



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

## LA TUTELA DEL PANORAMA IN AMBITO EUROPEO

**Giancarlo Scalese**

*Ordinario di Diritto internazionale presso l'Università di Cassino e del Lazio Meridionale*

**Abstract:** *In October 2000, the Council of Europe adopted the European Landscape Convention, thereby introducing the first international regulatory instrument expressly dedicated to the legal recognition and protection of landscape. Notwithstanding its predominantly programmatic character - manifested primarily in the undertaking by the Contracting States to cooperate, across multiple policy domains, in the development and implementation of measures aimed at safeguarding landscape attributes - the Convention nonetheless acquires appreciable juridical significance for individuals. This is particularly evident in its express affirmation that “the landscape is an important part of the quality of life for people everywhere,” a formulation that transcends mere policy aspiration and operates as a normatively relevant interpretive criterion. Indeed, this clause functions as a consequential hermeneutical parameter in the historical-evolutionary construction of Article 8 of the European Convention on Human Rights, which guarantees the right to respect for private life. As a provision endowed with immediate binding force, Article 8 requires consistent application within the domestic legal orders of all Contracting States, including that of Italy. It follows that the correlative protection of the landscape - inasmuch as it implicates the material and immaterial dimensions of private life – must be*



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

*ensured throughout the entirety of civil proceedings, encompassing, inter alia, applications for urgent measures pursuant to Article 700 of the Italian Code of Civil Procedure.*

**Keywords:** *Art.8 ECHR (right to respect for private life), Article 700 Italian Code of Civil Procedure, European Landscape Convention, Landscape protection*

## **1. Il panorama come diritto fondamentale dell'uomo.**

Nel contesto europeo, in tempi relativamente recenti, si è affermata l'idea che il panorama rappresenti un elemento di fatto suscettibile di contribuire al benessere mentale e spirituale dell'uomo. D'altro canto, già in Diritto romano la veduta panoramica veniva posta in stretta correlazione con il concetto di *otium*. Di qui quella discendente regolamentazione volta a tutelare le visuali del paesaggio naturale in ragione del suo effetto benefico sullo spirito dell'uomo, anche e specialmente attraverso l'istituto della servitù<sup>1</sup>, inibendo quelle costruzioni che ne impedissero la fruizione (*prospectum directum nec impeditum*)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In generale, sulle *servitutes praediorum* cfr. per tutti GUARINO, *Diritto privato romano*, Napoli, 1976, p. 631 ss.

<sup>2</sup> Cfr. ad es.: C. 8.10.12.2a; D. 8.2.15, Ulp. 29 *ad Sab*. Per un puntuale approfondimento di questa tematica nella tradizione latina, si rinvia a FASOLINO, *Note in tema di prospetto, veduta e panorama in diritto romano*, in *Quaderni Lupiensi di Storia e Diritto*, 2020, p. 177 ss. È appena il caso di aggiungere che, sulla falsariga dell'esperienza romana, si è affermata nella legislazione civilistica italiana la figura della cd. "servitù di panorama", risultato di una vera e propria *création jurisprudentielle* che ha finito con l'arricchire la



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

Un vero e proprio punto di svolta al riguardo, oggi, si registra con la “Convenzione europea del paesaggio”, di Firenze, promossa dal Consiglio d’Europa nel 2000 e ratificata da circa una quarantina di Stati, tra cui l’Italia con la legge n. 14, del 9 gennaio 2006<sup>3</sup>.

Questo trattato - per quanto rivesta un prevalente carattere programmatico, sostanziandosi nell’impegno assunto dagli Stati contraenti di cooperare sotto molteplici profili nell’attuazione di politiche finalizzate alla salvaguardia degli elementi paesaggistici - assume una notevole rilevanza per i singoli, specialmente quando va ad affermare nel suo Preambolo, al VI considerando, che “the landscape is *an important part of the quality of life* for people everywhere...”<sup>4</sup>. All’art. 5 lett. a) della stessa convenzione si prevede, poi, che ogni Parte contraente si impegna “to recognise landscapes in law as an essential

---

*tradizionale disciplina codicistica delle servitù (artt. 1027 ss. c.c.). Trattasi di una servitù negativa la cui specifica utilitas consiste nel poter godere dal fondo dominante, in modo permanente e indisturbato, della particolare bellezza del paesaggio circostante. Sul punto, cfr: MUSOLINO, La servitù prediale di panorama, in Rivista del notariato, 2023, p. 313 ss.*

<sup>3</sup> La Convenzione è stata modificata, sia pur marginalmente, dal successivo Protocollo di emendamento predisposto, nel 2016, dal Consiglio d’Europa (CETS No. 219) ed entrato in vigore nel 2011. Frutto di un articolato lavoro preparatorio che ha preso le mosse dalla prima Conferenza dei ministri europei dell’ambiente tenutasi nel 1991 a Dobříš (Repubblica Ceca) sotto la spinta del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d’Europa (CPLRE), essa rappresenta il primo strumento normativo adottato a livello internazionale volto a tutelare il paesaggio, tenendo conto del suo rilievo sociale culturale ed economico. Cfr. *amplius* il relativo Rapporto esplicativo del Consiglio d’Europa (STE No. 176).

