

Università degli studi di Napoli FEDERICO II
FACOLTA' DI ARCHITETTURA – Dipartimento di Storia dell' Architettura e Restauro
Dottorato in Conservazione dei Beni Architettonici Ciclo XXIII

Coordinatore del corso prof. Arch. Stella Casiello (fino ad ottobre 2010)
prof. Ing. Aldo Aveta (da nov.2010)

Tutor prof. Arch. Renata Picone

Paesaggi vulcanici in Italia

Tutela e conservazione di siti ad alta specificità ambientale
nell'ambito del dibattito nel secondo Novecento

Dottorando Arch. Cesare Manco

Indice.

- 1) Beni Paesaggistici e aree tutelate: il dibattito sulla conservazione del paesaggio: dalla legge sulla Pineta di Ravenna (1906) al Decreto Rutelli (2008)
 - 1.a – Il paesaggio e la sua difesa nella legislazione italiana dai primi del 900, origini, principi e protagonisti
 - 1.b - La semplificazione legislativa dei tempi recenti in materia di Beni paesaggistici: dal Testo Unico al Decreto Rutelli

- 2) Il paesaggio nell'attuale percezione: Ambiente, territorio e paesaggio
 - 2.a - L'archeologia del paesaggio
 - 2.b - Il paesaggio nella geografia italiana
 - 2.c - Il bene culturale "paesaggio" nella politica italiana
 - 2.d - Paesaggio e sviluppo sostenibile del territorio
 - 2.e - Specificità delle zone vulcaniche in relazione alle problematiche di conservazione

- 3) Paesaggi vulcanici: specificità
 - 3.a –L'influenza dei paesaggi vulcanici sull'antropizzazione del territorio
 - 3.b – Paesaggi prodotti dall'attività effusiva ed eruttiva dei vulcani
 - 3.c – Il vulcanesimo come "macchina" geologica nella generazione dei paesaggi
 - 3.d – Gli strumenti di tutela degli ambienti naturale vulcanici

- 4) Sperimentazioni e casi studio – criteri di selezione dei casi studio:
 - 4.a.1 - La Solfatarata a Pozzuoli (Napoli)
 - 4.a.2 - Lago di Venere a Pantelleria (Trapani)
 - 4.a.3 - Panarea (Messina)
 - 4.a .4 – Lo Stromboli (Messina)
 - 4.a.5 – Vulcano (Messina)
 4. b – Confronto tra gli strumenti di tutela e urbanistici nelle aree esaminate

Introduzione

L'obiettivo di questa ricerca è stato quello di definire attraverso l'analisi di studi specialistici che coprono più ambiti disciplinari il significato della conservazione dei paesaggi vulcanici nei suoi diversi aspetti, in altre parole quel complesso di conoscenze (culturali, storiche, semantiche, metodologiche, teoretiche e tecniche) che concorrono alla formazione della cultura del progetto paesistico per gli operatori chiamati a recuperare, riqualificare, pianificare e progettare questi territori vulcanici ad alta specificità ambientale nell'ambito del secondo Novecento.

La tesi si articola in quattro capitoli principali, organizzati in sottoparagrafi.

Mentre nel primo di questi capitoli si analizza il rapporto in termini giuridici fra il territorio ed il paesaggio, nel secondo si vuole dare una "lettura" alla controversa nozione di paesaggio in quanto di difficile definizione perché la parola paesaggio esprime insieme la cosa e al tempo stesso l'immagine della cosa e pertanto facilmente criticabile a causa della sua ambigua doppiezza.

Per poi affrontare nel terzo capitolo le specificità dei paesaggi vulcanici risultati di strette interconnessioni tra numerose variabili fisiche e biologiche.

Fondamentale come in qualunque intervento di conservazione è la conoscenza e l'analisi del paesaggio e la comprensione delle relazioni funzionali che storicamente si sono determinate e che hanno dato luogo ai paesaggi che ci sono pervenuti.

L'osservazione del paesaggio transcendendo ogni valenza estetica, può interpretarsi come chiave di comprensione del linguaggio del territorio: comprendere tale linguaggio diviene un processo intuitivo, che si concretizza decifrando e capendo le regole interne che caratterizzano la grammatica e la sintassi del territorio.

Ma è possibile leggere il paesaggio? Solitamente quando si parla di lettura ci si riferisce a un insieme di segni di cui si conoscono i significati e grazie ai quali si trasmette un pensiero. Il paesaggio formato da tanti segni riconoscibili può essere "letto", interpretato. Una interpretazione che non riguarda però semplicemente i singoli elementi, isolati attraverso una operazione di scomposizione, ma il loro significato in quanto parti di un insieme, come e perché sono connessi nello spazio.

La varietà degli elementi visibili può essere tale da rendere estremamente complicata la lettura, senza contare tutto ciò che nel paesaggio resta celato, impercettibile. Le numerose aree disciplinari impegnate negli studi e nelle riflessioni sul paesaggio testimoniano la complessità della questione paesistica, dove gli approcci operativi interdisciplinari hanno permesso di superare la complessità di molti problemi e di guidare in modi sostenibili le trasformazioni del paesaggio.

In questa ottica, la conservazione del paesaggio mira ad approfondire la conoscenza, l'etimologia, la genesi ed ad individuare le forme di tutela.

La nostra società riconosce nella tutela del patrimonio culturale una necessità inderogabile, connaturata all'essenza stessa del bene, che fonda nel proprio valore intrinseco il suo diritto ad essere tramandato alle generazioni future; dove la stessa Costituzione Italiana all'articolo 9 dichiara che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

In questa ottica legislatori e soprintendenze hanno operato ed operano per la conservazione dei beni culturali con strumenti come vincoli, cataloghi, archivi, anche se poi avviene che il riconoscimento di un valore ed un regime vincolistico non sono sufficienti a preservarli. Questo perché il vincolo nel senso stretto del termine, può comportare la "cristallizzazione" di una entità vitale, che spesso finisce per danneggiare ciò che voleva proteggere. Nel quarto capitolo analizzando dei casi specifici effettuando un confronto tra gli strumenti di tutela e urbanistici di dette aree vulcaniche ho dedotto che per poter proteggere e conservare il nostro patrimonio non basta individuare e bloccare le azioni potenzialmente dannose, magari conservando le testimonianze più preziose con una sorta di "congelamento" che in ultima analisi negherebbe la più elementare fruizione potenzialmente nociva, ma occorre avere un atteggiamento propositivo fermo restando il rispetto dello stesso.

Anche perché da non molti anni il dibattito sui temi paesistici ha imboccato una svolta, dalle preoccupazioni conservative e vincolistiche alla ricerca di metodologie d'intervento e norme attive, che consentano lo sviluppo del territorio compatibile con il mutare delle esigenze collettive.

In questa ottica la progettazione paesaggistica che richiede un complesso di conoscenze (culturali, storiche, semantiche, metodologiche, teoriche e tecniche) che concorrono alla formazione della cultura del progetto paesistico può rappresentare un valido strumento per il raggiungimento di questo obiettivo.

La svolta è stata sancita dalla Convenzione Europea del Paesaggio che ammette tra gli obiettivi delle politiche del paesaggio anche la creazione di nuovi paesaggi per soddisfare le aspirazioni della popolazione interessata. Leggiamo nella presentazione della Convenzione: "Il testo prevede un approccio operativo articolato in relazione ai diversi paesaggi. Le specifiche caratteristiche di ogni luogo richiederanno differenti tipi di azioni che vanno dalla più rigorosa conservazione, alla salvaguardia, riqualificazione, gestione, fino a prevedere la progettazione di nuovi paesaggi contemporanei di qualità".

In questo modo viene ad essere superato l'approccio settoriale al Bene Culturale, con la usuale azione di tutela puntuale concentrata sui singoli "oggetti": il Bene è ora messo in relazione con il contesto, in una visione di sistema.

Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio ha riconosciuto i Beni paesaggistici come parte del patrimonio culturale superando la vecchia dicotomia che vedeva da un lato i Beni culturali e dall'altro i Beni paesaggistici e ambientali. Il testo di legge ha così recepito i nuovi orientamenti che distinguono il concetto di paesaggio e quello di ambiente, il primo risultante dell'opera dell'uomo e dagli agenti naturali sul territorio, il secondo come sistema degli elementi fisico-chimici fondamentali (suolo, acqua, atmosfera) e biologici. Il paesaggio è infatti definito dall'art.131 del Codice come "una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni" in una visione quindi improntata di storicità e in grado di recuperare quella dimensione estetica che sembrava perduta.

La legge 9 gennaio 2006, che ha ratificato la Convenzione Europea del paesaggio costituisce una sorte di "rivoluzione copernicana" nella politica paesaggistica italiana.

Per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico compare una definizione univoca di paesaggio e di politiche paesaggistiche.

Dopo decenni d'incertezze viene affermato in modo chiaro che il paesaggio è costituito essenzialmente dalla percezione del territorio che ha chi ci vive o lo frequenta a vario titolo e viene altresì detto che le persone hanno il diritto di vivere in un paesaggio che risulti loro gradevole.

Infine si è giunti al recente Decreto Rutelli 26 marzo 2008 n.63, nel quale si afferma ancor di più che il paesaggio è un valore primario e assoluto che va tutelato, Decreto subito battezzato dagli organi di stampa "salva paesaggio". Quest'ultimo ha innescato una stagione di nuovi conflitti fra Stato e Regione per la determinazione delle rispettive attribuzioni, in tema di paesaggi, con conseguenti motivi di incertezza e confusione sul piano applicativo. Secondo il Decreto Rutelli la materia della tutela del paesaggio spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in forza degli artt. 9 della Costituzione. Le Regioni, invece mirano a far ricadere la "materia" nell'ambito del governo del territorio o della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali"(art. 117 Cost.), convinti che il paesaggio sia solo un aspetto del governo del territorio, che rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni.

L'intrinseca ambiguità della questione paesaggistica emerge peraltro fin dalla questione teorica sull'argomento a causa dell'ambivalente capacità del termine di definire insieme l'oggetto e le sue rappresentazioni. Né consegue che i paesaggi sono tanti quanti sono le modalità di percezione-proiezione che di volta in volta vengono messe in azione, dando luogo a inevitabili frizioni interpretative. Questo perché sia paesaggio che territorio sono termini che si riferiscono a concetti, sono cioè paradigmi che servono ad estrarre da una realtà non definita alcuni caratteri significativi rispetto alle intenzioni del soggetto, conseguentemente non esistono concetti univoci e consolidati, bensì relativi e variabili a secondo delle epoche, degli apparati disciplinari, della cultura e delle pratiche reali all'interno dei quali il termine viene concretamente definito.

La scelta dei vulcani della Sicilia e della Campania, è dovuta anche al fatto che essi sono stati d'eccezionale richiamo per gli artisti e gli scienziati d'ogni tempo, ed in particolare degli anni

dell'illuminismo e del romanticismo, hanno rappresentato motivo d'ispirazione nella letteratura, nel teatro, nella pittura, nella scienza della terra.

Pertanto restano una risorsa per il turismo internazionale culturale sempre più interessato ai problemi dell'origine della terra e della sua evoluzione, nel tentativo anche di dare una risposta alle domande essenziali dell'uomo, una risorsa da valorizzare ed utilizzare per il cammino della scienza, che noi tutti abbiamo il dovere di conservare; essi sono il risultato di strette interconnessioni tra numerose variabili fisiche e biologiche, luoghi dove la natura e la storia hanno plasmato il paesaggio, dove gli scenari naturali fanno da sfondo alle vicende umane, in un susseguirsi di avvenimenti che hanno costruito il patrimonio storico, la sua identità culturale.

La ricchezza dei paesaggi vulcanici è testimoniata dalla loro evoluzione geologica, la cui valutazione è complessa e spesso di non immediata percezione a causa dei segni e caratteri complessi che si sono succeduti nel tempo.

Valorizzare il patrimonio rappresentato dai vulcani ed i loro paesaggi, un'eredità tangibile dell'intera umanità, per le sue capacità di attrarre l'immaginario collettivo mondiale, costituisce una importante risorsa economica che se gestita con accortezza, può contribuire a sostenere lo sviluppo del territorio.

Tutelare e sviluppare le potenzialità di questi giganti del fuoco significa salvaguardare tutto il patrimonio culturale, sociale del luogo.

Il paesaggio vulcanico per la sua natura, presenta situazioni paesaggistiche particolari: dove valori naturalistico-storico-culturali coesistono con grandi sistemi antropici; l'uso residenziale del suolo ha prodotto le più rilevanti alterazioni dal punto di vista paesaggistico, generando pressioni sul territorio. Alla forza della presenza vulcanica, che modella il paesaggio, si contrappone la forza creatrice dell'uomo, che paradossalmente distrugge.

La pressione antropica comporta la perdita semiologica e quindi la perdita d'identità del paesaggio; alla distruzione operata a vario titolo nel passato, possono e devono contrapporsi processi di ricostruzione; tra questi interventi mirati alla salvaguardia e valorizzazione dell'immagine, col massimo rispetto delle dinamiche evolutive naturali connesse al vulcanismo.

Uno studio del paesaggio diretto alla formulazione di un contributo per la definizione generale ed operativa di suggerimenti inerenti alla tutela e l'uso del territorio nell'ambito individuato: cioè siti ad alta specificità vulcanica. Considerando il paesaggio non come "risorsa" ma come "patrimonio" Territoriale, cioè come un sistema costituito da *strutture di lunga durata* con regole inerenti la loro conservazione.

Per ciò che concerne gli obiettivi della ricerca: premesso che il paesaggio è, insieme fenomeno e concetto, entità reale e rappresentazione; esiste in presenza di elementi fisici, i quali prendono senso per le relazioni reciproche, mi sono proposto di fornire suggerimenti ai fini della conservazione dei beni protetti (paesaggi vulcanici), che non si riducono a porre ulteriori parametri di controllo del territorio, ma devono promuovere i valori paesaggistici, con la conseguente valorizzazione degli stessi.

Beni paesaggistici e aree tutelate: il dibattito sulla conservazione del paesaggio: dalla legge sulla Pineta di Ravenna (1906) al Decreto Rutelli (2008).

1.a - Il paesaggio e la sua difesa nella legislazione italiana dai primi del 900, origini, principi e protagonisti

La consapevolezza del paesaggio come della stratificazione del lavoro delle generazioni umane, e in quanto tale patrimonio da salvaguardare, non è una conquista recente: solo infatti con la crisi del rapporto uomo-natura che si attua con la rivoluzione industriale che il paesaggio tende a divenire territorio, spazio da valutare in relazione agli ostacoli che esso pone alle trasformazioni.

Infatti con l'affermarsi della rivoluzione industriale si diffonde una concezione del paesaggio e di natura che vede l'ambiente contrapposto al lavoro dell'uomo, spesso inteso come fattore di trasformazione e di degrado. Con questa concezione romantica il paesaggio risulta uno sfondo per chi contempla, un luogo su cui proiettare i propri sentimenti. Pertanto a questa contemplazione di tipo passivo corrisponde un'idea di paesaggio come riserva-rifugio dal degrado indotto dalle trasformazioni urbane e territoriali, come tale da tutelare e conservare.

E' dal mondo culturale anglosassone che si diffonde la consapevolezza dell'importanza di salvare il mondo naturale dall'espansione industriale; in Italia invece dove lo sviluppo industriale presenta un ritardo rispetto all'Inghilterra, il movimento Futurista sosteneva la supremazia dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione e quindi l'uomo grazie al progresso tecnologico poteva "sconvolgere" l'esistente e creare nuovi paesaggi, anziché conservare quelli passati. L'esigenza di tutelare il paesaggio compare a livello ufficiale nel corso degli atti legislativi finalizzati alla inalienabilità della Pineta di Ravenna del 1905. Ad essa si deve quella connotazione storico-culturale che ha caratterizzato fin dall'origine la salvaguardia del paesaggio nell'ordinamento italiano. Per i fautori della legge a dover essere tutelato non era soltanto una particolare porzione del litorale adriatico, ma anche il luogo reso celebre da una novella del Decamerone (V 8) - quella di Nastagio degli Onesti - e dalle tavole della scuola del Botticelli. E non è un caso che a promuoverla fosse quel Luigi Rava, ministro dell'agricoltura, che poi come ministro della Pubblica istruzione patrocinò la legge 20 giugno 1909, n. 364 ('Per le antichità e le belle arti'), prima vera legge di tutela dei beni culturali nell'Italia unita.



Pineta di Ravenna - Ispezione nell'estate del 1920 dei due ispettori della Direzione generale delle foreste sugli arenili già riscattati dallo Stato o in via di acquisizione Foto estratta da - A. Varni, *Alfredo Baccarini e Luigi Rava, in Storia illustrata di Ravenna, vol.III, Tra Ottocento e Novecento, Milano, Nuova editoriale Aiop, 1990*



Riserva naturale Pineta di Ravenna oggi in cui il pino domestico è stato imposto al bosco originario, in quest'area prevalentemente costituito da querceti termofili e mesofili. – Foto estratta da Atlante dei parchi e delle aree protette in Italia- www.agraria.org/parchi.htm

La relazione parlamentare di Giovanni Rosadi, che accompagnava il disegno di legge da lui stesso proposto nel 1909 n.364 per la difesa del paesaggio dimostra come fosse urgente intervenire nel merito: “E’ possibile che il Parlamento rimanga insensibile e inerte, quasi non si accorga neppure che si sente e si agita in Italia e più che in Italia che dappertutto una questione del paesaggio?”¹

Dovranno passare tredici anni per la promulgazione della prima legge italiana sulla tutela del paesaggio (Legge dell’11 giugno 1922, n.778, Tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico), voluta da Benedetto Croce, allora Ministro della pubblica istruzione che già nel 1920 aveva proposto un analogo intervento. Nella relazione di presentazione Croce invoca “un argine alle devastazioni contro le caratteristiche più note e più amate del nostro suolo”, perché la necessità di “difendere e mettere in valore le maggiori bellezze d’Italia, naturali e artistiche” risponde ad “alte ragioni morali e non meno importanti ragioni di pubblica economia”. Il paesaggio “altro non è che la rappresentazione materiale visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari (...), formati e pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli”². Si nasconde qui una citazione della formula di Ruskin, il paesaggio come volto amato della Patria”; ma ancor più notevole è che Croce cercasse precedenti nella legislazione degli antichi Stati italiani, trovandoli nei Rescritti Borbonici del 1841,1842 e 1843, che vietavano di alzare fabbriche, che togliessero amenità o veduta lungo Mergellina, Posillipo, Capodimonte.

Questa relazione dimostra quanto la categoria estetica crociata del bello fosse il riferimento teorico nella definizione dei criteri di tutela delle bellezze naturali.

L’approvazione della legge provocò un dibattito: a tal proposito Giovannoni ne colse i limiti della suddetta legge indicando che “le difficoltà maggiori fanno capo non tanto alle norme di protezione degli elementi isolati, come sarebbero grandi alberi annosi, o rocce di forma singolare, o caverne i quali possono equipararsi ai monumenti e alle cose di interesse artistico, quanto alla difesa delle bellezze panoramiche, di cui è impossibile la precisa definizione”³.

Giovannoni sottolinea inoltre come l’espansione urbana e la necessità di salvaguardare il diritto di proprietà e di edificabilità risultino le ragioni di maggiore difficoltà nell’applicazione della legge e riconosce la necessità di zonizzare e quindi tutelare il territorio naturale espandendo il piano regolatore dalle sole zone urbane anche alle circostanti aree di campagna, con la necessità di prevedere per le zone di alta importanza la redazione di un piano regolatore paesistico.

L’insoddisfazione per la legge del 1922, porta ad una revisione della normativa che produce due leggi, relative alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio che sono la Legge 1089 del 1 giugno

¹ G. Rosadi - Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Proposta di legge di iniziativa del deputato G.Rosadi, per la difesa del paesaggio, Legislazione XXIII, sessione 1909-1910, n. 496A, p.3.

² B. Croce – Legge dell’11 giugno 1922, n. 678, Tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico.

³ G. Giovannoni, “Piani Regolatori Paesistici”, Urbanistica, 5 settembre-ottobre 1938, pp.276-280.

1939 sulla Tutela delle cose di interesse artistico e storico che tutela fra l'altro, "le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico" e la Legge 1497 del 29 giugno 1939 sulla Protezione delle bellezze naturali. Al concetto di "bellezza individua" si aggiunge quello di "bellezza d'insieme" intesa come panorama, veduta, "quadro naturale". Il ministro Bottai presentando la legge 1497 sosteneva che tale disegno di legge voleva provvedere alla protezione di così dette "bellezze naturali e panoramiche". Con questa legge sorge il problema del coordinamento fra la disciplina paesaggistica e quella urbanistica, che trova soluzioni di carattere organizzativo (coordinamento di apparati). L'art. 12 della legge (che poi verrà fatto salvo dall'art. 45 della legge 17 agosto 1942, n. 1150) prevede che l'approvazione dei piani regolatori e di ampliamento debba "essere impartita, quanto ai fini della presente legge, di concerto con il ministro dell'Educazione nazionale". A sua volta l'art. 24 reg. stabilisce che prima dell'approvazione ministeriale il piano paesistico sia sottoposto al parere di una speciale commissione della quale faccia parte un rappresentante del ministero dei Lavori pubblici. Nella legge urbanistica il coordinamento diventa anche coordinamento di strumenti operativi. L'art. 5 in tema di piano territoriale di coordinamento, nel prevedere che questo fissi le direttive per le "zone soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge", sembra implicitamente stabilire che il piano inglobi quello paesistico. In modo più efficace e compiuto. Si erano avvertite varie deficienze quali una definizione dell'oggetto troppo sommaria e non sufficientemente comprensiva; l'assenza di qualsiasi norma circa la procedura da seguire per il riconoscimento della bellezza da proteggere. Il legislatore del 1939 affidava ai piani il compito in termini negativi rispetto ad aree già tutelate con atto amministrativo, di limitare la discrezionalità delle scelte autorizzatorie dell'autorità preposta al vincolo e di impedire che le aree interessate fossero utilizzate con scelte frammentarie e disorganiche in modo pregiudizievole alla bellezza paesaggistica. I contenuti e gli obiettivi della legge 1497 vengono precisati nel Regolamento per l'applicazione della stessa legge (R.D. n.1357, 3 giugno 1940); in esso viene per la prima volta riconosciuto al paesaggio di territorio naturale a cui si è sovrapposta un'opera di antropizzazione; al valore estetico viene affiancato un interesse storico-sociale, o storico-testimoniale indispensabile per poter definire criteri di tutela che tengono conto delle tecnologie produttive e delle tecniche costruttive storicamente esistenti e consolidatesi in determinate località.

La legge Bottai fissa due strumenti per la tutela del paesaggio: l'identificazione delle aree protette «a causa del loro notevole interesse pubblico» e la redazione per cura del Ministero di «piani territoriali paesistici», da depositarsi nei singoli Comuni. La finalità del piano concerne la tutela e valorizzazione di "insiemi" di elementi riconosciuti "in evoluzione" nelle modalità di uso, perseguendosi attraverso il piano modalità di utilizzazione non pregiudizievoli alla qualità paesaggistica. Questo sistema centralizzato non poteva resistere all'impetuoso sviluppo abitativo dopo la guerra. Già la legge urbanistica del 1942 aveva introdotto percorsi misti, aggiungendo ai

«piani regolatori territoriali di coordinamento», in capo al Ministero dei Lavori Pubblici, i piani regolatori di iniziativa comunale, da approvarsi oltre che dai Lavori Pubblici, dagli Interni e dalla Pubblica Istruzione. L'art. 117 della Costituzione repubblicana (nella sua versione originaria) prevede fra le potestà legislative delle Regioni anche l'urbanistica. Questo passaggio di competenza avvenne tardi e lentamente, con leggi e decreti dal 1970 al 1977, lasciando allo Stato funzioni di indirizzo e coordinamento. In questo iter desultorio la materia urbanistica, che nella Costituzione e nelle leggi si riferiva solo a quanto coperto dalla legge del 1942, finì per ingoiare i «piani territoriali e paesistici» che la legge Bottai riservava alla tutela dello Stato. La novità della legge 1497 è inoltre quella di aver previsto la possibilità di redazione di Piani paesistici finalizzati alla protezione e allo sviluppo del paesaggio “essere vivente”. Tali piani, di competenza ministeriale, avrebbero potuto esercitare un controllo sul territorio ed impedire che venissero attuate trasformazioni e alterazioni. Oltre ad una difesa ad una “difesa passiva” tesa ad impedire mediante appositi vincoli le alterazioni che si ritenessero dannose alla conservazione e al godimento dell’ambiente paesistico Giorgio Rosi sostiene che l’innovazione sostanziale deve riconoscersi in quel complesso di disposizioni a cui si può dare il nome di “difesa attiva” del paesaggio e che attribuendo un carattere di intenzionalità alla trasformazione dell’ambiente stesso, se ne propongono il controllo ai fini di un aumento di bellezza⁴.

Renato Bonelli, riflettendo sull’esigenza di una radicale revisione della normativa urbanistica, sosteneva la necessità di concepire il paesaggio come ambiente umano; il paesaggio urbano come creazione dovuta esclusivamente alla fatica dell’uomo, quello rurale quale opera della natura, cui però l’intervento umano conferisce una dinamica unità spaziale e temporale⁵.

Questa nuova concezione del paesaggio rappresenta il definitivo abbandono dei concetti del monumento isolato, della città storica chiusa, delimitata e contrapposta alla campagna. Con la commissione Franceschini istituita nel 1964 allo scopo di revisionare e riformare la struttura amministrativa e istituzionale-direttiva per la tutela del Patrimonio storico, archeologico, artistico del paesaggio, definisce “Beni culturali-ambientali le zone cartografiche paesaggi naturali o trasformati dall’opera dell’uomo (...) che presentando particolare pregio per i loro valori di cultura e civiltà devono essere conservate al godimento della collettività”⁶. Per effetto delle modifiche introdotte dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, e 11 novembre 1968, n. 1187, il piano regolatore generale deve indicare i "vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico" (art. 7, comma 2, n. 5), mentre in sede di approvazione del piano regolatore generale possono essere

⁴ G. Rosi- “Urbanistica del paesaggio”, *Le Arti*, V,I, Ottobre-novembre 1942, p.74-75.

⁵ R. Bonelli – *Architettura e Restauro*, Venezia 1959 p.101-102.

⁶ La Commissione parlamentare presieduta dall’onorevole Franceschini, fu istituita ai sensi della Legge del 26.4.1964, n.310, Costituzione di una commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio.

introdotte le modifiche "che siano riconosciute indispensabili per assicurare: ... c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici", sentito il ministro della Pubblica istruzione, che "può anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico" (art. 10, comma 3, lett. c), e comma 4). Norme analoghe sono previste per l'approvazione del piano regolatore particolareggiato (art. 16, commi 3, 4, 6 e 7). E' appena il caso di ricordare che le previsioni di coordinamento organizzativo vengono superate dal trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali in materia urbanistica e in tema di redazione e approvazione dei piani paesistici (art. 1 del d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 8), mentre con l'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, verranno delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dallo Stato concernenti l'individuazione e la tutela (con le relative a sanzioni) in tema di bellezze naturali. Il DPR 8/1972, presumibilmente oltrepassando i limiti della delega al governo, trasferì alle Regioni redazione e approvazione dei piani paesistici; il DPR 616/1977 attribuì alle Regioni «la disciplina dell' uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, nonché la protezione dell' ambiente». Il peccato d' origine del sistema legislativo di epoca fascista, che aveva separato la materia paesaggistica da quella urbanistica senza prevedere alcun raccordo e anzi sottoponendole a regimi differenziati, finiva dunque col provocare una strisciante annessione del paesaggio all' urbanistica, ambito controllato da istanze locali e meno soggetto ai principi della tutela. Ma lo spostamento del paesaggio in capo alle Regioni contrasta con l' art. 9 della Costituzione, che è fra i principi fondamentali dello Stato: «La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Esso riflette l' intimo legame fra tutela del paesaggio e tutela del patrimonio culturale, anticipando gli sviluppi del costituzionalismo europeo, secondo cui «il territorio dello Stato è reso unico dalla cultura specifica del Paese; e la tutela in capo allo Stato ne rappresenta un valore primario e un elemento altamente simbolico. L' art. 9 della Costituzione impedisce il trasferimento delle competenze sul paesaggio a Regioni ed enti locali. È per questo che nelle norme del 1972 e del 1977 la parola "paesaggio" è rimossa e sostituita con "ambiente" o "beni ambientali", senza precisare che cosa li distingue da "paesaggio" o "beni paesaggistici". L'istituzione (1975) del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali presupponeva anzi la coincidenza delle due nozioni giuridiche, annientata però con l' istituzione del Ministero per l' Ambiente (1985). Questa incoerenza fu avvertita da Giovanni Urbani: l' istituzione del Ministero dell' Ambiente, egli scrisse allora, comporta «la rinuncia a una politica di tutela fondata sul rapporto organico tra beni culturali e ambientali»: meglio sarebbe stato (e sarebbe ancora) creare un unico ministero per i beni culturali, il paesaggio e l' ambiente. È in questo quadro che si innestò la legge Galasso (431/1985), che impose alle Regioni sia l' immediata redazione (spesso disattesa) di piani paesistici o urbanistico-territoriali, sia un controllo sulla gestione delle aree vincolate, affidato ai poteri sostitutivi del Ministero (mai messi in atto). Con la stessa legge il legislatore ha reso obbligatori i piani paesaggistici ed ha imposto per una serie di tipologie di vincoli una sorta di

catenaccio rispetto a tutti gli interventi, salvo quelli a carattere di manutenzione, espediente non nuovo nell'ordinamento (v. art. 4, della l. 10/1977). Tale catenaccio, con divieto di interventi innovati, poteva essere rimosso solo con il piano paesaggistico (o con valenza paesaggistico-ambientale), di modo che la generalità degli stessi soggetti destinatari del vincolo fosse interessata all'adozione del piano. Da un controllo estemporaneo, frammentario e caso per caso, nel quale il piano è meramente eventuale (e perciò raro), si passa, con i piani previsti dalla l. 431/1985, ad un controllo razionale, programmato e necessario. Sono poi note tutte le vicende connesse alla scadenza del termine allora fissato per l'approvazione dei piani (31 dicembre 1986) non rispettato in molte regioni, fino all'intervento sostitutivo dello Stato; questioni che peraltro potrebbero oggi ripetersi in relazione al nuovo termine, di cui si dirà oltre, per l'adeguamento dei piani. Di fatto, le Regioni hanno sub-delegato ai Comuni le competenze paesaggistiche, cancellando ogni unitarietà nella tutela del paesaggio. La crescita del fabbisogno e la diminuzione delle entrate ha spinto i Comuni a cercare nuovi introiti dagli oneri di urbanizzazione, «dilatando i permessi di lottizzazione e di costruzione per far cassa subito» (così Gilberto Muraro), e provocando un'ondata di cemento senza precedenti. La stessa nozione di paesaggio, nonostante l'art. 9 della Costituzione, è stata sepolta sotto norme che sovrappongono piani urbanistico-territoriali e piani territoriali paesistici, per giunta introducendo anche la nozione di "beni ambientali". Ognun vede quanto sia incerto il confine fra paesaggio, territorio e urbanistica, ambiente. Con la legge 431/1985 ("Legge Galasso") Tutela delle cose di particolare interesse ambientale viene introdotto nella legislazione italiana il concetto di bene ambientale, tenendo conto della evoluzione teorica e pratica, verificatasi dalla prima normativa ad oggi, ossia della odierna concezione di "bene" che non annulla, ma integra quello originario di bellezza naturale. La legge prescrive infatti che la pianificazione paesistica da facoltativa diventi obbligatoria per le Regioni e per lo Stato, individuando nel piano paesistico lo strumento giuridico indispensabile per la tutela dell'ambiente e indica che oggetto della tutela deve essere il patrimonio-ambientale della Nazione.

