

*Articoli e saggi***Il *right to landscape* (il diritto al panorama):  
dall'ordinamento privato all'ordinamento pubblico,  
attraverso il *common law* inglese**

Pierre de Gioia Carabellese, Camilla Della Giustina\*

*Sempre caro mi fu quest'ermo colle,  
E questa siepe, che da tanta parte  
Dell'ultimo orizzonte il guardo esclude.  
Ma sedendo e mirando, interminati  
Spazi di là da quella, e sovrumani  
Silenzi, e profondissima quiete  
Io nel pensier mi fingo; ove per poco  
Il cor non si spaura. E come il vento  
Odo stormir tra queste piante, io quello  
Infinito silenzio a questa voce  
Vo comparando: e mi sovvien l'eterno,  
E le morte stagioni, e la presente  
E viva, e il suon di lei. Così tra questa  
Immensità s'annega il pensier mio:  
E il naufragar m'è dolce in questo mare.*

G. Leopardi, *L'Infinito*.

SOMMARIO: 1. La servitù di panorama: tra diritto civile e diritto pubblico. – 2. Il concetto di *utilitas* nella servitù di panorama. – 3. La servitù di panorama. – 4. Dal diritto civile al diritto pubblico: la nozione di panorama. – 5. Il contributo della giurisprudenza britannica: il «*valued landscape*», invece che il «*valued seascape*». – 6. Raccordo conclusivo.

**1. *La servitù di panorama: tra diritto civile e diritto pubblico***

La giurisprudenza, sia civile che amministrativa, ha costantemente riconosciuto il cd. «diritto al panorama» in relazione alla servitù «*altius non tollendi*»,

\* Sebbene il contributo sia il frutto di una riflessione e analisi congiunta, i paragrafi n. 2,3 e 4 sono da attribuire al Professor de Gioia Carabellese, i paragrafi n. 1, 5 e 6 alla Dottorressa Della Giustina. Si precisa che il presente contributo è stato inviato alla Rivista il 31 maggio 2022 ed è stato accettato in via definitiva il 14 novembre 2022.

precisando che l'*utilitas* è rappresentata dalla particolare amenità di cui il fondo dominante gode per la veduta.

L'argomento, proprio alla luce della intervenuta riforma costituzionale<sup>1</sup> che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost. italiana<sup>2</sup>, può essere, nuovamente, oggetto di riflessione. La prospettiva che si offre, dunque, è quella di una interpretazione costituzionalmente orientata del diritto al panorama<sup>3</sup> il quale, nato grazie alla elaborazione giurisprudenziale, può assumere anche un'anima pubblicista.

Questo si giustifica per la nuova sensibilità ambientale che, appunto, ha condotto alla modifica delle disposizioni costituzionali in precedenza menzionate. Di conseguenza, un istituto strettamente e tradizionalmente appartenente al diritto civile può ora ricoprire una propria posizione nella riflessione costituzionalistica<sup>4</sup>. Il lavoro si arricchisce anche di una prospettiva di tipo comparato, in particolare il Regno Unito, e i suoi "*common laws*", ove il concetto di *landscape*, ancor più del *seascape*, costituisce da secoli oggetto di tutela. Questa tutela, tuttavia, si realizza in forma peculiarmente britannica, attraverso la tradizione e le istituzioni, piuttosto che per il tramite di astratte disposizioni legislative.

Al fine di realizzare l'obiettivo che si è dichiarato, si provvederà ad analizzare la servitù «*altius non tollendi*» da un punto di vista giurisprudenziale e dottrinale per poi indagare l'origine della tutela accordata al panorama e al paesaggio.

Va anche detto che, nel più ampio tema in esame, vi è anche all'orizzonte la Convenzione Europea del Paesaggio. Questa, firmata nell'ambito del Consiglio Europeo, un organo sovranazionale dunque molto variegato, lascia un'ampia discrezionalità ai singoli Stati circa le modalità di implementazione. Tale è la discrezionalità che si può ritenere che, al di là dell'affermazione di principio che viene fatta, appunto il diritto al paesaggio, l'analisi di cui al presente contributo,

<sup>1</sup> Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

<sup>2</sup> Cfr. L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia, Federalismi.it.*, 2022, 4; R. Cabazzi, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologica) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022, 7, 31 ss.; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* In *Federalismi.it*, 2022, 13, 187 ss.; P. Vipiana, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE-Online*, n. 2022, 2, 1111 ss.; B.L. Boschetti, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE-Online*, 2022, 2, 1153 ss.

<sup>3</sup> Si riprende la tesi di autorevole dottrina secondo cui, "ambiente" è una espressione polisemantica: da una prospettiva giuridica può essere riferito a differenti normative e movimenti di idee, cioè relative al paesaggio, alla tutela ecologica e all'urbanistica. M.S. Giannini, *Scritti*, I, Milano, 2005, 455 ss.

<sup>4</sup> Nella prospettiva che viene offerta nel contributo, il diritto al panorama potrebbe essere interpretato quale il punto di equilibrio che risulta dal bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, da una parte, e, dall'altra parte, gli aspetti strettamente economici. In altri termini, anche grazie alla prospettiva di diritto comparato, si evidenzia che la possibilità di ammirare un determinato panorama integra un valore aggiunto rispetto all'immobile. Alla luce di questo, volendo in parte anticipare quanto verrà successivamente elaborato, tutelare la specificità di un determinato luogo, accedendo a una particolare nozione di paesaggio, significa non solamente apprestare tutela all'ambiente ma anche incrementare il valore economico di un determinato immobile.

focalizzata su Regno Unito e Italia e non invece su tale Convenzione, non dovrebbe risultarne pregiudicata<sup>5</sup>. Viene infatti rimarcato che, delle diverse azioni prospettate dalla *European Landscape Convention*, non emerge quasi alcuna obbligazione, a carico degli Stati, che possa ritenersi attivabile in concreto. In proposito il testo normativo sembra essere eloquente: «*barely any enforceable obligation stems*»<sup>6</sup>.

## 2. *Il concetto di utilitas nella servitù di panorama*

Secondo una prospettiva strettamente teorica, l'*utilitas* può essere interpretata quale vantaggio, anche di natura non strettamente economica, del fondo dominante ben potendo consistere nel renderlo maggiormente confortevole<sup>7</sup>. Questo risultato verrebbe perseguito assicurando al fondo dominante un'abitabilità, un'amenità nonché una comodità maggiore: in quest'ottica, dunque, la vicinanza di edifici potrebbe pregiudicare l'attribuzione di queste caratteristiche al fondo dominante. Il fatto che un fondo sia circondato da edifici alti si traduce nella possibilità che esso venga privato del prospetto e del più ampio panorama.

Alla luce di questo, quindi, l'*utilitas* può comprendere qualsivoglia vantaggio, anche di natura non strettamente economica, potendo consistere nell'offrire una situazione di maggiore piacevolezza al fondo dominante. In questa direzione, quindi, la limitazione della condizione di isolamento o di areazione in cui si trova il fondo dominante può determinare una diminuzione del valore. Infatti, anche questi elementi divengono oggetto di valutazione sociale in relazione alla destinazione o alla migliore utilizzazione del fondo<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Per una analisi in inglese della *European Landscape Convention*, cfr. S. Civitarese, G.F. Cartei, *The Impact of the European Landscape Convention on Landscape Planning in Spain, Italy and England*, in *Journal of Environmental Law*, 2022, 307-330.

<sup>6</sup> S. Civitarese Matteucci, G.F. Cartei, *op. ult. cit.*, 330.

<sup>7</sup> La servitù «*altius non tollendi*» pone il problema se sia effettivamente riferibile al fondo o all'utilità delle persone, *rectius* il proprietario del fondo dominante. In tal senso, infatti, è stato riconosciuto il diritto di passeggiare nel parco vicino quale servitù che rende più gradevole il soggiorno nella casa, che dà su quel parco (A. Butera, *Servitù stabilite per fatto dell'uomo*, in C. Ferrini, G. Pulvirenti, A. Butera, *Il Diritto Civile Italiano*, Torino, 1926, 134 ss.; L. Barassi, *Diritti reali limitati. In particolare l'usufrutto e le servitù*, Milano, 1947, 129 ss.). A tal proposito, dottrina opposta ha sostenuto come il diritto di passeggiare o cenare nel giardino contiguo, in assenza di una specifica destinazione del fondo dominante, non può essere qualificato come mezzo di utilizzazione del predetto fondo, ma piuttosto riferibile all'interesse delle persone. Infatti, questo diritto di rendere più gradevole il soggiorno in un determinato luogo potrebbe essere giustificato dalla particolare destinazione dell'immobile stesso, come ad esempio nell'ipotesi in cui lo stesso sia adibito a casa di cura. Cfr. G. Branca, *Servitù prediali*, in Scialoja-Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Il foro italiano, Zanichelli Editore, Roma, Bologna, 1967, 31-32.

<sup>8</sup> Cass., 6 marzo 1980, n. 1522; G. Branca, *Delle servitù prediali (art. 1027-1099)* in *Commentario del Codice Civile*, Bologna, 1960, 31.

La tutela che viene apprestata, dunque, è contro qualsivoglia forma di compressione e ingerenza posta in essere da qualsiasi soggetto, incontrando quale limite quello degli atti emulativi<sup>9</sup> nonché l'eventuale entità del pregiudizio ai fini della quantificazione del risarcimento del danno qualora richiesto<sup>10</sup>.

La panoramicità del luogo è da riferire alla bellezza dell'ambiente e della visuale che si gode da una determinata postazione: essa trova la propria tutela nella servitù «*altius non tollendi*», non in quella di veduta. Quest'ultima, infatti, è preordinata a garantire il differente diritto di guardare e, conseguentemente, affacciarsi sul fondo del vicino<sup>11</sup>.

L'interrogativo da porsi è se, la lesione arrecata al bene panorama possa fondare un'azione di risarcimento del danno extracontrattuale. Preliminare alla risoluzione di questo nodo gordiano è la possibilità di qualificare il panorama quale bene giuridico suscettibile di lesione. Per costante giurisprudenza, il diritto al panorama è stato interpretato quale esplicazione della servitù «*altius non tollendi*»<sup>12</sup> senza però indagare se, il panorama, in sé e per sé considerato, possieda

<sup>9</sup> Cass., 27 giugno 2005, n. 13732, in *Rep. Foro it.*, 2005, voce *Emulazione*, n. 1; Cass., 13 aprile 2001, n. 5564, in *Giust. civ.*, 2002, I, 3229; Cass., 11 aprile 2001, n. 5421, in *Vita not.*, 2001, 825; Cass., 5 luglio 1999, n. 6949, in *Foro it.*, 2001, I, c.690; Cass., 19 febbraio 1996, n. 1267, in *Foro it.*, 1996, I, c. 2464; Cass., 25 marzo 1995, n. 3558, in *Giur. it.*, 1996, I, c. 1, 378. Il divieto di atti emulativi è stato definito quale obbligo aggiuntivo al diritto reale di proprietà da ricostruire come un dovere al quale non corrisponde il diritto soggettivo di altri. G. Zanobini, *Interessi legittimi nel diritto privato*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 357.

Dottrina maggioritaria, tuttavia, si oppone alla ricostruzione appena menzionata evidenziando che la violazione degli obblighi cui fa riferimento l'art. 833 determina almeno due conseguenze: il diritto del privato, rispetto al quale si è verificata la violazione, a chiedere la *restitutio in integrum* a cui aggiungere il diritto del privato al risarcimento del danno patrimoniale qualora ne ricorrano gli estremi. Di conseguenza, il dovere di astensione dal compimento di atti emulativi è un dovere verso altri soggetti: il lato passivo del rapporto, quindi, sembrerebbe essere costituito dalla pluralità dei consociati. La fattispecie dell'art. 833 c.c. richiede che venga attuato un comportamento umano positivo al fine di recare molestie o nuocere ad altri, connotato dall'elemento psicologico della intenzionalità. M. Allara, *Atti emulativi*, (*dir. civ.*), in *Enciclopedia del Diritto*, IV, 1959, 37 ss.

