

04. IL PAESAGGIO COME BENE CULTURALE (PARTE SECONDA)

L'articolo 9 della Costituzione italiana recita testualmente: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*»

L'aver inserito la *tutela del paesaggio* tra i Principi fondamentali della Carta è di grande rilevanza nel progetto democratico e culturale dei Costituenti. Nella seduta dell'Assemblea costituente del 22 dicembre 1947 l'on. Ruini affermò della importanza per l'Italia del richiamo «ad uno stato di cultura e di tutela dell'eredità di storia e di bellezza»¹. L'inserimento, nel 2° comma dell'art.9, della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione esprime la volontà della Repubblica di assumere il ruolo della azione diretta su problematiche dallo specifico valore culturale, la cui tutela, per importanza, non può che essere riservata ai pubblici poteri. Le precedenti leggi n.1089 e n. 1497 del 1939 restano, in ogni caso, un ricco orizzonte di riferimento; la possibilità/necessità di andare oltre una, non attuabile, immodificabilità del paesaggio porta ad intendere quest'ultimo in modo dinamico come continua trasformazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo: «la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio»².

Il percorso normativo che conduce all'attuale codice è particolarmente articolato³ qui si vogliono citare due soli importanti riferimenti alla normativa che precede il D. Leg.vo 22.01.2004 n.42.

Già dopo l'approvazione della L.431/85 (Legge Galasso) l'elenco delle tipologie di beni, oggetto di tutela, travalica le problematiche estetiche per coinvolgere, nella applicazione al paesaggio, i molteplici aspetti ambientali nelle derivazioni culturali e naturalistiche. È anche per un problema di scala (la legge si applica anche a grandi esten-

¹ Sul tema si veda in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Anno X – 1967, *Tutela del Paesaggio nella Costituzione* di Aldo M. Sandulli, pgg. 69-88.

² A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi XX Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, II

³ Per un utile compendio di tutta la normativa dal 1820 ad oggi si veda: *Legislazione dei Beni culturali e del Paesaggio – Nozioni essenziali*. Edizione giuridiche Simone n.228/1 2008 a cura di A.Ferretti.



Paesaggio italiano.

sioni territoriali: parchi, boschi, laghi, coste ...) che il concetto di *bellezza naturale* non è più sufficiente a descrivere una situazione complessa in cui sono molteplici i fattori che concorrono alla formazione dei *luoghi*. La prospettiva della tutela del paesaggio/ambiente coinvolge il territorio nella sua complessità problematica; infatti gli articoli 139 e 146 descrivono la quasi totalità dell'ecosistema nazionale con una casistica che ambisce ad essere totalizzante.

La definizione normativa di *bene ambientale* la si ha con il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Il bene ambientale sarà **testimonianza di valori, naturali e culturali**, racchiusi nel territorio di interesse: un sovraccarico di senso applicato ai luoghi che iniziano da quel momento a "parlare" sia del loro valore intrinseco e sia delle sovrastrutture culturali ivi sedimentate nel tempo.

Con il D.Leg.vo 22 gennaio 2004 n.42⁴, il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (detto Codice Urbani), si arriva alla sistemazione finale delle problematiche fin qui esposte. Il codice è il punto di arrivo di un dibattito che ha origine, come detto, ben prima del 1939. Il Codice si articola in una prima parte di disposizioni generali con il richiamo all'articolo 9 della Costituzione e al 117 che, al comma (s), stabilisce l'esclusività dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali. Sono **patrimonio culturale** (art.2) i *beni culturali* e i *beni paesaggistici*. Questi ultimi individuabili (art.134) per i valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio. L'articolo 10 definisce (parte seconda dedicata - beni culturali) quali siano i beni culturali: una lunga serie di casi. È interessante notare come al comma 4, alle lettere (f) e (g), si apra anche ad elementi architettonici complessi quali ville e parchi di indubbio interesse storico/artistico, pubbliche vie, piazze strade, ed altri spazi urbani rappresentativi per il valore artistico o storico. Ciò che per il Codice è il *paesaggio* è detto, successivamente, all'articolo 131; ma già l'individuazione all'interno dell'art.10 di unità architettoniche complesse (al comma 4) è cosa significati-

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997,

n.59" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 92 del 21 aprile 1998 - Supplemento Ordinario n. 77

(Rettifica G.U. n. 116 del 21 maggio 1997)

Capo V

Beni e attività culturali

Art. 148.