Il fine da perseguire è quello diretto ad evitare alterazioni morfologiche e strutturali del paesaggio vietando interventi che arrechino deturpazioni e stravolgimento dei luoghi. La tutela deve essere esercitata tenendo presente tutti gli elementi che concorrono a dare ad ogni località peculiari caratteristiche paesistiche ed ambientali, comprese le testimonianze della presenza dell'uomo sul territorio nei segni della sua complessa e multiforme vicenda storica. Così inteso, il patrimonio paesistico-ambientale costituisce anche supporto ed integrazione di quello archeologico, architettonico, storico e artistico. L'art. 9, comma 2, della Costituzione stabilisce che la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, è un compito fondamentale e qualificante della Repubblica. E' noto come l'importanza del riconoscimento di tale principio fondamentale della nostra Carta costituzionale sia andata ben oltre la sola tutela del paesaggio: nella giurisprudenza costituzionale la nozione di paesaggio fu interpretata in modo estensivo fino a

ricomprensivi l'intero habitat dell'uomo (territorio, flora e fauna; Corte cost., 3 marzo 1986, n. 186) e quindi quegli aspetti più strettamente legati all'ambiente, che, a sua volta, pur nel silenzio della Costituzione, venne ritenuto un bene rilevante costituzionalmente (Corte cost., ord. 184/1983). Il paesaggio e l'ambiente vennero poi accomunati nell'affermazione che il patrimonio paesaggistico ed ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (Corte cost., 15 maggio 1987, n. 167). Da quel momento, l'ambiente, anche accostato alla tutela della salute (Corte cost., 29 maggio 1987, n. 210), venne qualificato come "bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività" (Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 617; 30 dicembre 1987, n. 641 e 15 novembre 1988, n. 1031). Si ricorda che la Costituzione italiana non conteneva fino alla recente riforma del titolo V alcuna espressa disposizione relativa all'ambiente ed anche a seguito della riforma, l'unico riferimento all'ambiente è stato limitato ai principi in materia di riparto di competenze tra Stato e regioni, senza alcuna norma di ordine sostanziale inerente la tutela dell'ambiente⁷. Si può, quindi, affermare che l'originaria inclusione della tutela dell'ambiente nel concetto di paesaggio fu determinata dalla necessità di superare l'assenza nella Costituzione del termine ambiente e che, una volta raggiunto l'obiettivo di dare, anche se in via pretoria, una tutela costituzionale all'ambiente, i due concetti vennero nuovamente distinti. Tuttavia, tale distinzione non è stata facile: il termine ambiente indica un concetto multidimensionale di difficile determinazione e per questo risulta arduo individuare una nozione di ambiente che sia apprezzabile in termini giuridici e che, nello stesso tempo, non risulti troppo generica⁸. Massimo Severo Giannini, cui è riconosciuto il merito di aver dato l'avvio agli studi giuridici in materia di ambiente nel nostro ordinamento, negava rilievo giuridico autonomo alla nozione di ambiente, utilizzando un triplice sistema di riferimento, in cui l'ambiente era assimilato: a) al valore paesaggistico e all'interesse storico culturale; b) all'aspetto ecologico preso con riferimento alla potenziale aggressione dell'uomo al territorio e quindi alla lotta contro l'inquinamento; c) alla generale disciplina di assetto del territorio sotto il profilo urbanistico⁹. Il paesaggio costituiva così uno degli aspetti della tutela ambientale. Più di recente, la dottrina ha messo in evidenza come la definizione unitaria di ambiente sia possibile solo se i giuristi accettano di adottare un approccio interdisciplinare aperto al contributo delle altre scienze, in particolare di quelle ecologiche. Pur ritenendo che il valore ambientale sia comunque subordinato alla centralità della persona umana, una lettura di tipo antropocentrico è stata ritenuta insufficiente, o quantomeno parziale, per affrontare i problemi dell'ambiente, in quanto un significato autonomo e unitario della nozione di

⁷ Non sono finora stati approvati i vari disegni di legge di riforma costituzionale, diretti ad inserire un ulteriore comma all'art. 9 Cost.: "Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali".

⁸ Sul punto vedi M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano 2000.

⁹ M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1973, p. 15.

ambiente è possibile trovarlo solo accogliendo la prospettiva ecologica, in cui l'ambiente è inteso come equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento, mentre la tutela dell'ambiente va intesa come tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi considerati¹⁰. Accogliendo questa nozione di ambiente, ne deriva che all'interno del diritto dell'ambiente rientrano tutte quelle discipline di settore in cui si persegue come finalità prevalente la tutela degli equilibri ecologici: disciplina dell'aria, dell'acqua, del rumore, della difesa del suolo, dello smaltimento dei rifiuti, della protezione della natura, delle aree protette, quegli strumenti tipicamente rivolti alla tutela degli equilibri ecologici quali la valutazione di impatto ambientale e il danno ambientale e, secondo un'opinione non pacifica ma preferibile, anche discipline quali quella di tutela del paesaggio. Il problema della definizione dell'ambiente e del paesaggio, in un primo tempo abbandonato, è oggi tornato di estrema attualità, sia a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e dell'inserimento della materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", tra quelle attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato; sia in conseguenza dell'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42). Pertanto la conservazione non è sinonimo di cristallizzazione, ma tutela e valorizzazione sono due momenti confluenti nell'unico impegno imposto dalla legge in esame. La necessità di intendere il paesaggio come bene ambientale, architettonico e culturale, sommatoria di documenti/monumenti costituenti un patrimonio capillarmente diffuso viene ulteriormente ribadita nella Circolare del Sottosegretario Giuseppe Galasso ai Presidenti delle regioni italiane del 1986 in cui viene sottolineata la necessità di considerare la connessione tra beni ambientali e paesistici e beni storici e culturali. La legge 431 integra la legge 1497 nella considerazione del territorio da proteggere essa sostituisce a un criterio estetico (la bellezza dei luoghi, del panorama) un criterio del tutto diverso: ciò che si vuole proteggere è la fisionomia strutturale, "naturale" del paesaggio. Non è più il bel vedere, la bella vista ad esser tutelato, bensì la fisionomia, il volto del paesaggio quale esso storicamente si presenta a noi nelle sue linee caratterizzanti. Nonostante l'intervento nei decenni successivi alla Costituzione di altre importanti normative¹¹, è con legge Galasso (poi assunta all'interno del T.U. decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 che avviene il superamento di una visione estetico-paesaggistica, poiché le categorie di beni sottoposti a vincolo vengono tutelate in quanto parti omogenee che caratterizzano un dato territorio, dotate di intrinseco valore naturalistico e potenzialmente esposte a pericolo di alterazione.

¹⁰ Vedi B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, 33, il quale sottolinea che, parlando di tutela degli equilibri ecologici della biosfera e degli ecosistemi, non si vuole far riferimento a tutela dell'ambiente inteso in senso esclusivamente naturale, in quanto della biosfera e degli ecosistemi fanno parte l'uomo e gli ambienti costruiti e strutturati dall'uomo.

¹¹ B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, cit., ritiene che la disciplina paesistica rimanga al confine della predetta nozione di ambiente, mentre ne restano fuori quelle discipline quali l'agricoltura o la sicurezza sul lavoro, che, pur presentando connessioni o collegamenti con il diritto dell'ambiente, sono caratterizzate da oggetti diversi e dalla prevalenza di finalità diverse.

Il paesaggio, dunque, è meritevole di tutela in quanto tale, indipendentemente dalla percezione o meno della sua "eccezionalità" in termini visualistici. Si prevede inoltre l'efficacia immediata del vincolo paesaggistico ed ambientale; il potere delegato delle regioni in merito all'autorizzazione per qualsiasi modifica da apportare ad un'area soggetta a vincolo ed un potere di annullamento del ministero per i Beni Culturali ed Ambientali su tali autorizzazioni.

Tale legge, pur ampliando le categorie di beni sottoposti a tutela e presentando contenuti innovativi, conservava tuttavia un'impostazione tradizionale. La legge Galasso porta a compimento un dibattito di circa cinquanta anni sull'importanza di considerare il paesaggio come patrimonio storico, oltre che naturale. Le difficoltà di applicazioni della legge 431, la mancanza degli strumenti attuativi e i problemi derivanti da subdeleghe (dallo Stato alle Regioni e da queste alle Comunità Montane, agli Enti Parco, ecc.) risentivano delle difficoltà della pianificazione in Italia. La giurisprudenza ha avuto un ruolo fondamentale nell'interpretare l'art. 9 della Cost. in chiave dinamica del paesaggio che si configura quale "forma del territorio" bisognosa di protezione integrata e complessiva anche in considerazione dei valori naturali che esprime "insieme con quelli consolidati delle testimonianze di civiltà"¹²; con tale ultima espressione, che ricalca la definizione della Commissione Franceschini del 1967 di patrimonio culturale quale appunto "testimonianza materiale avente valore di civiltà" si può constatare, inoltre, la piena assimilazione della nozione di bene paesaggistico quale bene culturale¹³. Attraverso il riconoscimento a livello giuridico del valore paesaggistico si è verificato un cambiamento culturale e di mentalità teso a superare una visione "estetizzante" del paesaggio, in favore di una concezione che estende la valenza paesistica al territorio nella sua totalità. Il paesaggio è un bene culturale¹⁴ anche per i valori di memoria, di identità collettiva e di riconoscibilità che esprime, rappresentando quella "forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale".¹⁵

¹² In particolare della Corte costituzionale; ex multis: sent. 1 aprile 1985, n. 94 in cui si afferma il valore paesaggistico quale valore primario dell'ordinamento, in suscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro ed, in particolare, agli interessi economico individuale ex art. 41 e 42 della Cost.; sent. 3 marzo 1986, n. 39 nella quale la Corte prospetta una nozione lata di paesaggio consistente in "ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio"; sent. 28 maggio 1987, n. 210 dove la Corte afferma che la tutela del paesaggio e la tutela della salute sono valori primari, in relazione alla salvaguardia dell'ambiente quale diritto fondamentale della persona, reperibili nel sito <http://www.cortecostituzionale.it/>

¹³ Per una ampia rassegna giurisprudenziale sulla tutela del paesaggio con particolare riferimento alla ripartizione delle competenze fra stato e regioni si v. G. Ciaglia, Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2003.

¹⁴ A. Emiliani, *L'immagine del lavoro*, in *L'innovazione conservativa*, Cento, 1990, fra le personalità che ha maggiormente contribuito ad estendere la definizione di beni culturali anche al patrimonio esistente nei territori rurali.

¹⁵ E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, 1982, in cui si evidenzia il nesso inscindibile tra forme culturali e rapporti di produzione nella realtà economica e sociale delle campagne italiane (ad es.: la riduzione del sistema agrario tradizionale a campi ed erba e di quello del "maggese nudo" è il risultato dei movimenti di messa a coltura delle terre incolte da parte delle masse contadine nelle lotte contro la proprietà latifondista; la crisi della tipica "piantata" padana si accompagna alla modernizzazione delle aziende agrarie, etc.

Attraverso fattori quali l'interpretazione evolutiva dell'art. 9 della Costituzione e l'influenza degli orientamenti comunitari, si accoglie oggi, anche a livello europeo, una nozione ampia e complessa di paesaggio, di cui la Convenzione europea del paesaggio costituisce un esempio molto significativo. Non si può non ricordare, infatti, come, in base ad un indirizzo risalente, l'art. 9 della Cost. (tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della nazione) ha sancito la "sublimazione" della precedente normativa in materia (legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali) che ha introdotto una tutela di tipo vincolistico per singole categorie di beni suddivisi in due elenchi singoli ed unità in cui risulta predominante il valore estetico-percettivo delle aree da salvaguardare (ad. es. ville, giardini, parchi, bellezze panoramiche, cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza o di singolarità geologica).¹⁶

Ne deriva dunque una concezione statica (imposizione dei vincoli) e conservativa, ispirata ad una logica di separatezza.

Beni Paesaggistici e aree tutelate: il dibattito sulla conservazione del paesaggio: dalla legge sulla Pineta di Ravenna (1906) al Decreto Rutelli (2008)

¹⁶ Tale norma in realtà, era piuttosto innovativa per l'epoca poiché ha introdotto il piano territoriale paesistico. Analogamente alla legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose di interesse storico ed artistico) inoltre, la legge imponeva per i beni vincolati il nulla osta da parte delle Soprintendenze per eventuali trasformazioni.

1.b - La semplificazione legislativa dei tempi recenti in materia di Beni paesaggistici: dal Testo Unico al Decreto Rutelli

Il paesaggio annoda in un unico intreccio¹⁷ numerose questioni: il rapporto fra politica, cultura e democraticità; conflitti fra interessi pubblici e loro gerarchie di valore, più o meno mobili; contiguità funzionali (paesaggio e ambiente, paesaggio e governo del territorio, con i relativi piani)¹⁸ e separazioni soggettive (stato, regioni, province e città metropolitana, comuni); caratteri della funzione di governo e di amministrazione, con l'emersione di situazioni di conflitto di interessi riferibili non più ai titolari di funzioni pubbliche, ma alle istituzioni come tali. Superata la originaria concezione estetico-culturale, la definizione del paesaggio è divenuta un problema i cui protagonisti sono la politica, lo specialismo tecnico o culturale e la democraticità nella sua proiezione culturale, intesa come cultura diffusa, fatta di un sentire comune in ordine ad aspetti non contingenti¹⁹. In altri termini, viene ad aggiungersi un'altra cultura, una cultura "inclusiva", fatta in qualche misura da tutti e non solo dagli specialisti. Le conseguenze sono numerose, dal punto di vista giuridico, in ordine all'oggetto stesso, all'assetto delle competenze, alle strutture organizzative e ai procedimenti. Quanto all'oggetto: se il paesaggio è segno della cultura diffusa delle comunità, ogni territorio ed ogni aspetto possono avere rilevanza; al tempo stesso, se tutto può meritare di essere rilevato dal punto di vista paesaggistico, poiché è difficile immaginare un tutto caratterizzato da una sola misura di omogeneità, avremo un'entità rilevante come genere, il paesaggio, e delle entità ulteriormente caratterizzate come specie, e dunque avremo anche strumenti di disciplina in parte diversi, perché da adeguare talora al genere e talora alle specie²⁰. Il problema della definizione dell'ambiente e del paesaggio, in un primo tempo abbandonato, è oggi tornato di estrema attualità, sia a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e dell'inserimento della materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", tra quelle attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato; sia

¹⁷ Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, pag. 77 e segg.

¹⁸ Vedi S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e ambiente*, in G. Rossi (a cura) *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pag. 199 e segg.; L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; G. Sciullo, *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in AA. VV., *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, pag. 1 e segg. e vedi anche (fra altre) Corte cost. n. 359/1985, *Considerato in diritto*, §§ 4 e 6.

¹⁹ Ovvero rivelatrici di "scelte di civiltà di più ampio respiro", Corte cost. n. 359/1985, *Considerato in diritto*, § 6.

²⁰ Si vedano le conclusioni e le indicazioni di C. Barbati, *Il paesaggio cit.*, pag. 5. E' il percorso, del resto, imboccato da tempo con il sopravvenire, rispetto a beni tipizzati, del "paesaggio", vedi anche V. Mazzarelli, *La disciplina cit.*, pag. 16. Vedi inoltre, in punto di caratteri e ruolo dei piani territoriali paesistici regionali, Corte cost. n. 378/2000, *Considerato in diritto*, § 1.

in conseguenza dell'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42). La vigente versione del Codice costituisce il punto di approdo di un processo normativo, che soprattutto in questi ultimi anni è stato travagliato al punto da essere definito "sciame normativo"²¹. Dopo un lungo periodo in cui la disciplina delle "bellezze naturali" era restata dettata dalla risalente legge 29 giugno 1939, n. 1497 solo in parte integrata dal c.d. decreto Galasso (decreto legge 27 giugno 1985, n. 312 conv. in legge 27 giugno 1985, n. 431), la disciplina sostanziale dei beni culturali è stata completamente riordinata, si sono avuti negli ultimi dieci anni ben quattro interventi di riassetto normativo. Dapprima il Testo Unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 che ha introdotto novità rilevanti come l'unificazione degli archivi nella disciplina generale, poi a breve sostituito dall'attuale Codice (d.lg. 42/2004), che ha subito due rilevanti interventi correttivi (decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 e decreto legislativo 26 marzo 2008, n.63), senza contare un'ultima modifica, limitata ad una sola norma (art. 159, ora sostituito dall'art. 4-quinquies, decreto legge 3 giugno 2008, n. 97, aggiunto dalla relativa legge 2 agosto 2008, n. 129 di conversione). Il Codice Urbani esprime un sistema chiaramente ispirato a tale schema, anche se non senza qualche incertezza e qualche passo indietro²². Il paesaggio è determinato per effetto della combinazione degli elementi definitivi posti nell'art. 131, comma 1, che indica l'entità da considerare, il territorio, tutto il territorio, e da quelli posti nel comma 2, che indica l'aspetto rilevante, concentrato su aspetti identitari: il paesaggio è il territorio secondo suddivisioni delineate in base alla presenza di "valori" consistenti in "manifestazioni identitarie percepibili"²³. La sua ambientazione alla luce della Convenzione europea del paesaggio, poi ratificata con la legge n. 14/2006, induce a interpretare quel "percepibili" come un rinvio alle popolazioni²⁴. Molto incisivamente si è notato che la "parola chiave" è la "percezione"²⁵. Il paesaggio, infatti, quale che sia il suo tratto sotto altri profili, è certamente una forma e un momento

²¹ G. Severini, *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Le nuove misure correttive e integrative*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10/2008, p. 1.

²² *Frutto delle modifiche apportate con il d.lg. 157/2006*, vedi M. Immordino, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007* in *Aedon*, 1/2008.

²³ "La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili".

²⁴ *Convenzione*, art. 1, lett. a: " 'Paesaggio' designa una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"; lett. c, " 'Obiettivo di qualità paesaggistica': designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita".

²⁵ Vedi S. Civitarese Matteucci, *Commento all'art. 131*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, pag. 522. Per ampi riferimenti vedi G.F. Cartei, (a cura), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007.

della storia e della realtà: è una "parte omogenea del territorio i cui caratteri derivano da fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" (art. 131, comma 1) e perciò rinvia a processi e a sensibilità individuali e collettive avvolte in un groviglio inestricabile di bisogni (di interessi, dunque di "politica") e di cultura, anche di tipo diffuso. Di qui la previsione, all'interno di un paesaggio definito con "un'ampiezza forse persino eccessiva"²⁶, di un'apposita specie, il "bene paesaggistico" quale definito da apposite norme, cioè i beni paesaggistici della tradizione, assoggettati alla dichiarazione di notevole interesse pubblico, e i beni direttamente individuati con legge, nonché la previsione dello strumento, il piano paesaggistico, identificativo degli altri oggetti costituenti paesaggio e perciò tutelati, i "beni paesaggistici residuali", coincidenti con la forma paesaggistica della restante parte del territorio considerata e apprezzata sotto il profilo identitario. Il paesaggio come autonoma dimensione del territorio si coglie anche nelle norme sulla pianificazione²⁷ sia in termini di contenuti del piano che in termini di poteri concernenti la sua formazione²⁸. Si coglie altresì nel rapporto fra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale e urbanistica. La Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo e introduce una nuova concezione della dimensione paesaggistica del territorio degli Stati, fissando il principio della unicità del paesaggio, la cui tutela dovrà essere esercitata non più su singole porzioni del territorio, ma complessivamente in un'ottica totalizzante. La Convenzione²⁹, nel fornire la nota definizione di paesaggio ("determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni" (art. 1, lett. a)), non afferma una mera coincidenza fra le nozioni di territorio e di paesaggio³⁰ e ne afferma la centralità della tutela come componente irrinunciabile delle strategie di gestione del territorio. Assume invece l'idea che ogni parte del territorio è in grado di esprimere un paesaggio, a condizione che essa risulti connotata (id est identificata cfr. art. 6, comma 1, lett a)) nella percezione della popolazione. Il che, se apre il problema degli attori e della modalità di

²⁶ Vedi S. Civitarese Matteucci, *Commento cit.*, pag. 525.

²⁷ Cioè sul "piano paesaggistico" che comprende sia i "i piani" - appunto definiti - "paesaggistici" sia i "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici" (art. 135, comma 1).

²⁸ Vedi G. Scullo, *Territorio cit.*, pag. 5 e segg.

²⁹ Sulla Convenzione cfr. A.A. Herrero De La Fuente, *La Convenzione europea sul paesaggio*, in *Riv. Giur. amb.*, 2001, 893 ss. G.F. Cartei, voce *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. V, Giuffrè, Milano 2006, 4064 s., ID, Art. 133, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, 527 ss. Sullo stesso argomento cfr. inoltre il volume, curato dallo stesso Autore, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.

³⁰ Parla di "rapporto di equivalenza tra il paesaggio e il territorio" nella Convenzione G.F. Cartei, Art. 133, cit., 529.

rilevazione della 'percezione'³¹, dà ragione del fatto che nella Convenzione il paesaggio o meglio i paesaggi possano riguardare gli "spazi naturali, rurali, urbani e periurbani", che possano concernere sia gli spazi terrestri sia "le acque interne e marine" e che pertanto si possano dare paesaggi "eccezionali", paesaggi "della vita quotidiana" e paesaggi "degradati" (art. 2). I paesaggi nella Convenzione non sono dunque quelli che i geografi definiscono 'paesaggi sensibili o visivi', costituiti da tutto ciò che l'occhio può abbracciare in un giro di orizzonte e che sono riproducibili da una fotografia, ma 'paesaggi geografici', costituiti da elementi caratteristici, che consentono la loro individuazione, classificazione e comparazione³². In particolare anche i paesaggi della Convenzione vanno identificati e valutati in ragione di "valori specifici che sono loro attribuiti" (cfr. art. 6, lett C), 1 b)). Per Settis, il paesaggio nella Convenzione "risulta troppo sbilanciato in favore di una visione del paesaggio inteso come percezione/aspirazione che di esso, e verso di esso, in quanto contesto di vita, hanno le popolazioni locali"³³ (la "cognizione" è un elemento costitutivo del paesaggio anche nella accezione storico-culturale del concetto³⁴). E' però indubbio che detti valori sono duplici: concernono il paesaggio in quanto "componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa" e "fondamento della identità" delle popolazioni (Preambolo 5° capoverso e art. 5, lett a)), ma anche come "componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni" stesse, "elemento importante della [loro] qualità della vita", "elemento chiave del benessere individuale e sociale" (art. 5, lett. a), e Preambolo 6° e 9° capoverso, cfr. 5° e 8° capoverso). In breve, i paesaggi nella Convenzione possono presentare tanto una valenza identitaria, quanto una valenza verrebbe da dire 'ecologica', come contesti di vita accoglienti, a misura d'uomo. Le due valenze risultano meno divaricate di quanto appaia ad una prima impressione. Il carattere culturale, se è scontato che connota la valenza "identitaria" i profili che compongono l'identità di un territorio o di una popolazione sono individuabili solo attraverso una costruzione culturale -, non manca neppure nella valenza 'ecologica', perché i paradigmi del benessere o della qualità della vita pur sempre riposano anche su una mediazione culturale. D'altra parte, se la valenza 'identitaria' porta a considerare il paesaggio prevalentemente in chiave conservativa, ponendo l'esigenza che siano salvaguardati i caratteri che l'hanno determinato, e se, viceversa, quella 'ecologica' è più disponibile a che il territorio venga trasformato in vista della realizzazione di più adeguati contesti

³¹ Esattamente P. Baldeschi, *Territorio*, cit. 3, sottolinea che "le percezioni non sono mai "ingenua", sono sempre mediate da apparati culturali e da interessi".

³² Cfr. L. Gambi, in *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, in *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973.

³³ S. Settis - *Il Giornale delle Leggi*, supplemento de *Il Giornale dell'Arte*, 2008, n. 275 (aprile).

³⁴ Cfr. L. Gambi, *La costruzione*, cit., 102.

di vita, non si può escludere anzi appare normale per i paesaggi antropizzati - che i nuovi paesaggi creati possano in prospettiva diventare essi stessi elementi identitari. Non sorprende perciò che la Convenzione si preoccupi di dettare principi di politica paesaggistica in tema non solo di "salvaguardia" dei paesaggi (attraverso "azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio"), ma altresì di "gestione" e di "pianificazione" (attraverso azioni volte ad "orientare e armonizzare le ... trasformazioni" dei paesaggi e azioni tese "alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione" degli stessi, cfr. art. 5, lett.b) e art. 1, lett. d) e f). Così come si spiega che dalla Convenzione vengano sottolineati l'importanza di integrare il paesaggio nelle politiche territoriali e il ruolo partecipativo, da assegnare alle popolazioni, alle autorità territoriali minori e ai soggetti interessati, nella definizione delle politiche paesaggistiche (art. 5, lett. d) e c). Sotto l'influenza della Convenzione europea, il Codice ha attribuito al paesaggio una dimensione autonoma e, in questo senso, è significativo che nel Codice è stata abbandonata la terminologia "beni ambientali", utilizzata dal testo unico del 1999 (art. 138) e ora sostituita con la categoria dei "beni paesaggistici" (artt. 2 e 134 del Codice). Ciò a conferma di quanto ha sempre sostenuto la dottrina più autorevole, secondo la quale è opportuno distinguere ambiente da paesaggio, considerato anche che, rispetto all'originaria nozione di paesaggio coincidente con le "bellezze naturali" intese nel senso tradizionale (valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano), si è poi affermata una nozione più ampia, non limitata alle "bellezze naturali" da "conservare", ma intesa come forma e aspetto del territorio. Paesaggio, dunque, non significa solamente le "bellezze naturali" o anche quelle che ad opera dell'uomo sono inserite nel territorio, nò la sola natura, ma la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo . La stessa dottrina ha sottolineato che il paesaggio, in un ambiente naturale modificato dall'uomo, è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma soprattutto di forze dell'uomo, dato che in Italia, quasi dappertutto, al di fuori di ristrettissime aree alpine o marine, non si può pensare ad un ambiente naturale senza presenza umana e che il paesaggio viene, quindi, a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose. Del resto, anche di recente la Corte costituzionale ha riaffermato che il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo (Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 367). Tornando alla disciplina del paesaggio contenuta nel Codice, come di recente modificato, un primo aspetto da sottolineare è costituito dalla conferma dell'abbinamento "beni culturali e paesaggio", che proviene dalle due c.d. leggi gemelle del 1939 ed è stato poi codificato con il T.U. del 1999 e con il d.lg. 42/2004. Tale tradizionale impostazione da un lato trova riscontro nell'organizzazione dell'apparato centrale (attuale ministero per i Beni e le Attività culturali), ma dall'altro lato si pone in contrasto con le tendenze, di cui si è già detto, ad

accomunare, o quanto meno avvicinare, paesaggio ed ambiente. Se il paesaggio è l'ambiente nel suo aspetto visivo ed anzi "indica essenzialmente l'ambiente" (Corte cost. 367/2007) e se uno dei principali strumenti di tutela dell'ambiente dall'impatto derivante da grandi opere è diretto a valutare gli effetti dei progetti su una serie di fattori ambientali, tra cui il paesaggio, diventa difficile spiegare la separazione a livello centrale delle competenze tra ministero dell'Ambiente e ministero per i Beni e le Attività culturali. Del resto, è stato evidenziato come l'accorpamento di beni culturali e paesaggio nel T.U. prima e nel Codice poi non sia stato mantenuto in sede di correttivi, approvati in entrambi i casi separatamente e che ciò lasci immaginare che a tenere insieme le due discipline qualche forzatura vi sia stata. Forzatura riconducibile non solamente alla tradizione, ma soprattutto ad una impostazione decisamente più centralista nell'attribuzione delle competenze, che è stata propria di entrambi i correttivi al Codice e che, almeno con riferimento al primo correttivo, sembra essere stata condivisa dalla Corte costituzionale, che con la già citata sentenza n. 367 del 2007 ha affermato che sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Una nozione più ampia di paesaggio, ormai non più limitata al concetto di bellezze naturali, comporta che la tutela del paesaggio non sia ristretta a mere finalità di conservazione e salvaguardia, ma si estenda alla regolazione di ogni intervento umano destinato ad incidere sul paesaggio. L'imposizione del c.d. vincolo costituisce allora solo uno dei momenti della tutela, a cui si affiancano strumenti maggiormente dinamici aventi ad oggetto la direzione da dare agli interventi che si esplicano sul territorio intesi come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo. In questo senso, lo strumento principale con cui ogni intervento viene correttamente orientato rispetto ai profili paesaggistici è la pianificazione, che costituisce uno strumento diretto, con cui, coscientemente, si prescrivono le modalità attraverso le quali devono avvenire determinate modificazioni del paesaggio. Al momento della predisposizione del Codice Urbani (2003-04) il quadro giuridico italiano si discosta per aspetti non secondari da quello della Convenzione firmata nel 2000 (anche se all'epoca non ancora entrata in vigore)³⁵. Diffusa è l'opinione che ritiene il Codice la corretta trascrizione dei principi contenuti nella Convenzione

³⁵ La Convenzione firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 entrerà in vigore sul piano internazionale il 1° settembre 2006. La Repubblica italiana l'ha ratificata e vi ha dato esecuzione, con effetto dalla stessa data, con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (art. 2).

europea del paesaggio. A , a cominciare già dalla stessa formula definitoria di cui all'art. 131 che, nella versione da ultimo introdotta dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, precisa che "Per paesaggio si intende il territorio espressivo delle identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni". I dati sono noti e in questa sede è possibile ricordarli per punti salienti: 1. pur essendo presente come espressione nel testo costituzionale (art. 9, comma 2), il paesaggio manca di una nozione legislativa e di una disciplina unitaria; 2. come disciplina legislativa³⁶ esso è costituito da entità variamente denominate (bellezze naturali, beni ambientali e/o paesaggistici³⁷), in ogni caso tipizzate dalla legislazione (legge 29 giugno 1939, n. 1497, decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, conv. nella legge 8 agosto 1985, n. 431) e non annoveranti situazioni (in particolare legate all'antropizzazione del territorio) in altri ambiti disciplinari tranquillamente considerate paesaggistiche. Anche nel decreto legislativo 29 ottobre 1990, n. 490 il piano paesistico e quello urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali riguardano beni tipizzati (quelli vincolati ex d.l. 312/1985 e, facoltativamente, le bellezze d'insieme di cui alla l. 1497/1939) (art. 149, commi 1 e 2). Le entità paesaggistiche sono individuate in base ad una considerazione almeno lato sensu culturale/identitaria (estetica, storica, ambientale) che rappresenta fin dall'origine una costante della loro disciplina³⁸. L'influenza dispiegata dalla Convenzione sulla disciplina italiana del paesaggio si presenta non omogenea. Per alcuni aspetti non è rilevabile nessuna incidenza. E' questo il caso dell'assetto delle competenze fra lo Stato e le autonomie territoriali, come attesta chiaramente la circostanza che le pronunce della Corte costituzionale emanate nel recente passato sul tema del paesaggio (182/2006, 367/2007 e 180/2008) non fanno riferimento ad essa. Altrettanto può dirsi per il regime vincolistico-autorizzatorio dei beni paesaggistici, rispetto al quale gli sviluppi intervenuti si spiegano in una chiave del tutto 'endogena' (al riguardo un ruolo significativo è stato assolto proprio dall'orientamento del giudice costituzionale). Nel Codice per la prima volta (anche in rapporto al d.lg. 490/1999) si delinea la dicotomia beni paesaggistici/paesaggio. Come nozione e come disciplina giuridica il paesaggio si rivela un cerchio più ampio di quello rappresentato dai beni paesaggistici. Emerge, in breve, "il

³⁶ Diversa è, come noto, la lettura emersa nella dottrina (in sintesi: il paesaggio come forma del territorio), cfr. A. Predieri, significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio, in *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, Giuffrè, Milano 1969, 3 ss., F. Merusi, Art. 9, in *Principi fondamentali* (art. 1-12), in *Commentario della Costituzione*. A cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, 1975, 444 ss.

