

03. IL PAESAGGIO COME BENE CULTURALE (PARTE PRIMA)

All'idea di Paesaggio come bene culturale si è arrivati dopo lunga elaborazione culturale. Ovviamente non si ebbe da subito la necessità di tutelare il paesaggio. Per secoli non è esistito un *problema* paesaggio. Cosa diversa è accaduta per la salvaguardia dei beni artistici. Fino alla prima rivoluzione industriale non si può dire che siano intervenuti fenomeni antropici dirompenti tali da trasformare, in modo irreversibile, i territori. La macchina a vapore applicata all'industria e ai trasporti è certamente un primo elemento modificatore dei luoghi così come erano stati conosciuti nei secoli precedenti. La coscienza del problema, che è altra questione, si manifesterà solo molto tempo dopo.

Trattando di storia della legislazione applicata ai beni culturali in Italia (in questo caso allo Stato pontificio) è obbligo riferirsi all'Editto del Camerlengo Cardinale Bartolomeo Pacca (7 aprile 1820) derivato dal Chirografo di Pio VII (1° ottobre 1802). Nell'editto si legge: «*Qualunque Superiore, Amministratore, e Rettore, o che abbia comunque direzione di pubblici Stabilimenti, e Locali tanto Ecclesiastici, che Secolari, comprese le Chiese, Oratorj e Conventi, ove si conservano raccolte di Statue e di Pitture, Musei di Antichità sacre e profane, e anche uno o più Oggetti preziosi di belle arti in Roma e nello Stato, niuna persona eccettuata, sebbene privilegiata e privilegiatissima, dovranno presentare una esattissima, e distinta Nota degli Articoli sopra espressi in duplo sottoscritta, con distinzione di cadaun pezzo*»¹. Anche se come appare non vi è riferimento alla tutela dei territori (paesaggi) l'Editto è un importante riferimento perché la "Nota degli Articoli" è il punto di partenza della *catalogazione*; ovvero del sistema conoscitivo complesso che permette, oggi, la messa in rete e l'attuazione di tutte le operazioni necessarie alla tutela e valorizzazione, partendo dal riconoscimento del bene in quanto tale e dalla necessità di tutelarlo per legge.

Il testo normativo di riferimento, primo dispositivo in materia paesaggistica, è la Legge 23.6.1912, n. 688 che e-

¹ Andrea Emiliani: *Leggi, Bandi e provvedimenti per la tutela dei Beni Artistici e Culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Nuova Alfa Editoriale, Bologna 1996.

stende il dettato della Legge n. 364/1909² alle ville, ai parchi e ai giardini d'interesse storico – artistico, e i cui principi informano l'attuale legislazione³. Il passo successivo verso una idea moderna di paesaggio è la L.n.778/1922 che prevede la possibilità di vincolare le cosiddette *bellezze panoramiche*. È la legge promossa da Benedetto Croce, ministro della Pubblica Istruzione nell'ultimo governo Giolitti. Nella presentazione in Parlamento il ministro introduce tematiche che resteranno ancora oggi fondamento della normativa vigente.

«Il disegno di legge si propone di tutelare le bellezze naturali e panoramiche, anzitutto imponendo l'obbligo ai proprietari, a norma dell'articolo 2, di presentare preventivamente alla Soprintendenza i progetti delle opere di qualsiasi genere che interessano gli immobili vincolati. E ciò, appunto, perché il Ministero sia posto in grado, dopo l'esame tecnico di tali progetti, di dare o di negare il permesso all'esecuzione dei lavori che si intende eseguire. Si è così sulla via tracciata da antichi provvedimenti, trasfusi poi in regolamenti edilizi e ancora in vigore. È noto che i rescritti borbonici del 19 luglio 1841 e 17 gennaio 1842 e 31 maggio 1853 vietavano di alzare fabbriche le quali togliessero amenità o veduta lungo la via di Mergellina, di Posillipo, di Campo di Marte, di Capodimonte; ed il regolamento edilizio della città di Napoli ne fece tesoro aggiungendovi anche il "Corso Vittorio Emanuele" da cui si scopre il golfo meraviglioso. Nulla di nuovo, quindi, si è escogitato nel presente disegno di legge allorché all'art. 4 si è disposto che l'autorità governativa, affinché non sia danneggiato il godimento delle bellezze naturali e panoramiche, ha facoltà di prescrivere la distanza, le misure e tutte le altre norme che si riterranno necessarie nei casi di regolamenti edilizi e di piani regolatori e di ampliamento, nonché nei casi di nuove costruzioni, ricostruzioni e impianti industriali. Con le due disposizioni, or ora esaminate, nelle quali si riassume quasi tutta la economia della legge in rapporto ai diritti dei proprietari, nulla di più gravoso si stabilisce di quanto già è in vigore per la tutela dei monumenti. La differenza consiste nel non aver creduto di disporre diversamente (come nella legge 20 giugno 1909

² Nel 1906 venne istituita una Commissione ministeriale che elaborò un testo dal quale scaturì la Legge n. 364/1909

³ Legge 23 giugno 1912, n. 688 (G.U. 8 luglio 1912, n. 160).
Art. 1 - *Le disposizioni della legge 20 giugno 1909, n. 364, sono applicabili anche alle ville, ai parchi ed ai giardini che abbiano interesse storico o artistico.*

n. 364) a seconda si tratti di cose appartenenti a persone giuridiche o a persone fisiche; e ciò perché non importa, agli effetti di una buona tutela delle bellezze naturali, che queste siano inalienabili quando sono di proprietà degli enti morali. Quel che importa è che non siano distrutte né alterate, chiunque ne sia il proprietario»⁴.