<sup>10</sup> Cass., 20 ottobre 1997, n. 10250.

<sup>11</sup> Il riferimento è alla servitù «*ne prospectui officiat*» la quale, secondo una ricostruzione offerta dalle fonti romane, ha un contenuto maggiormente ampio rispetto a quella di «*altius non tollendi*». La prima vieta al proprietario del fondo servente il compimento di qualsivoglia attività preordinata a togliere la vista o renderla meno gradevole riferibile non solamente all'innalzamento di edifici ma anche al piantare piante o alberi che ne interrompano il panorama. Ancora differente è la servitù «*ne luminibus officiat*» da riferire al diritto del proprietario del fondo dominante di impedire la menomazione della sua luce da parte del fondo servente il cui proprietario intraprenda un'opera. Precisamente, la servitù di non oscurare le luci fa acquisire il diritto a che il vicino non sopraelevi e non copra le luci degli edifici che costituiscono il fondo dominante. Il riferimento è a D. 8, 1, 3 e D. 8.1.4. G. Musolino, *La servitù altius non tollendi*, in *Rivista Notariato*, 2010, 4, 1093 ss. Oltremarica, su questo specifico punto, lo stato dell'arte sembra totalmente diverso. Le Corti hanno accertato che vi sia una servitù chiamata «*projection*», il diritto dunque del proprietario di un palazzo a proiettare ombra sullo spazio del proprietario vicino. Cfr. nel diritto scozzese *Compugraphics International Ltd v Colin Nikolis* [2011] CSIH 34. È da notarsi che nel diritto inglese la servitù viene chiamata «*easement*», mentre in quello scozzese «*servitude*».

<sup>12</sup> In questo senso, di recente, «il diritto al panorama si configura come una servitù «*altius non tollendi*», ove l'*utilitas* è rappresentata dalla particolare amenità di cui il fondo dominante gode per la veduta, che non può essere pregiudicata dall'innalzamento di costruzioni o alberature». Trib. Crotona, sez. I, 7 dicembre 2021, n. 1020.

un autonomo *status* giuridico, se esso sia suscettibile di valutazione economica e, infine, se possa legittimamente fondare una richiesta di risarcimento del danno.

### 3. *La servitù di panorama*

Posto che il «panorama» è considerato oggetto di servitù, di nevralgica importanza, antecedente a qualsivoglia definizione di panorama è la disamina della servitù «*altius non tollendi*».

Quest'ultima è stata definita come una servitù negativa<sup>13</sup> caratterizzata dalla presenza di un particolare obbligo accessorio consistente in un divieto in capo al proprietario del fondo servente. Ulteriore disposizione cui fare riferimento è l'art. 1068 c.c. che rimane applicabile alle servitù negative rispetto alle quali viene previsto l'obbligo del proprietario da esso gravato di non fare<sup>14</sup>.

La servitù «*altius non tollendi*» integra un esempio di servitù continua: per il suo esercizio non è necessario un fatto dell'uomo che possa definirsi attuale<sup>15</sup>. La distinzione cui si è appena fatto cenno deve riferirsi al diritto comune per interpretazione delle fonti romane: si deve evidenziare che la distinzione fra servitù continue e discontinue si è imposta sulla precedente classificazione, cioè, quella fra servitù rustiche, tendenzialmente discontinue, e urbane<sup>16</sup>, in linea generale continue. La servitù «*altius non tollendi*» dovrebbe appartenere alla categoria del-

<sup>13</sup> La distinzione tra servitù affermative e negative, che trova le proprie origini nel diritto romano, è attualmente codificata dall'art. 1073 co. 2 c.c. in tema di individuazione del *dies a quo* riferibile alla cessazione dell'esercizio della servitù. Codesta disposizione enuncia che «il termine decorre dal giorno in cui si è cessato di esercitarla; ma se si tratta di servitù negativa o di servitù per il cui esercizio non è necessario il fatto dell'uomo, il termine decorre dal giorno in cui si è verificato un fatto che ne ha impedito l'esercizio». In tal senso, «il c.d. diritto al panorama si configura come una servitù «*altius non tollendi*», ove l'*utilitas* è rappresentata dalla particolare amenità di cui il fondo dominante gode per la veduta, che non può essere pregiudicata dall'innalzamento di costruzioni o alberature. La servitù in questione è una servitù negativa, perché conferisce al suo titolare non la facoltà di compiere attività o di porre in essere interferenze sul fondo servente, ma di vietare al proprietario di quest'ultimo un particolare e determinato uso del fondo stesso». Consiglio di Stato sez. IV – 27 gennaio 2015, n. 362.

<sup>14</sup> Cass., 6 marzo 1980, n. 1522, in *Giur. agr. it.*, 1982, 623; Trib. Napoli, 6 dicembre 2003, in *Giur. merito*, 2004, 698.

Si deve aggiungere che, in considerazione del fatto che le servitù negative possiedono quale tratto caratteristico quello di non comportare alcuna ingerenza del loro titolare sul fondo servente, non è possibile configurare una servitù «*altius non tollendi*» di uso pubblico.

<sup>15</sup> A. Burdese, *Le servitù prediali - Linee teoriche e questioni pratiche*, Padova, 2007,

<sup>16</sup> Questa distinzione è stata fatta propria sia dal *code Napoléon* sia dal Codice Albertino ma non è stata recepita dal codice civile attuale. Il riferimento del *code Napoléon* è l'art. 687 co. 2 ai sensi del quale «*le servitudes sont établies ou pour l'usage des bâtiments ou pour celui des fonds de terre*». L. Barassi, *I diritti reali limitati*, Milano, 1948, 188 ss.; F. Milani, *Distinzioni delle servitù prediali*, Milano, 1943, 371 ss.; C. Scuto, *Delle servitù prediali*, Napoli, 1929, 236 ss.; L. Coviello, *Le servitù prediali, Parte generale*, Napoli, 1926, 227 ss.; F. Tuccillo, *Studi su costituzione ed estinzione delle servitù nel diritto romano: usus, scientia, patientia*, Napoli, 2009; M.F. Cursi, *Modus servitutis: il ruolo dell'autonomia privata nella costruzione del sistema tipico delle servitù prediali*, Napoli, 1999; A. Burdese, voce *Servitù prediali* (diritto romano), in *Noviss. Dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1976, 118;

le servitù urbane<sup>17</sup> poiché nasce con la stessa idea di edificio nonostante si atteggi quale servitù negativa.

Infine, sempre da un punto di vista classificatorio, la servitù «*altius non tollendi*» è non apparente: essa si esplica nel potere del proprietario del fondo dominante di vietare al proprietario del fondo servente una particolare utilizzazione del proprio fondo. Il titolare del fondo dominante non compie un'attività positiva sul fondo servente posto che l'utilità discende dall'astensione imposta al titolare di quest'ultimo<sup>18</sup>. Di conseguenza, le servitù in questione non richiedono la presenza di opere visibili destinate al loro esercizio potendo, dunque, essere qualificate come non apparenti<sup>19</sup>, rimanendo tali anche nell'ipotesi in cui il proprietario del fondo dominante faccia installare delle opere, dei fabbricati e delle costruzioni che potrebbero essere funzionali ad ammirare il panorama.

Il contenuto delle servitù, da interpretarsi quale vantaggio per un fondo a cui corrisponde una restrizione nel godimento dell'altro fondo, è da intendere quale elemento vantaggioso e dannoso a seconda del fondo. La servitù «*altius non tollendi*»<sup>20</sup> assurge a qualità inseparabile dello stesso traducendosi quale, rispettivamente, diritto accessorio e menomazione permanente per il fondo dominante e per il fondo servente<sup>21</sup>.

In presenza di una servitù «*altius non tollendi*», il dovere del proprietario del fondo servente consiste nell'astensione dal compiere qualsivoglia attività edificatoria suscettibile di determinare un cambiamento nell'altezza<sup>22</sup> del proprio edifi-

---

G. Grosso, *Le servitù prediali nel diritto romano: corso di lezioni*, Torino, 1969; B. Biondi, *Le servitù prediali nel diritto romano: corso di lezioni*, 2 ed., Milano, 1954.

<sup>17</sup> Parte della dottrina ha osservato che, nonostante la servitù «*altius non tollendi*» sia ricompresa fra le servitù urbane non è detto che necessariamente debba essere urbana: un fondo, infatti, potrebbe pretendere l'applicazione al fine di vedersi riconosciuto un maggiore spazio, rispetto alla possibile presenza di altri edifici e, più in generale, di ostacoli (piantagioni, alberi, costruzioni) che possano comprimere lo spazio aereo, e una visuale maggiore.

<sup>18</sup> Se la regola generale in tema di proprietà è che essa si estende «*usque ad sidera, usque ad inferos*» è evidente che con la servitù de qua si comprime una delle facoltà che, generalmente, sono riconosciute al proprietario di un terreno.

<sup>19</sup> Il riferimento è all'art. 1061 c.c.: «le servitù non apparenti non possono acquistarsi per usucapione o per destinazione del padre di famiglia. Non apparenti sono le servitù quando non si hanno opere visibili e permanenti destinate al loro esercizio». Il riferimento dottrinario è a M. Comperti, *Le servitù prediali*, in *Trattato di diritto Privato* diretto da P. Rescigno, vol. 8, tomo II, Torino, 1982, 298 ss.

<sup>20</sup> Cass., 8 maggio 1971, n. 1305.

<sup>21</sup> La *vicinitas* tra i due fondi, nel caso di specie, può possedere un contenuto "relativo": è infatti possibile che una servitù possa essere costituita in previsione dell'abbattimento dell'edificio che si pone in mezzo ai due fondi o in previsione del ripianamento della collina che separa i fondi stessi. G. Branca, *Delle servitù prediali* (art. 1027-1099), *op. cit.*, 19. La servitù «*altius non tollendi*» può essere costituita a favore di immobili non contigui e che può gravare su un fondo ulteriore anche senza che i fondi intermedi siano gravati dalla medesima servitù dato che condizione fondamentale è che i due fondi si trovino in una posizione tale affinché al fondo dominante giovi che sul fondo servente non si edifichi o non si sopraelevi oltre una certa altezza. Cass., 27 maggio 1960, n. 1372.

<sup>22</sup> Si deve precisare che l'altezza non è necessario che venga tradotta facendo ricorso a una unità metrica definita in modo rigido poiché, con la servitù de qua, viene vietata qualsivoglia attività di sopraelevazione. Ai

cio a prescindere dalla compressione o riduzione che questa astensione comporta al fondo servente. È possibile che la determinazione del limite di altezza possa essere convenuto dalle parti con il ricorso a una clausola. Qualora presente, quest'ultima, possiede efficacia anche nell'ipotesi in cui l'immobile esistente sul fondo servente venga abbattuto e, al posto di questo, si proceda alla costruzione<sup>23</sup> *ex novo* di altro immobile. Codesta estensione si giustifica in virtù del fatto che, le parti, con la stipulazione della clausola in esame, hanno voluto costituire una servitù «*altius non tollendi*» diretta a limitare l'esercizio dello *ius aedificandi* sul fondo servente, nel quale appunto, insisteva in precedenza un immobile<sup>24</sup>.