<sup>4</sup> Corsivo aggiunto.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

component of people's surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their identity"<sup>5</sup>.

Viene, in tal modo, espressamente riconosciuto, nel quadro di un accordo internazionale, che il panorama e la sua protezione rappresentano, in linea di principio, dei fattori di efficienza della qualità della vita dei soggetti privati, conformemente all'attuale *communis opinio* europea.

Ma a ben guardare, le appena riportate previsioni, così correttamente intese, divengono un non trascurabile parametro di interpretazione storico-evolutiva dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (qui di seguito: la "CEDU") che, intitolato "Diritto al rispetto della vita privata e familiare", a sua volta statuisce: "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla

---

<sup>5</sup> La Convenzione si compone di diciotto articoli. Nel dettaglio, la prima parte è dedicata agli aspetti definatori (art. 1), all'inerente campo di applicazione (art. 2) e ai prefissati obiettivi che vengono esattamente specificati nel "promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo" (art. 3). La seconda parte è dedicata ai provvedimenti e alle politiche che gli Stati contraenti sono chiamati ad adottare e implementare, nel quadro della realizzazione di una fattiva cooperazione internazionale (artt. 4-11). A tale ultimo riguardo, merita di essere segnalato che per quanto trattasi, come già anticipato, di meri impegni di natura programmatica, viene istituita dall'art. 10 una procedura di *follow up*, rimessa ai Comitati di esperti istituiti ai sensi dell'art. 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa, sulla cui base il Segretario Generale dell'Organizzazione trasmetterà un rapporto sullo stato di adempimento della Convenzione al relativo Comitato dei Ministri. La terza e ultima parte è dedicata alle disposizioni finali (artt. 12-18).



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

Se il “panorama”, allora, in linea con quanto previsto dalla Convenzione di Firenze, deve essere riguardato alla stregua di un valore giuridicamente rilevante<sup>6</sup>, in quanto dato efficiente che condiziona in positivo la qualità della vita delle popolazioni e, dunque, conseguentemente quella dei singoli individui, diviene scontato il ritenere che la sua tutela finisca con il ricadere in pieno nella sfera operativa dell'art. 8 CEDU. Del resto, i giudici di Strasburgo hanno da sempre chiarito, in modo inequivocabile, che la nozione di “vita privata” include ogni profilo legato all'integrità e al benessere psicofisico della persona<sup>7</sup>.

È, pertanto, sulla base di una corretta interpretazione sistematica delle norme della CEDU, coordinate con quelle della Convenzione di Firenze, che si perviene alla conclusione che la veduta panoramica rappresenti *tout court* un valore tutelabile, in quanto immediatamente strumentale alla protezione di un diritto fondamentale dell'uomo (al rispetto della vita privata) sancito dall'art. 8 CEDU.

Siffatta ricostruzione, peraltro, è perfettamente aderente all'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 1969 (qui di seguito: la “CVDT”), la quale, nel fissare la regola generale

---

<sup>6</sup> Viene precisato nel par. 23 del Rapporto esplicativo della Convenzione che “Le paysage doit devenir un sujet politique d'intérêt général parce qu'il contribue de façon très importante au bien-être des citoyens européens et que ces derniers ne peuvent plus accepter de ‘subir leurs paysages’ en tant que résultat d'évolutions de nature technique et économique décidées sans eux. Le paysage est l'affaire de tous les citoyens et doit être traité de manière démocratique, notamment aux niveaux local et régional”.

<sup>7</sup> Cfr. per tutte, Corte EDU, sent. *Castello Roberts c. Regno Unito*, 25.03.1993, par. 36.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

d'interpretazione degli accordi internazionali, al suo par. 3 lett. c), stabilisce che, nella ricostruzione del significato delle norme pattizie, deve tra l'altro tenersi conto "di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti tra le parti". Viene in tal modo suggellata la tecnica dell'interpretazione sistematica<sup>8</sup>, in funzione della quale sono da mettere in stretta relazione - e in un rapporto ormai di reciproca presupposizione - pure le appena richiamate norme europee.

