strumenti di pianificazione e programmazione urbanistica e territoriale previsto dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42».

⁶² Cons. Stato, IV sez., 23 settembre 2022, n. 8167, per un commento alla quale si v. F. PELLIZZER, E. CARUSO, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI n. 8167/2022*, in *Aedon*, 2023, 2, 289 ss.

⁶³ A questo ultimo riguardo, il collegio evidenzia che «la primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione 'totalizzante' come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato – dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'Amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo – secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza».

della necessarietà (...), bensì della ‘proporzionalità in senso stretto’», per cui «una misura adottata dai pubblici poteri non [deve] mai essere tale da gravare in maniera eccessiva sul titolare dell’interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile»⁶⁴.

Tali sono tuttavia, a giudizio della IV sezione, le misure di tutela indiretta adottate dalla Direzione regionale, giacché – si legge nella pronuncia – «se paragoniamo l’obiettivo perseguito dalla Soprintendenza – la tutela culturale delle croci votive – ed il mezzo utilizzato – il radicale svuotamento delle possibilità d’uso alternativo del territorio, soprattutto ai fini della produzione di energia eolica – appare evidente quanto sia sbilanciata la ponderazione effettuata»⁶⁵.

Infatti – prosegue il collegio – «l’interesse pubblico alla tutela [e conservazione] del patrimonio culturale non ha, nel caso concreto, il peso e l’urgenza per sacrificare interamente l’interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l’ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone»⁶⁶.

In considerazione di quanto precede si ha pertanto che «gli atti impugnati risultano violativi anche del principio di integrazione delle tutele – riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3 *quater* del d.lgs. n. 152/2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) – in virtù del quale *le esigenze di tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile*»⁶⁷.

Il principio in parola infatti – evidenzia il collegio – «si impone non solo

⁶⁴ Par. 3.4. della sentenza in esame.

⁶⁵ Par. 3.4. della sentenza in esame.

⁶⁶ Ancora, par. 3.4. Enfasi aggiunta. Poco oltre si legge altresì che «la posizione ‘totalizzante’ così espressa dall’Amministrazione dei beni culturali si pone in contrasto con l’indirizzo politico europeo (Direttiva CEE n. 2001/77) e nazionale (d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387) che riconosce agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell’ambiente. (...) l’art. 12, comma 7, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, in particolare, sancisce la compatibilità degli impianti eolici con le zone agricole, stabilendo che nella loro ubicazione si deve tenere conto “delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale [...]”».

⁶⁷ Par. 3.5. Corsivo aggiunto.

nei rapporti tra ambiente e attività produttive – rispetto al quale la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva – ma anche al fine di *individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo*»⁶⁸.

La seconda sentenza in materia di energie rinnovabili è invece del 2023⁶⁹ ed è stata adottata dalla VI sezione del Consiglio di Stato in relazione ad una vicenda che vedeva contrapposti il Ministero della Cultura e il Comune di Galatina.

Nella specie, il Tar Lecce aveva annullato il provvedimento con cui la Soprintendenza per i beni culturali e il paesaggio aveva imposto delle prescrizioni realizzative per il progetto di posizionamento di alcuni moduli fotovoltaici sulla copertura del *foyer* del teatro Comunale⁷⁰.

Viceversa, il Consiglio di Stato, dopo aver operato un attento distinguo tra beni culturali e beni paesaggistici, ha osservato che «le differenze di regime tra [gli stessi] emergono, inoltre, anche dalla specifica normativa in materia di interventi di efficienza energetica e piccoli impianti a fonti rinnovabili»⁷¹ laddove «per i beni culturali rimane immutato l'obbligo di autorizzazione dell'intervento ai sensi della previsione di cui all'art. 21 del Codice di settore»⁷².

Di tal che, il collegio ha potuto concludere nel senso della legittimità delle «prescrizioni con cui la Soprintendenza autorizza l'installazione di pannelli fotovoltaici su un edificio di valore storico e architettonico, subordinatamente al rispetto di alcune condizioni»⁷³. E ciò in quanto – a giudizio del Consiglio di Stato – «si tratta (...) di prescrizioni che raggiungono un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze di

⁶⁸ Par. 3.5. Enfasi aggiunta.

⁶⁹ Cons. Stato, VI sez., 3 aprile 2023, n. 3406.

⁷⁰ Tar Puglia, Lecce, I sez., 13 febbraio 2023, n. 216.

⁷¹ Par. 7.7 della sentenza in discorso.

⁷² Ancora, par. 7.7.

⁷³ Vale a dire, «a condizione che: si tratti di sistemi fotovoltaici integrati di nuova generazione; siano installati sulle parti di più recente realizzazione dell'edificio (e dunque di minor pregio storico e architettonico); i pannelli fotovoltaici siano integrati con la copertura, assecondandone la conformazione curva dell'estradosso, tramite l'utilizzo di film sottili di nuova generazione, i laminati flessibili, le tegole fotovoltaiche o i pannelli curvi».

efficientamento energetico e quelle di tutela del bene culturale»⁷⁴.