Una possibile assimilazione della servitù «*altius non tollendi*» può avvenire con il limite imposto all'esercizio del diritto cui fa riferimento l'art. 1127 c.c.<sup>25</sup> Se il diritto riconosciuto al proprietario dell'ultimo piano ex art. 1127 c.c. diviene oggetto di limitazioni o divieto, esso possiede la natura di servitù «*altius non tollendi*» che può essere fatta valere sia da singoli condomini sia dal condominio<sup>26</sup>, senza che la tutela giuridica da apprestare sia, a sua volta, subordinata alla verifica

---

fini di comprendere la portata del vincolo, infatti, si deve fare riferimento a quanto è stabilito nel titolo costitutivo. E. Marangoni, *Servitù altius non tollendi: estinzione totale per lesione minima e utilitas (utilitas del fondo o utilitas delle parti?)*, in *Vita Notarile*, 2003, 704 ss.

<sup>23</sup> Per costruzione si intende ogni opera che possieda, quali caratteristiche, quelle della consistenza e stabilità: un'opera che possieda questi elementi, infatti, rientra pienamente nel concetto di costruzione sia per quanto concerne la disciplina sulle vedute sia per quanto attiene a quella stabilita in tema di distanze legali. In una ipotesi di gazebo edificato in violazione delle distanze è stata ravvisata una molesta possessoria ed è stato condannato il convenuto alla rimozione della stessa. Trib. Roma, 8 febbraio 2006.

<sup>24</sup> Cass., 19 febbraio 2002, n. 2396. L'obbligo di rispettare il limite di altezza stabilito deve essere riferito a qualsiasi parte e punto del fabbricato posto che al fondo dominante deve essere assicurata interamente e completamente l'utilità per la quale la servitù è stata costituita. In altri termini, il titolare del fondo servente non può realizzare alcuna attività edificatoria che si possa tradurre nella compressione o riduzione delle condizioni di vantaggio che derivano al fondo dominante quale conseguenza della costituzione di detta servitù. Cass., 21 maggio 1994, n. 5001.

<sup>25</sup> «Il proprietario dell'ultimo piano dell'edificio può elevare nuovi piani o nuove fabbriche, salvo che risulti dal titolo altrimenti. La stessa facoltà spetta a chi è proprietario esclusivo del lastrico solare. La sopraelevazione non è ammessa se le condizioni statiche dell'edificio non la consentono. I condomini possono altresì opporsi alla sopraelevazione, se questa pregiudica l'aspetto architettonico del condominio ovvero diminuisce notevolmente l'aria o la luce dei piani sottostanti. Chi fa la sopraelevazione deve corrispondere agli altri condomini un'indennità pari al valore attuale dell'area da occuparsi con la nuova fabbrica, diviso per il numero dei piani, ivi compreso quello da edificare, detratto l'importo della quota a lui spettante. Egli inoltre è tenuto a ricostruire il lastrico solare di cui tutti o parte dei condomini avevano il diritto di usare». Recentemente, la Suprema Corte ha precisato che l'indennità di sopraelevazione è dovuta dal proprietario dell'ultimo piano di un edificio condominiale (il riferimento è all'art. 1127 c.c.) non solamente qualora si tratti di realizzazione di nuovi piani o nuove fabbriche ma altresì nell'ipotesi di trasformazione dei locali preesistenti. In quest'ultima situazione, infatti, se l'attività determina un incremento delle superfici e delle volumetrie, a prescindere dall'aumento dell'altezza del fabbricato, l'indennità trova fondamento dall'aumento proporzionale del diritto di comproprietà sulle parti comuni quale conseguenza dell'incremento della porzione di proprietà esclusiva. In ossequio al principio di proporzionalità, l'indennità viene calcolata sulla base del maggior valore dell'area oggetto di occupazione. Cass. civ., sez. II, ord. 14 aprile 2022, n. 12202.

<sup>26</sup> Corte App. Milano, 3 dicembre 2003; Cass., 3 dicembre 1994, n. 10397; Cass., 25 ottobre 1988, n. 5776.

dell'esistenza di un concreto pregiudizio che trova fonte negli atti lesivi posti in essere. La situazione giuridica, da riconoscere agli altri condomini o al condominio, ha il carattere dell'assolutezza a nulla rilevando che la sopraelevazione determini una lesione al diritto loro riconosciuto<sup>27</sup>.

Esempi concreti e pratici di servitù «*altius non tollendi*» sono, a titolo esemplificativo, il limite di altezza imposto al muro di cinta di proprietà comune ai sensi dell'art. 886 c.c.<sup>28</sup>, il patto contrattuale attraverso il quale le parti convengono che il fabbricato che si sta erigendo deve sorgere a una determinata distanza dal confine<sup>29</sup>, il divieto di edificare rispetto a zone di terreno contigue ai fini igienici o di amenità<sup>30</sup>.

Alla luce di questo, *ergo*, il contenuto di un divieto di edificare si estende alla realizzazione di qualsivoglia opera anche nell'ipotesi in cui questa non possa essere definita come costruzione in senso stretto. L'interpretazione deve essere orientata a verificare che, attraverso la costruzione di un'opera, il proprietario del fondo servente violi, in quanto annulla o compromette, la finalità per la quale la servitù è stata costituita<sup>31</sup>.

#### 4. *Dal diritto civile al diritto pubblico: la nozione di panorama*

Il diritto al panorama è stato oggetto di un'attenta disamina da una risalente pronuncia della Corte di Cassazione<sup>32</sup> con la quale, per la prima volta, la Suprema Corte ha affrontato esaurientemente questo complesso tema andando a individuare i suoi presupposti ai fini risarcitori.

Nella pronuncia cui si fa riferimento, la Suprema Corte ha dovuto affrontare la possibilità di riconoscere la risarcibilità del danno derivante dalla lesione del panorama goduto da un appartamento. Il *punctum dolens* concerneva la possibilità di definire quale danno l'esclusione o diminuzione del panorama di cui si può avvantaggiare un determinato appartamento a seguito della costruzione e sopraelevazione di un fabbricato vicino. Da un punto di vista generale, un danno può essere definito come risarcibile qualora ci si trovi dinnanzi alla lesione di un diritto soggettivo assoluto che, nel caso di specie, è il diritto di proprietà. Quest'ulti-

<sup>27</sup> Cass., 12 ottobre 2009, n. 21629.

<sup>28</sup> In questa ipotesi la servitù è limitata al muro divisorio non potendosi estendere alle altre parti finitime come, le zone di cortile circostante. Corte App. Milano, 15 ottobre 1965, n. 116.

<sup>29</sup> Qualora la servitù dovesse essere violata è possibile esperire la tutela possessoria e la remissione in pristino attraverso la rimozione delle opere costruite in violazione. Pret. Chioggia, 10 giugno 1981, in *Giur. merito*, 1983, 382.

<sup>30</sup> In codesta ipotesi il divieto si atterrebbe quale limitazione permanente al godimento di un fondo.

<sup>31</sup> Cass., 8 giugno 1962, n. 1414.

<sup>32</sup> Cass., 18 aprile 1996, n. 3679.

mo, ai sensi dell'art. 832 c.c., consente di apprestare tutela, anche se in modo differente, alle utilità, ai profitti, alle forme di godimento da riferire alla natura dei differenti beni. Per quanto attiene ai beni immobili, i locali di un edificio possono essere, in astratto, suscettibili di differenti utilità in ragione della loro destinazione: come appartamento per abitazione civile o studio professionale, magazzino, palestra o officina; offrono utilità, profitti e godimenti differenti la cui tutela viene assicurata dalla facoltà di godimento che, a sua volta, è inerente al diritto di proprietà.

A condizione che si tratti di beni immobili connotati dalle medesime condizioni generali, quali ad esempio l'essere ubicati in una determinata zona cittadina, e particolari, ossia la solidità delle strutture, i materiali impiegati, ecc., il panorama rappresenta una qualità positiva e un vantaggio dato che accresce il pregio dell'immobile preso in considerazione. Tuttavia, sebbene quanto appena esposto sia corretto, si deve precisare che il panorama rappresenta un elemento accidentale, non necessario e connaturale alle unità abitative: esso è strettamente connesso alla posizione, alla esposizione, all'altezza del piano o della porzione e alla amenità dei luoghi. Di conseguenza, è evidente che il panorama accresce il valore dell'immobile ma, contemporaneamente, può essere diminuito o escluso dalla costruzione di un nuovo immobile avvenuta in conformità con le norme civili e amministrative vigenti.

L'interrogativo che sorge è, quindi, se il proprietario dell'immobile preesistente possa lamentare un danno e, successivamente, come qualificare questo danno. A livello preliminare è stato evidenziato che non si possa trattare di danno ingiusto e risarcibile ex art. 2043 c.c. qualora l'opera lesiva sia stata costruita conformemente alle prescrizioni civili e urbanistiche vigenti. Il soggetto che edifica in modo conforme alle prescrizioni dettate in materia, infatti, è immune da responsabilità anche nell'ipotesi in cui abbia arrecato un danno nel privare gli immobili di un panorama. Differentemente, qualora l'edificazione sia avvenuta in violazione della disciplina concernente l'assetto del territorio, la conseguente diminuzione o esclusione di panorama goduto da un appartamento e tutelato dalla disciplina urbanistica<sup>33</sup> intergrebbe un pregiudizio qualificabile come ingiusto e, quindi, risarcibile<sup>34</sup>.

Qualora si versi nella prima ipotesi, è onere dei proprietari dell'immobile quello di fornire la prova del prestigio che il mercato riconosce al panorama goduto dall'appartamento e, di converso, al deprezzamento commerciale dell'immobile

---

<sup>33</sup> Il contenuto attiene alla prescrizione di determinati standard urbanistici ed edilizi ex art. 872 co.2 c.c. in forza del quale «colui che per effetto della violazione ha subito danno deve essere risarcito, salva la facoltà di chiedere la riduzione in pristino quando si tratta della violazione di norme contenute nella sezione seguente o da questa richiamate».

<sup>34</sup> Più recentemente, vedasi, V. Bellomia, *Lesione del diritto al panorama senza violazione delle distanze: tra servitù, tutela ripristinatoria e risarcimento del danno*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, 3, 662 ss.

conseguente per il venir meno della panoramicità<sup>35</sup>. Il possibile deprezzamento dei beni immobili, quale conseguenza della lesione del panorama, integra una vicenda storica avente un valore puramente indiziario ma non un dato unico e decisivo.

In conclusione, la Corte di Cassazione statuisce che, nella fattispecie descritta dall'art. 872 co. 2 c.c. la diminuzione o esclusione del panorama può essere definita quale danno ingiusto, *ergo*, risarcibile<sup>36</sup>. Il danno, in altri termini, è connesso al pregio che al panorama goduto da un determinato appartamento viene riconosciuto dal mercato traducendosi, infatti, in un deprezzamento commerciale dell'immobile. La prova di ciò attiene all'accertamento di fatti che possono essere rilevabili e valutabili con l'ausilio di specifiche cognizioni tecniche attraverso una indagine critica e valutativa tipica della consulenza tecnica.

Ulteriore riflessione che può essere svolta attiene alla possibile copertura del concetto di panorama con quello di paesaggio<sup>37</sup> e di ambiente<sup>38</sup>: attenta dottri-

<sup>35</sup> Si tratta di un onere probatorio che, all'atto pratico, si traduce nell'effettuare un accertamento circa i fatti rilevabili o valutabili grazie all'ausilio di specifiche cognizioni tecniche esigendo una indagine critica e valutativa tipica della consulenza tecnica. Quest'ultima possiede quale obiettivo finale quello di accertare e vagliare i parametri sia del prestigio sia del deprezzamento.