Più precisamente, è da ritersi a questo punto che sia le richiamate previsioni della Convenzione Firenze, sia quella disciplinata dall'art. 8 CEDU - in quanto sorrette dall'*eadem ratio legis* nella misura in cui appaiono ambedue finalizzate a garantire la qualità della vita privata dei cittadini e il loro benessere - danno vita a uno stesso e più vasto **collegamento negoziale**, per giunta promosso nel quadro della medesima Organizzazione internazionale (il Consiglio d'Europa), di cui l'interprete dovrà tenere complessivamente conto, nell'interpretazione delle norme di un simile unitario sistema.

D'altronde, non servirebbe obiettare, al fine di contestare una tale ricostruzione ermeneutica, che le richiamate previsioni della Convenzione di Firenze siano in realtà contenute nel preambolo di un accordo o comunque in uno strumento pattizio di natura eminentemente programmatica.

Sotto il primo profilo, basti evidenziare che, ai sensi dell'art. 31, par. 1 CVDT, un trattato o, del pari, degli accordi collegati andranno interpretati "seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini... nel loro *contesto*" e che, in forza del successivo par. 2, "Ai fini dell'interpretazione di un trattato il contesto comprende oltre al testo il

---

<sup>8</sup> Cfr. al riguardo, SOREL-BORÉ EVENO, *Article 31*, in CORTEN-KLEIN (a cura di), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Vol. I, Oxford, 2011, p. 825 ss.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

preambolo...”; il tutto con l’ovvia conseguenza che la premessa di un patto internazionale va a integrare perfettamente il piano contrattuale predisposto dagli Stati contraenti.

Sotto il secondo profilo, e appena il caso di ricordare che nulla impedisce di rilevare la presenza di norme precettive *self-executing* e, come tali, immediatamente applicabili senza la necessità di alcun successivo intervento normativo da parte degli Stati contraenti - anche nel quadro di strumenti pattizi che presentano un prevalente valore programmatico<sup>9</sup>. Cosicché, ben può sostenersi, allora, che la valutazione prospettata dalla Convenzione di Firenze costituisce, invero, il riconoscimento di un preciso valore che gli Stati contraenti si ritrovano direttamente obbligati ad assicurare (almeno) al negativo, quale obbligo di *non facere*<sup>10</sup>, ossia astenendosi da azioni lesive che andrebbero a impattare in ultima analisi sul correlato diritto soggettivo al rispetto della vita privata, sancito dall’art. 8 CEDU, norma quest’ultima che vede così esteso il proprio ambito di applicazione statutario.

---

<sup>9</sup> Cfr. *amplius* BUERGENTHAL, *Self-executing and Non Self-Executing Treaties in National and International Law*, in RC, 1992, vol. IV, p. 303 ss.; e CATALDI, *La natura self executing delle norme della Convenzione europea dei diritti umani e l’applicazione delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali*, in CALIGIURI et al. (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti nazionali*, Padova, 2010, p. 565 ss.

<sup>10</sup> È del tutto ovvio, infatti, constatare che l’attuazione di una obbligazione negativa non richieda alcun intervento di tipo legislativo o amministrativo né, tantomeno, l’implementazione di alcuna politica integrativa da parte dello Stato debitore.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

## **2. Le sue potenziali ricadute in foro domestico con particolare riguardo all'ordinamento giuridico italiano.**

Tutte le appena prospettate conclusioni altro non sono, come appena chiarito, che il risultato di una corretta e prudente applicazione delle pertinenti disposizioni della CVDT, da ritenersi vincolante per l'operatore giuridico nazionale.

Al riguardo, diviene opportuno anzitutto rammentare che le regole sull'interpretazione dei trattati fissate a Vienna (art. 31-33) sono da ritenersi perfettamente corrispondenti al diritto internazionale consuetudinario<sup>11</sup> e, in quanto tali, pienamente operanti nell'ordinamento giuridico italiano con il rango di norme costituzionali, in forza del richiamo operato dall'art. 10 Cost. che ne ha assicurato il relativo adattamento<sup>12</sup>. In secondo luogo, va sottolineato che queste stesse regole sono le uniche alle quali il giudice interno può far ricorso nell'interpretazione degli accordi internazionali, stante il divieto di

---

<sup>11</sup> Sul punto esiste una monolitica giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia; cfr. per tutte, la sentenza del 20 aprile 2010, sul caso delle *Cartiere sul fiume Uruguay*, in *Reports of the International Court of Justice*, 2010, p. 46, par. 65. Non esiste tribunale internazionale che non abbia attribuito alle richiamate disposizioni un effetto dichiarativo dello *ius non scriptum* internazionale; al riguardo si rinvia alla più che esaustiva disamina dei rilevanti precedenti da parte della Commissione di Diritto internazionale, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2018, vol. II, *Part Two*, p. 18-20, note 22-31.