³⁷ Sul punto per approfondimenti cfr. P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 367 ss.

³⁸ Sul punto sia consentito rinviare al mio scritto *Territorio e paesaggio* (a proposito della l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1), in *Riv. giur. urb.*, 2007, 283 ss. Sulla valenza culturale del concetto giuridico di paesaggio cfr. anche P. Carpentieri, *La nozione*, cit., 367, 407 ss. e 418.

paesaggio in modo dilatato"³⁹. In secondo luogo, la nuova disciplina della pianificazione paesaggistica appare influenzata dalla Convenzione quanto all'ambito di considerazione (almeno tendenzialmente l'intero territorio regionale), alla tecnica utilizzata (per ambiti, ossia secondo lo schema dello zoning) e alla funzione (non solo di tutela e valorizzazione tradizionalmente intese). Questo in termini generali. Nel dettaglio occorre tener conto del susseguirsi dei decreti correttivi (decreti legislativi 24 marzo 2006, n. 157, e 26 marzo 2008, n. 63), anche se di massima si farà riferimento al testo 'consolidato' del Codice dopo le ultime modifiche⁴⁰. A) Beni paesaggistici/Paesaggio. I beni paesaggistici del Codice coincidono fondamentalmente con quelli indicati dalla l. 1497/1939 e dal d.l. 312/1985. Si prevedono peraltro taluni ampliamenti, in particolare costituiti da "i centri e i nuclei storici" (art. 136, lett. c) C), come pure la possibilità che altri beni - ma della medesima tipologia primi - siano individuati dai piani paesaggistici (art. 134, lett. c) C). Tali innovazioni non sono riconducibili ai disposti della Convenzione. La novità è costituita dall'introduzione della nozione di paesaggio (art. 131 A-C). Questa varia nelle versioni del Codice e lessicalmente è diversa da quella della Convenzione. Il dato più importante è però un altro. Nel Codice non è presente un'unica nozione di paesaggio. Ciò risultava già nelle precedenti stesure dell'art. 131 (ossia A e B) - nelle quali (cfr. comma 2) la tutela e la valorizzazione salvaguardavano un particolare profilo riferibile al paesaggio come definito dal comma 1 ma ora è del tutto evidente nella formulazione introdotta dal d.lg. 63/2008. Sono invero riscontrabili una nozione, definibile come generale, e due nozioni particolari. Iniziamo dalla nozione generale: "Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" (comma 1 C). Il focus della definizione riposa sulla qualificazione del paesaggio come "territorio espressivo di identità". Il che può anche essere reso con la formula: paesaggio sono i valori del territorio che si esprimono come manifestazioni identitarie o, più in breve, i valori identitari del territorio costituiscono il paesaggio. Rispetto alla nozione della Convenzione quella del Codice presenta due diversità: manca il riferimento alla percezione delle popolazioni e viene enfatizzata la valenza identitaria del paesaggio. Non sembra però che i due dati legittimino un giudizio di sostanziale distanza fra le due definizioni. L'idea di paesaggio presuppone un momento di contemplazione e di riflessione sul territorio⁴¹ o come si afferma una 'cognizione'⁴², quindi il momento della percezione, ancorché non menzionato, resta intatto. Più significativo parrebbe il secondo dato. Peraltro si è notato in precedenza che la valenza identitaria è presente nella Convenzione, sicché al più potrebbe affermarsi che il Codice pone l'accento solo su tale valenza.

³⁹ Per questa espressione C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, Il Mulino, 2007, 8-9.

⁴⁰ Gli articoli del Codice verranno contrassegnati con le lettere A, B e C, per indicare rispettivamente la versione originaria (quella del d.lg. 42/2004), quella a seguito del d.lg. 157/2006 e quella a seguito del d.lg. 63/2008.

⁴¹ P. Baldeschi, *Territorio*, cit., 1.

⁴² L. Gambi, *La costruzione*, cit., 102.

Due avvertenze però si impongono. La prima è che la valenza identitaria è da intendersi in 'forma debole' nel comma 1 dell'art. 131 C. Quella in 'forma forte', che fa riferimento all'"identità nazionale", è presente nel solo comma 2 e vale ai fini della tutela. L'identità cui fa menzione il comma 1 è qualcosa di meno intenso. E' l'identità anche dei paesaggi della 'vita quotidiana' (cfr. Convenzione, Preambolo capoverso 6) o della 'quotidianità', ossia dei "paesaggi che senza avere caratteri di particolare valore [diremmo, senza essere espressivi dell'"identità nazionale"], tuttavia raccontano una loro storia e presentano una loro identità"⁴³. La seconda avvertenza è che è assai facile supporre che i paesaggi dalla valenza che si è definita ecologica (ossia come contesti di vita accoglienti) divengano con il tempo paesaggi della quotidianità. Fin dalla sua prima versione il Codice ha assegnato alla pianificazione paesaggistica un notevole, e nuovo, rilievo tra i piani di tutela del territorio. Rispetto al passato, la redazione del piano non ha solo il fine di regolare l'uso e la valorizzazione del territorio in relazione a vincoli preesistenti, ma consente anche di introdurre un vincolo nuovo. La ratio è chiaramente quella di superare una visione atomistica della tutela dei beni ambientali per accedere ad un modello di tutela del paesaggio caratterizzato dagli elementi delle integralità e della globalità. Tale modello è stato del resto più volte delineato dalla stessa Corte costituzionale, che ha affermato sin dalla sentenza del 27 giugno 1986, n. 151 che la l. 431/1985 ha introdotto "una tutela del paesaggio improntata a integrità e globalità" in quanto implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale del paesaggio, sancito nell'art. 9 della Costituzione e assunto come valore primario, come tale, insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro. La nozione generale di paesaggio offerta dal Codice (art. 131, comma 1 C), ossia di paesaggio come valori identitari del territorio, è lessicalmente diversa da quella della Convenzione, ma nella sostanza ad essa riportabile. Ultimo elemento da precisare è che la nozione di paesaggio dell'art. 131, comma 1 C, è da considerarsi generale, non solo perché, come si vedrà, più estesa delle altre nozioni presenti nel Codice, ma anche perché è destinata a valere non più come in precedenza (nelle versioni B e C) "ai fini del presente Codice", ma altresì al di fuori del campo di applicazione dello stesso Codice. Essa definisce il paesaggio anche con riguardo a interessi e rapporti giuridici riconducibili ad altri settori normativi, primo fra tutti quello del 'governo del territorio'. In questo senso può dirsi che nell'ordinamento italiano la nozione-base di paesaggio è ormai quella dettata dal nuovo art. 131, comma 1, del Codice a precisazione di quella contenuta nella Convenzione. Inoltre secondo l'art. 131, comma 2 C, "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". Si delinea con ciò una nozione più ristretta di paesaggio, diremmo del paesaggio ai fini della funzione di tutela, costituito appunto dagli "aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali". Questi "aspetti e caratteri" non sono definiti

⁴³ Così P. Baldeschi, *Territorio*, cit., 1.

esplicitamente, ma non possono che essere quelli che il Codice assoggetta alla disciplina di tutela, la quale, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 131 C), è "volta a riconoscere, salvaguardare e ... recuperare i valori culturali" espressi dal paesaggio. Dall'insieme della disciplina contenuta nella Parte III del Codice risulta inequivocabilmente che il regime di tutela concerne i tradizionali beni paesaggistici (individuati per atto amministrativo, per legge ma anche in sede di pianificazione), ma che per qualche aspetto li trascende. Il Codice, invero, si preoccupa della 'salvaguardia' (che costituisce una finalità della tutela) anche delle "caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali" - 'altri' rispetto a quelli in cui sono presenti beni paesaggistici e che l'art. 143, comma 1, lett. e) C, definisce come "ulteriori contesti" - affidando il compito di delinearne il regime specificamente alla pianificazione paesaggistica (art. 135, comma 4, lett. c) C, e art. 143, comma 1, lett. e) C) e in genere a "tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale" (art. 135, comma 6 C). Emerge pertanto una seconda classe di entità paesaggisticamente rilevanti a fini di tutela, ossia le "caratteristiche paesaggistiche" ovvero gli "ulteriori contesti", che, sebbene non rientrino nei tipi dei beni paesaggistici (strettamente intesi) e quindi non siano sottoposti allo specifico regime di questi, pur sempre rilevano sub specie della funzione di tutela, in quanto vanno salvaguardati in particolare dalla pianificazione regionale. Si può pensare ai c.d. paesaggi rurali e ai siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco (la cui "salvaguardia" è menzionata del resto come compito di tale pianificazione (art. 135 comma 4, lett. d) C). In ogni caso si tratta di entità paesaggisticamente rilevanti alla cui individuazione - e a differenza che per i beni paesaggistici - non concorre lo Stato (cfr. art. 135, comma 1 C) e la cui disciplina è rimessa specificamente alla pianificazione regionale. L'indicazione contenuta nel comma 2 dell'art. 131 C, secondo la quale a costituire oggetto di tutela sono gli "aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale", richiede un chiarimento. In un paese quale l'Italia, che "lungo i 1200 km quasi dalla catena alpina al mare d'Africa squaderna una varietà di condizioni fisiche quanta se se trova in altre regioni della Terra su di un arco di meridiano di 3 o 4 mila km"⁴⁴, sarebbe arduo individuare paesaggi esprimenti l'"identità nazionale" nel significato di paesaggi che compendiano, anche solo per tratti salienti, la totalità del paesaggio italiano. Non a questa accezione è però da pensare che l'art. 131, comma 2 C abbia voluto riferirsi utilizzando l'espressione "identità nazionale". Un suggerimento in tal senso viene del resto dalla relazione di accompagnamento allo schema del d.lg. 63/2008, laddove, a supporto della modifica introdotta all'art. 131, si richiama un passo della relazione illustrativa al disegno di legge in materia di tutela delle bellezze naturali presentato al Senato nella tornata del 15 giugno 1921⁴⁵. E' da ritenere allora che a costituire "rappresentazione materiale e visibile

⁴⁴ L. Gambi, *La costruzione*, cit., 102.

⁴⁵ "La rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono

dell'identità nazionale", ai sensi della disposizione in esame, non siano che quegli aspetti e caratteri sottoposti al regime della tutela dalle successive disposizioni del Codice. Ne consegue che tanto i beni paesaggistici (propriamente intesi) quanto le "caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali" ovvero gli "ulteriori contesti" di cui agli artt. 135, comma 4, lett. c), e 143, comma 1, lett. e) C) sono da ritenersi espressivi di 'identità nazionale'. In sostanza emerge un'"identità nazionale" come complesso delle identità specifiche (o se si vuole locali) presenti sul territorio nazionale sottoposte a tutela. Da questo punto di vista il binomio identità nazionale/identità o regionali locali che talora compare nel dibattito scientifico non può esprimere - almeno sul piano della tutela del paesaggio (altro potrebbe dirsi a proposito della valorizzazione dello stesso) - una contrapposizione giustificata dal Codice, ma solo il modo in cui il primo termine (l'identità nazionale) viene costruito (appunto tramite il secondo, le identità locali). Più ampia ancora risulta la nozione di paesaggio ai fini della funzione di valorizzazione. In relazione ai contenuti che il Codice ad essa assegna nel caso del paesaggio (artt. 6, comma 1, e 131, comma 5 C) la valorizzazione comprende anche la "realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati"⁴⁶, 'nuovi' evidentemente rispetto a quelli considerati ai fini della tutela. Per riassumere nel Codice del paesaggio sono presenti: a) una nozione generale, espressa dall'art. 131, comma 1, riportabile nella sostanza a quella della Convenzione; b) due nozioni particolari che potremmo definire del paesaggio in senso culturale: b.1) l'una in rapporto alla funzione di tutela, comprensiva dei beni paesaggistici e delle 'caratteristiche paesaggistiche' o 'contesti paesaggistici' non individuati (né individuabili) come beni paesaggistici (art. 135, comma 4, lett. c), e art. 143, comma 1, lett. e) C); b.2) l'altra in rapporto alla funzione di valorizzazione, comprendente anche 'nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati' (artt. 6, comma 1, e 131, comma 5). Se idealmente si "sottrae" il paesaggio in senso culturale dal paesaggio in senso generale, residua il paesaggio che, secondo il linguaggio della Convenzione (Preambolo, capoverso 6), si è definito della "vita quotidiana" o della quotidianità, che rileva non in chiave di tutela o di valorizzazione, ma seguendo l'elenco delle materie contenuto nell'art. 117 Cost. in termini di 'governo del territorio', ancorché ad occuparsene sia lo stesso Codice. Invero, anche tale paesaggio va considerato ai fini della delimitazione per "ambiti" del territorio regionale e anche in relazione ad esso la pianificazione paesaggistica è tenuta a fissare "adeguati obiettivi di qualità" e a individuare "linee di sviluppo urbanistico ed edilizio" (cfr. art. 135, commi 2-4, lett. d), e art. 143, comma 1, lett. i) C). Così come anche con riguardo ad esso

formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli". Il passo è richiamato a p. 6 della Relazione (Senato della Repubblica - XV Legislatura n. 218).

⁴⁶ Viceversa la "riqualificazione delle aree compromesse e degradate" (cfr. art. 135, comma 4, lett. b), a termini dell'art. 6, comma 1 e art. 143, comma 1, lett. g), sembrerebbe riferirsi, come il "recupero", a beni sottoposti a tutela e quindi non consente di individuare ulteriori entità paesaggisticamente rilevanti.

ministero e regioni sono chiamati dall'art. 133, comma 2 C, a cooperare per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale. La conclusione che si può trarre sull'influenza esercitata dalla Convenzione sul Codice circa la nozione di paesaggio è dunque che il paesaggio, inteso come entità giuridicamente rilevante, si è 'dilatato' rispetto ai beni paesaggistici tradizionalmente oggetto di attenzione da parte del legislatore italiano, fino ad investire potenzialmente l'intero territorio del Paese. A tale dilatazione si è accompagnata una scomposizione dell'ordine dei concetti dal paesaggio ai paesaggi -che in un ideale continuum riflette i diversi valori paesaggistici che il territorio è in grado di esprimere. Per ciò che concerne la pianificazione paesaggistica, la emersione del paesaggio rispetto i beni paesaggistici si riflette anche sulla configurazione del piano 'paesaggistico' e di quello 'urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici'. Non è compito di questo intervento esaminare in dettaglio i profili della disciplina della pianificazione paesaggistica ed in particolare il raccordo con la pianificazione territoriale e urbanistica subordinata. Di seguito si limita ad indicare per punti salienti quei tratti che è plausibile ritenere essere stati influenzati dalla Convenzione. Anzitutto nella disciplina del Codice permangono entrambi i tipi di piano, ma sono assoggettati alla medesima regolamentazione quanto a caratteri essenziali, contenuti, procedimento formativo, efficacia e ambito di riferimento (artt. 135 e 143 C). Essi ormai differiscono solo nel senso che l'uno (quello paesaggistico) si presenta come piano tematico, l'altro (quello urbanistico-territoriale) come piano generale di assetto del territorio. Il dato non può ascriversi a diretto portato della Convenzione, che si limita ad impegnare gli Stati ad "integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche" (art. 5, lett. d)), ma certo appare coerente con i caratteri da essa influenzati. L'ambito di riferimento di entrambi i piani è costituito non più dai soli beni paesaggistici (fra l'altro ora senza esclusione alcuna, cfr. art. 143, comma 1, lett. b)-d) C)⁴⁷, ma dal "territorio" regionale nella stesura C dell'art. 135, comma 1, non necessariamente coincidente con l'intero territorio regionale⁴⁸ - considerato nei profili paesaggistici sopra indicati. La pianificazione paesaggistica è chiamata ad operare secondo la tecnica (tipicamente urbanistica) dello zoning, ossia per "ambiti" (art. 135, commi 2-4, e art. 143, comma 1, lett. i) C). Il che appare in rapporto con il suo nuovo ambito di riferimento. Conseguentemente muta anche la funzione della pianificazione paesaggistica, che ormai trascende la tradizionale tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici: in relazione a ciascun ambito individuato essa deve in particolare interessarsi anche dell'attribuzione di "adeguati obiettivi di qualità", del "ripristino dei valori paesaggistici", della "riqualificazione delle aree

⁴⁷ Per l'art. 149, comma 2, del d.lg. 490/1999 la pianificazione paesistica era "facoltativa per le vaste località indicate alle lettere c) e d) dell'art. 139 incluse negli elenchi previsti dall'art. 140 e dall'art. 144 [le c.d. bellezze d'insieme]".

⁴⁸ Cfr. in tal senso P. Carpentieri, *Si cambia con più piani infra-regionali*, in Guida al Diritto, Dossier n. 5/2008 (Beni culturali e paesaggio), 102.

compromesse e degradate", della "salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche", e della "individuazione delle linee di sviluppo urbanistico edilizio in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati" (art. 135, commi 3 e 4, e art. 143, comma 1 C) fino alla possibile prefigurazione di "nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati" (art. 6, comma 1 e art. 131, comma 5 C). Come è stato detto con formula felice, la pianificazione paesaggistica è chiamata ormai ad occuparsi del "paesaggio/territorio che si manifesta in tutte le sue possibili forme (dall'eccezionalità al degrado)"⁴⁹. Non c'è dubbio che il Codice racchiuda importanti novità rispetto al passato con riguardo a tutte le partizioni disciplinari della disciplina: si pensi alle categorie dei beni paesaggistici, alla disciplina del vincolo ed al regime della sua gestione. Ma è soprattutto dalle norme in materia di pianificazione che il dato normativo risulta notevolmente arricchito. Sotto il profilo dei contenuti e delle finalità, la disciplina del Codice assegna, infatti, alla regolazione pubblica un ruolo apicale rispetto a tutte le discipline che concorrono a conformare lo statuto del territorio. I principi di cui all'art. 135 confermano l'equipollenza giuridica tra piani urbanistico-territoriali a valenza paesaggistica e piani paesaggistici, e proiettano la disciplina del piano paesaggistico sull'intero territorio regionale in ragione dei differenti valori ambientali presenti⁵⁰. La realizzazione è affidata, secondo gli aspetti ed i caratteri peculiari di ciascuna area, a parti di territorio denominati dalla norma 'ambiti di paesaggio' di cui tuttora manca, invero, una definizione, ma che paiono riferirsi a porzioni di territorio omogenee, individuate tipologicamente in relazione ai caratteri dei valori paesaggistici, e destinate a discipline comuni in funzione di obiettivi di qualità ambientale⁵¹. Le novità della disciplina sulla pianificazione affiorano sotto il profilo delle finalità e politiche pubbliche: a fianco dei fini tradizionali della ricognizione degli elementi morfologici e della conservazione dei caratteri costitutivi dei beni e delle aree territoriali, sono contemplate, infatti, finalità innovative, costituite dalla determinazione di interventi di riqualificazione e recupero delle aree che presentano processi di degrado ambientale e dalla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio secondo criteri di compatibilità con i valori paesaggistici tutelati. Seppur si tratti di finalità in parte già comprese nella formula contenuta nella legge 8 agosto 1985,

⁴⁹ Così P. Baldeschi, *Territorio*, cit., p. 3.

⁵⁰ Si richiama P. Urbani, *Art. 135*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 534, secondo cui "In tal senso, tutto il territorio regionale è paesaggio (salva naturalmente la graduazione della disciplina di tutela in funzione della presenza di determinati valori)"; S. Amoroso, *Commentario agli articoli 143-145, Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2007, p. 935 ss.; E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, p. 130 ss.

⁵¹ Già secondo la versione precedente dell'art. 135, secondo comma, "I piani paesaggistici, in base alle caratteristiche naturali e storiche, individuano ambiti definiti in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici". Sugli ambiti di paesaggio, P. Urbani, *Art. 135*, cit., secondo cui si tratta di "Tecnica ordinante ai fini della disciplina dei vari interessi generali o settoriali che costituisce il supporto conoscitivo e cartografico delle scelte che ciascun piano opera sul territorio"; più diffusamente, E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, cit. p. 136 ss.

n. 431, bene comunque ha fatto il legislatore delegato ad esplicitarle e specificarle nel Codice, dando così carattere prescrittivo ad indicazioni che, altrimenti, sarebbe cadute prigioniere di conflitti interpretativi. Non meno significative risultano poi le disposizioni contenute nell'art. 143: sia sotto il profilo dei criteri formali di elaborazione e di redazione, sia soprattutto sotto l'aspetto dei contenuti e delle finalità del piano, la disciplina del Codice assegna alla regolazione pubblica il compito di connessione ed integrazione di tutte le discipline che concorrono a conformare lo statuto del territorio. Allo stesso tempo, anche nella versione introdotta dal d.lg. 63/2008 la pianificazione paesaggistica mantiene i caratteri della pianificazione a competenza generale, non limitata agli aspetti ricognitivi di valori preesistenti in funzione di conservazione, e caratterizzata da tratti assai diversi da quelli propri di una pianificazione di settore. La norma di cui all'art. 143 prevede, infatti, che l'elaborazione del piano debba contenere l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio, nonché la comparazione con gli altri strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale e di difesa del suolo. Di guisa che il riferimento alla individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio, se allude pur sempre ad una valutazione di compatibilità e non al potere di scelta discrezionale proprio della pianificazione urbanistica, introduce nondimeno criteri di ponderazione per la cura di interessi esogeni rispetto all'interesse ambientale, espressi dagli interventi di carattere urbanistico ed infrastrutturale, e di sviluppo economico. Oltretutto, sempre l'art. 143, secondo comma, lett. e), nella nuova formulazione attribuisce al piano la potestà di individuare "eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'art. 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione". Si tratta di un'attribuzione ulteriore che, per quanto utilizzi la dizione generica, e giuridicamente spuria, di contesti, allarga le potestà del piano e contestualmente il novero dei beni e delle aree suscettibili di disciplina paesaggistica. In conclusione, il piano non si limita a riproporre la tecnica precettiva del vincolo e la preservazione delle invarianti, ma costituisce uno strumento volto anche ad obiettivi programmatici e progettuali di trasformazione territoriale tradizionalmente attribuiti alla competenza delle amministrazioni territoriali⁵². La tematica della pianificazione richiama, altresì, quella dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali. Prevedendosi all'art. 133 che il ministero e le regioni definiscano le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio mediante lo strumento dell'intesa, sembra inverarsi quell'antico insegnamento della Corte costituzionale, secondo cui "Il principio di leale collaborazione è del tutto normale nel sistema delle autonomie, sia che si tratti di attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa" (sent. n. 49/1958)⁵³. Ed al principio cooperativo si richiama espressamente anche l'art. 133, secondo comma,

⁵² Si richiama S. Amorosino, Art. 143, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, cit., p. 582 ss.

⁵³ **Impostazione ripresa e sviluppata sin dalla pronuncia 28 luglio 1988, n. 921, secondo cui la norma di cui all'art. 9 Cost. "non postula una riserva statale, ma è intesa a promuovere il concorso o la collaborazione, nella sfera di rispettiva competenza, delle strutture centrali e locali per il migliore perseguimento di un grande**

che attribuisce al ministero ed alle regioni la definizione d'intesa delle politiche in materia di pianificazione e di gestione paesaggistica. Malgrado le novità della disciplina, tuttavia, molte delle partizioni dogmatiche del Codice appaiono tributarie del passato⁵⁴. Iniziando proprio dai profili definitivi, le prospettive aperte dalla nuova disposizione di cui al primo comma dell'art. 131, si richiudono rapidamente allorché il terzo comma della disposizione esplicita quale sia l'oggetto del Codice: "i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici". In tal modo, l'oggetto della disciplina appare costituito non dal paesaggio, che resta espressione genericamente evocata ed enfaticamente riferita al valore culturale, quanto dai beni paesaggistici, ovvero, secondo la partizione del Codice, dai beni elencati dall'art. 134. Trattasi, in particolare, seppur con alcune integrazioni, dei beni della legge del 1939 e delle aree sottoposte a tutela dalla legge del 1985. Beni ed aree la cui disciplina è storicamente cresciuta sul primato della tutela e sulla esclusività del valore paesaggistico. E che il Codice abbia a cuore la disciplina dei beni piuttosto che la dimensione paesaggistica del territorio è confermato non solo dalla disciplina in tema di individuazione, ma, altresì, dalle disposizioni in materia di pianificazione e di autorizzazione paesaggistica. Del resto, la corretta collocazione di una innovativa definizione di paesaggio quale autonomo bene giuridico, avrebbe dovuto essere la norma di cui all'art. 2, nella quale il patrimonio culturale resta suddiviso nelle categorie dei beni culturali e dei beni paesaggistici, questi ultimi intesi quali "gli immobili e le aree indicati all'art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge". E proprio all'art. 134 il Codice offre un chiaro segnale della volontà normativa di restringere il paesaggio alla tutela dei beni paesaggistici. La versione vigente non ha riproposto, infatti, il precedente riferimento normativo agli immobili e alle aree "tipizzati, individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156". Per quanto l'esistenza di un *tertium genus* di beni paesaggistici sia risultata di problematica delimitazione, la norma investiva la pianificazione degli enti locali territoriali di un autonomo potere di individuazione e di scelta dei beni⁵⁵. La posizione di

obiettivo di civiltà", in *Regioni*, 1989, p. 1675 (punto 4 in diritto), con nota di M. Ainis, *Una sentenza su regioni e cultura con un convitato di pietra: lo Stato*.

⁵⁴ Con riguardo all'influenza sulle disposizioni contenute nell'articolo 1 del Codice dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina intorno all'art. 9 Cost., G. Caia, *Beni culturali e paesaggio nel recente Codice: i principi e la nozione di patrimonio culturale*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol. III, Padova, Cedam, 2007, p. 161 ss.

⁵⁵ Ancor più evidente appariva il potere attribuito al pianificatore regionale dalla prima versione dell'art. 134, lett. c), che si riferiva agli "immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici", ritenuti un *tertium genus* da P. Carpentieri, *Art. 134*, in G. Trotta, G. Caia, N. Aicardi (a cura di), *Commentario dei beni culturali e del paesaggio*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2006, p. 137.

subordinazione degli enti territoriali nei riguardi dello Stato appare confermata dalle disposizioni in materia di pianificazione paesaggistica. La norma di cui all'art. 135, nella versione introdotta dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 manteneva la titolarità e la procedura di formazione del piano pur sempre alle regioni, cui restava la potestà di agire "anche in collaborazione con lo Stato". La scelta del legislatore delegato del 2008 appare, invece, privilegiare un modello che segna un indebolimento delle attribuzioni regionali a tutto vantaggio di quelle ministeriali là dove prevede che l'elaborazione dei piani con riguardo ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, primo comma, lett. b), c) e d) avvenga "congiuntamente tra ministero e regioni". In tal modo, il ruolo dello Stato nei processi di pianificazione non risulta più eventuale e, seppur formalmente mantenuta alla sfera regionale, l'approvazione del piano appare sempre meno ricadere nella sfera di autonomia delle regioni per essere attratta sempre più nei modelli di codecisione propri dell'atto complesso. Il vigente art. 135 prevede che lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici. E' compito dei piani paesaggistici delimitare gli ambiti del territorio in relazione agli aspetti peculiari ed alle caratteristiche paesaggistiche e predisporre, in riferimento a ciascun ambito, specifiche normative d'uso, dirette non solo alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela ed alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, ma anche alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate ed alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati. Il contenuto del piano non è, quindi, limitato alla tutela dei singoli beni o alla loro collocazione in una visione di insieme, ma si estende a misure propositive finalizzate all'attività di recupero e riqualificazione, agli interventi di valorizzazione e al concetto di sviluppo sostenibile. I nuovi piani paesaggistici devono ripartire il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati e, in funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, devono attribuire a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica. Il piano paesaggistico ha, dunque, contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo. Al contenuto descrittivo corrisponde la fase di ricognizione dell'intero territorio, attraverso l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare; l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo; l'individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica. Segue poi la fase prescrittiva, in cui si procede alla definizione di

prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati; alla determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico. In tale fase vengono in rilievo anche misure propositive, relative all'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate; all'individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate; all'individuazione, ai sensi dell'articolo 134, lettera c), di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle indicate agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione. Il piano paesaggistico, anche in relazione alle diverse tipologie di opere ed interventi di trasformazione del territorio, individua distintamente le aree nelle quali la loro realizzazione è consentita sulla base della verifica del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel piano paesaggistico, e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento ai sensi dell'articolo 145. La sequenza logica delle operazioni conoscitive, in sede di pianificazione paesistica, è stata riordinata dal nuovo art. 143 del Codice, che ha previsto che in primo luogo si provveda alla "ricognizione", ed alla conseguente perimetrazione, dei vincoli già esistenti, sia di quelli imposti ex lege, sia di quelli a carattere provvedimentale; che in secondo luogo si proceda alla individuazione e delimitazione di ulteriori aree di interesse paesaggistico; e che, in terzo luogo, si proceda alla individuazione delle caratteristiche paesaggistiche dei diversi contesti costituenti l'intero territorio pianificato, delimitandone i relativi ambiti, e dettando, per ciascuno di essi, le specifiche prescrizioni d'uso. Tale impostazione, rafforzata con entrambi i decreti correttivi, risulta coerente con la Convenzione europea del paesaggio, che poneva espressamente l'obiettivo di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente. Ciò che, invece, è mutato a seguito dei decreti correttivi è stata la suddivisione di competenze e di poteri tra Stato e regioni: rispetto all'originaria versione del Codice, che indicava le regioni nel principale soggetto cui era attribuita la pianificazione, già con il primo correttivo è avvenuto un affiancamento dello Stato alle regioni; significativa è la sostituzione del termine "le regioni" con "lo Stato e le regioni" al primo comma dell'art. 135, che contiene i principi della pianificazione paesaggistica. Con il secondo correttivo d.lg. 63/2008 (Decreto Rutelli) , tale accentramento di competenze è stato accentuato sotto diversi profili. In primo luogo, a fronte di un generico richiamo al dovere di collaborazione con lo Stato per l'approvazione dei piani, contenuto nella precedente versione dell'art. 135, comma 1 ("... anche in collaborazione con lo Stato ..."), è stato ora previsto che l'elaborazione dei piani paesaggistici avvenga congiuntamente tra ministero e

regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143. Si tratta dei beni già vincolati con specifico atto o ex lege o dei beni da vincolare con il piano, per il quali la pianificazione è ora attribuita non alla sola regione, ma in via congiunta a Stato e regioni. Il richiamo alle forme previste nell'art. 143 non è del tutto chiaro; infatti, l'art. 143 prevede, al comma 2, che regioni, ministero per i Beni culturali e ministero dell'Ambiente "possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo". Sembra desumersi che, ferma restando la generale possibilità di procedere ad intese tra regioni ed amministrazioni statali anche su aspetti ulteriori rispetto alla pianificazione dei beni vincolati, quest'ultima debba comunque avvenire congiuntamente. Ciò che deve avvenire congiuntamente è la elaborazione del piano riguardante i beni vincolati, mentre il potere di approvazione resta, ai sensi dell'art. 143, comma 2, di competenza regionale anche in caso di raggiungimento di accordi con lo Stato. L'art. 156, comma 1 stabilisce che entro il 31 dicembre 2009 (il precedente termine era il 1 maggio 2008), le regioni che hanno redatto piani paesaggistici, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti e che decorso inutilmente il termine sopraindicato il ministero provvede in via sostitutiva. La stessa disposizione regola, in modo analogo a quanto descritto in precedenza, le possibilità di intesa tra Stato e regioni, prevedendo anche la predisposizione da parte del ministero di uno schema generale di convenzione con le regioni in cui vengono stabilite le metodologie e le procedure di ricognizione, analisi, censimento e catalogazione degli immobili e delle aree oggetto di tutela e ribadendo la sussistenza dei poteri sostitutivi ministeriali in caso di mancata approvazione del piano entro i termini stabiliti dall'accordo. Sotto il profilo del rapporto con gli strumenti urbanistici, il principio della prevalenza della pianificazione paesaggistica è sancito dall'art. 143, comma 9 ("A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici"). Tale prevalenza non fa venire meno l'obbligo di adeguamento dei piani urbanistici ai sensi dell'art. 145, comma 4, che stabilisce che i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. Già la Corte costituzionale con due pronunce successive alla legge di ratifica e di esecuzione della Convenzione, legge 9 gennaio 2006, n. 14. In particolare, con la sentenza n. 182 del 2006 utilizzando l'angolo prospettico della potestà di piano, la Corte ha asserito, infatti, che è lo Stato che "pone una disciplina dettagliata, cui le regioni devono conformarsi [...]"; ed ha sottolineato che resta

in ogni caso fermo il principio, secondo cui "la tutela del paesaggio assurge a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente". Da tale modello rigidamente gerarchico, nonché dal carattere unitario ed imprescindibile della pianificazione, la Corte disegna il perimetro angusto all'interno del quale si realizza l'autonomia delle scelte degli enti territoriali: "il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali"⁵⁶. Altrettanto esplicita sull'irriducibilità della tutela del paesaggio al governo degli enti territoriali substatali appare l'indicazione offerta dalla pronuncia n. 367 del 2007, che individua nel paesaggio di cui all'art. 9 Cost. "l'ambiente nel suo aspetto visivo", lo "stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene [...]", l'espressione di un "valore primario ed assoluto". La sua tutela, pertanto, "precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali". In conclusione, per dirla con le parole della Corte: "vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle regioni"⁵⁷. Ma è sempre nella prospettiva della pianificazione che la prospettiva della Corte costituzionale raggiunge le implicazioni più nette. Secondo la sentenza n. 180 del 2008, infatti, nei rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri piani il principio di prevalenza dell'istanza paesaggistica si converte in un vero e proprio "principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali"⁵⁸. La primarietà del paesaggio, intesa nel significato della sua assolutezza ed indisponibilità, risulta, infatti, smentita dalla stessa Corte costituzionale allorché di recente ha precisato, proprio con riguardo al principio contenuto nell'art. 9 Cost., che "questa primarietà non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori

⁵⁶ Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182 (punti 2 e 3 in diritto), in *Giur. cost.*, 2006, 1841 ss., con nota di D.M. Traina, Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005, in cui la Corte ha dichiarato la illegittimità di alcune disposizioni della l. r Toscana n. 1 del 2005 che attribuivano potestà agli enti territoriali comunali; sul significato politico delle argomentazioni della Corte merita richiamare l'opinione di L. Scano, *La Consulta dice: il paesaggio compete alle regioni e allo Stato*, secondo cui: "fanno, da un lato, giustizia di ogni tesi sulla "equiordinazione" degli strumenti di competenza dei diversi livelli istituzionali, e mettono da un altro lato in crisi gravissima tutte quelle legislazioni regionali che hanno escluso, del tutto o quasi, la possibilità di avere anche efficaci immediatamente vincolanti, e direttamente operative, sia per quegli strumenti di pianificazione sovracomunali che (come per l'appunto nel caso della regione Toscana) per la "figura pianificatoria" comunale "di primo livello", di norma denominata "piano strutturale".