<sup>36</sup> In senso conforme vi è una pronuncia recente del Tar Lombardia il quale evidenzia che il ristoro da accordare al danno derivante da quella che viene definita come la perdita del «diritto al panorama» quale conseguenza della nuova edificazione che ingiustamente lede tale *utilitas* è subordinato al fatto che l'edificazione sia avvenuta in violazione alle norme edilizie o urbanistiche dirette «a garantire il regolare e ordinario assetto del territorio». *A contrario*, qualora non si possano ritenere violate queste disposizioni, non si può configurare «un danno ingiusto e risarcibile» poiché «il titolare del bene che ha edificato comprimendo il panorama dell'altrui proprietà ha esercitato legittimamente il proprio diritto esclusivo ed assoluto». T.A.R. Lombardia, sez. I – Brescia, 8 luglio 2021, n. 640.

<sup>37</sup> Il paesaggio rappresenta una porzione di territorio che può essere considerata da un punto di vista prospettico o descrittivo. Esso può essere definito come «l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane [...] Come risultante di forze umane che agiscono perennemente, come paesaggio integrale, perciò, il paesaggio è un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città e nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura. Di quest'ultima, il paesaggio diventa forma, linguaggio, comunicazione, messaggio, terreno di rapporto fra gli individui, contesto che cementa il gruppo». A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Il Capitale Culturale*, 2014, IX, 236-237. Per quanto attiene alla nozione e valorizzazione del paesaggio cfr. G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Urbanistica e paesaggio*, G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari, (a cura di) Napoli, 2006, 237 ss.; S.A. Morosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 143 ss., Id., *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, in *Ist. fed.*, 2010, 34 ss., G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio. Tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008*, Milano, Ipsoa, 2009, 34 ss.; D.V. Aiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011; C.B. Arbati, *La valorizzazione: gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119*, in *Aedon*, 2008, 3; L.C. Asini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651 ss.; L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2014, 2, 385 ss.

<sup>38</sup> Sul punto, cfr. G. Marcatajo, *Il danno ambientale esistenziale*, Napoli, 2016; Id *Ambiente e tutela individuale intergenerazionale*, in *The Cardozo electronic law bulletin*, 2020, 1 ss. Id *La tutela dell'ambiente come diritto della persona*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 611 ss.; E. Leccese, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011, Id., *Il diritto all'ambiente come diritto della personalità*, in M. Pennasilico (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, 58 ss.; S. Patti, *La quantificazione del danno ambientale*, in F.D. Busnelli,

na ha osservato che l'ambiente, se interpretato solamente quale concezione estetica del paesaggio, veniva ridotto al mero panorama che non rappresentava una «priorità politica e sociale<sup>39</sup>». Se da una parte l'ambiente è stato destinatario di una progressiva tutela, questo non è avvenuto per il paesaggio. Quest'ultimo, secondo una interpretazione presente in dottrina, dovrebbe assumere una propria autonomia rispetto al mero panorama poiché dovrebbe essere tutelato proprio per il suo carattere distintivo, cioè, per fornire una determinata attività estetica ai luoghi<sup>40</sup>. La tesi avanzata viene giustificata in forza della considerazione secondo cui, l'estetica integra «fonte di sollievo e di contemplazione consentendo riconciliazioni con il mondo esterno con il quale sovente siamo in tensione» e perché «queste sensazioni si vivono intensamente» proprio «nella estetica paesaggistica»<sup>41</sup>.

Il panorama, secondo una definizione letterale, comprenderebbe al proprio interno il paesaggio<sup>42</sup>, poiché il primo può essere definito come la visuale di cui un

---

S. Patti, *Danno e responsabilità civile*, III ed., Torino, 2013, 133; S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979; M. Pennasilico, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche*, in M. Pennasilico (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Id., *Tutela dell'ambiente e situazioni soggettive*, in M. Pennasilico (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, op. cit., 53 ss.; U. Salanitro, *Tutela dell'ambiente*, Roma, 2009; B. Pozzo, *La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 3 ss. Id., *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996, Id., *Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell)*, in *Digesto. discipline. privatistiche*, Sez. civ., Agg., II, Torino, 2003, 93 ss.; M. Bona, G. Migliorati, *Il danno non patrimoniale da disastro ambientale: la svolta delle Sezioni unite, in Giurisprudenza italiana*, 2003, 691 ss.; L. Prati, *Diritto alla salubrità dell'ambiente e danno esistenziale in rapporto alla direttiva 35/2004/CE*, in G. Giampietro (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006, 86 ss.; P. Spantigati, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 227; S. Rodotà, *Relazione introduttiva*, in P. Perlingieri (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991, 16 ss.; G. Alpa, *Pubblico e privato alle origini del danno ambientale*, in *Contr. impr.*, 1987, 685 ss.; A. Luninoso, *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Contr. impr.*, 1989, 909 ss.; M. Franzoni, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. impr.*, 1992, 1026 ss.; F.D. Busnelli, *La parabola della responsabilità civile*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, 643 ss.; G. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi*, op. cit., 211; C. Della Giustina, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana*, in *AmbienteDiritto*, 2020, 1.

<sup>39</sup> C. Amiconi, *Brevi note per una rivalutazione della concezione estetica del paesaggio*, in *Riv. amm.*, 1998, 1081.

<sup>40</sup> P. D'Angelo, *Proposte per un'estetica del paesaggio*, 20 luglio 2004, in <http://www.saber.ula.ve>.

<sup>41</sup> C. Amiconi, *Brevi note per una rivalutazione della concezione estetica del paesaggio*, op. cit., 1082.

<sup>42</sup> Cfr. A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., Id., voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 504 ss.; M. Immordino, voce *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto pubbl.*, X, Torino, 1999, 574; G.F. Cartei, *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl. Casese*, V, Milano, 2006, 4064 ss.; F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali* (art. 1-12), Bologna-Roma, 1975; S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; S. Settis, *Paesaggio, Costituzione cemento*, Torino, 2010, 66 ss.; G. Falcon, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 84 ss.; G. Severini, *La tutela costituzionale del paesaggio*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 33.; G. Severini, *Il concetto di bene ambientale nel Testo Unico*, in P.G. Ferri, M. Pacini (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 237; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 366 ss.; G. Cerrina Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it.*, 2019, 8.

soggetto può godere quando si trova in una posizione di sopraelevazione. A partire da questo, il panorama sarebbe costituito, quindi, non solamente dall'ambiente ma anche dal paesaggio a condizione che questi (ambiente e paesaggio, appunto) vengano osservati dall'alto. Di conseguenza, il panorama potrebbe essere considerato il "contenitore" dell'ambiente sia in senso naturalistico, sia in senso culturale potendo assurgere, quindi, a bene meritevole di tutela costituzionale<sup>43</sup>.

Il riferimento è all'art. 9 Cost. il quale appresta tutela costituzionale al paesaggio, al patrimonio storico, all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi. È possibile che il bene "panorama", se interpretato come comprensivo dell'ambiente, da interpretare a sua volta in senso ampio quale ecosistema e biodiversità, e come patrimonio storico e artistico della Nazione, possa vedere crescere la propria tutela giuridica.

##### 5. *Il contributo dell'elaborazione giuridica britannica: il «valued landscape», invece che il «valued seascape»*

Il punto di partenza del diritto britannico è rappresentato dal *National Planning Policy Framework (NPPF)*<sup>44</sup> il quale, sebbene possieda la funzione di raccolta di mere linee guida<sup>45</sup>, contiene gli orientamenti ministeriali circa le politiche che dovrebbero essere seguite, a meno che non constino delle ragioni per discostarsi dalle prescrizioni in esso contenute.

Il paragrafo n. 20 enuncia che, «le politiche generali dovrebbero definire una strategia globale per quanto attiene la pianificazione dei luoghi anche attraverso la valorizzazione e conservazione dell'ambiente naturale, sia urbano che sto-

Più recentemente, in tema di rapporto tra ambiente e paesaggio, è stato osservato che se, in un primo momento il concetto di paesaggio e ambiente dovevano ritenersi contrapposti, allo stato attuale si può trattare di «paesaggio globale» avente un'anima globale e dinamica che lo porta a coincidere con l'ambiente. In questa direzione, l'art. 9 Cost., come modificato dalla l. cost. 1/2022, esprimerebbe un nuovo equilibrio tra i valori di solidarietà, sostenibilità e tutela delle generazioni future. A. Cremonese, *Verso un nuovo equilibrio tra paesaggio e ambiente, tra ciò che è e ciò che potrebbe essere*, in *Passaggi costituzionali*, 2022, 1, 72 ss.

<sup>43</sup> Quanto appena sostenuto allude a una particolare interpretazione del concetto di «landscape». Quest'ultimo, come osservato da parte della dottrina internazionale, è davvero di difficile definizione poiché multidisciplinare. Infatti, lo stesso si estende a settori disciplinari dell'antropologia, della geografia, del diritto, della filosofia, dell'arte e della storia. Una delle possibili definizioni di *landscape* è quella di «relazione tra le persone e il territorio i cui segni sono visibili grazie alle azioni che si sono prodotte nel tempo e nello spazio». In questo senso, quindi, *il landscape* non avrebbe solamente un connotato fisico o naturalistico ma anche ideologico, divenendo dunque un concetto complesso. L'aspetto da evidenziare, tuttavia, è che *il landscape* non è da riferire a una sensazione, percezione soggettiva, ma è piuttosto oggettivo, poiché rappresenta ciò che veramente un determinato territorio è. T. Peil, M. Jones, *Landscape, Law and Justice. Proceedings of a conference organised by the Centre for Advanced Study at the Norwegian Academy of Science and Letters, Oslo 15-19 June 2003*, The Institute for Comparative Research in Human Culture, Oslo, 6.

<sup>44</sup> [www.gov.uk/government/publications](http://www.gov.uk/government/publications).

<sup>45</sup> È senz'altro da escludersi una valenza propriamente normativa di un tale articolato.

rico, comprendendo il paesaggio e le infrastrutture anche alla luce dei cambiamenti climatici»<sup>46</sup>.

In questo contesto si deve aggiungere l'elaborazione che proviene dalla giurisprudenza delle Corti britanniche. A livello generale, la definizione che viene accettata di «*valued landscape*» (paesaggio di valore) allude a riferimenti fisici, siano essi oggettivi che soggettivi, ossia caratteristiche che consentono di considerare l'ambiente, nell'accezione britannica *in primis* quello rurale<sup>47</sup>, come meritevole di particolare protezione poiché «fuori dall'ordinario». In tal senso, quindi, la qualificazione nel NPPF come elemento paesaggistico «fuori dall'ordinario», sebbene non sia strettamente vincolante, potrebbe indurre a qualificare come tale il sito.

Per quanto attiene alla valorizzazione e alla relativa tutela da apprestare al panorama, si può fare riferimento a differenti interpretazioni di fonte giudiziaria. Un primo, il caso *Willson Developments Ltd*<sup>48</sup> concerne il riconoscimento di tutela a quello che viene qualificato come il paesaggio che rappresenta la «quinta essenza inglese». Precisamente, nel caso sottoposto all'attenzione della Corte, il paesaggio rurale avrebbe subito un pregiudizio dalla realizzazione di un complesso formato da alloggi, scuole, campo medico, impianti sportivi e strutture sociali e spazio pubblico aperto. La realizzazione delle opere urbanistiche appena menzionate avrebbe potuto originare una influenza negativa: il paesaggio rurale si sarebbe trasformato in un paesaggio urbano che, a sua volta, avrebbe prodotto, quale conseguenza, un cambiamento definito come visivo. Da questo, quindi, la trasformazione da paesaggio rurale a urbano avrebbe causato una compromissione dell'impatto visivo oltre a determinare un danno per il paesaggio medesimo.