<sup>12</sup> Cfr. ad es. SINAGRA-BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, II ed., Milano, 2016, p. 262 ss.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

interpretazioni *unilateralistiche* dei trattati<sup>13</sup> - ossia ricorrendo a criteri ermeneutici nazionali - come peraltro costantemente affermato dalla nostra giurisprudenza di legittimità<sup>14</sup>. In terzo e ultimo luogo, deve rilevarsi che le medesime disposizioni valgono pure per l'interpretazione delle disposizioni della CEDU e dell'intero sistema normativo del Consiglio d'Europa - inclusa quindi la Convenzione di Firenze - come più volte ribadito dai giudici di Strasburgo<sup>15</sup>.

Ma anche qualora si intendesse sostenere la non obbligatorietà delle richiamate previsioni della Convenzione di Firenze, affermandone la semplice natura programmatica e, quindi, il valore di norme *soft law*, tutte le raggiunte conclusioni, all'atto pratico, non perderebbero sostanziale valore.

Merita, infatti, di essere sottolineato come gli atti di *soft law*, per quanto sforniti di efficacia obbligatoria e dal contenuto meramente esortativo<sup>16</sup>, in presenza di una serie di fattori concludenti quali il sufficiente grado di specificità delle relative previsioni, il tipo di

---

<sup>13</sup> Sulla portata di un tale divieto, vedi per tutti CONFORTI-IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, 2023, XII ed., p. 123 ss.

<sup>14</sup> Cfr. *ex multis*, Cass. sent. 4 aprile 2014, n. 7909 e sent. 24 novembre 2016, n. 23894.

<sup>15</sup> Cfr. tra le tante, Corte EDU sent. 21 febbraio 1975, *Golder c. Regno Unito*, par. 34.

<sup>16</sup> Sul c.d. *soft law* o "diritto morbido" esiste una vastissima letteratura; cfr. ad es. Decleva, *Le dichiarazioni di principio delle Nazioni Unite*, in *Annuario di diritto internazionale*, Napoli, 1965 p. 63 ss.; Arangio Ruiz, *The Normative Role of General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, in RC, 1972, III, 431 ss., spec. 469 e ss.; SLOAN, *The Binding Force of Recommendation of the General Assembly*, in *BYIL*, 25 ss.; FALK, *On the Quasi-Legislative Competence of the General Assembly*, in *AJIL*, 1966, 782 ss.; VERDROSS, *Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden?*, in *ZAORV*, 1966, 690 ss.; FROWEIN, *The Internal and External Effects of Resolution by International Organizations*, in *ZAORV*, 1989, 778 ss.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

consenso eventualmente ottenuto, *etc.*, possono originare delle vere e proprie norme *permissive*<sup>17</sup>; ed è questo certamente il paradigmatico caso ricollegabile a una previsione di natura formalmente pattizia. Siffatte norme, che si pongono su di una linea di confine tra le norme precettive e le semplici regole di condotta sociale, si traducono in delle direttive generali di carattere programmatico ed esortativo che i destinatari restano liberi di osservare. A differenza delle norme *precettive*, esse non contengono, quindi, un comando assistito da sanzione. Ma diversamente dalle mere esortazioni, che rilevano solo su di un piano extragiuridico, queste stesse norme presentano comunque qualità giuridica, ponendosi a presidio di valori riconosciuti dell'ordinamento e, come tali, suscettibili di orientare l'attività di chiunque sia chiamato a valutare *secundum ius* una determinata, rilevante situazione.

Quandanche, allora, la richiamata tutela del panorama prevista dalla Convenzione di Firenze fosse solo raccomandata quale “elemento importante per la qualità di vita”<sup>18</sup>, ci troveremmo comunque di fronte a

---

<sup>17</sup> È appena il caso di rilevare che la configurazione di norme *permissive* appare già perfettamente ammissibile sotto il profilo logico-giuridico, nel momento in cui si accede, com'è opportuno fare, ad una rappresentazione dell'ordinamento come modello di comportamento piuttosto che sistema di coazione fondato sulla sanzione. D'altronde, la nozione di norma permissiva è tutt'altro che sconosciuta alla teoria generale del diritto ed è affermata dalla migliore dottrina: cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, vol. I, p. 347; e CAROLA, *Il valore giuridico delle esortazioni del legislatore nel diritto canonico*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, Milano, 1963, p. 123 ss.; è appena il caso di rammentare che norme permissive non munite di sanzione e pertanto imperfette, si rinvencono anche in sistemi di diritto positivo interno. Emblematico in tal senso è l'esempio del cod. civ. italiano che all'art. 315 stabilisce: “Il figlio deve rispettare i genitori...”, prevedendo così un'esortazione non assistita da sanzione alcuna.