⁵⁷ Corte costituzionale, 7 novembre 2007, n. 367 (punto 7.1 in diritto); per un commento si richiama P. Carpentieri, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, in *Urb. app.*, 2008, n. 3, p. 3005 ss.; D.M. Traina, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, 2008; S. Amorosino, *La tutela del paesaggio spetta in primis allo Stato ed è irriducibile al governo (regionale/locale) del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, I, 90 ss.; di tenore identico alle pronunce richiamate nel resto risulta, altresì, Corte cost., 27 giugno 2008, n. 232, che ribadisce per la tutela paesaggistica la qualificazione di "valore primario ed assoluto", come tale rientrante "nella competenza legislativa esclusiva dello Stato" (punto 5 in diritto), in www.giurcost.org.

⁵⁸ Corte cost., 19 maggio 2008, n. 180 (punto 3 in diritto).

costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni"⁵⁹. Va, infine, ricordato che con il nuovo art. 141-bis, è stato previsto l'obbligo, per le amministrazioni interessate (rispettivamente, ministero e regioni) di provvedere all'integrazione dei vincoli paesaggistici già emanati, corredandoli della disciplina d'uso delle aree sottoposte a tutela, recante, in conformità a quanto previsto per i vincoli da imporre ex novo dall'art. 140, la regolamentazione puntuale e specifica delle trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici espressi dalle aree medesime. Tale previsione non si pone in contrasto con il più generale dovere di procedere alla pianificazione territoriale paesistica, ma anzi ne costituisce una regolamentazione anticipata e speciale per le aree di maggiore valenza paesistica, atteso che tale disciplina d'uso, una volta stabilita, diventa parte integrante della futura pianificazione territoriale, non soggetta a modifiche da parte di quest'ultima (v. art. 140, comma 2, la cui disciplina è espressamente richiamata dall'art. 141-bis, comma 1). La norma in questione, al comma 2, fissa anche un termine temporale perché le regioni esercitino la potestà di integrazione della disciplina dei vincoli paesaggistici da esse imposti; decorso detto termine, che è lo stesso per l'adeguamento dei piani (31 dicembre 2009), è previsto che il ministero possa esercitare in via sostitutiva la detta potestà. La co-gestione del bene ambiente da parte di stato, regioni ed anche enti locali comporta un sistema di ripartizione di competenze che vede, in attuazione del decentramento, in primo piano gli enti più vicini ai cittadini e all'intervento da realizzare e in seconda battuta lo Stato, che conserva dei poteri di intervento ad estrema difesa del vincolo ambientale. Come affermato dalla Corte costituzionale, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su competenze statali e regionali che concorrono o si intersecano, in una attuazione legislativa che impone il contemperamento dei rispettivi interessi, con l'osservanza in ogni caso del principio di equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze, in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio (si vedano, sentenze 8 maggio 1998, n. 157; 4 giugno 1997, n. 170; 25 ottobre 2000, n. 437). L'interferenza ed il particolare reciproco legame delle funzioni regionali e statali, nella specifica materia di tutela dei beni paesaggistici, con la previsione del potere dello Stato di annullamento di autorizzazioni rilasciate dalla regione (o dai comuni), esigono la piena attuazione del principio di leale cooperazione, attuato attraverso la tempestiva trasmissione agli organi statali delle autorizzazioni rilasciate da parte della regioni o degli enti subdelegati, la previsione di un termine perentorio di sessanta giorni per l'esercizio del potere statale

⁵⁹ Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196 (punto 23 in diritto), consultabile in www.giurcost.org. pertanto, come precisa la Corte nella medesima pronuncia, "la primarietà degli interessi che assurgono alla qualifica di "valori costituzionali" non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative".

di annullamento decorrente dall'effettiva ricezione dell'autorizzazione e della documentazione completa e dalla limitazione del potere di annullamento ai soli vizi di legittimità, pur rientrando tra questi tutti i profili dell'eccesso di potere. Le modalità di esercizio della c.d. co-gestione cambiano radicalmente nel Codice, anche se l'immediato impatto delle novità è temporalmente attenuato dal regime transitorio, ancora in vigore. Il potere di annullamento dell'autorizzazione, riservato agli organi ministeriali ed oggetto di un ampio contenzioso, viene sostituito da un parere che le soprintendenze possono esprimere all'interno di un unico procedimento di autorizzazione. Le ragioni del cambiamento sono state individuate nella constatazione della scarsa efficienza di un controllo di mera legittimità esercitato dalle soprintendenze solo successivamente al rilascio dell'autorizzazione. Gli orientamenti di tutela attuali sostengono che la chiave per la costruzione di un nuovo statuto del patrimonio culturale come patrimonio identitario debba fondarsi su una concezione del territorio come bene culturale che concretizzi l'obiettivo di massimizzare le ricadute della valorizzazione, non tanto in termini di vantaggio economico ma, soprattutto, di benessere sociale.

2) Il Paesaggio nell'attuale percezione: Ambiente, territorio, ecologia, paesaggio

In Italia il significato di Paesaggio ha oscillato tra una interpretazione storico-letteraria ed estetizzante ed una interpretazione naturalistica con riflessi anche sulla vegetazione, ma il riferimento più ampio si ebbe nel 1846 con von Humboldt che definì paesaggio “la totalità dei caratteri del territorio” sottintendendo le diverse dimensioni (fisionomia, eterogeneità, percezione, struttura geomorfologica, ecc.)⁶⁰. Il paesaggio è, quindi interpretabile come sistema complesso caratterizzato da sistemi biotici ed abiotici, sulla base delle quali l'osservatore (percepente), in relazione alle proprie caratteristiche culturali, costituisce i propri modelli di riferimento. Il paesaggio è quindi percepito in una visione tridimensionale e come complesso di forme del terreno, copertura vegetale ed aspetti particolarmente evidenti della fauna e delle opere dell'uomo; tali opere non vanno mai considerate singolarmente, ma attraverso le relazioni che le collegano.

Il paesaggio geografico “è una sintesi astratta di quelle visibili, in quanto tende a rilevare da essi gli elementi o caratteri che presentano le più frequenti ripetizioni sopra uno spazio più o meno grande, superiore in ogni caso a quello compreso da un solo orizzonte. Il paesaggio sensibile è costituito da un numero grandissimo di elementi e difficilmente si ripresenta integralmente in punti diversi della superficie emersa, o questo può avvenire soltanto se la visibilità è oltremodo limitata (per es. il paesaggio nell'interno della foresta boreale) oppure se il paesaggio è eccezionalmente uniforme (superfici glaciali).

Il paesaggio geografico deve essere costituito da un piccolo numero di elementi caratteristici: in tal modo è resa possibile la sua descrizione sintetica o può essere anche tentata l'identificazione e la comparazione delle forme principali del paesaggio terrestre [Gli elementi presi in considerazione sono quelli che contribuiscono a determinare la fisionomia delle varie parti della superficie terrestre, raggruppati in quattro categorie: il clima, la morfologia, l'idrografia e la vegetazione⁶¹.

La Convenzione Europea del Paesaggio (Ratificata a Firenze il 20 ottobre 2000) delinea il Paesaggio come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” da cui emerge l'importanza dell'aspetto percettivo da parte degli abitanti del luogo e da parte dei suoi fruitori.

I caratteri identificativi del luogo determinati da fattori naturali e culturali, di tipo antropico: il paesaggio è visto nell'evoluzione temporale e spaziale per effetto di forze naturali e/o per l'azione dell'uomo.

⁶⁰ A.von Humboldt, *Kosmos* Stoccarda 1978 (I ed. 1864).

⁶¹ R.Biasutti – *Il paesaggio terrestre* Torino 1942.

Il paesaggio come un sistema di elementi naturali e culturali interagenti che vanno considerati simultaneamente.

Emerge da ciò l'estrema complessità del paesaggio, che deve essere letto come unione inscindibile dei molteplici aspetti naturali antropico-culturali, formali-semiologici, "concetto esteso a tutti i luoghi, che supera l'eccezione vedutistica e visibilistica del riduzionismo estetico verso un concetto di paesaggio come luogo ed espressione insopprimibile dell'identità culturale"⁶².

La Convenzione individuando i paesaggi "eccezionali", i paesaggi "quotidiani" i paesaggi "degradati", opera il passaggio da una concezione puramente vincolistica adottata normalmente per la tutela dei paesaggi "eccezionali", problematicamente applicabile ad altri, ad una progettuale, di miglioramento o di gestione di tutti i luoghi, compresi quelli della quotidianità, perché ogni paesaggio rappresenta un quadro di vita per la popolazione interessata, riconoscendo il paesaggio come identità culturale. E questo perché "ogni paesaggio rappresenta un quadro di vita per la popolazione interessata; esistono complesse interazioni tra i paesaggi urbani e quelli rurali; la maggior parte degli europei vive nelle città (grandi o piccole) e la qualità paesistica di queste ultime incide profondamente sulla loro esistenza; infine, i paesaggi rurali rivestono un ruolo importante nella sensibilità europea". L'individuazione dei beni paesaggistici in riferimento al Codice dei beni culturali e del paesaggio è determinata dalle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche proprie delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalla popolazioni. L'accezione ecologica compendia tutte questi aspetti: il paesaggio è visto come l'insieme di tutti gli elementi presenti nell'ecosfera, considerati in tutt'uno per le relazioni che li legano e li definiscono come un complesso organico di ecosistemi, comprensivo sia dell'uomo che delle sue attività. La definizione di paesaggio come parte omogenea del territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni, consente di identificare la relazione profonda tra bene e contesto ambientale: ciò presuppone la comprensione della complessità dei rapporti che intercorrono tra sistema antropico e sistema naturale, che si esplica nell'interazione e nell'interdipendenza tra le componenti del sistema, il cui comportamento di uno o più elementi influenza il comportamento degli altri. Il paesaggio interpretato come sistema di ecosistemi [La disciplina che si occupa di studiare il paesaggio definendolo "sistema di ecosistemi interagenti che si ripete con una struttura riconoscibile in un intorno definito" è l'ecologia del paesaggio]. Inoltre conduce ad una considerazione sistmica ed integrata dei molteplici aspetti caratterizzanti (condizioni naturali, antropico culturale, percettive) che l'accezione ecologica compendia: il paesaggio è visto come l'insieme di tutti gli elementi presenti nell'ecosfera, considerati un tutt'uno per le relazioni che li legano e li definiscono come un complesso organico di ecosistemi. L'approccio eco sistemico chiarisce l'impossibilità di pensare alle modificazioni di una parte del sistema, senza che ciò

⁶² L. Bonesio – I limiti del paesaggio, Relazione alla giornata di studi "I limiti del paesaggio" 3 ottobre 2003.

determini un cambiamento consequenziale di tutto l'insieme delle componenti: il sistema è infatti inteso non come sommatoria di singole parti, ma come sistema di rapporti ed interazione tra componenti, elementi e processi di varia natura. Si tratta di relazioni complesse, non dirette (causa-effetto, ma causa-stato-effetto), sempre in evoluzione, in cui intervengono molteplici fattori, ciascuno con le proprie modalità ed i propri tempi di azione per realizzare un sistema dinamico in grado di evolvere nel tempo⁶³. L'adozione di un approccio "sistemico" alla lettura e all'interpretazione del paesaggio, permette di considerare (oggetto/soggetto degli interventi) come sistema complesso sul quale agiscono e con il quale interagiscono sistema a loro volta complessi. Tale estensione concettuale consente di oltrepassare una idea settoriale di "bene culturale ed ambientale" amplificando il campo di azione alla trama complessiva delle relazioni che strutturano e danno forma visibile ad ambiti paesaggistici di valenza storica, paesistica ed ambientale, caratterizzati da condizioni di vulnerabilità, da tutelare, conservare e valorizzare. La dimensione ambientale inscindibile da quella paesistica in un approccio integrato sia a livello diagnostico/valutativo che operativo, è sistema stratificato di significati che derivano dalla connessione di elementi naturali, fisici ed antropici dell'ambiente, che ricollocano e ridefiniscono le relazioni tra uomo e natura, tra sistema biotico e abiotico, tra uso non dissipativo delle risorse ambientali, tra valore economico delle attività sul territorio e dinamiche evolutive delle società insediate⁶⁴. Il riconoscimento dell'effettiva differenziazione delle caratteristiche locali, non riconducibili a un metro comune, induce a prefigurare "politiche" flessibili, al di là delle misure vincolistiche per aree specifiche, che si occupino progettualmente e responsabilmente del paesaggio espresso in tutti i luoghi o del suo recupero e miglioramento. Questa impostazione presuppone l'esplicito e forte richiamo, nell'art. 5 delle "Misure generali", a riconoscere il paesaggio come identità culturale: "Ogni parte si impegna a: a) riconoscere giuridicamente il paesaggio come componente essenziale del quadro di vita delle popolazioni, come espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale e come fondamento della loro identità; b) definire e mettere in opera politiche del paesaggio finalizzate alla protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi attraverso l'adozione delle misure particolari individuate dall'art. 6.; c) elaborare procedure di partecipazione pubblica, delle autorità locali e regionali, e di tutti gli attori interessati al concepimento e alla realizzazione delle politiche del paesaggio summenzionate; d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale e urbanistica e nella politica culturale, ambientale, agricola, sociale ed economica, così come in altre politiche dagli effetti diretti o indiretti sul paesaggio". Questa importante riconcettualizzazione di come vada inteso il "paesaggio" consente di evadere dall'alternativa inaccettabile tra congelamento e museificazione da un lato, e dall'altro libera (il più delle volte arbitraria) iniziativa e manomissione del territorio,

⁶³ S. Pignatti – *L'ecologia del paesaggio in Italia* Milano 1996.

⁶⁴ C. Orlandi – *Identificazione e cambiamenti nel paesaggio- Introduzione della Convenzione Europea del Paesaggio e il nuovo quadro di riferimento* Firenze 2000.

chiamando le parti in causa a una articolata responsabilità della gestione e degli interventi e finalmente riconoscendo ai singoli paesaggi l'unitarietà non scomponibile in logiche differenziate, ma tale da richiedere una visione che non perda mai di vista il fatto che il "senso" di un luogo o la fisionomia paesaggistica per mantenersi tali richiedono una visione e una gestione unitaria, e non puntiforme e irrelata. La persistenza del paradigma estetico "visibilistico" è stata riscontrabile per lungo tempo nelle disposizioni legislative in materia di protezione del paesaggio, e la si può riconoscere, coerentemente, nelle teorie che identificano il paesaggio con l'identità estetica di un territorio. Esso, rispecchiando appieno l'ambiguità soggettivistica, è impotente di fronte all'obiezione di difendere una concezione passatista di bellezza a discapito delle logiche effettive di uso dei territori. In positivo, esso non può che condurre alla fissazione dell'immagine estetica dei luoghi, con effetti che vanno dalla imbalsamazione museale a scopo di tutela all'utilizzazione del valore di icona di un paesaggio a fini commerciali, produttivi e turistici. Questa logica di conservazione di una mera sembianza estetica, analoga, sotto certi aspetti, a un allestimento museale, crea l'illusione che le esigenze della tecnoeconomia moderna siano compatibili con la salvaguardia di dimensioni residuali della memoria storica e identitaria sotto forma di icone o riserve (parchi, aree protette). Le complesse conseguenze di questa convinzione, perfettamente rispondente alla logica dell'industria turistica come di altre forme di interessi economici, sono state ben analizzate dalla geografia del turismo con ricadute "pesanti", anche se spesso non immediatamente percepibili dalle comunità locali, e per di più con l'apparenza dell'unica e sensata soluzione possibile. Va detto che la sensibilità e la consapevolezza diffuse, negli ultimi anni, si sono notevolmente affinate e, almeno in Europa, i comportamenti di ricerca e fruizione dei paesaggi appaiono talvolta molto più avvertiti di quanto non siano le decisioni degli amministratori, tendenzialmente smentendo il persistente modello di un paesaggio a macchia di leopardo, in cui potrebbero convivere, fianco a fianco, infrastrutture pesanti e di enorme impatto ambientale e parchi nazionali, aree protette e vincolate con grandi insediamenti turistici. Questo fa sì che la richiesta di deroghe ai vincoli imposti dai parchi con finalità di maggiore fruibilità turistica e insediativa, per esempio, vada spesso di pari passo con il recupero e il restauro di edifici antichi, terrazzamenti, percorsi, ecc. Se invece l'identità del paesaggio è pensata come quella realizzata dalla continuità coerente di atti territorializzanti, espressione armonica del peculiare stile di insediamento (e dunque di interazione con la natura) anche la qualità estetica non potrà essere scissa, come un'efflorescenza senza radici, dall'identità culturale. La quale, lungi dal risolversi in fissità difensiva, è piuttosto una riconoscibilità nell'incessante trasformazione, per alludere alla manifestazione sempre singolare del *genius loci*, al modo coerente ma sempre rinnovato del mantenersi in accordo con il carattere del luogo che una cultura sceglie di evidenziare. In questa prospettiva "tradizione" e "innovazione" non si collocano in irriducibile antagonismo: la continuità dello stile di una cultura (e dunque del suo modo di produrre-conservare paesaggio) si realizza attraverso innumerevoli atti di trasformazione,

adattamento, riassetto; è quella "normale" dinamica nella quale una cultura si perpetua, sintetizzata efficacemente nell'espressione di Cervellati: "la tradizione è un'innovazione riuscita". Il paesaggio come spazio simbolico della comunità insediata è la questione che inevitabilmente si sono posti anche gli urbanisti, in relazione alla progettazione di forme di territorializzazione che non si limitino a una mera criogenizzazione dell'esistente o, per converso, alla nichilistica rassegnazione all'omologazione azzerante. Se il paesaggio è la creazione di un'intera cultura o di un intero popolo, la sua perpetuazione e incremento è correlativa a ciò che è stata indicata come "la ricostruzione della comunità". Se "la comunità che sostiene se stessa fa sì che l'ambiente naturale possa sostenerla nella sua azione", il primo requisito per mantenere la peculiarità di un paesaggio è quello di non imporre sul luogo logiche economiche esogene ed estranee, modelli e ritmi di sviluppo che non tengano conto delle peculiarità locali. Come ribadisce il documento preparatorio della Conferenza nazionale per il Paesaggio del 1999, "per evitare indebiti appiattimenti, occorre far comprendere con assoluta chiarezza che il paesaggio è specificità, è differenza, è localismo. Non sono dunque ammissibili disinvolute operazioni di trasferimento a diversi contesti di soluzioni che vanno cercate di volta in volta sulla base delle singolarità delle situazioni da trattare". È a partire da queste motivazioni che da più parti si è iniziato a riscoprire la centralità del senso del luogo, di cui il paesaggio è la manifestazione più visibile (anche se non tutta immediatamente visibile), come coappartenenza di territorio e comunità degli abitanti, ma anche di tutta una serie insopprimibili di dimensioni, dalla memoria e tradizionalità, agli aspetti della conformazione naturale ed ecologica, alle simbolizzazioni rituali e sacrali depositate come segni nel territorio, alla responsabilità verso i venturi. La fisionomia di un luogo, la sua coerenza espressiva sintetizzata in quella complessa unità di senso simbolico ed estetico che chiamiamo paesaggio è stata, a buon diritto, identificata tramite l'immagine del *genius loci* o del carattere individuale del luogo. L'idea che una vera e propria personalità si esprima nel paesaggio è utile a comprendere il significato e l'importanza della coerenza che ogni atto territorializzante deve possedere per non essere aggressivo e potenzialmente dissolutore dell'unità espressiva del luogo. Quando una serie di interventi inopportuni, disordinati, dissonanti si attua sul territorio, esso finisce in una progressiva illeggibilità e disorganizzazione che si ripercuote come impossibilità di riconoscimento da parte della comunità, con effetti di ulteriore degrado, incuria, vandalismo ma anche disgregazione e malessere sociale. Gran parte della responsabilità del degrado o della distruzione irreversibile prodotti sul territorio ricade proprio sull'ideologia dell'indiscutibile primato di un'economia concepita come redditività immediata, incurante e miope degli effetti a lungo termine, e sulla convinzione che rispetto alla centralità del suo valore non sia possibile porre limiti reali, tanto meno quelli legati a significati apparentemente immateriali come la bellezza o la conservazione della memoria. Le riflessioni di questi anni, invece, riscoprono l'esistenza di un *nomos* intrinseco nel luogo, ossia un insieme individuabile di invarianti che costituiscono quello che gli urbanisti chiamano lo "statuto del luogo": una griglia di

caratteristiche che definiscono l'irriducibile singolarità, la fisionomia propria di un luogo, la sua specificità differenziale, la sua cifra espressiva. Sono caratteri non riducibili alla pura sembianza estetica, che ne è, casomai, la modalità in cui ne leggiamo l'attuazione culturale e storica. Non va dimenticato, infatti, che uno stesso "territorio", medesimo quanto a morfologia, dati climatici, vegetazione, struttura geologica, ecc., può essere interpretato in modalità diverse da culture differenti: i "dati oggettivi" del territorio geografico costituiscono delle condizioni di possibilità che possono venire, entro certi limiti, selezionate, realizzate o sottolineate diversamente a seconda della cultura che le assume come proprio. Il che ricorda opportunamente come termini (e concetti) come "territorio", "ambiente", "paesaggio" non siano affatto sinonimi; in particolare, come vada evitata la riduzione del "paesaggio", che è sempre una costruzione culturale, all'"ambiente", che ne è la condizione di possibilità naturale ed ecologica. Il che comporta anche la parzialità di ogni riduzione alla pura dimensione ambientale o ecologica della conservazione e/o valorizzazione del paesaggio. Ma se tutti i luoghi esprimono, in misura e riconoscibilità diverse, un'identità, allora il concetto di paesaggio non può che ampliarsi da un'accezione estetica ristretta e alta, che identifica salienze eccezionali, alla designazione di ogni realtà territoriale, riconoscendone la specificità. Se non tutti i luoghi posseggono, evidentemente, le stesse qualità estetiche, tutti, almeno in linea di principio, esprimevano identità culturali locali, meritevoli di essere conservate e trasmesse. Paesaggi di diversa consistenza simbolica, identitaria ed estetica, ma tutti "teatro" di comunità degne di potere continuare a riconoscersi nella fisionomia, impressa lungo il tempo, nel proprio luogo. Quando si verifica una polarizzazione del valore estetico-paesaggistico su alcune località eccezionali, si diffonde l'idea che le altre non siano meritevoli di cura, attenzione, preservazione o potenziamento della propria identità paesaggistica, facendole così degradare progressivamente a "nonluoghi", a territori di pura destinazione funzionale. Se il paesaggio viene definito come manifestazione e quadro di vita di una cultura e non mera patinatura estetica proiettata da un osservatore esterno, trasmissibile nella sua concretezza e nel suo valore simbolico e identitario grazie alla partecipazione a una trama di memoria, valori e tradizionalità ininterrotte, identificando negli abitanti e negli appartenenti alla comunità locale i principali e normali produttori e conservatori della territorialità, in un'epoca in cui la tradizione è stata in tutto o in parte interrotta, i linguaggi comunitari e le sapienze locali si sono perduti, impoveriti o sono diventati inintelligibili e la residenzialità ha assunto forme e temporalità estranee alla sostanziale stabilità del mondo rurale, occorre interrogarsi sulla nuova figura dell'abitante che esprime la sua appartenenza al luogo. Per certi aspetti, l'appello heideggeriano alla considerazione dell'abitare come luogo della convergenza di terra e cielo, mortali e divini, che ne identifica il senso ontologico, oggi è più che mai problematico; né, d'altra parte, è possibile sempre riconoscere negli abitanti locali i portatori di consapevolezza identitaria e di responsabilità e cura del proprio patrimonio paesaggistico e memoriale. Al contrario, molto spesso si verifica che la richiesta di protezione e conservazione dei beni architettonici e

paesaggistici provenga da soggetti esterni, e non solo a scopo di valorizzazione e sfruttamento turistico. La crescente mobilità lavorativa e residenziale, d'altra parte, è un potente agente di delocalizzazione, assieme alla complessa dislocazione delle attività produttive, che lacera l'originario tessuto territoriale e ne scompone la percezione e l'uso, facendone smarrire l'unità profonda a favore di percorsi accentuatamente funzionali. Riconoscere che i paesaggi oggi tornano a essere scoperti e valorizzati come espressione di identità culturali, come insieme di rappresentazioni e di immagini condivise e sempre più necessarie. Il nuovo paradigma descrittivo, coniugando globale e locale, deve saper dare una risposta tanto all'esigenza di connessione, quanto all'esigenza di coesione, ovvero di identità. È per questa via che i paesaggi diventano un patrimonio da conservare e come tali acquistano una nuova oggettività, o meglio concretezza". Quella che viene chiamata "la comunità di paesaggio" appare dunque come il prodotto di una complessa interazione di fattori: il "prendersi cura", la riattivazione della memoria e della sua trasmissione, in cui un aspetto centrale è quello della riscoperta di modalità accorte e rispettose di usare le risorse. È evidente che, soprattutto in società che hanno perduto i riferimenti e gli orientamenti tradizionali, all'individualità (identità) di un luogo si accede ormai, per lo più, attraverso un cammino di ricostruzione della "biografia territoriale", della sua perduranza, e dunque delle ragioni intrinseche della sua stabilità dinamica lungo archi temporali molto lunghi, di contro alla rapidissima trasformazione e caoticizzazione contemporanea del territorio che ne dissolve ogni memoria e consapevolezza del limite costitutivo. Questa attività di ricostituzione dei fili interrotti della memoria locale e territoriale non può non passare attraverso l'educazione, la trasmissione di consapevolezza e di saperi, la condivisione del valore fondativo dell'identità paesaggistica rispetto alla possibilità di una comunità stabile, esperta delle possibilità e dei limiti consentiti dal luogo, in grado di costruire sempre più finemente la sua identità culturale a partire dalla sua appartenenza al luogo condiviso che la ospita.

2) *Il paesaggio nell'attuale percezione: Ambiente, territorio e paesaggio.*

2.a – l'archeologia del paesaggio

L'attenzione rivolta al paesaggio nella Convenzione Europea⁶⁵ promossa in seno al Consiglio d'Europa ha fatto scaturire il dibattito su una tematica da sempre considerata importante per le politiche di intervento sui territori, ma mai compiutamente interpretata come vettore di promozione dell'identità europea e principale manifestazione della relazione tra l'uomo e il suo ambiente. Nella Convenzione infatti il paesaggio viene considerato "componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità"⁶⁶. Questo perché da sempre l'ambiente naturale ha rappresentato il teatro dell'azione dell'uomo, l'habitat in cui trovare riparo, la fonte delle risorse da sfruttare, lo scenario in cui evolversi e progredire. Ciò che oggi si considera paesaggio, estremamente diversificato nei diversi angoli del pianeta, è l'esito di una lenta ed inarrestabile formazione e trasformazione della natura, dovuta a fattori geologici, idrologici e geomorfologici. A questa modificazione della natura si aggiunge la più rapida trasformazione dei territori ad opera delle molteplici attività dell'uomo. Nuovi assetti, esito dell'interazione tra uomo e natura, sono stati creati con gli insediamenti, la regimentazione delle acque, l'organizzazione dei territori per lo sfruttamento agricolo, i disboscamenti. Analizzando il rapporto che l'uomo ha instaurato con l'ambiente nel corso del tempo si ricava che i popoli primitivi e quelli delle fasi storiche più antiche basavano i loro interventi sulle caratteristiche dei luoghi per sfruttarne al meglio le potenzialità, ricercando un continuo dialogo con l'ambiente. L'intervento era dettato da una conoscenza "empirica" della natura che derivava dall'esperienza diretta⁶⁷. Una maggiore conoscenza dei limiti e delle reazioni della natura ha favorito l'evoluzione umana nei confronti dell'ambiente contraddistinto da interventi più razionali e consapevoli che derivavano dal considerare la natura una risorsa da amministrare con responsabile comportamento: ciò ha prodotto le variegata forme di paesaggio, peculiari e tipiche dei diversi territori, che si sono conservati fino alla rivoluzione industriale e all'avvento della modernizzazione. Da qui in avanti l'intervento dell'uomo

⁶⁵ L'elaborazione della Convenzione europea sul paesaggio, durata alcuni anni, ha dato l'opportunità di dibattere sull'argomento nelle diverse regioni italiane. A tal proposito si veda AA.VV., *Le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio. Regioni, enti locali e Convenzione europea sul paesaggio. Atti del convegno nazionale Genova 26-27 novembre 1999*, Genova, Coedit, 2000, pp. 21-27.