<sup>46</sup> Traduzione non letterale dall'inglese da parte di chi scrive.

<sup>47</sup> Nella elaborazione dottrinale britannica del «*valued landscape*», non si ha contezza ancora di un «*valued seascape*», ossia un diritto di vista a un paesaggio marino. Questa limitazione del diritto in parola al solo paesaggio terrestre/rurale sembra costituire una prima differenza fra realtà italiana e quella di Oltremarica. In mancanza di una dottrina giuridica sul punto che possa spiegare come mai la Gran Bretagna non faccia riferimento al «*seascape*» (e in una lingua, come l'inglese di Gran Bretagna, storicamente caratterizzato da una puntualità del lessico, il *seascape* non può costituire sinonimo del *landscape*), è possibile avanzare la teoria che il «mare», appunto il «*sea*», per una potenza marittima e marinara che ha dominato, non solo militarmente, il mondo, con le sue flotte, non può avere una connotazione che non sia quella economico-produttiva. Un esempio di ciò è dato *sea windfarms*, che costellano tutta la costa britannica. In un caso balzato agli onori delle cronache, un noto miliardario americano, divenuto poi Presidente della sua stessa nazione, dopo aver investito almeno due miliardi di sterline nello sviluppare un campo di golf, con annesse lussuose abitazioni (ciò vicino ad Aberdeen, lungo la costa del nord della Gran Bretagna, in Scozia), si trovò a combattere strenuamente l'organo amministrativo competente, il Governo locale scozzese, che dopo aver generosamente attratto un così noto imprenditore, poi diventato politico, decise di sviluppare nel tratto di costa antistante il campo di golf, uno dei più vasti impianti eolici marini del Regno. Malgrado le proteste, anche di tipo legale, del proprietario del campo di golf, così famoso, nessun parlò, ne parla tuttora, di un «*valued seascape*». Quello che viene fatto in mare, sembra appartenere ad un contesto imprenditoriale, piuttosto che culturale paesaggistico.

<sup>48</sup> *Willson Developments Ltd v Bracknell Forest*, 2018 APP/R0335/W1/17/3177088.

Una seconda decisione giudiziaria<sup>49</sup> è stata resa su un caso simile: precisamente, era stata avanzata la proposta di costruzione di un complesso di 95 abitazioni nell'area del *Cambridgeshire*, area caratterizzata dalla presenza di alberi a foglie caduche e distese di prati<sup>50</sup>. Come nella precedente decisione, il giudice chiamato a dirimere la controversia<sup>51</sup> ha evidenziato come la realizzazione degli immobili avrebbe determinato un mutamento significativo delle caratteristiche proprie del paesaggio in quanto si sarebbe realizzato un cambiamento da paesaggio rurale a urbano. L'area nella quale si sarebbe dovuto edificare, sebbene non specificatamente designata come paesaggio meritevole di tutela, è stata considerata come tale<sup>52</sup>.

L'espressione «paesaggio di valore» («*valued landscape*») non rinviene una precisa e ristretta definizione nel NPFF posto che l'unico riferimento concerne la necessità che le politiche di pianificazione del territorio contribuiscano a migliorare e tutelare l'ambiente locale attraverso la valorizzazione e la tutela di paesaggi di pregio<sup>53</sup>. Per tali vengono intesi i siti aventi un valore per quanto attiene alla biodiversità, alla conformazione geologica o del suolo stesso<sup>54</sup>. L'aspetto problematico è relativo alla mancata definizione di paesaggio di valore e, dunque, meritevole di protezione.

Al fine di qualificare un paesaggio come «*valued landscape*» sembra che si possa fare riferimento ad alcuni indici, quali, a titolo esemplificativo: 1) la possibilità di considerare l'area come «fuori dall'ordinario»; 2) il potenziale pregiudizio alla inte-

<sup>49</sup> *Gladman Developments Ltd v South Cambridgeshire DC 2018 APP/W0530/W/17/3179762* [10]-[33] e [34]-[38].

<sup>50</sup> Area che viene descritta nel seguente modo «*rolling chalk down land, blocks of deciduous trees and a medium field structure*».

<sup>51</sup> La controversia dinanzi al giudice proveniva da un iniziale iter amministrativo, dinanzi all'*Inspectorate General*, ad esito del quale il «*builder*», il costruttore, era risultato soccombente per due volte.

<sup>52</sup> Ulteriori pronunce in tal senso sono *East Northamptonshire DC v Secretary of State for Communities and Local Government* [2014] EWCA Civ 137; [2015] 1 W.L.R. 45; [2014] J.P.L. 731 e *Steer v Secretary of State for Communities and Local Government* [2017] EWHC 1456 (Admin); [2017] J.P.L. 1281.

<sup>53</sup> Il «*case law*» dimostra la peculiarità dell'approccio britannico alla tutela dell'ambiente e, dunque, del paesaggio. La politica ambientale britannica risulta essere caratterizzata da un approccio discrezionale, da definirsi *decision-making process*, che, a sua volta, si fonda su fattori politici. Quanto appena descritto, infatti, si traduce in una assenza di definizione di politiche e standard da rispettare contenute nelle leggi del Parlamento poiché molto viene delegato alla «*administrative guidance*». La discrezionalità riveste un ruolo centrale nella legislazione britannica poiché agli organi di regolamentazione e alle agenzie viene riconosciuto un grande margine di discrezionalità nonché un ampio margine di potere che, a sua volta, è divenuto oggetto di controllo da parte delle Corti. Più recentemente, gli organi amministrativi hanno adottato linee guida e strategie interne al fine di fornire maggiormente formalità al sistema. Ad esempio, viene ritenuto necessario, solitamente, che si effettui una valutazione costi/benefici prima di assumere una decisione. Questo approccio britannico è caratterizzato anche da quello che può essere definito come «*environmental friendly*» nel quale un ruolo centrale viene svolto dai soggetti privati diretto, quindi, a realizzare un senso di responsabilità in capo ai singoli o alle imprese (*company*). In questo modo, dunque, si è realizzato un dialogo tra i privati e il settore produttivo/industriale. S. Bell, D. McGillivray, O.W. Pedersen, *Environmental Law*, Oxford, 2013, *passim*.

<sup>54</sup> Il riferimento è al paragrafo 174.

grità dell'area; 3) l'essere in presenza di un'area dichiarata quale meritevole di protezione in quanto qualificata come di interesse storico, artistico o naturale; 4) la realizzazione potenziale di una lesione alla specificità rurale da intendere quale paesaggio di natura pastorale; 5) potrebbe recare un danno alla biodiversità; 6) verrebbe compromessa la tranquillità che deriva proprio dall'essere un luogo non urbanizzato.

Va anche detto che il concetto di «*valued landscape*», *lato sensu* considerato, può a volte risultare il frutto di considerazioni soggettive, soprattutto di tipo sociologico e demografico, piuttosto che di valutazioni oggettive. Ad esempio, il tema del *fracking* può risultare uno dei più interessanti e meritevoli di analisi. Il *fracking* è quella tecnica attraverso cui vi è lo sfruttamento della pressione di un fluido, in genere acqua, per creare e poi propagare una frattura in uno strato roccioso nel sottosuolo, al fine di agevolare l'estrazione di petrolio. Il *fracking* può avere un impatto sull'ambiente, in primo luogo per la dimostrata conseguenza di tremori, quasi terremoti, nella circostante area dell'estrazione. Ancor di più, il *fracking* comporta, per le aree ove sulla superficie del suolo si va a perforare, una smodata attività di infrastruttura, anche se direttamente questa tecnica di perforazione non ha impatti di inquinamento, svolgendosi l'attività di estrazione in una parte molto profonda del sottosuolo<sup>55</sup>. Di conseguenza il *fracking*, sebbene si svolga in una dimensione non visibile e di pregiudizio al paesaggio, determina in realtà un impatto sulle aree circostanti e adiacenti, simile a ciò che si verifica in Italia quanto alla ostruzione di una veduta.

Stanti queste premesse, nel Regno Unito, il *fracking* è stato “veicolato”, con una sorta di *moral suasion*, verso il nord dell'Inghilterra, in aree dunque storicamente povere, in quanto le comunità locali, svantaggiate storicamente, non avevano il potere di opporsi alle relative *planning permissions*<sup>56</sup>. Nel sud dell'Inghilter-

<sup>55</sup> J. Hawkins, “We Want Experts”: *Fracking and the Case of Expert Excess*, (2020) *Journal of Environmental Law* 32(1), 1-24; ENDS Report, *Fracking Firm Gets Green Light to Take National Trust to Court*, (2018) ENDS 517, 33; L. Ponting, *Scotland Says no to Fracking*, (2017) *Health and Safety Bulletin* 463, 3-4; G. Davies, N. McQueen, T. Russen, *Fracking, Protests and Injunctions: an Essential Update*, *Property Law Journal*, 2022, 33-37; C. Whelton, *Successful Challenge to Government's “Fracking” Policy*, in *Scottish Planning and Environmental Law*, 2019, 192, 40-41; C. Innes, *No Fracking Ban*, *Scottish Planning and Environmental Law*, 2018, 188, 90-91; M. Oswald, C. McGregor, *Fracking and the Right to Protest*, (2018) *Legal Action* Nov, 8-9; A. Bowes, *MPs: Mineral Planning Authorities Best Placed to Decide Fracking Applications*, in *Journal of Planning & Environmental Law* 10/2018, 1103-1104; R. Macrory (ENDS Report), *Fracking in Scotland: When a Ban is not a Ban*, (2018) ENDS 521, 22-23; J. Carpenter (ENDS Report), *Fracking Proposals: the Five Things you Need to Know*, ENDS 519, 11; C. Ford, *Comment on “Fracking and the Scope for Public Dissent”*, in *Environmental Law Review* 2019, vol. 21, 4, 318-319; *Farm Law* (Journal Article), *UK Government Ends Support for Fracking*, in *Farm Law*, 2019, 268, 9-11. La dinamica fra Autorità (centrali e locali) e cittadini, ha dato anche luogo a controversie dinanzi alle Corti britanniche. Cfr. Case Report, *Stephenson v Secretary of State for Housing, Communities and Local Government*, in *Journal of Planning & Environmental Law*, 2019, 9, 929-960.

<sup>56</sup> La *planning permission*, dunque il permesso per un piano, è necessario, fondamentalmente, quando: a) si vuole costruire qualcosa di nuovo; b) si vuole fare un cambiamento maggiore alla propria costruzione, come ad esempio un immobile, c) quando si vuole cambiare l'uso della propria costruzione. La normativa della *planning permission* è applicabile in tutto il Regno Unito (ed è gestita dal *Council*, una entità amministrativa a metà

ra, per contro, aree più popolate e più ricche, e con vasti appezzamenti di terreno, riconducibili spesso a una sola proprietà, il *fracking* è stato di fatto bandito<sup>57</sup>.

In generale, la *planning permission* nel Regno Unito, quella interazione fra organo pubblico, il *Council*, e individuo/impresa che voglia edificare una qualche struttura stabile, dà luogo, almeno teoricamente, a un utile coinvolgimento dei controinteressati. Con il termine controinteressati, proprio del diritto italiano, si può fare riferimento a quelli che in Gran Bretagna sono i vicini (i *neighbours*). Tuttavia, quella che, altrimenti, sarebbe una utile e costruttiva interazione, di tipo democratico, diventa un copione che si ripete alquanto frequentemente: il contesto sociologico dei “*neighbours*”, in particolare il fatto che si tratti di una *affluent area*, fa sì che il *Council* faccia acquiescenza alle osservazioni di tali controinteressati. Se invece si tratta di un’area problematica dal punto di vista sociologico ovvero demografico, il che spesso coincide nel Regno Unito con bassa istruzione, il *Council* con più probabilità procede, stante il maggiore “potere contrattuale” di chi propone l’opera rispetto ai “controinteressati”.