<sup>18</sup> Riprendendo il sintagma impiegato nel Preambolo della Convenzione.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

una norma permissiva che varrebbe in ogni caso come mezzo d'interpretazione dell'art. 8 CEDU, considerato come entrambe le disposizioni appaiono legate da un medesimo nesso di identità razionale, in quanto contestualmente finalizzate a garantire il benessere dei singoli cittadini e la loro vita privata.

D'altro canto, sia la giurisprudenza internazionale che quella interna hanno pienamente confermato la valenza del *soft law* quale criterio ermeneutico cui il giudice nazionale deve ispirarsi nell'espletamento della propria attività interpretativa<sup>19</sup>.

Diviene, allora, perfettamente lecito sostenere che la tutela del panorama, può ricostruirsi in ogni caso come uno strumento funzionale alla realizzazione del diritto fondamentale dell'uomo al rispetto della propria vita privata *ex art. 8 CEDU* e, quindi, del benessere psicofisico del suo titolare, con susseguente, concreto ampliamento della relativa sfera operativa.

Va, inoltre, considerato che il Preambolo della Convenzione di Firenze e il suo art. 5 assieme all'art. 8 CEDU nell'interpretazione appena prospettata, attraverso gli ordini di esecuzione dei rispettivi accordi internazionali, sono divenuti parte integrante del nostro ordinamento, acquisendo il rango di *norme interposte*, in forza dell'art. 117<sup>1</sup> Cost., a norma del quale è bene ricordare che “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

---

<sup>19</sup> Cfr. ad es. Corte di giustizia UE: sent. del 13 dicembre 1989, caso *Grimaldi*, causa C-322/88; sent. del 15 luglio 2021, causa C-911/19, caso *FBF c. ACPR*; sent. TAR Lazio, Roma, 30 ottobre 2002, n. 10709; sent. Cons. Stato, sez. VI, 11 luglio 2003, n. 4142. Vedi, poi, in materia l'ampio studio del *Conseil d'État, Le droit souple*, 2013.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

Il giudice delle leggi, infatti, a partire dalle sentenze (cd. gemelle) del 22 novembre 2007, n. 348 e 349, a valle di un tormentato percorso giurisprudenziale, ha inaugurato un nuovo, ormai costante orientamento volto a riconoscere alle disposizioni dei trattati regolarmente adattati, il valore di *norme interposte*, ossia che si pongono, nella gerarchia delle fonti interne, a un livello sub-costituzionale e sovra-legislativo<sup>20</sup>. I trattati sono, pertanto, da

---

<sup>20</sup> Il fenomeno delle *norme interposte* - a dir il vero di dubbia unità concettuale (così TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 141) - nell'opinione della Corte, si ricollega, quindi, "a quelle norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere. Le norme necessarie a tale scopo apparirebbero di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria. A prescindere dall'utilizzazione, per indicare tale tipo di norme, dell'espressione 'fonti interposte', ricorrente in dottrina ed in una nutrita serie di pronunce di questa Corte... ma di cui viene talvolta contestata l'idoneità a designare una categoria unitaria, si deve riconoscere che il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli 'obblighi internazionali' che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni" (così, sent. 348/2007, cit., punto 4.5 del considerato in diritto; cfr., analogamente, sent. 349/2007, cit., punto 6.2 del considerato in diritto). Secondo il giudice delle leggi, allora, l'art. 117, primo comma Cost., non avrebbe costituzionalizzato gli obblighi di natura pattizia, ma solo attribuito a essi una rafforzata - sino ad allora inesistente - capacità di resistenza alle relative norme di adattamento rispetto alle leggi ordinarie successive, senza modificarne il valore formale. Trattasi in realtà di un raffinato *escamotage* giuridico che ha permesso alla Corte di svincolare i trattati dal principio della posteriorità *ex art. 15 disp. prel. c.c.*, sottraendoli così, di fatto alla potestà abrogatrice e/o modificatrice del legislatore nazionale, pur senza attribuire a essi rango costituzionale. Non è questa, però, la sede per approfondire una così delicata questione dommatica.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