⁶⁶ Art. 5 della Convenzione Europea sul paesaggio.

⁶⁷ A. Maniglio Calcagno- *Il paesaggio naturale ed antropico* in AA.VV., *Le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio. Regioni, enti locali e Convenzione europea sul paesaggio. Atti del convegno nazionale Genova 26-27 novembre 1999*, Genova, Coedit, 2000, pp. 21-27.

sull'ambiente si è fatto sempre più pesante e sempre meno attento e rispettoso dei vincoli e delle leggi della natura, mettendo a rischio l'esistenza stessa delle risorse non rinnovabili. Nel venir meno del rapporto di integrazione con i luoghi, l'alterazione degli equilibri consolidati nel tempo ha sconvolto e devastato i paesaggi storicamente antropizzati, si sono snaturate le identità culturali, gli assetti ambientali, le strette relazioni con la natura prodotte nel tempo. Oggi la considerazione che l'attenzione prestata all'elemento natura rappresenta la base dello sviluppo dell'uomo e, invece, il disinteresse per la natura, non sapendone cogliere la giusta valenza in un'ottica di progresso e di sviluppo economico, con interventi indiscriminati sul territorio determina una mancata possibilità di crescita consapevole dei territori, sta portando ad un approccio nuovo verso le tematiche paesaggistiche. E questo perché proprio il territorio fortemente caratterizzato dal punto di vista naturale e culturale può rappresentare uno straordinario vantaggio competitivo per la sua unicità, tipicità particolarità se saputo tutelare e valorizzare come risorsa territoriale specifica. L'interpretazione del paesaggio di tipo filosofico-idealista, legata esclusivamente alla categoria estetica, è ormai superata, così come quella prettamente scientifica che ha caratterizzato la cultura degli inizi dell'Ottocento. Negli ultimi anni, anche in virtù di interventi normativi e legislativi⁶⁸, si è imposto il concetto di paesaggio che nella sua accezione più ampia lo interpreta come sistema in cui la natura e l'uomo interagiscono in modo sostenibile. Il concetto di paesaggio presente nella convenzione europea o quello di paesaggio culturale⁶⁹, caratterizzato dall'aggiunta dell'aggettivo, utilizzato nella convenzione Unesco del 1992 devono intendersi come concetti storicamente dinamici, che rimandano ad una interpretazione dei luoghi carichi dei significati e delle specificità che nel corso del tempo di essi si sono sedimentati. I paesaggi quindi, esprimono valori che appartengono ad ogni singolo territorio in essi rappresentati, che sono stati determinati dal formarsi della vicenda umana al loro interno e che devono essere trasferiti alle collettività per poter determinare un atteggiamento consapevole e responsabile nella programmazione di nuovi interventi sul territorio.

Già alla fine del Settecento Antoine Crisostome Quatremère de Quincy⁷⁰ poneva le basi concettuali per una analisi corretta del concetto di contesto inteso come luogo in cui si devono leggere ed analizzare i segni della storia. La definizione di «paesaggio culturale» esprime un'interpretazione del territorio analizzato in senso diacronico perché esiste un forte legame tra le civiltà che si sono sviluppate su un territorio e il territorio stesso in relazione alle specifiche opportunità (territorio-

⁶⁸ La Convenzione Europea sul Paesaggio sottoscritta a Firenze nel 2000 in Italia è stata preceduta dalla prima Conferenza nazionale per il paesaggio nel 1999, che ha offerto un momento di riflessione importante soprattutto per le strutture ministeriali. Successivamente il disegno di legge n. 5373 approvato il 22 ottobre 2004 e relativo alla Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio è stato anticipato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che rappresenta lo strumento legislativo più significativo nell'ambito dell'evoluzione della normativa italiana a seguito della sottoscrizione della Convenzione.

⁶⁹ Per la definizione di paesaggio culturale cfr. S.Piccardi, *Il paesaggio culturale*, Bologna,1986.

⁷⁰ M. Scolaro (a cura di), Antoine Ch. Quatremère de Quincy. - Lettere a Miranda, Bologna 2000.

risorsa) e agli esiti della stratificazione delle precedenti culture (territorio-trama di civiltà)⁷¹. Nell'interazione tra uomo e territorio si sviluppano le costituenti stesse del divenire della storia e il suo significato vero e pregnante può essere recepito solo cogliendone le cause dei rapporti attraverso l'estrinsecarsi delle azioni umane e delle modifiche dell'assetto territoriale. Nel rapporto tra queste due realtà è la chiave di lettura privilegiata per inquadrare le ragioni, le forme, gli obiettivi dei modi di essere della antropizzazione dei vari momenti della storia. Ma questo rapporto consente anche di capire in che modo l'uomo si è di volta in volta relazionato con la natura che è stata continuamente modificata dalla sua azione incisiva. Attraverso il paesaggio culturale si può interpretare lo sviluppo storico dei popoli e l'evoluzione geografica dei luoghi tramite una corretta impostazione e lettura delle correlazioni tra condizioni fisiche e modelli, politici, economici, sociali e culturali. I valori specifici di ogni territorio sono evidenti attraverso i paesaggi che esprimono le modalità del formarsi della vicenda umana al loro interno e portano alla loro riconoscibilità. È proprio la riconoscibilità dei luoghi a sostanziare il concetto di paesaggio culturale e costituisce, essa stessa, un valore che è stato consegnato dalla natura e dalla storia; che rappresenta una ricchezza culturale e ambientale da custodire attraverso strategie capaci di salvaguardarne i valori specifici. Proprio per questo il paesaggio culturale deve offrire la possibilità di cogliere la stratificazione di civiltà che in un determinato territorio si è realizzata e di poter richiamare le scelte e le modalità insediative che hanno portato alla sua occupazione e al suo sfruttamento attraverso il tempo. Infatti alcune scelte di fondo ed alcune caratteristiche geomorfologiche accompagnano l'occupazione del territorio nei diversi periodi storici e diventano pertanto un elemento distintivo di forme abitative specifiche. Diversi motivi portano a ritenere il concetto di paesaggio culturale importante da considerare nelle strategie di valorizzazione dell'archeologia. Innanzitutto la disciplina archeologica con le sue diverse articolazioni, in uno dei suoi aspetti, per esempio l'archeologia dei paesaggi⁷², può considerarsi un ottimo strumento di interpretazione dell'ambiente, potendo indagare processi di continuità e trasformazione e documentare le tracce lasciate dalle diverse civiltà nel corso delle varie epoche. Ma tale disciplina permette di verificare e riconoscere l'uso che si è fatto in antico del territorio e soprattutto consente di ricostruire i paesaggi, per quanto riguarda le colture, la flora e la fauna attraverso analisi paleobotaniche e paleozoologiche. Un secondo aspetto è legato più direttamente al rapporto ambiente/uomo che sin dalle prime attestazioni ha determinato le scelte insediative dei diversi periodi sì da divenire, l'assetto ambientale, un alleato indispensabile dell'uomo. Questo si ricava dal fatto che i diversi siti occupati dall'uomo nel corso dei millenni presentano caratteri tipologici ed insediativi specifici di un

⁷¹ E. Furnari (a cura di), *Neapolis. La valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, I*, Roma 1994.

⁷² F. Cambi – N. Terrenato, *Introduzione all'archeologia dei paesaggi*, Roma, 1994. e da ultimo CAMBI F., *Archeologia dei paesaggi antichi: fonti e diagnostica*, Roma, 2003.

determinato periodo, di una determinata popolazione, in relazione alle sue strategie di potere, ma anche alle sue esigenze di tipo economico e di sfruttamento del territorio. Poter richiamare, attraverso le caratteristiche ambientali e topografiche dei siti, le modalità insediative di determinate civiltà significa poter comprendere anche i processi e le strategie politiche che hanno determinato l'occupazione di alcuni territori nel corso dei millenni. Se questo può riferirsi in generale per tutte le aree occupate in antico, è valido soprattutto per quei territori fortemente stratificati, come la Calabria, in cui per i diversi periodi storici si possono seguire le evoluzioni degli insediamenti in relazione a caratteri geomorfologici che contribuivano alla scelta dei luoghi stessi e alle strategie di potere esercitate sui luoghi. È possibile quindi seguire per grosse linee l'evoluzione dell'occupazione del territorio nel corso delle varie epoche e individuarne caratteristiche specifiche. Da questa rapida analisi si ricava come il legame simbiotico uomo/ambiente porta ad approfondire la conoscenza storica del territorio e a riconoscere il paesaggio come un palinsesto ricco di tracce più o meno tangibili. Se è vero che il paesaggio culturale è espressione attiva delle trasformazioni sociali e politiche intervenute sul territorio, la visibilità delle tracce ha un ruolo fondamentale. Normalmente al di fuori dei centri storici la percezione dell'antico tende ad appiattirsi sul territorio per mancanza di visibilità. Ecco allora che attualizzare il concetto di paesaggio culturale significa da un lato ricomporre in uno schema d'insieme coerente e relazionato tracce archeologiche sparse sul territorio per dar forma al paesaggio archeologico ormai non più percepibile, dall'altro significa recuperare il valore territoriale e topografico soprattutto per quelle fasi storiche a cui non è legata né la monumentalità dei siti, né uno stato di conservazione accettabile nelle strutture superstiti, per far percepire scenari ormai scomparsi. Da questo deriva che il paesaggio culturale impone una pianificazione urbanistica e del paesaggio e soprattutto la possibilità di leggere il rapporto tra le aree archeologiche e il paesaggio porta a considerare le evidenze all'interno di un sistema di relazione da cui possono, o devono, scaturire occasioni di uso e valorizzazione del territorio⁷³ e dunque le aree archeologiche all'interno di un paesaggio culturale devono essere considerate nodi del complesso sistema del paesaggio⁷⁴. I termini "paesaggio" e "territorio", molto spesso vengono utilizzati indifferentemente, ma indicano aspetti diversi dello stesso ambiente. Il concetto di "paesaggio" racchiude in se molte chiavi di lettura: da quella estetica, a quella storiografica e riguarda l'architettura e la percezione dello spazio. Il concetto di "territorio" accentua, invece una lettura degli aspetti funzionali dei luoghi. Il paesaggio è il risultato delle stratificazioni succedutesi nel tempo (ognuna appartenente ad una determinata epoca storica) prodotte dalle tracce lasciate dall'evoluzione del territorio e le sue morfologie e dall'intervento antropico. Il termine territorio è

⁷³ Per le problematiche legate alla valorizzazione dell'archeologia cfr. MANCUSO S., *Per una metodologia della valorizzazione dei beni archeologici: analisi e prospettive in Calabria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

⁷⁴ APRILE M., «Il paesaggio tra natura e storia» in *Aedon*, 3, 2005, p. 9.

diventato una parola strettamente legata ad uno spazio da produrre (vedasi politiche del territorio) e quindi spazi da produrre, in quanto oggetti di scelte politiche; mentre il paesaggio è uno spazio prodotto, oggetto di ammirazione. Eppure gli elementi che costituiscono l'uno appartengono anche all'altro; solo che nel primo caso essi sono considerati soprattutto in ragione della loro funzione in un dato sistema socio-economico, nel secondo caso sono apprezzate più che altro in chiave estetica senza tener conto delle finalità con le quali sono state prodotte in una logica di progettazione e organizzazione dello spazio terrestre. Non è un caso che la cultura urbanocentrica concepisce la città come territorio, e la campagna soprattutto come paesaggio, come panorama naturalizzato, quasi immobile. Ai fini della definizione della conservazione del paesaggio, esiste un orientamento nuovo emerso nella geografia storica e genericamente definito *landscape archeology* o archeologia del paesaggio, trattasi di un metodo di analisi delle strutture territoriali basato su uno studio attento degli elementi che costituiscono un dato paesaggio e delle relazioni intercorrenti tra essi. L'espressione "archeologia del paesaggio" potrebbe evocare i paesaggi delle rovine romane o incisioni del Piranesi, ha la sua ragion d'essere perché il metodo si fonda sull'analisi e sull'interpretazione dei resti materiali (gli elementi di cui si diceva) che l'uomo ha lasciato nel territorio e che documentano la sua capacità e le sue modalità d'intervento e di organizzazione dello spazio in cui si è insediato. Il termine archeologico va inteso nella sua accezione più ampia in riferimento ad un metodo di lavoro che si caratterizza come studio di reperti valutati come fonti storiche, cioè quei resti della cultura materiale che compongono la struttura del paesaggio analizzati sia singolarmente, sia in relazione gli uni con gli altri nell'area considerata. Il punto di partenza per qualunque intervento di conservazione è la conoscenza e l'analisi del paesaggio che deve essere considerato un documento storico in tutti i suoi aspetti e la comprensione delle relazioni funzionali che storicamente si sono determinate e che hanno dato luogo ai paesaggi che ci sono pervenuti.

L'archeologia del paesaggio che ha origine in Gran Bretagna nel secondo dopoguerra è legata allo sviluppo di tematiche relative alle metodologie d'indagine e di studio del territorio, ai dissesti del territorio e alle recenti tecniche di studio e monitoraggio di questi fenomeni, tematiche relative alla fase di pianificazione. Il suo contributo allo studio del paesaggio si caratterizza per il rigore metodologico di tutte le ricerche compiute, nelle quali vengono specificati i "dati anagrafici" del progetto. Il termine archeologia assume anche un valore figurato: il paesaggio infatti viene considerato come una stratificazione di organizzazioni territoriali in successione cronologica, secondo un procedimento concettuale che presenta molte analogie con quello che mette in opera un archeologo in uno scavo stratigrafico, esaminando la sovrapposizione dei depositi, cioè dei livelli o strati del terreno in cui si rinvencono i reperti ciascuno dei quali documenta una sezione cronologica di un insediamento umano. Il paesaggio viene "sfogliato" secondo gli strati che compongono la sua sezione verticale, non diversamente da quanto avviene per il sito archeologico.

L'archeologia del paesaggio non si limita solo allo studio delle cosiddette sezioni orizzontali, o momenti sincronici, ma ritiene che l'obiettivo della ricerca debba essere non tanto quello di descrivere un dato assetto del territorio nel passato, quanto piuttosto di capire i meccanismi di trasformazione delle strutture territoriali nel tempo storico. Questo obiettivo può essere raggiunto percorrendo archi cronologici sufficientemente ampi della stratigrafia del paesaggio, cogliendo soprattutto l'interazione tra i diversi livelli in successione. Per questo motivo il paesaggio non può essere valutato come sintesi di elementi visibili, in quanto non tutti gli elementi che concorrono a spiegare storicamente cioè diacronicamente la formazione di un dato assetto territoriale possono essere immediatamente visibili. Basti pensare ad esempio alla sovrapposizione di strade moderne su tracciati più antichi. L'archeologia del paesaggio considerando il paesaggio come un archivio di informazioni dove a differenza della geografia storica che è una scienza deduttiva che procede dal generale al particolare, l'archeologia del paesaggio opera attraverso una logica induttiva, procedendo dal particolare per giungere per comparazione a conoscenze di carattere generale.

Il paesaggio, come ogni documento storico necessita non solo la semplice lettura, ma anche una decifrazione cioè interpretazione di tutti i dati raccolti, si pone come obiettivo di ricomporre la struttura del paesaggio, dopo averla analizzata dettagliatamente in tutte le sue componenti. In breve attraverso l'archeologia del paesaggio è possibile porre uno spaccato del paesaggio, considerando tutte le possibili relazioni fra gli oggetti che lo compongono. Microanalisi, documentazioni materiali, osservazioni analitiche, comparazione, sono procedimenti che caratterizzano anche la ricerca antropologica; in effetti l'archeologia del paesaggio può considerarsi anche come antropologia del territorio, in quanto modello di ricerca in grado di individuare le specificità storico-culturali dei luoghi. Uno strumento di ricerca che può costruire le conoscenze sulla dinamica delle strutture territoriali, mediante una prima scomposizione nelle sue intime unità ed una successiva ricomposizione del complesso meccanismo spazio-temporale del paesaggio. Il paesaggio è continuamente sottoposto ad un processo di lenta, ma ininterrotta metamorfosi e che quindi il risultato di una continua trasformazione naturale o antropica. Con un linguaggio preso in prestito dalla matematica possiamo dire che un paesaggio non è altro che il risultato di una sommatoria di innumerevoli termini di "segno" estremamente diversi, risultato che, poiché porta l'aggiungersi di nuovi termini varia di giorno in giorno. Da questa concezione evolutiva del paesaggio risulta evidente l'impossibilità d'immobilizzare l'aspetto dell'ambiente nel quale viviamo, tentativo antistorico ed innaturale, nonché la necessità di considerare il paesaggio in funzione del tempo, e cioè tenendo conto del suo passato per quanto riguarda la sua formazione, cioè le caratteristiche che esso ha già acquistato. L'archeologia del paesaggio può essere un valido strumento per individuare nella storia di un sito le linee lungo le quali è opportuno avvenga il suo sviluppo futuro. Il rischio della distruzione, della perdita di dati di rilevante interesse scientifico e storico-culturale e della cancellazione conseguente di importanti segmenti di memoria collettiva, non riguarda il singolo

monumento o quartiere di città, emergenze alle quali sono comunque dedicate precise norme giuridiche, a partire dalla legge 1089, fino arrivare al Testo Unico del 1999. Il rischio più serio è rivolto agli insiemi di tutte queste cose, al tessuto complessivo, oggi visibile dalla contemporaneità. Questo tessuto è formato da un insieme di elementi variamente manipolati e intrecciati insieme da complessa serie di esperienze storiche che in maniera diversa hanno caratterizzato i diversi ambiti regionali. Tale problema può sembrare astratto, in realtà risulta assai concreto. Nella mancata crescita di una cultura del paesaggio risiedono molti dei problemi attualmente incontrati nella conservazione e nella gestione dei beni culturali. Non è un caso che per molti anni sia stata usata la parola “territorio” per indicare il complesso delle funzioni e dei servizi che regolano la vita delle comunità umane contemporanee mentre il termine “paesaggio” è stato per lungo termine una sorte di parola chiave riservata al linguaggio artistico. Infatti esso ha per definizione confini geografici approssimativi e una tendenza spiccata a presentarsi in forme variabili a secondo dello spazio locale. In una riflessione del 1999, nell’ambito della prima Conferenza nazionale per il paesaggio, si apprezzava analogamente la vasta e convinta partecipazione delle strutture del Ministero, pur constatando una certa frustrazione derivante dall’impossibilità di entrare al momento giusto nei processi decisionali riguardanti il paesaggio che fatalmente si era trasformata nella sottovalutazione della rilevanza sociale e culturale della tutela paesaggistica. Il sostanziale fallimento della politica di pianificazione paesistica realizzata fino ad allora, che sola avrebbe potuto e dovuto garantire il funzionamento fisiologico e non patologico della tutela, se si fosse realizzata nei tempi prefissati e non con l’enorme ritardo con cui si stava attuando, aveva comportato la sottovalutazione della “cultura del paesaggio” come sistema complesso con la conseguente affermazione del principio riduttivo di una valutazione di compatibilità strettamente confinata all’ambito visivo-percettivo delle componenti del paesaggio, anzi, ancor più limitatamente, ai famosi “coni visuali”. Quella cultura del paesaggio, si riteneva allora, avrebbe dovuto rafforzarsi attraverso l’individuazione e l’esplicitazione di elementi propositivi ai fini della progettazione, che andassero ad arricchire ed integrare il quadro delle prescrizioni e dei dinieghi. I Resti e i Contesti certamente coincidono con tali elementi propositivi, proprio nel modo in cui vengono intesi e analizzati dagli archeologi, in una prospettiva di interrelazioni ben più ricche e progettualmente stimolanti di quelle derivanti da una semplice collocazione dei resti nei contesti, che si avrebbe qualora si intendessero i primi solo come emergenze accertate e visibili contenuti e i secondi solo come aree circostanti contenenti. Tutto questo assume una rilevanza notevole in una fase, come quella attuale, di maggiore attenzione alla tutela del paesaggio, non limitata ai dibattiti scientifici e accademici ma estesa anche alla componente normativa, considerato che nella revisione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in via di completamento, si intende rafforzare la tutela paesaggistica. Il concetto di paesaggio culturale, al di là delle critiche giurisprudenziali che si possono muovere agli interventi normativi messi in atto negli ultimi anni, se accolto a livello territoriale può costituire un efficace

strumento di valorizzazione del patrimonio culturale, inteso come l'insieme dei beni culturali ed ambientali. L'archeologia, in particolare, può beneficiare di un simile approccio e diventare uno dei tanti nodi della trama che si può evidenziare su un territorio da valorizzare. Il patrimonio archeologico territoriale costituisce in Italia un elemento ed una presenza che caratterizzano in modo determinante il paesaggio. Il paesaggio che può essere considerato come ambiente naturale ma modificato dall'attività produttiva e costruttiva dell'uomo, risultanza fisica e geografica quindi di questo cambiamento e un "bene" in continua trasformazione. La densità degli avvenimenti storici umani che hanno lasciato traccia sul terreno è molto rilevante proprio per la quantità di vicende che si sono succedute, ma la loro incidenza sul territorio da ciò deriva una maggiore correlazione fra fatti storici umani e fatti naturalistici e geografici. Se si valuta pertanto questo aspetto del paesaggio la disciplina archeologica, in uno degli aspetti che essa riveste, può essere considerata come un ottimo strumento di interpretazione dell'ambiente, volto a documentare i fenomeni di continuità o di trasformazione, tracce lasciate dalle comunità umane nel corso delle varie epoche storiche, fino a determinare la forma attuale. L'archeologia possiede infatti alcuni strumenti diagnostici che permettono di verificare e riconoscere l'uso che l'uomo ha fatto del paesaggio attraverso le attività estrattive, agricole intensive che possono aver creato fenomeni di dissesto idrogeologico, attività di disboscamento, di bonifica delle zone paludose, tutte pratiche che hanno lasciato un segno sul territorio. La stretta interdipendenza tra uomo e ambiente è particolarmente importante ed evidente in quanto causa di trasformazione del territorio, tale capacità mantiene una situazione di parità tra la componente umana e quella fisiomorfologica; le modifiche e le profonde trasformazioni attuate nel paesaggio tengono conto della geografia fisica del territorio in cui si va ad intervenire, legando strettamente l'intervento umano alle caratteristiche morfologiche del terreno. Nello stesso tempo la conoscenza di questo rapporto uomo/ambiente spinge ad approfondire la conoscenza del territorio anche da un punto di vista storico, e quindi riconoscere il paesaggio come opera dell'uomo e della natura, come un palinsesto ricco di tracce; tale conoscenza può inoltre diventare uno strumento fattivo di pianificazione urbanistica e del paesaggio strumento che ha avuto e riveste sempre di più un importante ruolo per la tutela, proprio dalla possibilità di leggere il rapporto che i manufatti archeologici hanno avuto con il paesaggio, infatti può essere possibile valutare tali presenze all'interno di relazioni di sistema e creare un'occasione di uso e valorizzazione di vaste parti di territorio, formando percorsi articolati e complessi. Attraverso una pianificazione territoriale, per la quale occorre il coinvolgimento degli Enti rappresentativi del territorio e in cui la scienza archeologica può essere proposta come strumento diagnostico di conoscenza sempre più approfondita; auspicando una tutela dei resti archeologici emergenti, di quelli accertati ma non emergenti, o di quelli non accertati ma potenziali, più mirata e completa. Nella visione di un paesaggio come simbolo attivo nelle trasformazioni sociali, la visibilità delle testimonianze gioca un ruolo essenziale. È indubbio infatti che al di fuori dei grandi centri storici caratterizzati da

agglomerati di resti monumentali, la percezione del passato tenda ad appiattirsi per la mancanza di visibilità, sia per gli studiosi, sia per il pubblico dei non specialisti. Parlando di tutela del paesaggio la mente corre inevitabilmente al concetto di tutela architettonica quando, in realtà, molteplici sono le sfaccettature di cui essa si compone, tra le quali emerge quella del paesaggio archeologico, elemento fondamentale di quello storico che ha visto mutare il suo significato con il progredire della scienza archeologica. E con esso è mutato anche l'immaginario collettivo che ha visto estendere il concetto di patrimonio archeologico dal semplice paesaggio con rovine a quella di aree e parchi archeologici. Nel prediligere il legame tra l'ambiente, il territorio e l'uomo si percorre un'analisi per individuare letture attraverso dati riscontrabili. Il fattore natura ed il fattore storia interagiscono tra di loro con modalità ininterrotta sia nel passato e sia nel presente. Per il futuro la costruzione dell'interazione è affidata all'attuale rapporto dell'uomo con il territorio, la storia, ed il paesaggio ereditato. Le trasformazioni, connaturate alla vita e alle sue articolazioni, creano modifiche ineluttabili, anche involontarie. L'esito di un equilibrio, proporzionato al rispetto delle risorse, comporta la partecipazione consapevole dell'uomo in un circuito di crescita culturale, e verifica da affidare alla collettività. L'apporto delle scienze che offrono strumenti di conoscenza del territorio, da sezionare virtualmente lunga la diacronia stratificatasi, e oggi rilevabile in forme troppo sincopate, giustapposte, talvolta capovolte e sovvertite, si manifesta in un contributo di confronto e di coinvolgimento con le popolazioni residenti, proponendo itinerari di indagine comune. Nell'indagine sul rapporto tra uomo e spazio, tra cultura e natura, l'archeologia dispone di mezzi e riserve adeguati, e offre sul piano metodologico, risorse singolarmente stimolanti.

La ricerca interessa sostanzialmente la storia delle idee e della scienza; nello specifico la ricerca archeologica analizza le testimonianze materiali dell'uomo nelle epoche antiche, che partecipano con formule e quantità molto complesse della vita dell'uomo contemporaneo. La giustapposizione e/o l'integrazione tra gli uomini del passato e gli uomini del momento presente si leggono attraverso il paesaggio ereditato e il paesaggio che si modifica nell'evolversi della vita nel territorio.

La percezione dei valori, sensazioni, segni del territorio è l'esito di una costruzione antecedente e di una mutazione che si registra in termini razionali, diretti, con consapevolezza, e partecipazione, anche non volontaria. Il rapporto tra uomo e territorio, tra idee e ambiente suscita discussioni, e propone quesiti anche all'interprete della scienza archeologica, che costituisce un elemento della società, ed in quanto tale chiamato a contribuire allo sviluppo culturale. Le tracce lasciate dall'uomo, prepotenti o modeste, coesistono, rinserrano dati, si modificano, si degradano, unite ai fattori della natura, anch'essi modificatesi nel corso dei millenni, permangono in un contesto individuale, ma soltanto parzialmente o settorialmente noto. Indirizzare la ricerca in un ambito definito, anche per convenzionali confini, articolarne le finalità, strutturare il processo delle conoscenze, in una prospettiva di un progetto nuovo, garantisce l'indagine sul paesaggio storico. Il rilevamento dello stato dei luoghi, la comprensione degli elementi antropici e degli elementi

naturali, la ricostruzione dei frammenti, la tessitura dei rapporti tra cittadini e risorse, la comparazione dei dati, l'informazione diffusa, compongono il progetto. La redazione stessa del progetto intende superare i limiti dell'equiparazione ed omologazione di interventi conclusi nella rispondenza procedimentale. L'investimento culturale di un progetto di ricerca sul paesaggio attraversa la fase di scomposizione dei fattori, per identificarli, classificarli, estrarne i valori, renderli comprensibili, tradurli in patrimonio di consapevolezza, rinsaldare i rapporti tra l'uomo del passato e l'uomo del presente, assicurare un filo continuo tra i beni culturali e naturali del territorio e i cittadini, in un processo di riappropriazione e di legame fra le parti, che scelgono di stare insieme, perché sono stati già insieme. Il monumento più evidente, la minuta traccia ad esso connesso, il luogo ove è stato edificato, il luogo ove si sono cavati i materiali per la costruzione, i campi che sono stati coltivati, il luogo per le sepolture, il substrato che li ha accolti, l'ambiente che li ha nutriti, coesistono ancora oggi, ancorché mutati e trasformati. Tutti gli elementi dell'uomo e della natura costituiscono contesto irripetibile, riconoscibile nel paesaggio che oggi si percepisce, assimilabile ad un cantiere della conoscenza. La lettura del paesaggio antico, oltre che un valido supporto alla comprensione dei mutamenti idro-geologici e agrari-storici, si pone nell'ottica della migliore comprensione della realtà ambientale odierna e, ai fini della tutela archeologica, per predisporre delle linee guida di uso del territorio nei Piani strutturali comunali e sovracomunali. L'indicazione di una gerarchia di rischio archeologico per chi deve concedere i permessi urbanistici, se inserita in un quadro paesaggistico storico, sarà, forse, meglio accettata e condivisa. La ricostruzione del paesaggio archeologico, senza niente togliere alla necessità di sviluppo urbano e industriale, aiuta, inoltre, a disporre del territorio in un momento che, a seguito del declinare della crescita industriale, dovrà trovare una nuova vocazione. Il cantiere evento garantisce il dialogo con la maggior parte dei cittadini con i quali altrimenti un dialogo non sarebbe possibile. Fruire un sito archeologico permette alla comunità di riappropriarsi di un passato nascosto, fruire un sito in corso d'opera garantisce al pubblico di sentirsi parte in causa nei lenti processi di tutela del bene culturale. Allora la diffidenza si trasforma in voglia di sapere e la voglia di sapere in consapevolezza dell'unicità e irriproducibilità del proprio patrimonio. La tutela diventa indiretta e dialoga con la valorizzazione. Il restauro del paesaggio ripercorre le fasi e le ritmiche culturali avvicendatesi nel tempo (analisi catastale) ricomponendo l'identità dei luoghi nelle epoche (verde antropico e verde naturale). La reintegrazione deve essere minimale, ma riconoscibile e con il rispetto dei valori coloristico, formale (trame e tessiture), dimensionale (portamento) e di caratterizzazione dei luoghi. Esemplifica l'effetto antropico sul paesaggio, ma dove il luogo conserva la sua caratteristica di naturalità, si deve lasciare che la natura irrompa generando un proprio ordine apparentemente casuale ma dominante. In presenza dei ruderi, la natura si frammenta e ne evoca la caducità, mentre per contro, il rudero accoglie in sé la natura e confluisce in essa. Elemento di indagine dell'archeologia del paesaggio sono lo studio del paesaggio fisiografico suddiviso in: inquadramenti

elementari di paesaggio, sue unità elementari e zone di omogeneità. Studio della realtà percettiva del territorio, storicamente riguardate, l'aspetto geo-morfologico e geognostico, l'aspetto antropico, le specie vegetali caratteristiche del paesaggio sono: essenze indigene di valore ornamentale.