In conclusione, è stato osservato che<sup>58</sup>, in Gran Bretagna, l’appellarsi al concetto di «paesaggio di valore» è utile per la parte che voglia resistere alla realizzazione di un’opera progettuale urbanistica, poiché ritenuta lesiva del paesaggio. Nonostante questo, però, l’assenza di una definizione, sia essa legale o di pianificazione urbanistica, integra un elemento di incertezza e imprevedibilità ma, contemporaneamente, un vantaggio dato che consente di ampliare le fattispecie riconducibili all’asserita violazione del valore del paesaggio rurale o semi-rurale<sup>59</sup>. D’altro canto, a livello empirico, il cittadino britannico sembra essere consapevole di tale incertezza del perimetro del *landscape*, tant’è che, al fine di tutelarlo, con il tipico approccio pratico del Monaco di Occam (meglio conosciuto come *William of Ockham*), un britannico *ante litteram*, il proprietario della terra, al fine di tutelarsi da sé il suo paesaggio, si limita a comprare altra terra. In tal modo, il diritto, anche privatistico, del vicino a edificare viene limitato *de facto*<sup>60</sup>.

---

fra il Comune e la Provincia italiani), anche se regole particolari valgono per Scozia, Galles, Irlanda del Nord, “nazioni britanniche”, insieme all’Inghilterra, che hanno una loro autonomia amministrativa.

<sup>57</sup> Per quanto attiene all’ordinamento dell’Unione Europea, si segnala, ai fini di completezza, una recente sentenza della Corte di Giustizia in tema di permessi di ricerca di idrocarburi: Corte di Giustizia, 13 gennaio 2022, Regione Puglia, causa C-110/20, ECLI:EU:C:2022:5.

<sup>58</sup> A. Samuels, *The valued landscape*, in *Journal of Planning and Environment Law*, 2019, 2, 134 ss.

<sup>59</sup> Sia la giurisprudenza che la legislazione britannica hanno affrontato una molteplicità di fattispecie concernenti la tutela da riconoscere nonché apprestare al paesaggio agreste. A tal proposito sono stati individuati alcuni elementi quali ostativi alla urbanizzazione di un paesaggio rurale o semi-rurale come, ad esempio, la presenza di un parco naturale, una zona di straordinaria bellezza naturale, un sito di interesse scientifico, la presenza di un edificio storico.

<sup>60</sup> È da osservare, senza pretesa di esaustività, che tutti e tre gli ordinamenti giuridici del Regno Unito sono saldamente ancorati al diritto di proprietà secondo cui ogni proprietario, nell’ambito della sua terra, può edificare quello che voglia, sia verso l’alto che verso il basso. Nel diritto scozzese, ad esempio, la massima «*Cuius est solum, eius est usque ad coelum et ad inferos*» viene intesa in modo rigoroso, e da secoli, quale diritto intangi-

## 6. Raccordo conclusivo

Una tematica che interseca il diritto amministrativo e civile, quale quella della servitù «*altius non tollendi*» potrebbe divenire al centro dell'interesse della riflessione giuridica soprattutto quale conseguenza della riforma costituzionale realizzatasi nel 2022 con la quale sono stati modificati gli artt. 9 e 41 Cost.

Se oggetto della servitù, cui si è dedicato questo scritto, è il panorama e, precisamente, la particolare amenità che può circondare un determinato bene immobile, è possibile che il bene panorama, se interpretato quale *genus* comprensivo del bene ambiente e patrimonio culturale, possa indirettamente essere oggetto di tutela costituzionale ex art. 9 Cost. A ciò si deve aggiungere che, in forza del secondo comma dell'art. 41 Cost. l'iniziativa economica privata, sebbene sia libera, «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Alla luce di questo, è possibile che il bene «panorama»<sup>61</sup> possa divenire un nuovo parametro cui accordare tutela ex art. 2043<sup>62</sup> anche a prescindere da una violazione delle disposizioni, sia civili che amministrative, dettate in materia di

---

bile del singolo a fare, del suo terreno, quello che ritenga. Cfr. K. Reid, *The Law of Property in Scotland*, Edinburgh, 1996, *passim*. Più recentemente, G.L. Gretton, A.J.M. Steven, *Property, Trusts and Succession*, 4<sup>th</sup> ed., Dublin-New York-London, 2021, 25 ss. Il diritto anglo-gallese, pur diverso da quello scozzese, su questo aspetto non ne differisce, come anche quello irlandese: vale quindi la massima, nel *freehold*, la proprietà piena nel diritto inglese, del «*cuius est solum, eius est usque ad coelum et ad inferos*».

<sup>61</sup> In questo senso si potrebbe realizzare quella che è stata definita come l'auspicata costituzionalizzazione dell'urbanistica. Attualmente, la disposizione costituzionale cui fare riferimento è l'art. 117 co. 3 che, con l'espressione «governo del territorio» (materia di competenza legislativa concorrente), l'urbanistica viene qualificata quale materia tecnica di riparto di competenze tra Enti. Tuttavia, nell'attuale prospettiva viene dimenticato che l'urbanistica deve necessariamente alludere e comprendere la presenza dei cittadini all'interno della città. F. La Cecla, *Contro l'urbanistica. La cultura delle città*, Torino, 2015.

<sup>62</sup> Per costante giurisprudenza della Suprema Corte, l'ambiente naturale è un bene pubblico che possiede rango costituzionale la cui lesione fa sorgere il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c. La compromissione dell'ambiente, infatti, deve essere interpretata in modo unitario (il bene ambiente comprende infatti l'assetto del territorio, la ricchezza di risorse naturali, il paesaggio come valore estetico e culturale e come condizione di vita salubre in tutte le sue componenti) sia quale valore d'uso della collettività sia quale elemento che determina la qualità di vita della persona. Inoltre, la compromissione dell'ambiente, che può realizzarsi dall'alterazione e distruzione della vegetazione e del suolo, va oltre il mero pregiudizio patrimoniale che deriva ai singoli beni e deve essere considerato in modo unitario per quanto attiene al valore d'uso da parte della collettività. Emerge, di conseguenza, che esso diviene parte integrante della stessa qualità di vita della persona come singolo e come aggregazione sociale. Cass. civ., sez. III, 10 ottobre 2008, n. 25010. A ciò si aggiunga il danno non patrimoniale che deriva dalla lesione di diritti inviolabili della persona, in forza di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., anche nell'ipotesi in cui non sussiste un fatto-reato, né quando ricorre alcuna delle ipotesi in cui la legge espressamente consente il ristoro dei pregiudizi non patrimoniali a condizione che vengano soddisfatti tre requisiti. In primo luogo, è necessario che l'interesse leso e il relativo pregiudizio sofferto possiedano rilevanza costituzionale; in secondo luogo, la lesione dell'interesse deve essere qualificata come grave superando una soglia minima di tollerabilità; in terzo ed ultimo luogo, viene richiesto che il danno non sia futile cioè che non si traduca in meri disagi o fastidi o nella lesione di diritti immaginari. Cass. civ., sez. unite, 11 novembre 2008, n. 26972.

urbanistica. Una costruzione, infatti, nel momento in cui viola il diritto del proprietario di un immobile a godere di un determinato panorama, inteso quale elemento che comprende tanto il bene ambiente quanto il patrimonio culturale e artistico, potrebbe realizzare una violazione delle disposizioni costituzionali poc' anzi citate. La conseguenza ultima sarebbe, quindi, una violazione dell'art. 2043 c.c. da riferire alla violazione di un bene oggetto di tutela costituzionale.

Nel momento in cui l'attività edificatoria di un bene immobile non consente al titolare di un altro bene immobile sito su un fondo di non poter godere del panorama si assiste a una duplice violazione. In primo luogo, viene leso sia l'ambiente naturale sia quello culturale-artistico, in secondo luogo l'iniziativa economica privata produce un danno a un bene compreso nell'art. 41 co. 2, ossia, l'ambiente.

In altri termini, il diritto al panorama<sup>63</sup>, nella ricostruzione che si cerca timidamente di avanzare, altro non sarebbe che un possibile riflesso di quello che è stato definito il «diritto all'abitare»<sup>64</sup> sintesi di un intreccio di disposizioni di diritto civile, diritto ambientale e costituzionale<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Esso si distinguerebbe anche dalla categoria di origine dottrinale e giurisprudenziale degli usi civici; il contenuto di questi «è il godimento a favore della generalità e non di un singolo o di singoli» anche se «ciò non toglie che i singoli componenti quella determinata collettività abbiano, proprio per il fatto che vi appartengono, il diritto *uti singuli* di esercitare i diritti suddetti». G. Flore, A. Siniscalchi, G. Tamburrino, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Roma, 1956, 3; M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione degli usi civici e domini collettivi?* In *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2022, 1, 37 ss.

La definizione appena prospettata si rinviene anche in giurisprudenza: «per “usi civici” possono intendersi i diritti spettanti ad una collettività – ed a ciascuno dei suoi componenti, che può quindi esercitarlo *uti singulus* – organizzata ed insediata su di un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque, nonostante la loro titolarità formale in capo a differenti soggetti pubblici o privati». Cass., Sez. III, 28 settembre 2011 n. 19792.

<sup>64</sup> «L'inscindibile relazione tra la garanzia della effettività del diritto sociale ad un'abitazione e la, anche solo astratta, conseguente possibilità di aspirare al godimento di importanti ulteriori diritti fondamentali è già di immediata evidenza sol che si rifletta sui corollari del diritto ad un'abitazione salubre e dignitosa». F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di Studi giuridici e politici*, 2010, 232.

<sup>65</sup> Il connotato trasversale del diritto al panorama consentirebbe di coprire sia gli aspetti economici, sia ambientali conciliandoli con il principio personalista e di solidarietà sociale: il bene ambiente, quindi, verrebbe interpretato in una accezione latina poiché considerato «come l'insieme armonico dei fattori viventi (biotici) e non viventi (abiotici) di un ecosistema». A. Gusmai, *Spazi urbani, spazi di inclusione*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, 2, 11; A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 2015, 1, 128 ss. Circa il diritto al paesaggio, autorevole dottrina aveva evidenziato la connessione esistente tra il diritto appena menzionato e l'art. 3 co. 2 Cost. Nella ricostruzione appena indicata, questo legame si giustifica poiché è uno dei compiti dello Stato apparato quello di incentivare anche la cultura pervenendo a realizzare, dunque, una trasformazione di esso medesimo in Stato di cultura. Compito principale di quest'ultimo è quello di pervenire a una regolazione di interventi che contribuiscano ad attuare i fini costituzionali attinenti alla trasformazione sociale cui, appunto, fa riferimento l'art. 3 co. 2 Cost. In questa prospettiva, l'art. 9 co. 2 Cost. diviene un punto di incontro, definito come attivo e dinamico, tra i tre elementi costitutivi dello Stato: popolo, territorio e governo. È evidente che la tutela del paesaggio diviene un potere di regolazione da riferire agli interventi delle attività umane sul territorio all'interno di un contesto molto più ampio che comprende sia i valori culturali e storici di una Nazione, sia il miglioramento della qualità di vita nonché le possibilità di sviluppo della persona. A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXXI, Milano, 1981, 514 ss.