Definizioni

1. Ai fini del presente decreto legislativo si intendono per:

a) "beni culturali", quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demotnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge;

b) "beni ambientali", quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali;

c) "tutela", ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali;

d) "gestione", ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione;

e) "valorizzazione", ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione;

f) "attività culturali", quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte;

g) "promozione", ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali.

⁴ D.Leg.vo 22 gennaio n.42 (Suppl. Ord. Alla G.U. 24.2.2004, n.45) *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art.10 della legge 6 luglio 2002, n.173*. Ci si riferisca al testo coordinato con le modifiche introdotte dalle LL. 308/2004, 168/2005 e 17/2007 e dai DD.Leg.vi 156/2006, 62 e 63/2008. Suppl. Ord. Alla G.U. 24.2.2008, n. 84.

va perché, di fatto, è richiamo alla idea di **contesto**⁵ ambientale in cui non è in gioco il valore del singolo elemento ma l'azione corale della unità spaziale complessa che viene considerata degna di verifica dell'interesse culturale (art.12).

Gli emendamenti introdotti, nel febbraio del 2008, al codice Urbani con la versione Rutelli-Settis sono molteplici. Limitandosi al perfezionamento della definizione di paesaggio, come intesa all'articolo 131, si notano alcune differenze interessanti e di per sé utili per giungere ad una delle possibili definizioni di paesaggio (nel caso specifico cosa sia il paesaggio per la legge italiana). Che per l'art.131 vi sia stata una difficile elaborazione è cosa palese: emerge un paesaggio carico di sensi; intesi questi ultimi come identità dei territori. Ambiti territoriali eloquenti per la storia umana ivi sedimentata e per i fattori naturali presenti. Un paesaggio, in ogni caso, che è contenitore di significati - leggibile a condizione di saperne individuare i **segni** (storici e naturali) sovrapposti nel tempo.

Nelle premesse generali allo schema di decreto trasmesse alla presidenza del Senato (12 febbraio 2008) ci si riferisce sia a quanto ribadito dalla Corte Costituzionale circa gli «interessi pubblici assegnati alle competenze concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali», sia alla ratifica della Convenzione europea del paesaggio (Legge 9.01.2006 n.14). Inoltre, il nuovo Codice richiama l'«idea di paesaggio come contesto territoriale – spazio naturale, rurale, urbano e periurbano – che essa esprime e che costituisce l'**ambito vasto** entro il quale si collocano i tratti di paesaggio aventi valore culturale, considerati dal richiamo all'articolo 9 della Costituzione e costitutivi, essi soli, dell'identità nazionale»⁶. Poiché la Convenzione europea intende il paesaggio come «parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani o dalle loro interrelazioni», ciò equivale a dire che «**l'intero territorio nazionale**, nei suoi vari ambiti, è **paesaggio** ».

⁵ Per l'idea di **contesto** e le connessioni con l'elaborazioni della Commissione Franceschini si veda Roberto Cecchi, *I beni culturali. Testimonianza materiale di civiltà*. Spirali- Milano 2006

⁶ Senato della Repubblica XV Legislatura n.218. Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare. Schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, in relazione al paesaggio».

PARTE TERZA Beni paesaggistici

TITOLO I Tutela e valorizzazione

Capo I Disposizioni generali

Articolo 131 Salvaguardia dei valori del paesaggio

1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono **parti di territorio** i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.

*NOTA (comma così modificato dall'articolo 3 del d.lgs. n. 157 del 2006) Precedente testo: Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una **parte omogenea** di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.*

2. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.

PARTE TERZA - Beni paesaggistici

TITOLO I - Tutela e valorizzazione

Capo I - Disposizioni generali

Art. 131. Paesaggio

(articolo così sostituito dall'articolo 2 del d.lgs. n. 63 del 2008)

1. Per paesaggio si intende il **territorio espressivo di identità**, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.

4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.

5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.

6. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

La Corte Costituzionale (sentenza n.367/2007) ha chiarito che è «l'aspetto del territorio, per i suoi contenuti ambientali e culturali, a costituire un valore costituzionale». In ogni caso se l'azione sulle aree sottoposte a vincolo è finalizzata a conservare i tratti caratteristici del territorio che ne hanno giustificato il vincolo stesso, è anche vero che (art.140) tale azione ha lo scopo di attuare una possibilità di sviluppo che sia *sostenibile* con le necessità dell'ambiente e delle collettività ivi residenti.

Se per lo specifico si rimanda allo studio dell'articolato del Codice nella sua versione in vigore, interessa qui sottolineare come, prescindendo dagli strumenti attuativi, il riconoscere un ambito territoriale come Paesaggio sia una azione a cui concorrono diversi attori e fattori. Trattasi, di fatto, di una interpretazione dei luoghi: una analisi complessa che conduce a *riconoscere* il paesaggio anche lì dove esso non appare per assenza di conclamata valenza estetica. Cogliere la sedimentazione: perché un pezzo di territorio attraverso i suoi segni parli in modo univoco e diventi Paesaggio. È il *contesto stratigrafico* a diventare oggetto di interesse, ovvero lettura articolata dell'ambito.

Il concetto di *testimonianza storica* che fu introdotto dalla Commissione Franceschini è applicabile a ogni categoria di documento della storia della civiltà ivi compreso l'ambiente che lo contiene. Quindi, una cosa sarà la *naturalità* di un luogo, altro sarà il concetto di *ambiente* messo in relazione con il concetto di *testimonianza storica*. In questo campo c'è la necessità di un continuo ripensamento del significato di parole che nell'uso quotidiano hanno perso senso. Già nel 1967 la Commissione Franceschini⁷ ebbe la necessità di una rifondazione semantica dei termini e dei concetti: con la definizione di **bene culturale** è evidente la volontà di rifondare gli assunti culturali necessari a poter aprire ad un *nuovo* ragionamento sulle problematiche connesse con la salvaguardia (valorizzazione, manutenzione, ecc.) del patrimonio culturale del Paese. Da qui deriva il riconoscimento da parte della Commissione del *valore dell'ambiente urbanistico e naturale* e della nuova (per allora) nozione di *Bene culturale ambientale* e di *contesto ambientale*.

⁷ Gli Atti della "Commissione Franceschini":
PER LA SALVEZZA DEI BENI CULTURALI IN ITALIA (volumi I, II, III)
Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio.
Casa editrice Colombo, Roma 1967

La Commissione *Franceschini*, che prende il nome dal suo presidente, è stata istituita dal Parlamento Italiano con legge 26 aprile 1964 n.310, su proposta del Ministero della pubblica istruzione. Era una Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio.

«riconoscere al patrimonio storico, archeologico, artistico e paesistico, un preminente valore di civiltà, assoluto, universale e non transeunte, tale da caratterizzarlo come patrimonio dell'umanità di cui ogni possessore singolo, ogni Paese, ogni generazione debbono considerarsi soltanto depositari, e quindi responsabili di fronte alla società, a tutto il mondo civile e alle generazioni future.

Da ciò consegue: in ordine ai doveri dello Stato, un impegno incondizionato di provvedere con tutti i mezzi necessari alla sua salvaguardia e alla sua valorizzazione; in ordine al possesso e al godimento, una concreta applicazione del concetto di bene comune, attraverso il controllo delle pubbliche autorità e la subordinazione dei diritti e degli interessi privati alle esigenze della sua conservazione, del suo incremento, del suo libero studio e del suo generale godimento; in ordine al metodo e alla struttura degli strumenti di tutela e di valorizzazione, una chiara delimitazione dei fini e dei mezzi, e pertanto una decisa priorità degli aspetti scientifici e culturali.

...La coscienza dei valori supremi ed insostituibili del patrimonio storico, archeologico, artistico e paesistico deve essere presente a ciascun cittadino, come elemento della sua educazione civica e come dovere umano, costituendo un impegno di condotta che è condizione essenziale perché le leggi di tutela e, in generale, l'azione pubblica in materia conseguano efficacemente il loro fine».

(dalla «Dichiarazione di principio» della Commissione)



Paesaggio italiano.