Per il restauro del paesaggio, va tenuto presente che l'“elemento ordinatore” è legato all'impronta antropica concretatasi sul sito da restaurare, quindi, è connesso al momento storico nel quale la proposta viene formulata, ma anche alla percezione che il progettista coglie dai fatti reali e che egli traduce nelle sue proposte. si persegue la linea guida del “minimo intervento”, enfatizzato attraverso l'elemento vegetale, che disegna una trama più o meno fitta, adagiata sulla morfologia dei luoghi alternanti crinali e gole. Il progetto ripropone in parte la ritmica colturale storica, ma prevede anche l'introduzione di nuovi allineamenti vegetali e artificiali evocativi del connubio fra rudero e natura, legame frammentato dall'alternò predominio reciproco. Essenziale è la ricucitura dei margini e la valorizzazione delle radure, nonché il tracciamento di corridoi naturali e di direttrici che individuano i singoli siti archeologici all'interno del bosco. Gli allineamenti vegetali confluiscono, a partire dal percorso di crinale sviluppato sull'area archeologica, su panoramici belvedere aperti su visuali che si stagliano all'orizzonte.

Il concetto di “paesaggio” in archeologia può quindi essere strumento utile alla definizione e alla comprensione del dispiegarsi sul terreno di una particolare situazione storica. Il paesaggio attuale non attiene solo all'età contemporanea, ma trasporta in sé frammenti più o meno evidenti di passate organizzazioni del territorio. Di conseguenza qualsiasi analisi dell'assetto del territorio non risulta esauriente se trascura l'aspetto storico del territorio per privilegiare esclusivamente l'aspetto funzionale socio-economico. Questo vale anche se l'analisi è finalizzata alla progettazione, cioè ad un intervento di pianificazione e riorganizzazione del territorio, questo perché ogni nuovo intervento è fatto non solo sul presente, ma anche sul passato del territorio. Questo obiettivo può essere raggiunto percorrendo archi cronologici sufficientemente ampi della stratigrafia del paesaggio, cogliendo soprattutto l'interazione tra i diversi livelli in successione. Ogni paese moderno ha bisogno di infrastrutture che servono per poter comunicare, per far crescere l'economia, fra queste infrastrutture ci sono le strade, le ferrovie, le grandi condotte per l'energia ecc. Ogni volta una di queste opere deve essere realizzata, di fronte ai progetti si pone la problematica che l'opera avrà sull'ambiente e sul paesaggio. In questi casi è noto che le istituzioni competenti (le Soprintendenze) predispongono dettagliate cartografie ed anche un sistema informativo dei Beni Culturali presenti nell'area interessata. Altri enti competenti danno successivamente il loro parere in merito agli aspetti paesaggistici, ambientali, geologici e ideologici. Il problema che queste carte sono spesso carte dell'esistente e non documenti integrati frutto di una ricerca che tiene conto del tessuto connettivo nel quale l'emergenza dell'infrastruttura affonda le sue radici, per cui trattasi di una sorte di emergenza puntiforme. Nel mondo della tutela prevale ancora la visione puntiforme a tutto svantaggio di una tutela del contesto. Pertanto questa visione

puntiforme, va integrata con strumenti che tengano conto delle stratificazioni storiche-paesaggistiche. L'archeologia dei paesaggi, come l'archeologia urbana si è sviluppata attraverso la cultura della stratigrafia. Infatti la storia di una presenza umana è analizzata componendo all'indietro nel tempo gli episodi che hanno concorso a formare quella presenza in quel modo determinato. Una volta stabilito il metodo viene successivamente definita la strategia, la quale cambia a secondo delle necessità. Nell'archeologia dei paesaggi il metodo è ancora quello stratigrafico, infatti si cerca di esaminare all'indietro le diverse fonti: letterature, documenti di archivio, cartografie, iscrizioni di vario genere. In contesto complesso come quello, possono esistere complesse stratificazioni toponomastiche, fondiari e antropologiche. Fra gli scopi dell'archeologia del paesaggio è il tentativo di ricucire i rapporti fra antico e moderno, rottura avvenuta in seguito al processo di industrializzazione, con il tentativo di riuscire a ricostruire l'immagine che gli antichi ebbero del loro proprio paesaggio. Occorre effettuare la creazione di un archivio integrato delle informazioni, passando da una organizzazione dei saperi ancora ottocentesca ad una organizzazione nuova, basata su concetti precisi come ancoraggi ai quali fissare altri concetti ed immagini. In passato la ricerca era interesse preminente di un progetto legato al singolo ricercatore, le cui conclusioni erano legate al gusto, alla formazione agli intenti dello stesso e pertanto arbitrarie. Oggi non potendosi più accettare che caso o arbitrio siano parametri di scelta nell'ambito di un progetto complesso e integrato, occorre scegliere su una base adeguata di conoscenze.

2b - Il paesaggio nella geografia italiana

Salvatore Settis nella *lectio magistralis* padovana del 2007⁷⁵ poneva l'interrogativo (in chiave palesemente retorica) se "'territorio', 'ambiente' e 'paesaggio' ... siano tre cose o una sola" e se, ad esempio, possa darsi "un 'paesaggio' senza territorio e senza ambiente", giungendo a concludere che, rispetto al "disfunzionale intrico normativo" venutosi in proposito a determinare nella legislazione italiana, una ricomposizione di ambiti normativi e di competenze "è al tempo stesso difficilissima e necessaria". E' innegabile che il legislatore stenti nel riuscire a "comunicare" ai non "addetti ai lavori" il principio della pluralità delle qualificazioni giuridiche, che gli consente di considerare, nominare e trattare in modo differenziato situazioni identiche sul piano materiale, ma diverse in ragione dei differenti interessi/valori presi a riferimento⁷⁶. Peraltro a meccanismi di questo tipo non sono avulsi altri settori disciplinari, se è vero che il geografo⁷⁷ ha ritenuto di dover distinguere lo spazio dal territorio e l'uno e l'altro dal paesaggio, che l'urbanista⁷⁸ ha sottolineato le diverse letture cui si presta il territorio e che nello stesso campo della riflessione artistica non è mancata l'asserzione di un "Paesaggio senza territorio"⁷⁹. Tutto dipende, dall'ordine concettuale che si assuma a riferimento. La Convenzione europea del paesaggio⁸⁰ nel fornire la nota definizione di paesaggio ("determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere

⁷⁵ La lezione, tenuta in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in Giurisprudenza dall'Università degli studi di Padova il 20 novembre 2007, è rinvenibile ne *Il Giornale delle Leggi*, supplemento de *Il Giornale dell'Arte*, 2008, n. 275 (aprile), 3 ss.

⁷⁶ Come ha ribadito di recente la Corte costituzionale nella pronuncia 180/2008, "sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica ...; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (punto 3 in diritto).

⁷⁷ Si tratta di L. Gambi, *La costruzione dei piani paesistici*, in *Urbanistica*, 1986, n. 85, 102 ss.

⁷⁸ Secondo P. Baldeschi, *Territorio e paesaggio nella disciplina paesaggistica della Regione Toscana e nel Pit. Considerazioni e proposte*, Relazione svolta nell'incontro di studio "Il territorio: forme, utilizzazioni, garanzie", organizzato dalle Facoltà di Architettura e di Giurisprudenza dell'Università di Firenze (Firenze, 15 giugno 2007), "il punto di vista ambientale legge il territorio come insieme di ecosistemi. Il punto di vista funzionale come complesso di risorse con le loro performances; il punto di vista del paesaggio legge il territorio - per ripetere le parole con cui Gian Franco di Pietro introduce il Piano territoriale di coordinamento di Arezzo - come "l'unica impalcatura (territoriale) che sussiste (...) il luogo riconoscibile, la dimora, la grande casa comune, là dove si torna e si riconosce, la fonte del senso di appartenenza" (p. 8 del dattiloscritto).

⁷⁹ *Paesaggio senza territorio* è il titolo di un volume curato da V. Sgarbi, Milano, Mazzotta, 1986.

⁸⁰ Sulla Convenzione cfr. A.A. Herrero De La Fuente, *La Convenzione europea sul paesaggio*, in *Riv. Giur. amb.*, 2001, 893 ss. G.F. Cartei, voce *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. V, Giuffrè, Milano 2006, 4064 s., ID, Art. 133, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, 527 ss. Sullo stesso argomento cfr. inoltre il volume, curato dallo stesso Autore, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.

deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni" (art. 1, lett. a)), non afferma una mera coincidenza fra le nozioni di territorio e di paesaggio⁸¹. Assume invece l'idea che ogni parte del territorio è in grado di esprimere un paesaggio, a condizione che essa risulti connotata (*id est* identificata cfr. art. 6, comma 1, lett a)) nella percezione della popolazione. Il che, se apre il problema degli attori e della modalità di rilevazione della 'percezione'⁸², dà ragione del fatto che nella Convenzione il paesaggio o meglio i paesaggi possano riguardare gli "spazi naturali, rurali, urbani e periurbani", che possano concernere sia gli spazi terrestri sia "le acque interne e marine" e che pertanto si possano dare paesaggi "eccezionali", paesaggi "della vita quotidiana" e paesaggi "degradati" (art. 2). I paesaggi nella Convenzione non sono dunque quelli che i geografi definiscono 'paesaggi sensibili o visivi', costituiti da tutto ciò che l'occhio può abbracciare in un giro di orizzonte e che sono riproducibili da una fotografia, ma 'paesaggi geografici', costituiti da elementi caratteristici, che consentono la loro individuazione, classificazione e comparazione⁸³. In particolare anche i paesaggi della Convenzione vanno identificati e valutati in ragione di "valori specifici che sono loro attribuiti" (cfr. art. 6, lett C), 1 b)). Il fatto è che tali valori sono differenziati. Per Settis, il paesaggio nella Convenzione "risulta troppo sbilanciato in favore di una visione del paesaggio inteso come percezione/aspirazione che di esso, e verso di esso, in quanto contesto di vita, hanno le popolazioni locali"⁸⁴ (la "cognizione" è un elemento costitutivo del paesaggio anche nella accezione storico-culturale del concetto⁸⁵). E' però indubbio che detti valori sono duplici: concernono il paesaggio in quanto "componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa" e "fondamento della identità" delle popolazioni (Preambolo 5° capoverso e art. 5, lett a)), ma anche come "componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni" stesse, "elemento importante della qualità della vita", "elemento chiave del benessere individuale e sociale" (art. 5, lett. a), e Preambolo 6° e 9° capoverso, cfr. 5° e 8° capoverso). In breve, i paesaggi nella Convenzione possono presentare tanto una valenza identitaria, quanto una valenza "ecologica", come contesti di vita accoglienti, a misura d'uomo. Le due valenze risultano meno divaricate di quanto appaia ad una prima impressione. Il carattere culturale, se è scontato che connoti la valenza "identitaria"; i profili

⁸¹ Parla di "rapporto di equivalenza tra il paesaggio e il territorio" nella Convenzione G.F. Cartei, *Art. 133*, cit., 529.

⁸² Esattamente P. Baldeschi, *Territorio*, cit. 3, sottolinea che "le percezioni non sono mai "ingenua", sono sempre mediate da apparati culturali e da interessi".

⁸³ Cfr. L. Gambi, in *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, in *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973.

⁸⁴ S. Settis, *op. cit.*, 5.

⁸⁵ La Convenzione firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 entrerà in vigore sul piano internazionale il 1° settembre 2006. La Repubblica italiana l'ha ratificata e vi ha dato esecuzione, con effetto dalla stessa data, con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (art. 2).

che compongono l'identità di un territorio o di una popolazione sono individuabili solo attraverso una costruzione culturale, non manca neppure nella valenza "ecologica", perché i paradigmi del benessere o della qualità della vita pur sempre riposano anche su una mediazione culturale. D'altra parte, se la valenza "identitaria" porta a considerare il paesaggio prevalentemente in chiave conservativa, ponendo l'esigenza che siano salvaguardati i caratteri che l'hanno determinato, e se, viceversa, quella "ecologica" è più disponibile a che il territorio venga trasformato in vista della realizzazione di più adeguati contesti di vita, non si può escludere anzi appare normale per i paesaggi antropizzati che i nuovi paesaggi creati possano in prospettiva diventare essi stessi elementi identitari. Non sorprende perciò che la Convenzione si preoccupi di dettare principi di politica paesaggistica in tema non solo di "salvaguardia" dei paesaggi (attraverso "azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio"), ma altresì di "gestione" e di "pianificazione" (attraverso azioni volte ad "orientare e ad armonizzare le ... trasformazioni" dei paesaggi e azioni tese "alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione" degli stessi, cfr. art. 5, lett. b) e art. 1, lett. d) e f). Così come si spiega che dalla Convenzione vengano sottolineati l'importanza di integrare il paesaggio nelle politiche territoriali e il ruolo partecipativo, da assegnare alle popolazioni, alle autorità territoriali minori e ai soggetti interessati, nella definizione delle politiche paesaggistiche (art. 5, lett. d) e c). Occorre rilevare che pur essendo presente come espressione nel testo costituzionale (art. 9, comma 2), il paesaggio manca di una nozione legislativa e di una disciplina unitaria. Come disciplina legislativa⁸⁶ esso è costituito da entità variamente denominate (bellezze naturali, beni ambientali e/o paesaggistici), in ogni caso tipizzate dalla legislazione (legge 29 giugno 1939, n. 1497, decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, conv. nella legge 8 agosto 1985, n. 431) e non annoveranti situazioni (in particolare legate all'antropizzazione del territorio) in altri ambiti disciplinari tranquillamente considerate paesaggistiche, quali i paesaggi agrari, i segni delle vie di comunicazione, i centri storici⁸⁷ (questi ultimi verranno considerati solo con il decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63). La prima nozione di paesaggio accolta nella geografia italiana, si inserisce in una problematica di stampo ambientalistico, volta a cogliere le influenze che l'ambiente può esercitare sull'ambito umano. Filippo Porena, che per primo introdusse tale nozione nella geografia italiana, si propose nei suoi studi di "cogliere l'influsso che direttamente sul senso estetico, mediamente sulle altre facoltà dello spirito, esercitano i molteplici scenari che presenta per noi questa immensa Terra" e invitare a riconoscere "quanta parte abbiamo avuta nel determinare il

⁸⁶ Diversa è, come noto, la lettura emersa nella dottrina (in sintesi: il paesaggio come forma del territorio), cfr. A. Predieri, *significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, Giuffrè, Milano 1969, 3 ss., F. Merusi, *Art. 9, in Principi fondamentali (art. 1-12), in Commentario della Costituzione*. A cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, 1975, 444 ss.

⁸⁷ Sul punto per approfondimenti cfr. P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 2004, 367 ss.

carattere, il genio, l'azione, il destino dei popoli"⁸⁸. Trattasi di una concezione della geografia del paesaggio come studio delle relazioni tra l'uomo e l'ambiente. Il paesaggio diviene "geografico", con una nozione di paesaggio "oggettivo", che presuppone che il paesaggio non viene visto dall'interno, ma dal davanti o meglio dall'alto. Non c'è posto in questa concezione per il soggetto che anzi, viene rimosso dalla sua posizione normale di osservatore terrestre sospinto lontano, per timore che ne risulti inficiata l'oggettività. L'immagine suggerita da Jean Brunhes del geografo intento all'osservazione della superficie terrestre dall'alto di un pallone aerostatico, illustra efficacemente il mutamento avvenuto. Questa visione del paesaggio (e della geografia che attorno al paesaggio faceva perno) portò ad investigare tutto quanto fosse visibile sulla superficie terrestre per cogliere le associazioni caratteristiche fra fenomeni che si manifestavano. Si realizza la costruzione nella geografia italiana, di un'idea del paesaggio che funge da elemento definitorio dell'intera disciplina. Successivamente il paesaggio viene considerato come da Renato Biasutti, come lo strumento per "regionalizzare" l'intera superficie terrestre servendosi del paesaggio come strumento di differenziazione fra le diverse sue parti⁸⁹. L'autore compie una distinzione fra paesaggio sensibile (o visivo) e paesaggio geografico. Il paesaggio visibile è ciò che l'occhio può abbracciare in un giro d'orizzonte o, se si vuole percettibile con tutti i sensi", può essere colto, oltre che dall'occhio umano, dalla fotografia o dalla cinematografia, ed è formato da una straordinaria varietà di elementi. Il paesaggio geografico è una "sintesi astratta di quelli visibili in quanto tende a rilevare da essi gli elementi e caratteri che presentano le più frequenti ripetizioni sopra uno spazio più o meno grande, superiore in ogni caso a quello compreso da un solo orizzonte"⁹⁰. E' formato da un piccolo numero di elementi caratteristici che variano, a secondo delle intenzioni dello studioso. Proprio per il fatto di essere costituito da un numero finito di elementi, permette di andare ad individuare dei "tipi" fondamentali di paesaggio, definite da Biasutti le grandi forme del paesaggio terrestre. Egli seleziona quattro categorie di fenomeni: il clima, la morfologia, l'idrografia e la vegetazione; dove il clima e la vegetazione sono gli elementi, sono predominanti e devono controllarsi l'un l'altra per costituire la base fondamentale della classificazione delle forme del paesaggio, a definire quest'ultima fa poi concorrere i caratteri idrografici e morfologici. Fra i motivi che ci sono alla base del riconoscimento del valore del paesaggio va ricercata l'esigenza di identità. Essa nasce dai rapidi cambiamenti connessi ai "processi globali" e rappresenta un tentativo di

⁸⁸ F. PORENA Il «paesaggio» nella Geografia, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», 1892 pp. 72-9

⁸⁹ R. Biasutti – *Il paesaggio terrestre*. Torino 1947.

⁹⁰ M.C. Zerbi – *Il paesaggio tra ricerca e progetto* Torino 1994.

fissare le cose, di contrastare l'accelerazione del tempo e della storia. Il territorio assume il ruolo di uno dei criteri identitari, come uno dei mezzi di affermazione dell'identità. I riferimenti visivi offerti dal paesaggio permettono di riconoscere se stessi, attraverso le impronte su di esso stratificatesi. E di fronte alle rapide trasformazioni del territorio, alla sua omologazione, gli elementi fisici e simbolici del paesaggio divengono valori da difendere. L'evoluzione del pensiero geografico, ha prodotto significati diversi al termine paesaggio; non solo ha fornito nuovi approcci allo studio del paesaggio stesso. Il paesaggio dal punto di vista del *Sistema produttore*, dove l'attenzione viene rivolta alle "forze" (strutture e processi) che hanno prodotto il mondo che ci circonda. Trattasi di una modalità di analisi con cui si rivolgono al paesaggio gli specialisti delle diverse discipline: geologi, naturalisti, geografi, storici ecc. sforzandosi di cogliere il complesso intreccio, per risalire alle "cause" produttrici degli attuali paesaggi. Ciò che accomuna questi approcci è una visione del paesaggio dall'esterno, il più possibile oggettiva. Studiare il paesaggio dal punto di vista del "sistema utilizzatore" comporta indagare sui modi "soggettivi" con cui il paesaggio è percepito da un comune osservatore. Trattasi di una visione del paesaggio dall'interno, nella quale il processo di percezione sovrappone al paesaggio reale un complesso di variabili socio-culturali che traducono le differenziazioni personali e di gruppo. Fra questi due approcci, si colloca una terza modalità di analisi: guardare alla base oggettiva di ciò che possiamo vedere, vale a dire al possibile alimento delle nostre immagini mentali, studiando il ruolo che i diversi elementi hanno singolarmente e in composizione nel caratterizzare il *paesaggio visibile*. L'idea di paesaggio visibile, divenuta oggi oggetto di studio per una varietà di filoni di indagine, in quanto ha il merito di svolgere un'importante funzione sia teorica che pratica. Da un punto di vista teorico il paesaggio visibile viene a configurarsi come un oggetto di studio autonomo, e nello stesso tempo termine di confronto per le altre concezioni, mentre da un punto di vista pratico svolge un'importante funzione di oggettivazione nei confronti dell'approccio soggettivistico. Questi tre modi di guardare il paesaggio, vanno tenuti presenti nello studio del paesaggio, anche se poi in funzione degli obiettivi di indagine uno risulterà prevalente. La geografia fornisce degli apparati concettuali che hanno come finalità primaria quella di fornire schemi per lo studio del cambiamento del paesaggio (sia materiale che mentale, sia naturale che culturale). Dove per paesaggio culturale viene considerato il paesaggio formato o influenzato dall'attività umana e come tale contrapposto al paesaggio naturale. Paesaggio naturale e paesaggio culturale divengono mezzi per identificare il ruolo rispettivamente svolto dalla natura e dagli esseri umani nella costruzione del paesaggio. Ad ogni stadio temporale il paesaggio viene considerato come una manifestazione dei cambiamenti avvenuti nel tempo ed imputabili a processi (fattori sottostanti) operanti a scale diverse. Negli ultimi anni gli studi semiotici hanno dedicato grande attenzione al tema del paesaggio ed istituito di conseguenza un dialogo privilegiato con la geografia. Due sono le direttrici fondamentali che si sono affermate nel panorama degli studi semiotici sul tema: la concezione del paesaggio come costruito culturale

ovvero costruzione di senso, in una prospettiva tanto diacronica quanto sincronica. In relazione a tale concezione spiccano in particolare l'idea di memoria culturale sedimentata nel paesaggio e quella di pratica, in quanto processo di semantizzazione e risemantizzazione del paesaggio; la concezione fenomenologica del paesaggio fondata sull'esperienza e sull'estesia, dunque particolarmente legata ad un'ulteriore riflessione sui temi della soggettività. Oggi ci si chiede se le due direttrici appena esposte possono esaurire le possibilità di approfondimento e di ricerca che la semiotica possiede relativamente al tema del paesaggio. O vi sono altre concezioni di paesaggio su cui la semiotica può focalizzarsi e dire qualcosa in più con la specificità dei suoi strumenti di analisi. Uno sguardo sulla storia della geografia dimostra come in questa disciplina, fra l'inizio dell'Ottocento e i giorni nostri, si siano avvicinate parecchie concezioni di paesaggio. La visione di quest'ultimo filtrata attraverso i cosiddetti geo-simboli della geografia culturale, visione che mostra particolare consonanza con la prima concezione semiotica di paesaggio qui accennata, non è che l'ultima tendenza negli studi geografici su questo tema. La geografia contemporanea, inoltre, dimostra un rinnovato interesse per concezioni passate di paesaggio, come quella della prima metà dell'Ottocento, di impronta romantica, particolarmente legata al soggettivo e mobile punto di vista sul mondo proprio di un individuo in viaggio. Una semiotica della cultura può porsi l'obiettivo di capire perché anche concezioni passate di paesaggio tornino ad animare il dibattito attuale, quali motivazioni culturali stiano alla base di questo "revival", se tale ripresa teorica abbia un riscontro nella rappresentazione paesaggistica offerta da uno o più corpora testuali contemporanei, quale valore aggiunto alla riflessione sul paesaggio tale ripresa possa offrire. Gli strumenti teorici messi a punto sia dalla semiotica che dalla geografia nella riflessione sul paesaggio hanno offerto un contributo assolutamente specifico e innovativo tanto nell'analisi di diverse rappresentazioni paesaggistiche quanto nella delineazione di molteplici e nuove concezioni di paesaggio. La riflessione storico-geografica si è focalizzata spesso sulla connessione fra il paesaggio e la soggettività della visione di colui che lo coglie e lo rappresenta; ciò si connette alla contemporanea riflessione semiotica in merito alla soggettività. Per analizzare le relazioni che l'uomo ha con l'ambiente, e quindi il suo "sapere territoriale" o la sua "geograficità", il suo modo di costruire e modificare il proprio spazio vissuto, che può essere considerato come uno 'specchio' riflettente l'immagine della sua cultura, si sono riaffermati recentemente due importanti mezzi di studio: la descrizione e la narrazione, che nel corso degli anni dominati dal paradigma neopositivista erano stati accantonati da molti geografi, con l'accusa di essere strumenti di ricerca di dubbia scientificità. La prima, con la critica del paradigma neopositivista, ha riacquisito credito come mezzo di indagine geografica, proprio per l'importante ruolo che viene ad assumere colui che descrive, il quale deve essere in grado di cogliere ed interpretare, di decifrare, tutti quei simboli, quei segni complessi insiti nei luoghi. Anche la narrazione, e quindi la letteratura, la quale già era presente, negli studi dei geografi, ha avuto un sempre maggiore successo quale fonte di informazioni utili nel

tentativo di comprendere i legami che uniscono l'uomo all'ambiente e la comunità al suo territorio. Essa riesce infatti a porsi come punto di unione tra due diversi punti di vista: quello obiettivo e quello soggettivo. Secondo F. Lando: "narrare il luogo implica configurare, evidenziare, gli oggetti e gli eventi rilevanti, tracciando, nel senso temporale, il loro profondo, radicato, significato territoriale"⁹¹. Nel territorio, analizzandolo attentamente, si può cogliere non solo la cultura materiale, o le capacità tecniche del gruppo, ma si può anche individuare l'ideologia cui ogni società attinge le sue motivazioni e le sue ragioni di esistere e di agire. Il moderno pensiero geografico considera l'analisi del paesaggio definita da tre parti costitutive fondamentali: lo statico scenario naturale, le attività misurabili dell'uomo ed i significati in essi impressi. Il primo di questi, lo statico scenario naturale, esprime i caratteri fisici e tangibili di un'area, e comprende tutte le proprietà naturali (pedologia, climatologia...) proprie di quella parte della superficie terrestre interessata dal processo di territorializzazione: una sorta di complessità originaria. Il secondo, le attività misurabili dell'uomo, rappresenta le molteplici attività umane legate alla cultura materiale propria del processo di territorializzazione, ed è relativo alle capacità tecnico-organizzative del gruppo legate ai bisogni di sopravvivenza e di riproduzione: dai fatti evidenti dell'azione umana, come i paesaggi urbani e rurali, a quelli meno evidenziabili da supporti fisici come i flussi economici e, recentemente, telematici. Nei confronti di una qualsiasi altra comunità queste attività misurabili dell'uomo appaiono come una struttura coerente avente valore sia per l'unitarietà di funzionamento conferita, sia per l'affermazione di una precisa volontà di possesso con tutte le rivendicazioni territoriali ad esse collegate. E' con la conoscenza di queste prime due componenti che si definisce il controllo e la dominanza pratica del luogo, territorio, paesaggio ma è con il terzo elemento, i simboli ed i significati che la cultura non materiale ha impresso sui due precedenti, che si raggiunge la "dominanza culturale". Sintetizzabile quest'ultima nel dare un senso ed una direzione politica ad un'entità altrimenti definibile soltanto come "spazio economicamente controllato"; nel definire il "senso di radicamento" e la "topofilia" cioè il sentimento di amore verso la propria terra; nel comprendere l'estetica e la poetica dello spazio; nel capire il *genius loci*. La letteratura diviene sempre più uno strumento essenziale per il geografo perché, rapportandosi ad essa, egli è in grado di raccogliere delle informazioni che gli permettono di comprendere meglio e descrivere i legami emozionali esistenti tra uomo ed ambiente. In particolare, rifacendoci allo studio di F. Lando, intitolato *Fatto e finzione. Geografia e letteratura*, crediamo che oltre al metodo tradizionale di rapporto tra disciplina geografia ed opere letterarie, cioè la ricerca della fattualità geografica nella finzione letteraria, siano rilevabili almeno altri quattro momenti, strettamente legati ad alcuni dei concetti chiave della geografia umanistica: il 'senso del luogo', il 'radicamento', il 'paesaggio interiore', la 'cultura e la coscienza etnico-territoriale'. Il concetto di 'luogo' abbia mutato il suo significato nella disciplina geografica con lo sviluppo della prospettiva umanistica, e di come

⁹¹ F.Lando – *Luogo, territorio, paesaggio* Palermo 1999.