Lo spirito proprio della riforma costituzionale avvenuta con l. cost. n. 1/2022 è stato non solo quello di riconoscere al concetto giuridico ambiente un valore autonomo ma, altresì, quello di integrarlo con «valori estetici, culturali, urbanistici e personalistici in una concezione complessa, che consente il richiamo a una pluralità di principi come fondamento costituzionale»<sup>66</sup>. Dalla concezione unitaria del bene ambiente deriva, quale conseguenza, la traduzione dello stesso quale diritto della persona, bene immateriale, sia pubblico che collettivo, e, infine, dovere sociale di solidarietà.

In conclusione, quindi, il collegamento che sussiste tra il diritto al panorama e il diritto all'abitare, connesso alla servitù di panorama, produce dei riflessi immediati in tema di urbanistica. Il diritto all'abitare potrebbe essere inteso non solamente quale diritto a una abitazione salubre ma, altresì, quale diritto che comprende, al proprio interno, la possibilità di godere del bene panorama, sia in senso storico-culturale che ambientale, e che si traduce dunque non solamente nel rispetto del piano regolatore o delle disposizioni in tema di edilizia e urbanistica ma anche nel non subire un danno da sopraelevazione. La costruzione di una nuova opera, in altri termini, potrebbe arrecare un pregiudizio nel non consentire, ad esempio, di godere della massima luminosità e nel non poter godere di un panorama, da intendere in senso ampio. Il diritto al panorama, per come prospettato, potrebbe consentire di raggiungere l'obiettivo di conservazione del bene ambiente e del patrimonio culturale proteggendo quindi da una eccessiva urbanizzazione di una zona<sup>67</sup>.

La servitù «*altius non tollendi*» proprio in quanto diretta a tutelare il panorama, potrebbe rappresentare uno strumento giuridico attraverso il quale, sia in via pattizia che legale, potrebbe essere apprestata una tutela effettiva al diritto al panorama quale diritto preordinato a tutelare sia il diritto di abitazione sia il diritto all'ambiente.

Nella direzione appena prospettata sembra essere orientata la giurisprudenza britannica, la quale, come riportato nel precedente paragrafo, può essere di sicuro riferimento scientifico, anche se, da un punto di vista sociologico, le due realtà appaiono troppo diverse. Lo stesso concetto di *servitude*, presente in Scozia<sup>68</sup> e in

<sup>66</sup> G. Marcatajo, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione del bene ambiente*, in *AmbienteDiritto.it.*, 2022, 2, 3-4.

<sup>67</sup> *A contrario*, il riferimento è all'idea secondo cui «la locuzione “difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale”, dal punto di vista scientifico è impropria, perché l'uomo, in ogni momento, crea, modifica, distrugge il proprio ambiente, il proprio patrimonio culturale, il proprio patrimonio naturale: la sua opera è continua creazione così come è continua distruzione». M.S. Giannini, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1122 ss., ora in Id., *Scritti*, VI, Milano, 2005, 249.

<sup>68</sup> Cfr. M.J. De Waal, *Servitudes*, in K. Reid, R. Zimmerman (eds.), *History of Private Law in Scotland*, Oxford, 2000, 305 ss. Nella gran parte dei sistemi di diritto civile, le servitù includono sia quelle prediali che quelle personali, mentre nel Regno Unito, ad esempio nell'ordinamento scozzese, già gli *institutional writers*, fra cui Bell, avevano affermato già dal 1800, che «*the only servitudes in Scotland are praedial*».

parte anche in Inghilterra, con il diverso nome di *easement*, rafforza la tesi di una tutela che si estenda al panorama, anche in assenza di una vicinanza del fondo servente e di quello dominante. A enfatizzare ancora di più il diritto del fondo dominante Oltremarica sembra essere il concetto stesso di proprietà, rimarcato dalla dottrina nella sua verticalità<sup>69</sup> e non inciso dai concetti di piano regolatore, che ne possono alterare la destinazione, come avviene in Italia. Nella legislazione britannica, d'altro canto, il concetto di panorama sembra essere confinato al panorama terrestre (il *landscape*), mentre non trova accoglimento il *seascape*, essendo il mare, anche nelle immediate vicinanze della costa, un luogo produttivo.

Si deve poi rimarcare che la Gran Bretagna<sup>70</sup>, Paese democratico, e senza Costituzione, con al proprio interno tre sistemi giuridici di *common law*, dunque con limitata presenza di leggi, se non quale eccezione alla regola, non ha nemmeno un vero e proprio diritto amministrativo, non essendovi nemmeno un concetto di Pubblica Amministrazione, nella sua accezione italiana e "Continental".

Di tal via, la protezione giuridica da accordare al bene "ambiente" e "panorama", da qualificare come di "valore", nell'ordinamento giuridico britannico, è di elaborazione strettamente giurisprudenziale e può costituire oggetto di analisi e approfondimento. Una sua importazione nell'ordinamento giuridico italiano sarebbe del tutto fuorviante, in quanto le coordinate di riferimento appaiono totalmente diverse. Si rammenta, infatti, che proprio alla luce della riflessione condotta, emerge come nell'ordinamento giuridico britannico il concetto di «*valued landscape*» sia da riferire solamente alla tradizionale bellezza britannica da associare alle Cotswolds, cioè, piccole abitazioni rustiche immerse nella natura con il verde. Tuttavia, la protezione accordata non sembra essere riferibile al paesaggio marino, il quale, per tradizione socio-economica, è da riferire a una attività strettamente produttiva lavorativa la quale non consente di prendere in considerazione aspetti di bellezza.

*A contrario*, nell'ordinamento giuridico italiano, anche alla luce della riforma sovente menzionata, ossia quella realizzata attraverso la promulgazione della l. cost. n. 1/2022, sembra riferirsi al concetto di ambiente naturale *tout court*

<sup>69</sup> Sempre nel diritto scozzese – ma le conclusioni non differiscono in Inghilterra e Galles – viene affermato che la *ownership*, dunque la proprietà, si estende «*a coelo usque ad centrum*», dunque la «*landownership is conical*». Cfr. G.L. Gretton, A.J.M. Steven, *Property, Trusts and Succession*, 4<sup>th</sup> ed., Edinburgh, 2021, 231.

<sup>70</sup> Da un punto di vista socio-economico, poi, non si deve dimenticare che la realtà britannica vede ancora il latifondo, ormai scomparso da decenni in Italia, quale una delle principali "industrie" nazionali e i latifondisti ancora saldamente nella scala alta dei più ricchi del Regno. Il paesaggio rurale e la sua tutela, dunque, così sentiti in Gran Bretagna, potrebbero essere non tanto il frutto di una elaborazione oggettiva, quanto piuttosto il risultato sul campo di battaglia, *ergo* le Corti, di una dinamica fra parte forte (il latifondista, categoria "viva e vegeta" nel Regno Unito, e/o piccoli *clusters* di residenti alquanto "affluenti"), e la parte debole (chiunque voglia avere un approccio più produttivo alla terra), in cui le Corti, storicamente molto conservatrici nel Regno Unito, si lasciano persuadere dalle argomentazioni dei primi a scapito dei secondi.

considerato<sup>71</sup>. In tale direzione, *ergo*, il ricorso ad ampie formule linguistiche quali «tutela dell'ambiente», «tutela della biodiversità e degli ecosistemi» nonché «interesse delle future generazioni»<sup>72</sup> sembrano essere funzionali a costituire un parametro da utilizzare proprio quale limite<sup>73</sup> a qualsivoglia attività economica<sup>74</sup>. In questo contesto normativo diviene irrilevante che al paesaggio possa esse-

<sup>71</sup> Si segnala che, attualmente, il concetto di *green port* è divenuto sinonimo di qualità e garanzia anche per quanto attiene a una maggiore attrattività: «oggi quei porti che tendono ad assumere [...] comportamenti improntati all'efficienza energetica [...] sono stati ampiamente definiti come porte verdi». A. Di Vaio, L. Varriale, F. Alvino, *Key performance indicators for developing environmentally sustainable and energy efficient ports: Evidence from Italy*, in *Energy Policy*, 2018, 122, 229. Cfr. A. Crismani, B.A. Masso, *Green Ports: strumenti e misure*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2021, 5, 215 ss.; E. Musso, M. Bennacchio, *Il nuovo rapporto fra porto e territorio: conseguenze sull'organizzazione degli spazi portuali*, in *Economia e diritto del terziario*, vol. 1/2000, 254 ss.; M. Maresca, *Lo spazio mediterraneo della mobilità*, Udine, 2010; M. Ragusa, *La costa, la città e il porto. il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenza di sviluppo*, Napoli, 2013, 354 ss.; G. Marletto, *L'impatto ambientale dei porti: una prima rassegna su metodi di misurazione e politiche di riduzione*, in *Lo sviluppo regionale nell'Unione Europea. Obiettivi, strategie, politiche*. XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bolzano 2007; E. Chiti, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv. Quad. dir. amb.*, 2021, 1, 9 ss.

<sup>72</sup> Rispetto alla moltiplicazione di formule linguistiche, si ritiene di dover tenere presente questo monito: «*we do not want to be slave of words. Our aim is to understand society and its institutions. We must face the question: is the ordinary sense of "law" such that it helps identify facts of importance to our understanding of society?*». J. Raz, *The Authority of Law*, Oxford, 2009, 41.

<sup>73</sup> «L'art. 9, Cost. richiama tutti alle proprie responsabilità e, dunque, riflette un paradigma che incarna una dimensione non soltanto giuridica. La nuova formulazione dell'articolo è il definitivo impulso che ci deve indurre a traguardare in modo diverso la realtà in cui siamo immersi e, cioè, a riconsiderare il rapporto con la natura e il tema del nostro futuro, abbandonando l'idea di onnipotenza dell'uomo per aderire a una prospettiva in cui fortissimo è il senso dei suoi limiti, per proteggere le generazioni future». F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 1, 28.

<sup>74</sup> Le generazioni future, «*inter-generational right*», sono state viste con scetticismo per molto tempo. Precisamente, infatti, l'aspetto problematico concerneva la possibilità di configurare un diritto, nel rapporto tra governanti e governati, in capo a coloro i quali non erano in vita. In altri termini, l'aspetto problematico atteneva alla possibilità di configurare un diritto nei confronti di cittadini futuri. Una simile riflessione è stata avanzata nei confronti dei diritti degli animali: con riferimento a essi, precisamente, l'interrogativo si riferiva alla possibilità di qualificarli come «*rights-holders*». L'ultima evoluzione è quella di considerare la natura e l'ecosistema come «*rights-holders*». S. Atapattu, A. Schapper, *Human Rights and the Environment*, Londra-New York, 2019. In base a quanto evidenziato emerge una tendenza ad aumentare progressivamente i destinatari dei diritti attraverso un'attività di vivisezione relativamente alla tematica ambientale. Il risultato, in merito alla Costituzione italiana, è una frammentazione di diritti in differenti disposizioni costituzionali senza, tuttavia, fornire un quadro logico e coerente. A titolo esemplificativo si richiama una tesi, avanzata recentemente in dottrina, secondo cui, a seguito della riforma costituzionale, il diritto all'ambiente richiede una differente protezione costituzionale. In tale direzione, il diritto all'ambiente si scinderebbe in diritto all'ambiente salubre (art. 32 Cost.) e diritto al «paesaggio globale» (art. 9 Cost.). A. Cremonese, *Verso un nuovo equilibrio tra paesaggio e ambiente, tra ciò che è e ciò che potrebbe essere*, op. cit. Un sintomo dell'aspirazione della tutela ambientale a subire sempre una maggiore frammentazione è da riferire alla progressiva espansione del «diritto climatico». Quest'ultimo negli ultimi anni ha acquisito una maggiore importanza sia a livello nazionale che internazionale al punto da imporsi quale branca autonoma del diritto. (Cfr. J. Peel, *Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline*, in *Melbourne University Law Review*, 2008, vol. 32, 3; C. Carlarne, *Delinking international environmental law and climate change*, in *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 2014, vol. 4, 1, 1-60; D. Farber, M. Peeters, *The emergence of global climate law*, in D. Farber, M. Peeters (eds.) *Climate change law*, Cheltenham, 2018, 687 ss.) Proprio a partire da questa riflessione, parte della dottrina ha ritenuto che la l. cost. n. 1/2022

re accostato l'aggettivo "marino" o "rurale", posto che entrambi, proprio per la *ratio* che anima l'intervento del legislatore costituzionale, rientrano nel *genus* più ampio "ambiente"<sup>75</sup>.