Il documento di presentazione della legge è interessante perché la L. 778/1922 è uno strumento, anche culturale, da cui la normativa successiva non potrà prescindere⁵. Scrive B:Croce nella presentazione che:«è nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale e artistico che legittima l'intervento dello Stato, e s'identifica con l'interesse posto a fondamento delle leggi protettrici dei monumenti e della proprietà artistica e letteraria». La relazione proposta tra *bellezza naturale*, nella cui difesa lo Stato non può non essere coinvolto, e il *monumento* dice della sovrapposibilità concettuale tra il valore artistico/storico/documentale del monumento e quello della bellezza naturale. Poiché, continua Croce tutto ciò «costituisce la fisionomia, la caratteristica, la singolarità, per cui una nazione si differenzia dall'altra, nell'aspetto delle sue città, nelle linee del suo suolo, nelle sue curiosità geologiche; e da alcuni si aggiunge, (dai tedeschi stessi e dagli inglesi) negli usi, nelle tradizioni, nei ricordi storici, letterari, leggendari, (...)». Concetti che torneranno nei testi normativi successivi fino al nuovo Codice. Il Ministro indica un'origine: «Il movimento a favore della conservazione delle bellezze naturali rimonta al 1862, allorché John Ruskin sorse in difesa delle quiete valli dell'Inghilterra minacciate dal fuoco strepitante delle locomotive e dal carbone fossile delle officine». Su questi principi si fonda la L. n. 1497/39, *Protezione delle bellezze naturali*, del Ministro dell'Educazione nazionale Giuseppe Bottai, di poco successiva alla L. n. 1089/39 *per la tutela del patrimonio culturale*. Nella relazione di presentazione alla Camera⁶ si

⁴ L'introduzione di Benedetto Croce, Ministro dell'istruzione 1920-21, al DDL 204/1920, poi legge 778/1922 (d.v). Senato del Regno, tornata del 25 settembre 1920

⁵ Chiaro sia che, nella interpretazione contemporanea, *bellezza panoramica* e *paesaggio* sono concetti differenti, anche se coincidenti in casi specifici in cui sono sovrapposibili. Il paesaggio è concetto articolato che prescinde dalla bellezza, o meno, del territorio oggetto dell'azione culturale e/o normativa.

⁶ Camera dei fasci e delle corporazioni - Documenti - Disegni di legge e Relazioni -XXX legislatura - 1° della Camera dei fasci e delle corporazioni - disegno di legge n. 221. Il dibattito alla Camera è riportato in: Camera dei fasci e delle corporazioni -Commissioni legislative - XXX legislatura - 1° della Camera dei fasci e delle corporazioni - Seduta del

chiarisce come il concetto di *bellezza d'insieme*, paesistica o panoramica, non sia preludio alla immodificabilità dei luoghi.

La bellezza d'insieme «è composta di molteplici elementi che reciprocamente si influenzano» tali però da non essere invariabili; «possono alcuni di questi elementi cangiare d'aspetto anche radicalmente senza che la bellezza del quadro naturale sia offuscata o deturpata». Quindi «quello che è essenziale alla conservazione d'una bellezza d'insieme è che le variazioni [...] siano in armonia con un piano preventivo concepito con un'unità di criteri razionali ed estetici. E questo preventivo piano [...] è appunto il piano territoriale paesistico [...]; esso, sottraendo le modificazioni al capriccio del singolo che se anche voglia prestare omaggio alle esigenze estetiche non può ispirarsi a una veduta d'insieme soverchiatrice delle sue possibilità, fa sì che una bellezza paesistica o panoramica si conservi come essere vivente, ossia trasferendo nel mutabile o mutato suo volto i segni suoi caratteristici e cioè i lineamenti costitutivi della sua bellezza». Siamo qui, ovviamente, ancora alla presenza di un paesaggio a cui interessarsi solo per specifiche peculiarità formali.

La successiva riflessione si affrancherà da tale visione estetizzante; ma la volontà di dare attuazione ad uno strumento quale il *piano territoriale paesistico*⁷ è l'importante apertura al progetto possibile condotto alla scala del territorio affinché diventi paesaggio. Quest'ultimo inteso come materiale trasformabile su cui si può operare secondo regole condivise.

Altri, però, saranno gli esiti: solo 14 piani verranno prodotti tra il 1939 e il 1972.

22 maggio 1939 – XVII. Il dibattito al Senato è riportato in: Senato del Regno - Commissione educazione nazionale e cultura popolare - XXX legislatura – I° della Camera dei fasci e delle corporazioni - Seduta del 5 giugno 1939 - XVII.

⁷ **Art. 23 L. n. 1497/39**

I piani territoriali paesistici di cui all'articolo 5 della legge hanno il fine di stabilire:

1. le zone di rispetto;
2. il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone della località;
3. le norme per i diversi tipi di costruzione;
4. la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati;
5. le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora.

La redazione d'un piano territoriale paesistico è commessa dal Ministro alla competente regia Soprintendenza, la quale vi attende secondo le ricevute direttive, valendosi della collaborazione degli uffici tecnici dei Comuni interessati.