le persone spesso parlino di 'spirito' o di 'personalità' dei luoghi. Mentre lo 'spirito' (proprio, ad esempio, dei luoghi sacri) e la 'personalità', "composta da proprietà naturali (...) e dalle modificazioni prodotte dalle successive generazioni degli esseri umani" , sono considerate caratteristiche dei luoghi, il 'senso del luogo' può essere posseduto solamente dagli esseri umani: "le persone dimostrano il loro senso del luogo quando applicano il loro discernimento morale ed estetico a posti e località" . L'uomo dimostra di avere il 'senso' di un luogo quando riesce a percepirlo. Secondo Yi-Fu Tuan il percepire un luogo equivale a conoscerlo ("percepire è conoscere"), e quindi a sapere cogliere e comprendere il significato del luogo. La percezione di un luogo avviene su due livelli: la vista è il senso che predomina nel primo livello, consentendo all'uomo di percepire molti oggetti ma in un modo, per certi versi, superficiale; nel secondo livello, invece, entrano in gioco, oltre alla vista, gli altri sensi: udito, odorato, gusto e tatto, che ci permettono di avere una percezione più profonda perché, a differenza della vista "richiedono un contatto diretto e una lunga associazione con l'ambiente". Possiamo riconoscere o ricordare un luogo anche senza vederlo, ma sentendo determinati rumori od odori che consideriamo strettamente legati a quel luogo. Ciò ha spinto alcuni studiosi, ad esempio J.D. Porteous, a parlare di 'paesaggio olfattivo' (smellscape): "l'odore ci avvolge, ci fa sentire dentro, ci lega in modo molto forte al 'paesaggio emozionale'", mentre "con la vista ci comportiamo (...) da spettatori obiettivi quasi insensibili: il 'paesaggio visivo' viene spesso valutato ed analizzato scientificamente e non emotivamente" . Le informazioni che i sensi percepiscono ci fanno provare delle emozioni e ci legano profondamente ai luoghi, ai quali noi attribuiamo uno spirito ed una personalità. Questo legame emotivo che sussiste tra esseri umani e luoghi fa sì che questi ultimi non appaiano o siano percepiti così come sono, quindi esclusivamente nella loro 'fisicità', ma "come presenza simbolica di ciò che rappresentano" : un luogo può incutere timore o soggezione, oppure destare in noi piacere ed affezione. Per giungere alla comprensione e tentare di interpretare l'esperienza ambientale di una società o di un individuo, il senso del luogo da essi posseduto, non ci si può più servire solamente di metodi scientifici che si basano su dati obiettivi, perché sono coinvolte non solo l'oggettività (geografica-fattuale), ma anche la soggettività (culturale-umana). "L'uomo è un animale semiologico", quindi, col suo agire, si appropria dello spazio non solo fisicamente, ma anche simbolicamente, "dando vita ad un'impalcatura semiotica, sistema dinamico di segni e di codici, tra cui spicca in primo luogo il linguaggio". Perciò l'azione degli uomini sul territorio, ed i legami che questa produce, implicano una dimensione culturale, la quale ha spinto alcuni geografi a formulare il concetto di "radicamento", cioè dell'appartenenza culturale ai luoghi. Partendo dall'idea secondo la quale il paesaggio, il territorio, il luogo, non siano un semplice supporto fisico alle azioni dell'uomo, ma contengano e trasmettano significati e simboli di difficile decifrazione, le particolari capacità dell'artista, la sua immaginazione e la sua sensibilità, diventano importantissime, perché sono in grado di cogliere ed interpretare, spesso con straordinaria semplicità, tutti quei simboli che

l'uomo attribuisce ai luoghi nel suo territorio, e che gli consentono di riconoscersi e sentirsi “radicato” in essi. Ogni società trasforma nel tempo il proprio territorio, che diventa quasi uno “specchio” della sua cultura materiale e non materiale. Tutto ciò genera un rapporto intimo tra l'uomo, il suo gruppo sociale ed il proprio territorio, un legame profondo, viscerale, che A. Frémont definisce “radicamento”, fondato su una duplice appartenenza: quella della terra all'uomo e dell'uomo alla terra. Il modo di costruire il proprio ambiente, di produrre il proprio territorio viene definito da alcuni geografi “territorialità umana”, e non si basa solamente su relazioni o eventi concreti e materiali, determinabili e quantificabili, ma anche su relazioni 'invisibili', appartenenti comunque al bagaglio culturale di una comunità: la lingua, la religione, il mito, le tradizioni, le tecnologie. Esistono molteplici sfumature della condizione corrispondente al concetto di 'radicamento', e queste sono contraddistinte da una particolare percezione del “senso” del luogo. Le principali sono quelle definite existential insideness e existential outsideness. La prima è tipica di chi appartiene ad un luogo o ad un territorio, ed è in grado di percepirlo, e quindi conoscerlo, senza sforzo alcuno. In questo caso si sviluppa una situazione in cui il luogo, pur non essendo esperito consapevolmente, si rivela ricco di significati, ed in cui "prende corpo la dimensione privata dell'abitudine con il suo rituale di precise routines giornaliere". La existential insideness rappresenta pienamente la situazione di perfetto “radicamento” dell'uomo o della comunità al proprio territorio e ci fa capire come l'aver radici non comporti solo un legame con le caratteristiche fisiche dello spazio, ma soprattutto comprendere i simboli che la comunità attribuisce ai luoghi, i quali fanno sì che sussista la duplice appartenenza tra uomo e terra prospettata da A. Frémont. La seconda condizione, definita existential outsideness, esprime un concetto che potremmo definire “sradicamento”, riflettente una sensazione topofobica, in cui non si riesce a decifrare le simbologie di un luogo, e quindi a comprenderne il “senso”. È il caso dell'immigrato che si trova a contatto con un ambiente i cui simboli sono per lui estranei, non gli sono propri, oppure "del cittadino dei paesaggi industriali e post industriali che, a contatto con realtà territoriali dai rapporti in continua evoluzione, spesso avverte la sensazione di essere fuor-di-luogo". Ancora oggi, tuttavia, alcuni studiosi intendono questo rapporto in modo deterministico, sostenendo una influenza diretta dell'ambiente sulla cultura. Questa lettura dei legami tra gli uomini e la loro cultura ed il territorio, "è lo spazio geografico che nasce dalla proiezione del sistema socio-culturale sul sistema ecologico" (F.Lando). L'essere umano, sia individualmente che socialmente, si appropria del proprio spazio anche culturalmente. Ciò ci consente di paragonare i "paesaggi della terra" a quelli "della mente". Questo perché il fenomeno dell'appartenere ad un luogo, e del possederlo, è più che un fatto fisico, un fatto mentale. Si può parlare, dunque, di “paesaggi della mente”, cioè di "tutti quei profondi legami interiori che legano intimamente il paesaggio con le personalità, i sentimenti, sia dello scrittore che del lettore", che F. Lando definisce, con un termine anglosassone, inscape. In sostanza il paesaggio interiore può essere definito come "uno spazio elaborato da strutture logico-concettuali

e da queste orientato in base a sistemi di riferimento autoreferenziali e egocentrati" . L'individuo percepisce lo spazio in base al suo modo di esperirlo e attraverso i filtri della sua cultura, e ciò fa sì che vi siano diversi modi di percepire il contesto spaziale e diverse attitudini dell'uomo nei confronti "dell'alterità territoriale" . Nonostante la gamma di queste attitudini possa variare notevolmente, visto che si tratta di percezioni e attitudini soggettive, si possono individuare almeno quattro punti di riferimento stabili: home-insiderness; home-outsideness; away-insiderness e away-outsideness. Il primo, definito home-insiderness, che in italiano potrebbe essere espresso come "casa-interiorità" si riferisce a quel profondo radicamento, al reciproco possesso tra uomo e terra, che implica una "intima appartenenza espressa dalla perfetta identità semiologica tra la propria cultura e il proprio territorio" . L'esatto contrario della condizione appena descritta è quella detta home-outsideness, vale a dire "casa-esternalità", la quale indica, appunto, una condizione in cui l'individuo non ha legami con lo spazio in cui vive, sentendosi così "sradicato", quasi intrappolato in uno spazio senza significato, senza "senso". Con il termine away-insiderness (radicato-fuori casa), si intende invece quella condizione in cui prevalgono il desiderio di viaggiare, di entrare in contatto con diverse culture e con diversi spazi, il bisogno di libertà e di giungere ad una più alta maturazione attraverso lo scambio. Infine, la definizione away-outsideness si riferisce a quella condizione di totale sradicamento propria, ad esempio, degli immigrati, o di coloro che sono costretti all'esilio. Naturalmente in tutti questi esempi di attitudini nei confronti dei luoghi, riveste un ruolo importantissimo lo "sperimentare" i luoghi, processo attraverso il quale l'individuo è in grado di percepirli, e quindi sentirsi più o meno radicato in essi. La letteratura dunque anche in questo caso si rivela importantissima per il geografo, grazie alla capacità di ricostruire e descrivere le esperienze territoriali dell'uomo. Così il testo diviene, da semplice fonte informativa, "parte costitutiva sia delle relazioni sociali che di quei complessi sistemi simbolici connessi alle relazioni uomo-ambiente" . Quindi, secondo alcuni geografi, ad esempio D. Cosgrove, il testo letterario, e altre opere artistiche, grazie alle loro capacità di elaborazione e rappresentazione delle idee, ci permettono di cogliere quella particolare visione della realtà, i rapporti con alterità ed esternalità, che l'uomo esprime attraverso le sue esperienze dello spazio. Nel Codice Urbani per la prima volta (anche in rapporto al d.lg. 490/1999) si delinea la dicotomia beni paesaggistici/paesaggio, nonché l'introduzione della nozione di paesaggio (art. 131 A-C). Come nozione e come disciplina giuridica il paesaggio si rivela un cerchio più ampio di quello rappresentato dai beni paesaggistici. Emerge, in breve, "il paesaggio in modo dilatato"⁹². In secondo luogo, la nuova disciplina della pianificazione paesaggistica appare influenzata dalla Convenzione quanto all'ambito di considerazione (almeno tendenzialmente l'intero territorio regionale), alla tecnica utilizzata (per ambiti, ossia secondo lo schema dello *zoning*) e alla funzione (non solo di tutela e valorizzazione tradizionalmente intesa). I beni paesaggistici del Codice coincidono fondamentalmente con quelli indicati dalla l. 1497/1939 e

⁹² Per questa espressione C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, Il Mulino, 2007, 8-9.

dal d.l. 312/1985. Si prevedono peraltro taluni ampliamenti, in particolare costituiti da "i centri e i nuclei storici" (art. 136, lett. c) C), come pure la possibilità che altri beni - ma della medesima tipologia primi - siano individuati dai piani paesaggistici (art. 134, lett. c) C). Tali innovazioni non sono riconducibili ai disposti della Convenzione. Per ciò che concerne la nozione di paesaggio questa varia nelle versioni del Codice e lessicalmente è diversa da quella della Convenzione. Il dato più importante è però un altro. Nel Codice non è presente un'unica nozione di paesaggio. Ciò risultava già nelle precedenti stesure dell'art. 131 (ossia A e B) nelle quali (cfr. comma 2) la tutela e la valorizzazione salvaguardavano un particolare profilo riferibile al paesaggio come definito dal comma 1 ma ora è del tutto evidente nella formulazione introdotta dal d.lg. 63/2008 (Codice Rutelli). Sono invero riscontrabili una nozione, definibile come *generale*, dettata dal comma 1, e due nozioni *particolari*, previste rispettivamente dai commi 2 e 5. Per nozione *generale*: "Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" (comma 1 C). Le due *particolari* che potremmo definire del paesaggio *in senso culturale*: *b.1)* l'una in rapporto alla *funzione di tutela*, comprensiva dei beni paesaggistici e delle 'caratteristiche paesaggistiche' o 'contesti paesaggistici' non individuati (né individuabili) come beni paesaggistici (art. 135, comma 4, lett. c), e art. 143, comma 1, lett. e) C); *b.2)* l'altra in rapporto alla *funzione di valorizzazione*, comprendente anche 'nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati' (artt. 6, comma 1, e 131, comma 5). Il *focus* della definizione riposa sulla qualificazione del paesaggio come "territorio espressivo di identità". Il che può anche essere reso con la formula: paesaggio sono i valori del territorio che si esprimono come manifestazioni identitarie o, più in breve, i valori identitari del territorio costituiscono il paesaggio. Rispetto alla nozione della Convenzione quella del Codice presenta due diversità: manca il riferimento alla percezione delle popolazioni e viene enfatizzato la valenza identitaria del paesaggio. Non sembra però che i due dati legittimino un giudizio di sostanziale distanza fra le due definizioni. L'idea di paesaggio presuppone un momento di contemplazione e di riflessione sul territorio⁹³ o come si afferma una 'cognizione'⁹⁴, quindi il momento della percezione, ancorché non menzionato, resta intatto. Secondo l'art. 131, comma 2 C, "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". Si delinea con ciò una nozione più ristretta di paesaggio, diremmo del *paesaggio ai fini della funzione di tutela*, costituito appunto dagli 'aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali'. Questi 'aspetti e caratteri' non sono definiti

⁹³ P. Baldeschi, *Territorio*, op. cit..

⁹⁴ L. Gambi, *La costruzione*, op.cit..

esplicitamente, ma non possono che essere quelli che il Codice assoggetta alla disciplina di tutela, la quale, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 131 C), è "volta a riconoscere, salvaguardare e ... recuperare i valori culturali" espressi dal paesaggio. Il paesaggio, inteso come entità giuridicamente rilevante, si è "dilatato" rispetto ai beni paesaggistici tradizionalmente oggetto di attenzione da parte del legislatore italiano, fino ad investire potenzialmente l'intero territorio del Paese. A tale dilatazione si è accompagnata una scomposizione dell'ordine dei concetti dal paesaggio ai paesaggi che in un ideale continuum riflette i diversi valori paesaggistici che il territorio è in grado di esprimere.

2c - Il bene culturale “paesaggio” nella politica italiana.

Che esistano importanti connessioni fra il governo del territorio e i beni culturali è dato di esperienza, prima ancora che di conoscenza. Tuttavia, la rappresentazione di questi nessi, la verifica di ciò in cui essi consistono e, in particolare, del che cosa comportino e del che cosa richiedano non è semplice. Non tutti i collegamenti fra governo del territorio e beni culturali possono, d'altro canto, dirsi egualmente presenti alla consapevolezza del legislatore, così da trovare idonea disciplina e composizione nelle complesse normative di riferimento. Se esistono alcuni "punti fermi", capaci di connotare i termini di questo rapporto, numerose sono le "zone d'ombra", molte delle quali dipendenti dalle difficoltà che, sia pure per ragioni ed in relazione ad aspetti differenti, ancora, si oppongono all'identificazione dei contenuti, e con essi delle politiche e degli interventi, che qualificano sia il settore dei beni culturali sia la materia-funzione governo del territorio. Difficoltà che reagiscono sulla stessa individuazione delle linee di confine e, insieme, di contatto che, da un lato, separano, dall'altro, avvicinano, sin quasi a sovrapporli, i due ambiti. Un rapporto che, quando lo si consideri poi sotto il profilo dei soggetti istituzionali coinvolti, si misura con le ulteriori incertezze che continuano a circondare il riconoscimento del ruolo che i diversi livelli di governo, a partire da quelli substatali, sono legittimati o, ancor più, chiamati ad assolvere in entrambe le aree. La mancata sistemazione normativa dei rapporti fra queste materie, fra le corrispondenti funzioni e i loro soggetti comporta di affidare la ricostruzione e la valutazione delle interferenze fra governo del territorio e beni culturali, specie di quelle che più rilevano agli effetti delle scelte e delle iniziative rimesse o, comunque, disponibili alle autonomie territoriali, a criteri ordinatori tratti dalle stesse materie ovvero capaci di esprimerne le necessità che determinano e orientano tali incontri. L'eterogeneità delle politiche, degli interessi e delle misure riconducibili a ciò che si può ritenere vada a comporre il governo del territorio⁹⁵ induce a ritenere che, quando il punto di osservazione è quello offerto dai beni culturali, un possibile criterio di lettura e di sistemazione sia quello correlato alle esigenze da essi espresse. Quando ci si confronta con i beni culturali, infatti, ci si misura con

⁹⁵ Salvo quanto si avrà modo di dire, più diffusamente, nel testo, in merito al settore beni culturali o, meglio, in merito alle funzioni-attività che ne qualificano la regolazione pubblica, con riguardo al governo del territorio, riconosciuto, appunto, come materia-funzione più che materia, in senso tradizionale (in questo senso, cfr. G. Pastori, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. Pozzo e M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, pp. 29 ss.), molti sono stati i dubbi circa il significato della locuzione, diffusa in ambito scientifico, giurisprudenziale ed anche legislativo prima di essere costituzionalizzata, in occasione della revisione del Titolo V, Parte II, operata nel 2001, quando è stata annoverata tra le materie assegnate alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni (art. 117, comma 3, Cost.). Discussa è stata, in particolare, la possibilità di ricondurvi tanto la disciplina urbanistica quanto quella edilizia, prive di espresse menzioni nel testo costituzionale. Una possibilità, ammessa dalla Corte costituzionale, già con sent. 25 settembre-1 ottobre 2003, n. 303, senza che, con ciò, siano state eliminate tutte le difficoltà di circoscriverne l'ambito.

una tipologia di beni, mobili o immobili, di appartenenza pubblica o privata, sottoposti a una disciplina differenziata, generatrice di uno statuto speciale, motivato dalle particolari necessità ad essi proprie. Sono, queste, le necessità che il più recente legislatore costituzionale, anche per le ragioni di sintesi che, sempre, si impongono ad ogni suo intervento, riconduce alle funzioni di "tutela" e di "valorizzazione"⁹⁶, variamente connesse, sino all'interdipendenza. Necessità, la cui soddisfazione, quale che sia il rapporto tra esse intercorrente o riconosciuto, richiede competenze ed esperienze differenti, impegna soggetti, pubblici e privati, diversi e, soprattutto, per quanto interessa ai fini di questa analisi, attiva distinti legami o connessioni con il governo del territorio, oltre che diversamente presenti alla consapevolezza del legislatore. A questa stregua, un primo ordine di contatti o di interferenze è quello che intercorre tra il governo del territorio e il bene culturale, come *bene da tutelare*. Motivi di un incontro che, in via di sintesi nonché di prima anticipazione, può dirsi connotato dalla prevalenza dell'interesse alla tutela del bene culturale, il quale si impone alle misure politiche di governo del territorio, vincolando le scelte sia del legislatore statale sia, a maggior ragione, del legislatore regionale, in ciò, usufruendo delle maggiori certezze che assistono il "sistema della tutela". Un secondo ordine di contatti è, invece, quello intercorrente tra governo del territorio e bene culturale come *bene da valorizzare*. Occasioni di un rapporto che, pur continuando ad essere governato da quanto, anche rispetto alla valorizzazione, si afferma come il superiore interesse alla tutela⁹⁷, conosce spazi potenziali di più elevata integrazione fra ambiti, interessi, politiche e soggetti, ancorché esposti alle incertezze che circondano l'identificazione dell'attività-funzione di valorizzazione e che si esprimono, fra l'altro, nell'assenza di un "sistema della valorizzazione". E' proprio nell'incontro con il governo del territorio, che le due necessità della tutela e della valorizzazione dei beni culturali palesano le distanze che possono giungere a interessarle, alimentando normative e politiche che, ancora, vivono di contrapposizioni, a loro interne, oltre che estese ai soggetti istituzionali chiamati a garantirle. Quanto ai contatti tra governo del territorio e beni culturali, come beni da tutelare, alla loro analisi, quando attenta anche ai soggetti istituzionali coinvolti, la prevalenza dell'interesse alla tutela del bene culturale non si manifesta, solo sul piano funzionale, ma trattasi di una prevalenza in cui si esprime la rilevanza nel momento in cui ci si confronta con i beni culturali o, più ampiamente, con il patrimonio culturale, possiede il livello organizzativo-ordinamentale, il quale investe i soggetti e reagisce sul ruolo che essi, a partire dalle autonomie territoriali, possono assolvere. Con la legge 27 giugno 1907, n. 386, di riforma degli uffici centrali e periferici delle Antichità e Belle Arti, le attività-funzioni di tutela

⁹⁶ In questo senso, l'art. 117 Cost, dopo la revisione che del Titolo V, Parte II, Cost., ha disposto la l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3, per effetto della quale, pertanto, i beni culturali non rilevano come materia a sé stante, agli effetti del riparto delle competenze, fondato, come è, sulle funzioni (attività) delle quali essi possono essere oggetto.

⁹⁷ In proposito, si ricordi, infatti, il principio, enunciato nell'art. 6, comma 2, d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 e succ. modifiche, recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio", per il quale "la valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze".

trovarono la loro collocazione in capo ad apposite soprintendenze, delle quali erano dettagliatamente distinte e definite le competenze⁹⁸. Un impianto organizzativo che, sospeso nel 1923, fu ripreso dalla legge 22 maggio 1939, n. 823⁹⁹. Si affermò, in tal modo, l'idea della tutela come funzione esercitabile solo da corpi o apparati tecnici, specializzati, allocati presso il centro statale e, in particolare, dal 1975, in capo all'ora istituito ministero per i Beni culturali e ambientali, e, poi, con il decreto legislativo 20 ottobre 1998 n.368 al ministero per i Beni e le Attività culturali. Un ministero che vede nel territorio, sul quale sono insediati i beni culturali, solo la ragione di un decentramento burocratico, ad esso interno, e che, perciò, si dota di articolazioni periferiche, quali sono le Soprintendenze, costituite, a propria volta, come apparati distinti in relazione alla tipologia dei beni culturali: archeologico, storico-artistico, architettonico-paesaggistico, archivistico¹⁰⁰. La scelta organizzativa che ha accompagnato la genesi e le successive riconfigurazioni della tutela ha, d'altro canto, preceduto, quasi a condizionarla, la scelta funzionale, sino a offrire la chiave di lettura delle disposizioni che la stessa Costituzione del 1948 dedica al patrimonio culturale, a partire dal principio fondamentale enunciato nell'art. 9, per il quale "La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione", procurando le ragioni perché si superasse questa connessione che, in linea con le tesi proprie di critici e storici dell'arte, il Costituente aveva stabilito tra "paesaggio" e "patrimonio storico-artistico"¹⁰¹. Espressioni, queste, e testimonianze del territorio che, anche nella disciplina codicistica recente, vivono, infatti, di separazioni e differenti soluzioni. Ed è sempre il dato organizzativo ad avere legittimato, quanto alla funzione di tutela, un'interpretazione riduttiva del riferimento alla Repubblica, quale soggetto chiamato a garantirla, ai sensi dell'art. 9 Cost. La tutela dei beni culturali è così giunta a identificare non soltanto un interesse funzionalmente prevalente su altri interessi pubblici, compresi quelli riconducibili al governo del territorio, ma è diventata un'esigenza la cui soddisfazione ha condotto ad una difficile convivenza,

⁹⁸ E' questa la legge "Sul Consiglio superiore, uffici e personale delle antichità e belle arti", del governo Giolitti, voluta da Corrado Ricci, chiamato da Luigi Rava alla Direzione generale delle Belle Arti. Con essa si consacrava, appunto, la struttura delle Soprintendenze, ma si disciplinavano anche altri Uffici e Commissioni. In proposito, cfr. G. Melis, G. Tosatti, *I tecnici delle Belle Arti nell'amministrazione italiana (1861-1915)*, in A. Varni, G. Melis (a cura di), *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1999, pp. 183-205.

⁹⁹ Su questi temi, cfr. anche V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, ministero per i Beni e le Attività culturali - Ufficio Studi, Roma 2001.

¹⁰⁰ E' questa la ripartizione, per competenze, che delle Soprintendenze, quali organi periferici del ministero, effettua anche, nel suo art. 16, il più recente regolamento di organizzazione Mibac, approvato con d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, come modificato con d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91.

¹⁰¹ Ci si consente, qui, di rinviare a quanto già si ebbe modo di ricordare, in merito alle tesi di Roberto Longhi, il quale, già nel 1938, sottolineava come la tutela del patrimonio artistico non potesse essere separata da quella dei contesti territoriali e ambientali, oltre che di Giuliano Urbani, Direttore, dal 1973, dell'Ufficio centrale per il restauro, anch'egli difensore della "indissolubilità tra patrimonio artistico e territorio", in C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon* 2/2007, ove ci si riferiva alle più estese disamine che, di queste analisi, ha effettuato C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 94-95.

talvolta diventata contrapposizione, fra soggetti: Stato e autonomie. Il rapporto fra beni culturali, come beni da tutelare, e governo del territorio, retto dal primato dell'interesse alla tutela, è così diventato un rapporto che, quanto ai soggetti istituzionali coinvolti, riconosce la prevalenza del ruolo spettante allo Stato, ossia tanto al legislatore statale, alla cui competenza esclusiva il "nuovo" art. 117 Cost. assegna la disciplina della funzione di tutela, quanto al ministero di settore. La rilevanza della scelta organizzativa, con la quale le funzioni di tutela sono state riservate agli apparati tecnici, articolazioni del centro statale, diventa, infatti, anche il motivo che induce il legislatore del Codice a reintrodurre quel parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative che il Titolo V, riscritto con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha inteso, altrimenti, superare, quale criterio generale di allocazione delle competenze. Espressione, invece, del nuovo percorso delineato dall' art.112 cod. sono l'accordo siglato il 19 febbraio 2009 tra Mibac e regione Campania per la valorizzazione e la conservazione del patrimonio culturale, presentato, come primo esempio di federalismo nei beni culturali. Quanto alle leggi regionali, pur nei limiti che le connotano, esse valgono a confermare il limitato ruolo riconosciuto ai livelli di governo infraregionali. Ed è questo, infatti, del rapporto con gli enti locali, uno dei profili più densi di zone d'ombra, quasi ad essere prodromo e conferma del medesimo limite che ha contrassegnato le esperienze della cooperazione interistituzionale. Lo stesso giudice costituzionale ha operato riferimenti espressi a questa valenza del paesaggio¹⁰², non sorprende, dunque, che il legislatore, nelle differenti occasioni in cui si è occupato del tema "paesaggio", non abbia mai operato riferimenti espliciti ad un suo "valore" o, come altrimenti può dirsi, ad una sua dimensione etico-culturale. In quanto la filosofia moderna tende a riconoscere nel paesaggio una "realtà etica", nel senso appunto kantiano, in quanto opera dell'uomo sulla natura, dunque espressione dell'azione libera dell'uomo che, come tale, ne richiama la responsabilità, la scelta, appunto l'etica. Premessa di quello che sarebbe, poi, diventato l'esito cui è giunta la filosofia contemporanea, secondo la quale il paesaggio è una realtà non solo estetica, ma anche etica, perché risultante dell'incontro fra uomo e natura. Di più, in quanto frutto della creazione non di un solo uomo, ma di un intero popolo, il quale crea il proprio paesaggio, incidendovi l'impronta di sé, è anche realtà etico-culturale¹⁰³. In base a questo approccio, vi sarebbe, dunque, da dire che l'essere il paesaggio "realtà etico-culturale" è

¹⁰² E' questo il caso, fra le altre, della sent. 14-18 ottobre 1996, n. 341, al cui pt. 4 cons.dir. si legge, appunto, che: "Questa Corte ha più volte ricordato che il paesaggio costituisce, nel nostro sistema costituzionale, un valore etico-culturale (...) nella cui realizzazione sono impegnate tutte le pubbliche amministrazioni e, in primo luogo, lo Stato e le regioni, ordinarie o speciali, in un vincolo reciproco di cooperazione leale (sentenze n. 379 del 1994, n. 302 del 1988, n. 359 e n. 94 del 1985, n. 239 del 1982 e n. 141 del 1972)".

¹⁰³ Sul punto, si rinvia soprattutto agli studi di M. Venturi Ferriolo, ed in particolare al suo, *Etiche del paesaggio. Il progetto del mondo umano*, Roma, Editori Riuniti, 2002, nonché a quelli precedenti di R. Assunto, *Il paesaggio e l'estetica*, Giannini, Napoli, 1973 (I ed.), ult. ed., Novecento, Palermo, 2006. Entrambi gli studiosi sottolineano, peraltro, il ruolo avuto, in proposito, dal pensiero del filosofo Joachim Ritter, del quale cfr. *Paesaggio, uomo e natura nell'età moderna*, a cura di M. Venturi Ferriolo, Guerrini e associati, Milano, 1994.

immanente al suo riconoscimento, anche legislativo, come bene da salvaguardare, attraverso l'adozione di misure a ciò dirette. Questa lettura non contribuisce a dare risposta a quesiti che, anche per l'analisi giuridica, rappresentano questioni risalenti e, per molti aspetti, tuttora aperte, ben espresse, fra l'altro, da quella che è indicata come la "polisemia" del concetto di paesaggio o, come altre discipline preferiscono dire, la "plasticità semantica" dello stesso¹⁰⁴. Tesi che trovano evidenti corrispondenze anche in quelle letture, proprie dell'analisi giuridica, volte ad individuare nel paesaggio la "forma del paese"¹⁰⁵ oppure, ed anche, la "proiezione culturale del territorio"¹⁰⁶, espressione della sua identità ambientale. Un paesaggio, dunque, per dirla con gli storici dell'architettura del paesaggio, che diventa "manifestazione sintetica delle culture che si sono succedute sul territorio" e che, perciò, si qualifica come bene al quale si connettono altri beni culturali, anche immateriali, come i fenomeni etnografici, la memoria orale, il patrimonio linguistico dialettale¹⁰⁷, proponendosi, a questi effetti, come realtà etica, secondo il significato originario di *ethos*, appunto, luogo, dimora e perciò, anche, espressione del *genius loci*, nel senso in cui ne parlò, fra gli altri, J. Wolfgang Goethe¹⁰⁸. Letture che non possono dirsi estranee alla consapevolezza del legislatore. Al contrario, è facile trovarle sottese anche alle indicazioni offerte sia dal legislatore interno più recente, ossia dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004 e succ. modifiche, spec. artt. 2 e 131), sia, ed ancor prima, dal legislatore comunitario e, segnatamente, dalla Convenzione europea del paesaggio, laddove si riconosce il *proprium* del paesaggio nell'essere frutto ed espressione dell'intersezione fra natura e storia umana, ossia ed anche "manifestazione identitaria"¹⁰⁹. Il riconoscimento di questi valori, da

¹⁰⁴ Di "plasticità semantica" del concetto di paesaggio parla G. Dematteis, *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, D'Angeli, 1995, spec. pp. 43 ss. Quanto alla polisemia della nozione, anche giuridica di paesaggio, cfr. le analisi di P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, n. 2, pp. 363 ss.

¹⁰⁵ Del paesaggio come "forma del territorio o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo", parla A. Predieri, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 506 ss.

¹⁰⁶ P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, n. 2, p. 407.

¹⁰⁷ C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 120 e p. 104.

¹⁰⁸ Cfr. sul punto gli scritti raccolti nel volume AA.VV. *Arte, scienza e natura in Goethe*, Torino, Trauben, 2005.

¹⁰⁹ Quanto al Codice dei beni culturali e del paesaggio, basti ricordare, appunto, quanto enunciato, dapprima, nell'art. 2, ove si dichiarano "beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio (...), e nell'art. 131. Questa disposizione, significativamente intitolata a "Salvaguardia dei valori del paesaggio", dopo le modifiche apportate con il d.lg. 157 del 24 marzo 2006, dichiara che: "Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti del territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni". Per un commento a queste disposizioni, cfr. R. Rotigliano, *Commento all'art. 2*, e S. Civitarese Matteucci, *Commento all'art. 131*, in M. Cammelli (a cura di), con il coordinamento di C. Barbati e G. Sciuillo, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, II ed., 2007, pp. 58 ss. e 521 ss. Quanto alla Convenzione europea del paesaggio (Cep), firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, nel suo glossario, si qualifica il paesaggio come "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni" (art. 1, lett. a). Nel suo art. 5, poi, si dichiara l'impegno delle Parti della convenzione a riconoscere il paesaggio come "componente essenziale del contesto di vita delle

parte del legislatore attuale, non va considerato un "punto di arrivo", esito di nuove acquisizioni. In esso, pur essendo facile riscontrarvi il recepimento di quelle letture del paesaggio, promosse dagli "altri" saperi, che di esso si sono occupati, è possibile ravvisare anche una sorta di "ritorno al passato". In particolare, un ritorno alla concezione che del paesaggio o, ancor meglio, di ciò che oggi definiremmo "bene paesaggistico", accompagnò quella che fu la prima legge con la quale in Italia si intervenne a salvaguardia di questi valori: la legge 16 luglio 1905, n. 411, "Per la conservazione della pineta di Ravenna". La sua approvazione si dovette grazie, anche, all'opera di Luigi Rava, all'epoca ministro dell'Agricoltura, per il quale doveva essere solo il primo atto di avvio per una più generale legge "per la conservazione delle bellezze naturali, che si connettono alla letteratura, all'arte, alla storia d'Italia". Nel presentare il disegno di legge alla Camera, l'8 aprile 1905, Rava sottolineava come "il culto delle civili ricordanze" si esprimesse non solo "nelle solenni opere consacrate nel marmo e nel bronzo", ma anche nei monti, nelle acque, nelle foreste, ossia in "tutte quelle parti del patrio suolo, che lunghe tradizioni associarono agli atteggiamenti morali ed alle vicende politiche di un grande paese"¹¹⁰. Non solo, anche il decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1940, n. 1357, per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, a proposito delle c.d. "bellezze d'insieme", ne riconduceva il valore estetico e tradizionale alla "spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano" (art. 9, comma 2, sub 4). Un "ritorno al passato" tramite il quale si supera, dunque, quella concezione meramente, o essenzialmente, estetico-culturale del paesaggio che si venne affermando, successivamente, e che, in alcune letture che se ne diedero, trovò una propria legittimazione, o comunque una sorta di sanzione-riconoscimento, nella scelta costituzionale di collocarne la tutela nell'art. 9 Cost., unitamente a quella del patrimonio storico-artistico. Indicazione che trovò recepimento anche nell'opera della Commissione d'indagine Franceschini, per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, alla quale si dovette l'attrazione del paesaggio nel concetto di bene culturale ambientale, "risultante dalla fusione dei profili estetico-naturalistici con quelli storico-artistici dell'interazione della cultura dell'uomo sul territorio, nel quadro della più ampia nozione di testimonianza avente valore di civiltà"¹¹¹. Una

popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità". Per un'analisi delle scelte, in materia di paesaggio, operate con la Cep, cfr. G. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007 e, in particolare, D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, *ivi*, pp. 17 ss.

¹¹⁰ Per queste citazioni e per la documentazione dei discorsi resi alle Camere, cfr. il volume di R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Senato della Repubblica. Archivio storico, Bologna, Il Mulino, 2003, spec. pp. 19 ss. e 429 ss.