considerarsi come delle fonti intermedie, dal carattere atipico, che di volta in volta vanno ad integrare il contenuto del parametro costituzionale *ex art.* 117<sup>1</sup> Cost. Secondo, poi, il ragionamento sviluppato dalla stessa Corte, in caso di contrasto tra una legge ordinaria ed un trattato, il giudice comune dovrà verificare innanzitutto la possibilità di fornire un'interpretazione della norma interna conforme all'obbligo internazionale. Qualora il contrasto non fosse risolvibile in via interpretativa, lo stesso giudice dovrà sollevare la questione della legittimità della norma interna innanzi alla Corte costituzionale. Questa, dal canto suo, sarà chiamata, quindi, a pronunciarsi sul rispetto del parametro posto dall'art. 117 Cost., eventualmente annullando la legge nazionale in contrasto con le disposizioni pattizie. Al fine, però, di stabilire se le previsioni del trattato possano realmente considerarsi come norme interposte, integranti il parametro costituzionale *de quo*, la Corte ritiene comunque indispensabile verificarne la compatibilità con la Costituzione, precedendo, in caso contrario, ad espungere la relativa legge di adattamento dal nostro ordinamento<sup>21</sup>.

La Corte costituzionale, nel dettaglio e per la parte che qui interessa, ha anche precisato che spetta sempre al giudice nazionale, in quanto giudice comune della CEDU, il compito di applicare in foro domestico le relative norme, seguendo l'interpretazione delle stesse fornita dalla Corte di Strasburgo<sup>22</sup>. Con specifico riguardo al sistema normativo del Consiglio d'Europa, il giudice delle leggi ha, poi, ulteriormente puntualizzato che è preciso dovere del giudice italiano

---

<sup>21</sup> Cfr. sent. 348/2007, cit., punti 4.7 e 5 del considerato in diritto; sent. 349/2007, cit., punto 6.2 del considerato in diritto.

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost. sent. 26 novembre 2009, n. 311.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU ed eventualmente di dare corso alle rilevanti decisioni della Corte EDU, in presenza di una sua consolidata giurisprudenza<sup>23</sup>.

Ogni qualvolta si prospetta, allora, una potenziale antinomia dell'ordinamento nazionale con il sistema CEDU il giudice nazionale, pertanto, sarà tenuto (in prima battuta) a tentare di fornire delle leggi interne un'interpretazione conforme ai dettami della normativa europea, al fine di ottenere sempre e comunque la massima tutela possibile dei diritti dell'uomo, assicurando una garanzia effettiva dei diritti consacrati nella CEDU e nei suoi Protocolli. Peraltro, la stessa Corte costituzionale ha ribadito che la ricerca della massima tutela dei diritti fondamentali dell'uomo potrebbe addirittura portare alla disapplicazione della normativa europea, qualora il diritto nazionale apprestasse una protezione maggiore<sup>24</sup>, in sintonia con quanto espressamente previsto dall'art. 53 CEDU<sup>25</sup>.

Può, quindi, fondatamente ritenersi che nel nostro ordinamento si configuri ormai una vera e propria primazia del criterio della *massima tutela dei diritti fondamentali dell'uomo*, cui normalmente si ispira il sistema normativo del Consiglio d'Europa e nel cui solco va a iscriversi il combinato disposto della Convenzione di Firenze e dell'art. 8 CEDU.

Il tutto in perfetta armonia con la giurisprudenza di Strasburgo che ha rimarcato più volte l'obbligo per ogni Stato contraente di

---

<sup>23</sup> Cfr. ad es., Corte cost. sent. 26 marzo 2015, n. 49.

<sup>24</sup> Cfr. sent. cit. 2009/311.

<sup>25</sup> In forza di questa disposizione: "Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi".



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

provvedere all'eliminazione di tutti gli ostacoli al pieno rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, strumento questo da interpretarsi, peraltro e in ragione delle circostanze concrete del caso, pure in via estensiva ed evolutiva<sup>26</sup>. L'affermazione di un tale obbligo altro non è, poi, che la specificazione a livello regionale di una consolidata consuetudine, costantemente affermata dalla giurisprudenza internazionale dagli inizi Novecento, in virtù della quale gli Stati contraenti sono tenuti a procedere alla completa rimozione di tutti gli ostacoli giuridici interni alla corretta applicazione del trattato da essi concluso, provvedendo, se del caso, alle necessarie modifiche legislative<sup>27</sup>. Ciò, per giunta, in ossequio al fondamentale principio della *primauté* applicativa del diritto internazionale solennemente sancito dall'art. 27 CVDT a norma del quale in nessun caso uno Stato può sottrarsi dall'osservanza di un trattato, invocando le disposizioni del proprio diritto interno<sup>28</sup>.