Si ritiene che il riconoscimento del diritto al panorama potrebbe essere funzionale a realizzare un corretto bilanciamento tra la tutela da riconoscere all'ambiente, cioè protezione ambientale in senso ampio, con una sostenibile iniziativa economica privata<sup>76</sup>. In questa direzione, si potrebbe pervenire alla conclusione che un'emergenza energetica non possa determinare un'emergenza dell'ambiente sensibile<sup>77</sup>. La necessità di reperire energia verde non può tradursi in una eliminazione della "bellezza" naturale la quale, come argomentato in questo scritto,

---

contenga quale «grande assente» proprio il «clima». F. Gallarati, *La tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE-Online*, 2022, 2, 1085 ss. Quanto appena riportato dimostra, dunque, come vi sia la tendenza a frammentare il concetto di ambiente in varie declinazioni che rimangono isolate tra di loro: si tratta di ambiente, ecosistema, generazioni future, animali e, infine, di clima. Il risultato è quello di fornire una eccessiva segmentazione del tutto in nuclei concettuali in cerca non di una loro identità ma, bensì, di un loro contesto normativo nel quale interagire. In questa direzione, dunque, il continuo e progressivo aumento di «*species* di diritti accompagnati da aggettivazione» determinerà, in modo proporzionale, un ridimensionamento della categoria generale che, sebbene implicitamente, viene assunta come idealtipo. C. Della Giustina, *Universalità dei Diritti Umani. Un chiasmo dialettico tra matrici di senso e concetto?* In *Calumet*, 2021, 13, 145.

<sup>75</sup> In tal senso, infatti, il riferimento va anche alla maggiore attenzione posta nei confronti del cambiamento climatico dal quale derivano, quali ulteriori conseguenze, situazioni di pericolo per le forme di vita del pianeta ivi compresa quella umana. Ai fini di cercare di limitare ulteriori conseguenze, è necessario che si assista a un cambiamento del modello di produzione economica e delle abitudini di vita: si tratta di atteggiamenti che devono essere attuati su scala globale. R. Fornasari, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2021, 1, 2061 ss.

<sup>76</sup> Nonostante la vigenza della recente riforma costituzionale, si registra come, alla fine, l'ambiente non sia destinatario di una reale tutela. Il riferimento va a una recente sentenza del TAR Veneto con la quale viene annullato l'intervento conservativo del Ministero («Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore (B)»), diretto a imprimere un vincolo paesaggistico, a favore della realizzazione di un impianto sciistico in un territorio montano. Secondo il sindacato del giudice amministrativo, il provvedimento di apposizione del vincolo sarebbe viziato da irragionevolezza e contraddittorietà. Tuttavia, l'opinione di chi scrive è che il fine di evitare lo spopolamento delle zone montane, soprattutto alla luce della dichiarata emergenza non solo ambientale ma anche climatica, una responsabilità di tipo legale si impone in capo, *in primis*, agli operatori del diritto e, in secondo luogo, agli imprenditori. La motivazione assunta dal TAR è che «una tutela paesaggistica che non si accompagni alla possibilità per i territori vincolati di estendere o quantomeno integrare le capacità attrattive e/o ricettive delle zone interessate non può, infatti, dirsi coerente con l'obiettivo dichiarato del contrasto allo spopolamento della montagna, rischiando, piuttosto, di favorire, con una sorta di eterogenesi dei fini, un lento, ma inesorabile declino economico-sociale delle aree alpine considerate». Si ritiene, dunque, che la pronuncia in esame non effettui un adeguato bilanciamento tra i due profili contrapposti poiché, ancora una volta, e pur in presenza di una normativa costituzionale, non viene apprestata una adeguata protezione a bene "ambiente" in senso ampio considerato.

<sup>77</sup> Si rammenta, ancora, che se l'ambiente, come prospettato in questo scritto, contiene anche la nozione di panorama, esso non può essere leso dall'iniziativa economica privata ex art. 41 co. 2 Cost.; a contrario, apprestare tutela al panorama significa "dare vita concreta" all'art. 41 Cost. soprattutto come modificato dalla l. cost. n. 1/2022.

sebbene indirettamente, produce un incremento del valore di una tipologia di ricchezza e di *assets*, di una Nazione o comunque di un territorio<sup>78</sup>.

Tutelare l'ambiente può significare, altresì, il divieto di deturpare un paesaggio, ad esempio attraverso interventi suscettibili di alterare la conformazione fisica di un determinato territorio solamente per finalità apparentemente ecologiche (ma in realtà antropocentriche), giustificate dalla possibile necessità di recuperare energia "verde". In tal senso, dunque, un approccio realmente "verde" potrebbe essere quello orientato a ricavare energia pulita nel rispetto della conformazione non solo geografica ma anche storica di un determinato luogo, conservando, quindi, l'aspetto "esteriore". Ciò peraltro sembra essere, sulla scorta delle tesi di questo contributo, quanto avviene, da diversi decenni, nel Regno Unito, il *comparator*, quanto ad ordinamento giuridico e contesto sociologico più in generale, cui si è fatto riferimento in questo scritto.

Vi è anche da rimarcare che, paradossalmente, in quella che viene spesso ritenuta la più antica democrazia al mondo, il Regno Unito, il panorama sembra essere tutelato in modo alquanto "coercibile", come evidenziato in questo scritto. D'altro canto, la Costituzione italiana, anche nella sua ultima versione (art. 32), non costituisce necessariamente il migliore degli esempi. Il sistema giuridico italiano, infatti, proprio nel suo testo legislativo gerarchicamente più elevato, non sempre ha dato prova di coerenza, negli ultimi decenni. Per contro, Oltremarica, il diritto al panorama come significato ampio, diritto ad abitare, fa parte di una tradizione giuridica vera, anche sociologica, in quanto non ammaliato dalla forma delle parole, a volte vacua e giacobina, ma rafforzato giornalmente dalla prassi e dalle condotte di una comunità. In tale logica, si spiega la peculiarità tutta britannica del diritto al panorama, come diritto ad abitare, quale quintessenza di un diritto di proprietà tradizionale.

Come dimostra il caso recentissimo del TAR del Veneto lusingato sopra, sembra esservi, sulla scorta della comparazione effettuata con il Regno Unito, un certo malcelato approccio di tipo farisaico nel diritto italiano in cui, molto enfaticamente, si codifica a livello costituzionale il diritto all'ambiente, tutelato in modo molto olistico, e poi si autorizza lo scempio di una bellezza naturale, i

---

<sup>78</sup> In senso contrario, e con riferimento alla nozione di paesaggio, è stato sostenuto che «la collocazione della tutela ambientale nell'art. 9 Cost., dunque, da un lato consacra la distinzione tra paesaggio e ambiente, sempre più evidente negli ultimi anni. Sotto questo profilo non mancheranno importanti ricadute pratiche. Si pensi, ad esempio, all'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile, che spesso sono stati bloccati, dando prevalenza ai profili paesaggistici, rispetto a quelli ambientali. Ciò non potrà più accadere e, di fatto, consentirà all'Italia di allinearsi meglio agli obiettivi europei di transizione energetica». L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE-Online*, 2022, 2, 1078.

monti delle Dolomiti (patrimonio dell'UNESCO)<sup>79</sup>, immolate, in questo caso, sull'altare sacrificale di un'attività ludica che, date le sue caratteristiche, gli scienziati, ma anche gli operatori economici, considerano sempre più "insostenibile". Nel *case study* accennato, sembra esservi il paradosso di ordinamento italiano che, da un lato, tutela formalmente il diritto all'ambiente a tutti i livelli, dall'altro cancella la voce della comunità e la sua storia, tutto d'un tratto, per mano burocratica di un giudice amministrativo e del leguleio che lo abbia fuorviato verso tali in parte aberranti conclusioni. L'ordinamento britannico, nella prosaicità e semplicità delle sue forme, ma nella sua profonda tradizione e rispetto della *local community*, senza alcuna Costituzione, preserva ormai quasi da secoli proprio il *landscape*, incluse le *Moors* dello *Yorkshire*, che hanno ispirato tra il Settecento e l'Ottocento le "*Bronte's sisters*". Viene da chiedersi, dunque, paradossalmente, se un moderno Leopardi italiano, per trovare le medesime ispirazioni del suo antenato del Settecento, debba fare tristemente le valige verso le lande britanniche, essendo il panorama della sua Marca natia, e di altri luoghi dell'Italia, essere stato cambiato e totalmente deturpato e finanche azzerato.

---

<sup>79</sup> Si finalizza questo articolo nel corso dell'estate 2022 proprio quando si apprende che la "Regina delle Dolomiti" (Marmolada) – con il suo ghiacciaio – e il suo "Re" (il monte Pelmo) sono sotto forte pressione ambientale. Il riferimento va, più precisamente, all'incidente del 3 luglio 2022 nel quale hanno perso la vita undici persone a causa di un distacco del seracco della Marmolada e di un pezzo di roccia del monte Pelmo avvenuto in data 9 agosto 2022.

*Il right to landscape (il diritto al panorama): dall'ordinamento privato all'ordinamento pubblico, attraverso il common law inglese.*

Un istituto classico del diritto civile, quale quello della servitù «*altius non tollendi*», potrebbe, in forza dell'intervenuta riforma costituzionale, assumere le vesti di un istituto di diritto pubblico, se non di diritto costituzionale. Il riferimento è a quello che potrebbe essere qualificato come il "contenuto" della servitù «*altius non tollendi*», cioè, il diritto al panorama. Quest'ultimo, nella prospettiva ermeneutica che si avanza in questo scritto, potrebbe mutare la propria "pelle" al punto da rendere sempre più sfumati i confini tra due aree del diritto da sempre ritenute come contrapposte. In questo contesto, si avanza dunque una prospettiva di diritto comparato: l'ordinamento giuridico britannico. Quest'ultimo attraverso la propria tradizione giuridica consente all'interprete di cogliere delle sfumature che potrebbero rappresentare una possibile soluzione ermeneutica per l'ordinamento giuridico italiano.

*The right to landscape: from private to public law, through English common law*

A traditional legal concept, entrenched in private law, such as the Roman law «*altius not tollendi*» easement, may potentially, stretch to the adjacent area of public law in light of a recent Italian constitutional reform. In this respect, reference shall be made to what can be categorised as the right to landscape, which ultimately results in being a broader interpretation of its ancient counterpart. Based on the legal construction propounded in this research paper, this kind of servitude, to put it in a Scottish common law terminology, is on the verge of changing its nature, in such a way that the two realms of law, historically regarded as "poles apart", will have a thinner, if not-existent, demarcation line. Within the context of the analysis of this work, a quintessential comparator is the United Kingdom, as well as its case law. The legislation across the Channel, as far as the landscape and seascape are concerned, has put forward solutions that may be worth of an "Italian job".