⁷⁴ Par. 8.2 della sentenza in esame.

5. Riflessioni di sintesi

Provando a tirare le fila di quanto osservato sin qui, sembra innanzitutto possibile evidenziare come la risposta dell'ordinamento al fenomeno della crisi o recessione ambientale sia rappresentata da quel cambio di passo, *in primis* culturale, che va sotto il nome di economia circolare e al quale si accompagnano, per un verso, un sensibile innalzamento degli *standard* di sostenibilità ambientale da raggiungere e, per altro verso, una visione olistica dei problemi e dunque anche delle possibili soluzioni da mettere in atto⁷⁵. Si pensi, in via meramente esemplificativa, alla correlazione che si rintraccia nei più recenti atti normativi europei e nazionali tra crisi climatica e modelli di produzione industriale⁷⁶.

Si ha dunque che la componente o, meglio, l'interesse ambientale finisce – in virtù del già ricordato principio di integrazione – per permeare la regolamentazione di ambiti diversi pur se talora contigui.

Ciò si coglie agevolmente nella giurisprudenza analizzata nel paragrafo che precede, dove il patrimonio culturale e qui in particolare il paesaggio si trovano a fare i conti con le istanze di tutela ambientale.

Le sentenze prese in esame mostrano, infatti, come venga costantemente in essere l'esigenza di un bilanciamento tra la conservazione del patrimonio culturale e la tutela dell'ambiente nelle sue plurime componenti, in uno con altri e ancora diversi interessi, quali lo sviluppo economico o la proprietà privata.

E se talora patrimonio culturale e ambiente corrono sostanzialmente lungo una medesima direttrice, come – si è visto – nel caso delle pronunce in materia di parchi e aree protette⁷⁷, altre volte si ha che il giudice amministrativo è chiamato ripristinare quell'ordine di priorità che i privati vorrebbero eludere o che era sfuggito all'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni. È questo evidentemente il caso delle croci votive e varie poc'anzi esaminato⁷⁸.

Amministrazione che, tuttavia, ai fini in discorso sembra avere (ancora) un ruolo chiave. La giurisprudenza analizzata consente, infatti, di

⁷⁵ Sul punto, se si vuole, v. già C. FELIZIANI, *I rifiuti come risorse. L'“anello mancante” per un'economia circolare*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, EUM, Macerata, 2019, 91 ss.

⁷⁶ Sul punto, sia consentito rinviare nuovamente a C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, cit., 843 ss.

⁷⁷ Si v. Cons. Stato, VI sez., 6 luglio 2021, n. 5152, su cui si v. *amplius* il par. che precede.

⁷⁸ Si tratta della già citata sentenza Cons. Stato, IV sez., 23 settembre 2022, n. 8167.

apprezzare come l'esercizio della funzione amministrativa nella materia *de qua* funga sovente da baluardo rispetto ad iniziative di privati che perseguono interessi altri e lontani da quelli propriamente conservativi del patrimonio culturale. In questo senso si richiamano, ad esempio, il caso dell'ampliamento volumetrico delle villette del villaggio turistico⁷⁹ o quello della localizzazione di un nuovo insediamento produttivo⁸⁰, di cui si è dato conto *retro*.

Se ne ricava, pertanto, l'immagine di un rapporto pubblico-privato in cui i singoli sono sovente destinatari di misure amministrative di carattere ablatorio e/o conformativo volte a limitare la soddisfazione di interessi riconducibili all'esercizio di diritti quali quello di proprietà o di iniziativa economica⁸¹. A meno che – si è visto chiaramente nella pronuncia relativa alla realizzazione delle pale eoliche⁸² – un tale interesse non appaia come strumentale rispetto al perseguimento di preminenti obiettivi di carattere ambientale.

In definitiva, benché non manchi giurisprudenza anche recente di segno contrario⁸³, sembra possibile osservare come in tempo di recessione ecologica (anche) il patrimonio culturale e la sua conservazione – per lo meno per ciò che concerne il paesaggio – finiscano per essere funzionalizzati al soddisfacimento di sovraordinati interessi di matrice ambientale⁸⁴ e come una tale funzionalizzazione passi innanzitutto per il corretto esercizio della funzione amministrativa.

⁷⁹ Cons. Stato, IV sez., 17 febbraio 2022, n. 1177.

⁸⁰ Cons. Stato, IV sez., 31 marzo 2022, n. 2371.

⁸¹ In questo senso si v. anche la già richiamata pronuncia Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 5, su cui *amplius* nota n. 15 *retro*.

⁸² V. nota 85 *retro*.

⁸³ Il riferimento è a Cons. Stato, IV sez., 28 gennaio 2022, n. 624, dove il collegio mostra di prendere espressamente le distanze da una concezione "olistica" di paesaggio, pur al netto della Convenzione europea del paesaggio e del concetto "ampio" di paesaggio dalla stessa prospettata.

⁸⁴ In argomento si v. – ad es. – P. PETRAROIA, V.M. SESSA, *Miglioramento energetico e conservazione del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2023, 3, 375 ss.