Il che, all'atto pratico, rafforza ulteriormente il dovere per lo Stato italiano di proteggere il panorama, specialmente nel momento in cui la tutela di un siffatto interesse diventi funzionale alla compiuta realizzazione del diritto al rispetto della vita privata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 8 CEDU.

---

<sup>26</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sent. caso *Wagner*, 28 giugno 2007, par. 135.

<sup>27</sup> Cfr. *ex multis*, il parere della Corte permanente di giustizia internazionale, sul caso dello *Scambio delle popolazioni greche e turche*, del 25 febbraio 1925, in P.C.I.J., Series B, No.10, p. 20)

<sup>28</sup> Il testo dell'art. 27 è il seguente: "A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46". Per un approfondimento del tema si rinvia a SCALESE, *L'impossibilità per lo Stato di invocare il proprio diritto interno al fine di sottrarsi al rispetto del diritto internazionale: una questione sottovalutata?*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 1 ss.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

Me v'è di più! La costante giurisprudenza di legittimità riconduce le regole e gli obblighi di origine internazionale e sovranazionale volti a garantire la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo nella nozione di *ordine pubblico*<sup>29</sup>. Nessun dubbio, pertanto, che l'ordine pubblico interno<sup>30</sup> debba leggersi (anche) nell'ottica del rispetto dei diritti umani di matrice pattizia internazionale, considerato del resto come la Suprema Corte non abbia esitato a definirlo quale “complesso di principi... caratterizzanti l'ordinamento... in un dato momento storico, ma ispirati ad esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo comuni ai diversi ordinamenti e collocati a un livello sovraordinato”<sup>31</sup>; il tutto, dopo aver peraltro preso atto della pregnante influenza che siffatte norme normalmente esercitano sul diritto statale<sup>32</sup>. Coerentemente, poi, il giudice delle leggi è arrivato, dal canto suo, a sentenziare che “i diritti fondamentali della persona... rappresentano... elementi identificativi e irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale”<sup>33</sup>.

Sulla base di tali rilievi complessivamente considerati, appare, in definitiva, logico ritenere che il combinato disposto delle rilevanti norme internazionali di cui alla Convenzione di Firenze e all'art. 8 CEDU acquistino, nel sistema delle fonti interne, una vera e propria *tutela rafforzata* rispetto alle altre leggi ordinarie.

Una siffatta conclusione si pone, altresì, in piena sintonia con il dettato della nostra Costituzione (artt. 10, 11, 75 e 117), nell'ambito della

---

<sup>29</sup> Cfr. per tutte, Cass. sent. 11 novembre 2014, n. 24001.

<sup>30</sup> Per una puntuale definizione del concetto, cfr. BIANCA - G. PATTI- S. PATTI, *Lessico di diritto civile*, Milano, 1991, p. 553-554.

<sup>31</sup> Così, Cass. sent. 30 settembre 2016, n. 19599.

<sup>32</sup> Cfr. Cass. sent. 7 maggio 1976, n. 1593.

<sup>33</sup> Così, Corte cost. sent. 22 ottobre 2014, n. 238.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

quale l'osservanza del diritto internazionale costituisce, in ogni caso, un indiscusso valore supremo dell'ordinamento giuridico italiano, che concorre, insieme agli altri principi fondamentali, a individuarne la reale essenza<sup>34</sup>.

### **3 Segue: *ulteriori conseguenze processuali.***

La prospettata ricostruzione del diritto al panorama quale diritto fondamentale dell'uomo garantito dalla CEDU ha trovato in Italia il suo primo, espresso riconoscimento in una recentissima ordinanza adottata dal Tribunale di Napoli, in sede cautelare *ex art. 700 c.p.c.*<sup>35</sup>, il 24 luglio

---

<sup>34</sup> In altri termini, come precisa autorevolmente SPERDUTI, *Trattati internazionali e leggi dello Stato*, in RDI, 1982, p. 10-11, il rispetto del diritto internazionale è uno di quei "sommi principi... che s'inscrive fra quelli 'supremi' dell'ordine costituzionale". D'altronde, la più accorta dottrina concorda nell'affermare la valenza sistemica nel nostro ordinamento delle esigenze di rispetto del diritto internazionale, altresì prospettando la virtuale impossibilità di configurare un rilevante contrasto tra la coscienza giuridica interna e quella internazionale, alla luce di quanto effettivamente disposto dalla Costituzione; cfr. BARILE, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico diritto comunitario, diritto internazionale*, Padova, 1987, p. 92-93 e SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in RDI, 2006, p. 382.

<sup>35</sup> In forza di questa disposizione: "Fuori dei casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo, chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d'urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito". Trattasi, dunque, di un procedimento d'urgenza *sommario* di natura *sussidiaria*, in quanto esperibile solo in via complementare, ovvero quando non sussistono le condizioni per il ricorso ai provvedimenti tipici disciplinati dal c.p.c.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

2025<sup>36</sup>. In questo provvedimento, infatti, il giudice monocratico adito ha affermato, senza esitazioni di sorta, che la minacciata lesione dell'interesse del ricorrente alla salvaguardia del panorama goduto dal proprio appartamento "incide direttamente sui diritti fondamentali... alla vita privata (art. 8 CEDU), nonché sulla qualità dell'ambiente visivo e del paesaggio, tutelati dalla convenzione europea del paesaggio (Firenze 2000)"<sup>37</sup>.

Trattasi di un pronunciamento di portata storica, destinato verosimilmente a suggerire l'ingresso della tutela del panorama nel novero dei diritti fondamentali dell'uomo alla luce di una rinnovata interpretazione storico-evolutiva della CEDU, che nondimeno porta in sé un'ulteriore rilevante conseguenza di natura procedurale.

Se, invero, le norme internazionali teleologicamente finalizzate alla protezione delle libertà e dei diritti fondamentali dell'uomo godono (quantomeno) dello *status* di norme sovra-legislative, diviene del tutto scontato concludere che una siffatta "tutela rafforzata" si riverberi altresì - sia pure indirettamente e sempre ovviamente nel pieno rispetto delle garanzie difensive delle parti controvertenti - sull'intera funzione di accertamento del diritto, comprensiva altresì della fase cautelare e sommaria del processo. Anzi, è proprio in questo ultimo contesto che la tutela di siffatte norme diviene ancora più impellente, considerato come la funzione dei provvedimenti di urgenza sia quella di munire di tutela ogni diritto, quando il titolare abbia fondato timore che la propria

---

italiano. In argomento esiste una sterminata letteratura. Per un approfondimento dell'istituto, vedi per tutti ARIETA, *I provvedimenti d'urgenza ex art. 700 c.p.c.*, Padova, 1982, II ed.; e TOMMASEO, *I provvedimenti d'urgenza*, Padova, 1983.

<sup>36</sup> Relativa al procedimento, *Vallifuoco c. Magnolia SpA*, n. R.G. 10104/2025.

<sup>37</sup> Vedi p. 5 dell'ordinanza menzionata nel testo.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

posizione giuridica soggettiva attiva sia minacciata da un pericolo grave e imminente, con conseguenze irreparabili. È qui, invero, che il pericolo della tardività del processo ordinario imporrà all'organo giudicante adito in via anticipatoria d'intervenire con la massima risolutezza, non lesinando provvedimenti incisivi che impediscano da subito la consumazione di condotte impattanti su valori giuridici irrinunciabili, quale quelli consacrati nell'ordine pubblico nazionale, nei principi generali dell'ordinamento o anche solo in norma interposte di rango sovra-legislativo.

Detta valutazione scaturisce dal più che ovvio rilievo del come già la sola *violazione in atto* dei corrispondenti interessi determinerà automaticamente l'irreversibilità della loro lesione, in presenza di condotte intollerabili, che a ben guardare scuotono le basi della civile convivenza.

Cosicché, è in ragione dei suoi tipici presupposti applicativi (*fumus boni iuris e periculum in mora*) che il rimedio sommario del ricorso *ex art. 700 c.p.c.* sarà il solo a fornire la più congeniale risposta dell'ordinamento nazionale a un tale irreparabile pericolo che *in re ipsa* attenta a quel nucleo di principi irrinunciabili dello Stato (tra cui vanno annoverati i diritti fondamentali dell'uomo) i quali, a loro volta, lo caratterizzano in un determinato momento storico.

D'altronde, significativamente la stessa Corte di Strasburgo ha avuto modo di sottolineare come la protezione del "diritto alla vita privata" *ex art. 8 CEDU* e, dunque, del correlato diritto al panorama, dovrà sempre essere assicurata dagli Stati pure in senso *orizzontale*, ossia proteggendola direttamente da ingerenze poste in essere da terzi privati<sup>38</sup>,

---

<sup>38</sup> Cfr. ad es., sent. *M.C. c. Bulgaria*, 4 dicembre 2003.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

in risposta alle quali il giudice nazionale sarà chiamato ovviamente ad adottare ogni possibile misura di contrasto.

Il che permette agevolmente di confermare e concludere che la tutela del panorama, quale diritto fondamentale dell'uomo - e nella specie come fattore integrante il diritto alla vita privata - ben rileverà (pure) sul piano della definizione dei rapporti intersoggettivi.

---