¹¹¹ Così, P. Carpentieri, *op. cit.*, pp. 369-370, a proposito dei lavori di questa Commissione d'indagine istituita con legge 26 aprile 1964, n. 310.

valenza estetico-culturale del paesaggio che acquisì, poi, specie per opera delle interpretazioni del giudice costituzionale, la capacità di qualificare e distinguere gli interessi paesaggistici da altri, incidenti sul territorio. Basti, in proposito, ricordare, fra le tante, la sentenza 20-29 dicembre 1982, n. 239, con la quale la Corte costituzionale evidenziò come proprio la scelta del Costituente di tutelare il paesaggio, unitamente al patrimonio storico-artistico, nell'art. 9, valesse ad evidenziarne il valore estetico-culturale, facendo di entrambi l'espressione di beni (culturali), la cui protezione doveva "contribuire all'elevazione intellettuale della collettività"¹¹², perciò distinti, e da distinguere, dall'urbanistica e dall'ambiente con la cui disciplina, come riconoscerà successivamente lo stesso giudice, avrebbe comunque dovuto coordinarsi. E', dunque, rispetto a queste letture ed interpretazioni, di un tempo, che gli attuali riconoscimenti legislativi rappresentano un passo in una direzione diversa, volta, appunto, a riconoscere nel paesaggio un bene non solo per i valori estetico-culturali che esprime, ma anche in ragione del suo porsi come proiezione culturale del territorio, manifestazione identitaria. Una lettura che, peraltro, non contrasta con quanto enunciato nell'art. 9 della Costituzione, dove l' "aggancio" del paesaggio al patrimonio storico-artistico si può ritenere non valga tanto a sottolinearne un'identità, anche di valori, che diventi identità di disciplina, ma serve, semmai, ad evidenziare le intime connessioni tra patrimonio storico-artistico e territorio, secondo le tesi espresse, in quella medesima epoca, anche dagli storici e dai critici d'arte¹¹³. Scelta, questa, del Costituente o, comunque, interpretazione di una scelta che sembra agevole riconoscere anche nelle indicazioni del recente legislatore, laddove questi colloca nel comune alveo del patrimonio culturale sia i "beni culturali" sia i "beni paesaggistici". Non solo; sempre la scelta legislativa di non menzionare, come espressione del patrimonio culturale, anche il "paesaggio" (ma solo i "beni paesaggistici") sembra confermare la possibilità di assumere il "paesaggio" come categoria concettuale più ampia, che comprende ma non si risolve nei beni paesaggistici¹¹⁴. In sostanza, proprio il riconoscimento del paesaggio come "realtà etico-culturale", che sembra sottesa anche alle disposizioni del codice, ne amplia la nozione, consentendo di comprendere nella sua salvaguardia anche quanto, in sostanza, va oltre la mera "tutela", intesa come conservazione, dei beni paesaggistici. Tuttavia, proprio questa sua latitudine ripropone, anziché risolvere, l'antica questione della sua delimitazione, ossia dei criteri in base ai quali individuare e distinguere gli

¹¹² Cfr. pt. 6 considerato in diritto.

¹¹³ In questo senso, possono ricordarsi le tesi espresse da Roberto Longhi, il quale, già nel 1938, sottolineava come la tutela del patrimonio artistico non potesse essere separata da quella dei contesti territoriali ed ambientali, ma anche le posizioni di Giuliano Urbani, Direttore, dal 1973, dell'Istituto centrale del restauro, anch'egli difensore della "indissolubilità tra patrimonio artistico e territorio". Per la documentazione di queste tesi, si rinvia alle citazioni, più estese, che ne effettua C. Tosco, *op. cit.*, pp. 94-95.

¹¹⁴ In questo senso, cfr., appunto, l'art. 2 del d.lg. 42/2004 e succ. mod., il cui primo comma stabilisce, appunto, che "Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici".

interessi paesaggistici, nel rapporto e nel confronto con altri interessi contermini; in particolare, con quelli alla tutela dell'ambiente ed al governo del territorio, ma, come si dirà, non solo con questi. Temi da sempre controversi e non solo per l'analisi giuridica, ma anche per le altre discipline che, ad esso, si sono accostate, tanto che, proprio dalle loro elaborazioni ed acquisizioni, possono derivare indicazioni utili al legislatore ed all'interprete chiamato a confrontarsi con la latitudine della nozione. Quanto ai rapporti tra paesaggio e governo del territorio, la linea di distinzione, pure riconosciuta e tracciata, nel passato, dal giudice costituzionale ed anche dal giudice amministrativo, è ancor più sottile, spesso invisibile, ossia è di quelle linee che evocano non già separazione né contrapposizione di ambiti, ma, semmai, reciproca integrazione, a fronte di quello che, per parafrasare una locuzione, coniata dal giudice costituzionale, ad altri fini, rappresenta un "inestricabile intreccio di interessi". Ed anche a questo proposito, forse, sono le acquisizioni più recenti di un "altro" sapere, ossia della scienza della pianificazione a fornire criteri orientativi utili o, comunque, utilizzabili, laddove afferma la necessità di pervenire ad uno "statuto dei luoghi", che conduca a definire piani e programmi con i quali si individuano le invarianti di un territorio, ossia i suoi caratteri identitari permanenti (i "beni paesaggistici") per poi fissare le regole che governano la trasformazione¹¹⁵, ossia quella che, per usare un'espressione diffusa in dottrina e in giurisprudenza¹¹⁶, può definirsi la "tutela dinamica" del paesaggio e, con esso, del territorio. Riconoscendo nel paesaggio una "realtà etico-culturale", il concetto stesso di "paesaggio", così inteso, reca in sé vicinanze o interferenze fra interessi, le quali vanno sin oltre quelle più dibattute per giungere ad interessare anche quei "beni culturali", la cui tutela e la cui valorizzazione, al di là dell'essere disciplinate nel medesimo corpo normativo, rispondono a logiche e a criteri non solo differenti, ma pensati come se, questi beni e gli interessi ad essi correlati, mai fossero destinati o chiamati ad intersecarsi. Interferenze e connessioni che, in quanto sembrano immanenti al paesaggio nella sua dimensione etico-culturale, ossia "nella natura delle cose", così come non dipendono da scelte legislative neppure possono essere superate o risolte da un legislatore, il cui intervento non sembra valutabile nella sua capacità di tracciare confini netti e certi, ma semmai in quella e per quella di tenere conto delle interferenze e delle sovrapposizioni esistenti, delineando assetti che di ciò siano consapevoli e che forniscano gli strumenti ma, soprattutto, i criteri per il governo di quella che è una elevata complessità di settore e di settori. Sono le differenze tra il

¹¹⁵ R. Assunto, *op. cit.*, pp. 22 ss.

¹¹⁶ In questo senso, cfr. A. Predieri, *op. cit.*, p. 507. In questo senso, anche Corte cost., sent. 29 marzo-1 aprile 1985, n. 94.

paesaggio ed i "beni paesaggistici", avvertite da taluni¹¹⁷, ma rimaste inesplorate nelle loro potenzialità e nei loro significati, quasi "taciute" nel dibattito più frequente, sia teorico sia istituzionale nonché le differenze "tra i beni culturali", tracciate dal legislatore, ai fini della loro tutela, ma molto meno riconosciute, o immediatamente riconoscibili, agli effetti della loro "valorizzazione". Differenze la cui percezione, più compiuta e consapevole, vi è da chiedersi se non possa, essa, favorire e, ancor di più, consentire quello sviluppo integrato dei territori che si affida, anche, al "patrimonio culturale", in tutte le sue componenti: quelle dei beni paesaggistici e quelle dei beni culturali. L'articolo 9 della Costituzione della Repubblica recita: "... La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della nazione...", codificando ad altissimo livello la protezione giuridica del Patrimonio Culturale italiano. Il Patrimonio Culturale è un insieme organico (di opere, monumenti, musei, case, paesaggi, città, costumi e tradizioni) strettamente legato al territorio che lo ha prodotto. Questo patrimonio, nel suo complesso, costituisce un elemento portante della società civile. Con la lettera a) del primo comma dell'art. 148 entra nel nostro ordinamento una definizione completa di "beni culturali", dopo che l'espressione era invalsa nell'uso corrente ed era stata utilizzata (senza però alcuna definizione connessa) nella normativa a partire dagli atti (l. 5/75 e d.p.r. 805/75) istitutivi del ministero per i Beni culturali ed ambientali. La medesima espressione è stata usata dagli anni cinquanta in numerosi atti internazionali sull'argomento e, più di recente, in direttive e regolamenti della Comunità europea. È noto che la particolare vitalità della dottrina giuridica sui beni culturali aveva mostrato i limiti della impostazione della l. 1089/39, incentrata sulle "cose d'arte", che, da un lato, esprime una visione estetizzante idonea solo per una parte dei beni in questione; dall'altro rimane ancorata al bene materiale che supporta fisicamente il valore culturale del bene, e mal si adatta alle influenti interpretazioni che ritengono le attività culturali parte della generale categoria dei beni culturali. Malgrado ciò, erano finora rimasti senza successo tutti i tentativi di riforma della parte della legge del 1939 relativa alle definizioni ed ai principi generali, anche se particolarmente ben argomentati almeno a partire dalle conclusioni della commissione Franceschini del 1966. Anche in occasione della recente legge di riforma "*Disposizioni sui beni culturali*", dell' 8 ottobre 1997 n.352 il problema non era stato risolto. Pur non esistendo, dunque, situazioni di particolare delicatezza, riportando le varie problematiche alla legge generale del 1939, il legislatore ha colto l'occasione offerta dalla l. 59/97 per introdurre una definizione generale ed attuale di bene culturale. In principio ciò consente, su di un piano generale, di riportare simmetria tra i risultati della dottrina giuridica dei beni culturali e lo sviluppo della legislazione; sul piano più

¹¹⁷ Per una rappresentazione delle potenzialità di questa distinzione, cfr. P. Carpentieri, *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in G.F. Cartei, *Convenzione europea*, cit., pp 135 ss.

particolare disciplinato dal decreto 112/98, di meglio definire i diversi ruoli dei soggetti istituzionali coinvolti. La definizione data dal citato art. 148, comma 1, lett. a) sono 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". è estremamente ampia ed unisce nella stessa formulazione le principali categorie finora individuate di beni culturali con il riferimento agli altri beni che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà, categoria residuale e per definizione aperta. Si risente l'influenza della prima dichiarazione della proposta della commissione Franceschini, tuttora assai attuale. Ma con due differenze di non piccolo peso: la prima, rappresentata dalla eliminazione dell'aggettivo "materiale" dalla espressione "testimonianza avente valore materiale di civiltà"; la seconda dall'ultimo inciso del nuovo testo che parla dei beni "così individuati dalla legge". L'aver eliminato il riferimento alla "materialità" della testimonianza avente valore di civiltà dovrebbe dimostrare la piena rapportabilità delle attività culturali al genus beni culturali. La conclusione è però messa in crisi dallo specifico riferimento contenuto alla lettera f) dello stesso art. 148 alle attività culturali, quali "quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte". In tal modo si assume una distinzione tra beni e attività culturali, invero inaspettata dopo le discussioni degli ultimi due decenni; e si dà una ben strana definizione di attività culturale, non come beni in sé, ma come attività di strumento e supporto. La conferma che il legislatore ha assunto un approccio duale è data dallo stesso titolo del Capo V "beni e attività culturali", e dalla distinzione tra la "valorizzazione" dei beni culturali oggetto della definizione della lettera e) dello stesso articolo e la "promozione" di "ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali" come definita alla successiva lettera g). Dall'esame generale dell'art. 148 e del complessivo Capo V risulta così una distinzione tra beni e attività culturali; se allora rimane da spiegare l'eliminazione dell'aggettivo "materiale" che era stato usato dalla commissione Franceschini, si può pensare che il legislatore si sia riferito a possibili beni culturali non materiali, ma in ogni caso distinti dalle attività culturali. L'art. 148 del d.lg. 112/1998 dipana dal nucleo fondamentale la tutela, le tre funzioni di *conservazione, riconoscimento e protezione* dei beni culturali prevede inoltre tre definizioni di attività pubbliche relative ai beni culturali: la tutela, di cui alla lett. c); la gestione, di cui alla lettera d); la valorizzazione, di cui alla lett. e). La motivazione principale di tale distinzione sta nell'esigenza di assicurare allo Stato una ingente massa di funzioni e compiti, collegati appunto alle attività così definite, ed in particolare alla tutela. Emerge in effetti il prevalere di una prospettiva centralistica per la quale tutte le attività di tutela sono riservate allo Stato, e molte altre funzioni sono egualmente assicurate allo Stato nei settori della gestione e della valorizzazione dei beni culturali. Attraverso l'art. 9 della Costituzione, il valore estetico-culturale entra a pieno titolo tra quelli primari del nostro ordinamento (sentenza n. 359/85), giustificando l'esercizio di poteri statali che incidono direttamente, ma con differente intensità, sulla sfera privata. Il primo articolo del

Testo Unico definisce l'oggetto della disciplina ed i valori costituzionali di riferimento. Sotto il primo profilo, viene precisato che la disciplina ha come oggetto la tutela dei beni culturali. Se però andiamo a leggere l'art. 148 del d.lg. 31 marzo 1998, n.112 vediamo come quest'ultimo ha avuto cura di definire le funzioni ed i compiti dei poteri pubblici in materia di beni culturali, distinguendo la "tutela", la "gestione", la "valorizzazione", la "promozione". Il Testo Unico si occupa di "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali" (così il citato art. 148, lett. c). La distinzione fra funzione di tutela e funzione di valorizzazione dei beni culturali, messa in circolo dalle conclusioni della "Commissione Franceschini" (istituita con la legge 26 aprile 1964, n. 310) ha avuto il grande merito di richiamare l'attenzione sul fatto che il bene culturale, come richiede la norma dell'art. 9 Cost., impone alla Repubblica ossia a tutte le istituzioni pubbliche una politica volta alla conservazione del bene ma anche alla sua messa a disposizione della collettività a fini di crescita personale e sociale. La "Commissione Franceschini" proponeva una definizione unitaria, per cui il bene culturale era definito quale "testimonianza materiale avente valore di civiltà". La terminologia nuova doveva riflettere un modo nuovo di concepire la politica di tutela dei beni culturali. Infatti, la legge del 1939 muoveva da una concezione dell'intervento pubblico in materia basata essenzialmente sulla finalità di mera conservazione fisica delle cose di interesse storico o artistico, e perciò la disciplina faceva perno sull'assoggettamento del bene ad un rigoroso regime vincolistico. Il mutamento terminologico avrebbe dovuto comportare un cambiamento di prospettiva, per cui il regime giuridico si sarebbe imperniato sul valore culturale che non è rappresentato dall'oggetto materiale nella sua estrinsecazione fisica, bensì dalla funzione sociale del bene, visto come fattore di sviluppo intellettuale della collettività e come elemento storico attorno a cui si definisce l'identità delle collettività locali. Sulla nuova concezione dei beni culturali si è potuta facilmente innervare una nuova visione dell'intervento pubblico in materia, consistente nel passaggio da un'attività di tutela statica del bene ad un intervento diretto a garantire alla collettività una fruizione ampia ed effettiva del valore culturale custodito nel bene. Ciò comporta che l'intervento pubblico sui beni culturali non dovrebbe esaurirsi nell'attività di tutela, ma dovrebbe attribuire sempre più rilievo alle attività dirette a favorire la fruizione collettiva dei beni culturali, e cioè le attività di valorizzazione e di gestione. Il quadro delle competenze legislative in materia di paesaggio e beni ambientali si è complicato con l'entrata in vigore del nuovo Titolo V parte II della Carta costituzionale. Infatti l'art. 117, comma 2, lett. s) della Cost., demandava allo Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"; mentre il terzo comma del medesimo art. 117 menziona tra le materie di potestà legislativa ripartita la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali". La questione che immediatamente è proprio quella relativa alla potestà legislativa in materia di *tutela* del paesaggio e dei beni ambientali. Appaiono, allora, due le possibili opzioni interpretative: a) che tale materia in quanto non nominata appartenga alla legislazione regionale residuale, quindi "esclusiva" delle regioni; b) che la stessa debba essere

inclusa nella più ampia materia "tutela dell'ambiente" di competenza esclusiva dello Stato; considerando la tutela del paesaggio una delle componenti della più ampia nozione di ambiente: basti pensare che le prime "storiche" sentenze della Corte Costituzionale sull'ambiente come "materia nuova" (n. 59 del 1985 e n. 151, 152, 153 del 1986) furono pronunciate proprio con riferimento ad interventi normativi dello Stato a tutela dei beni paesaggistici (si tratta come noto della legge Galasso 431/1985). Argomento contrario alla riconduzione della tutela del paesaggio nella materia "tutela dell'ambiente", potrebbe peraltro rinvenirsi nel fatto che il medesimo art. 117, lett. s) affianca alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema quella dei beni culturali, mostrando evidentemente di considerare quest'ultima una materia non riconducibile all'ambiente, in ciò distaccandosi dalla classica nozione tripartita di Gianniniana memoria che vi includeva anche la legislazione sui beni culturali. Pertanto se si privilegia una lettura dei beni paesaggistici come facenti parte di una materia autonoma da quella genericamente ambientale, e coincidente in sostanza con l'ambito disciplinare di cui al tu 490/1999, allora si deve necessariamente ammettere che la sola potestà legislativa in materia di beni paesaggistici mantenuta in capo allo Stato è quella relativa alla fissazione dei principi fondamentali per la valorizzazione dei beni ambientali, con esclusione di qualsiasi competenza in punto di tutela, la quale rientrerebbe nell'appannaggio esclusivo delle regioni. Lasciando da parte il punto relativo alla esatta individuazione di una disciplina della "valorizzazione" distinta dalla tutela¹¹⁸ può sorgere il dubbio sulla sua fondatezza: basti pensare al fatto che lo Stato, in tal modo, avrebbe mantenuto poteri legislativi di principio in una materia come quella del governo del territorio, tradizionalmente di competenza regionale/locale, ma non in materia paesaggistica, che non si dimentichi in base all'art. 9 Cost. costituisce pur sempre uno dei valori fondanti della Nazione. I beni paesaggistici attengono certamente alla tutela dell'ambiente in uno dei molteplici significati che l'ordinamento conosce di questa locuzione e ciò soprattutto dopo che la legge Galasso e l'evoluzione socio-culturale del Paese hanno trasformato il vecchio concetto statico e contemplativo della singolarità naturale in un più ampio concetto di bene paesaggistico, potenzialmente esteso all'intero territorio nazionale¹¹⁹. In effetti, si può dire che la tutela del paesaggio rappresenti la "tutela ambientale di base" (il "livello essenziale" di protezione, echeggiando un'importante disposizione del nuovo Titolo V) degli aspetti morfologici del territorio nazionale. Non può dirsi insomma che il paesaggio sia qualcosa di diverso dalla tutela dell'ambiente, tanto più quando si impiega (come nel caso di specie) una nozione di

¹¹⁸ Il punto di partenza per tracciare i confini della nuova materia di legislazione regionale concorrente dovrebbe essere la definizione contenuta nell'art. 148, comma 1, lett e) del d.lg 31 marzo 1998, n.112, secondo cui s'intende per valorizzazione "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione". Va ricordato anche l'art. 149 del tu 490/1999 (ex art. 1bis della l. 431/1985) secondo cui il piano territoriale paesistico dispone una "specifica normativa d'uso e valorizzazione ambientale", in questo caso presupponendo, però, una maggiore compenetrazione tra misure di salvaguardia, uso e valorizzazione.

¹¹⁹ Secondo l'art. 148, comma 1, lett. b) del d.lg. 112/1998 sono beni ambientali "quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori culturali e ambientali".

ambiente che non coincide con quella di "ecosistema", anch'esso specificamente menzionato nella disposizione costituzionale in esame. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con il d. lg. 22 gennaio 2004, n.42 ha contribuito a soddisfare insieme le due esigenze di fondo con cui si confronta ogni politica per i beni culturali che voglia essere organica ed efficace: la duplice esigenza della tutela e della valorizzazione, secondo la terminologia oggi entrata anche nella nostra carta costituzionale. Si tratta di esigenze che appaiono di per sé distinte, se non contrapposte, e che peraltro non possono che essere soddisfatte in maniera complementare e interdipendente. Da un lato, vi è l'esigenza di assicurare la concreta conservazione dei beni nella loro valenza di beni "testimonianza materiale avente valore di civiltà", secondo la ben nota definizione risalente agli anni '60 e ripresa oggi in apertura anche dall'attuale Codice. Come tali i beni appaiono come portatori di valori che trascendono ogni specifico riferimento a dimensioni locali e territoriali e rivestono una portata di ordine non solo nazionale, ma sopranazionale, se non universale, da preservare e trasmettere quindi nel tempo mediante una politica di protezione e di conservazione dei beni stessi. Dall'altro, vi è l'esigenza di assicurare la messa a disposizione dei beni culturali come risorsa e strumento di nuovo sviluppo civile, culturale e sociale, nonché anche, come oggi si insiste, quali veicolo e strumento di sviluppo economico: e ciò non solo per la collettività nazionale, ma anche e in particolare per le diverse collettività e realtà territoriali nel cui contesto i beni sono calati. Come tali, i beni sono visti come entità il cui godimento e la cui utilizzazione corrispondono a una risorsa cui attingere e a un servizio da rendere a favore delle singole collettività territoriali e alla loro crescita complessiva. Si tratta della duplice valenza dei beni, come valore da preservare e come risorsa e servizio da rendere, che è d'altronde già presente nella norma fondamentale dell'art. 9 Cost. ed è stata confermata dall'emergere della stessa nozione di beni culturali nell'ordinamento rispetto ad altre precedenti meno comprensive, oltre che condivisa sempre più diffusamente dalla coscienza sociale. Sotto questo duplice profilo tutela e valorizzazione paiono quindi mettere in rilievo prospettive e valenze distinte e potenzialmente contrapposte: la tutela richiede di per sé una disciplina unitaria fondata anzi su regole e protocolli concordati nelle sedi disciplinari e scientifiche non solo nazionali, ma anche sopranazionali e chiede anche di essere governata ed amministrata avvalendosi di strutture e corpi tecnico-professionali che operino al di fuori di indirizzi e condizionamenti politici contingenti. La valorizzazione che guarda al bene come risorsa e come servizio è una azione da svolgere prevalentemente in sede regionale e locale a cura delle corrispondenti istituzioni di governo, pur sempre con l'apporto delle necessarie strutture tecnico-professionali, nell'ambito di indirizzi e scelte di sviluppo sociale ed economico. In realtà, come è convincimento sempre più largamente condiviso, tutela e valorizzazione sono profili tra loro necessariamente complementari e interdipendenti di una politica che voglia essere organica ed efficace. Se si considera la tutela nella sua portata più ampia (e oggi soprattutto sottolineata), essa corrisponde ad un'azione di protezione che non solo si esplica mediante una regolazione di carattere

giuridico-amministrativo sull'uso e la circolazione dei beni (quale da noi hanno saputo impostare le fondamentali leggi del 1939), ma comprende anche un'attività positiva di intervento volta a individuare concretamente i beni, a prevenirne il deterioramento, a mantenerli e a ripristinarli in buono stato, che nel suo insieme si riassume in una politica di "conservazione programmata" (come si è detto significativamente) necessariamente calata o contestualizzata nel territorio. A sua volta l'azione di valorizzazione non può prescindere dalla difesa e dalla protezione dei valori di cui i beni sono testimonianza e dal concorrere quindi alla conservazione dei beni per assicurare condizioni e opportunità idonee al loro utilizzo nell'ambito di un'azione altrettanto programmata attenta al contesto e allo sviluppo locale e territoriale. I due profili di azione si integrano quindi funzionalmente e concorrono a formare perciò un compito unitario, che richiede di essere tradotto in una politica attiva di "messa in valore" dei beni, vale a dire in una politica di valorizzazione nel suo significato più pieno, che solo come tale può essere organica ed efficace. Nel corso delle vicende italiane degli ultimi decenni, i due profili della tutela e della valorizzazione sono stati in certo modo contrapposti, fin al punto di giungere oggi ad essere fatti oggetto per costituzione di distinte competenze legislative dello Stato e delle regioni. Le vicende di questa contrapposizione si inseriscono d'altronde nel più generale processo di trasformazione del nostro ordinamento da Stato unitario a Stato regionale ed ora in prospettiva a carattere federale. La valorizzazione nel Codice Urbani appare indirizzata non solo a "promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare la migliore utilizzazione e fruizione pubblica", ma anche "a promuovere e a sostenere gli interventi di conservazione del patrimonio stesso" (art. 6). Nell'era della globalizzazione le problematiche relative alla salvaguardia ed allo sviluppo dei territori sono estremamente attuali: tutelare e valorizzare il paesaggio costituiscono necessità non soltanto di tipo economico e sociale ma anche culturale ed ambientale. Per quanto concerne, in particolare, il riconoscimento a livello giuridico del valore paesaggistico del territorio si può svolgere una duplice considerazione. Da un lato, si è verificato un cambiamento culturale e di mentalità teso a superare una visione "estetizzante" del paesaggio (o meramente naturalistica in funzione della calamità naturale da scongiurare), in favore di una concezione che estende la valenza paesistica al territorio nella sua totalità. Il paesaggio è un bene culturale¹²⁰ anche per i valori di memoria, di identità collettiva e di riconoscibilità che esprime¹²¹, rappresentando quella "forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle

¹²⁰ Si veda anche A. Emiliani, *L'immagine del lavoro*, in *L'innovazione conservativa*, Cento, 1990, fra le personalità che ha maggiormente contribuito ad estendere la definizione di beni culturali anche al patrimonio esistente nei territori rurali.

¹²¹ V. G. De Marchi, in AA.VV., *Laboratorio di urbanistica - Studi per la legge regionale*, a cura dell'Assessorato al Territorio Programmazione e Ambiente della regione Emilia Romagna, Bologna, 2000, p. 285, in cui si sottolinea anche che la considerazione del territorio rurale quale risorsa finita da tutelare e da sottoporre a disciplina ed a pianificazione è un fatto di recente acquisizione. Nell'Emilia Romagna, ad esempio, è soltanto con la legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 che le aree rurali non sono più considerate "zone bianche disponibili" ma vengono sottoposte a pianificazione (attraverso lo strumento del Comprensorio) e classificate in base alle caratteristiche morfologiche del territorio.

sue attività, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale"¹²². Attraverso fattori quali l'interpretazione evolutiva dell'art. 9 della Costituzione e l'influenza degli orientamenti comunitari, si accoglie oggi, anche a livello europeo, una nozione ampia e complessa di paesaggio, di cui la Convenzione europea del paesaggio ed il nuovo Codice dei beni culturali costituiscono esempi molto significativi. Non si può non ricordare, infatti, come, in base ad un indirizzo risalente, l'art. 9 della Cost. (tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della nazione) ha sancito la "sublimazione"¹²³ della precedente normativa in materia (legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali) che ha introdotto una tutela di tipo vincolistico per singole categorie di beni suddivisi in due elenchi singoli ed unità in cui risulta predominante il valore estetico-percettivo delle aree da salvaguardare¹²⁴. Ne deriva dunque una concezione statica (imposizione dei vincoli) e conservativa, ispirata ad una logica di separatezza (sistema della catalogazione). Nonostante l'intervento nei decenni successivi alla Costituzione di altre importanti normative¹²⁵, è con la legge 8 agosto 1985, n. 431, meglio nota come legge Galasso che avviene il superamento di una visione estetico-paesaggistica, poiché le categorie di beni sottoposti a vincolo vengono tutelate in quanto parti omogenee che caratterizzano un dato territorio, dotate di intrinseco valore naturalistico e potenzialmente esposte a pericolo di alterazione. Il paesaggio, dunque, è meritevole di tutela in quanto tale, indipendentemente dalla percezione o meno della sua "eccezionalità" in termini visualistici¹²⁶. Tale legge, pur ampliando le categorie di beni sottoposti a tutela e presentando contenuti innovativi, conserva tuttavia un'impostazione tradizionale. La giurisprudenza ha avuto un ruolo fondamentale nell'interpretare l'art 9 della Costituzione in chiave

¹²² Sono parole di E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, 1982, 29, in cui si evidenzia il nesso inscindibile tra forme culturali e rapporti di produzione nella realtà economica e sociale delle campagne italiane (ad es.: la riduzione del sistema agrario tradizionale a campi ed erba e di quello del "maggese nudo" è il risultato dei movimenti di messa a coltura delle terre incolte da parte delle masse contadine nelle lotte contro la proprietà latifondista; la crisi della tipica "piantata" padana si accompagna alla modernizzazione delle aziende agrarie, etc..).

¹²³ Per un interessante ricostruzione alla luce del nuovo quadro normativo si veda il contributo di S. Antoniazzi, *Paesaggio e pianificazione paesaggistica nella disciplina del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: profili di dibattito*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1-2/2005, 184 ss.

¹²⁴ Tale norma in realtà, era piuttosto innovativa per l'epoca poiché ha introdotto il piano territoriale paesistico. Analogamente alla legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose di interesse storico ed artistico) inoltre, la legge imponeva per i beni vincolati il nulla osta da parte delle Soprintendenze per eventuali trasformazioni.

¹²⁵ In particolare la legge 29 gennaio 1975, n. 5 istitutiva del ministero per i Beni Culturali ed Ambientali in cui si prevede, all'art. 2 che il ministero, d'intesa con le regioni, promuova le iniziative necessarie per la protezione del patrimonio storico ed artistico ed ambientale ed il decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 1977, n. 616 che, all'art. 82, delega alle regioni le funzioni che le citate leggi 1089/1939 e 1497/1939 avevano attribuito agli organi centrali e periferici in materia di protezione delle bellezze naturali.

¹²⁶ Si prevede inoltre l'efficacia immediata del vincolo paesaggistico ed ambientale; il potere delegato delle regioni in merito all'autorizzazione per qualsiasi modifica da apportare ad un'area soggetta a vincolo ed un potere di annullamento del ministero per i Beni Culturali ed Ambientali su tali autorizzazioni.

dinamica del paesaggio che si configura quale "forma del territorio" bisognosa di protezione integrata e complessiva anche in considerazione dei valori naturali che esprime "insieme con quelli consolidati delle testimonianze di civiltà"¹²⁷; con tale ultima espressione, che ricalca la definizione della Commissione Franceschini del 1967 di patrimonio culturale quale appunto "testimonianza materiale avente valore di civiltà" si può constatare, inoltre, la piena assimilazione della nozione di bene paesaggistico quale bene culturale¹²⁸. Per quanto concerne le politiche comunitarie, il riferimento va ai recenti orientamenti espressi in materia di tutela del paesaggio attraverso la Convenzione europea del 2000 ed il successivo accordo Stato regioni del 2001. La Convenzione europea siglata a Firenze il 20 ottobre 2000 nasce come documento che unifica le politiche in tema di paesaggio per tutti gli Stati membri della Ue fornendo i capisaldi orientativi per le finalità di promozione, salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi europei (Cap. I " Disposizioni generali", art. 3)¹²⁹. Un concetto fondamentale da sottolineare è la nozione lata di paesaggio accolta dalla Convenzione (Cap. I, art. 2): tutto il territorio è paesaggio e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani (comprese le acque); non soltanto, precisa il documento, i paesaggi "eccezionali" ma anche quelli della vita quotidiana e persino quelli degradati. Da tale impostazione derivano almeno due considerazioni: da un lato, si supera una nozione di tutela del paesaggio in termini di mera visualità (ovvero proporzionale e limitata al suo valore estetico percettivo); dall'altro, si considera il paesaggio come un sistema interconnesso ed inscindibile di fattori naturali ed umani, pertanto, non è possibile tutelare gli uni in una logica di separatezza dagli altri; in tale prospettiva, tutela e valorizzazione costituiscono un *unicum* inscindibile¹³⁰. E' interessante notare come, a distanza di pochi anni, le norme più significative della Convenzione siano state riprese dal Codice Urbani. Si consideri, ad esempio, l'art. 131 che accoglie una nozione di paesaggio

¹²⁷ In particolare della Corte costituzionale; *ex multis*: sent. 1 aprile 1985, n. 94 in cui si afferma il valore paesaggistico quale valore primario dell'ordinamento, in suscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro ed, in particolare, agli interessi economico individuale ex art. 41 e 42 della Cost.; sent. 3 marzo 1986, n. 39 nella quale la Corte prospetta una nozione lata di paesaggio consistente in "ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio"; sent. 28 maggio 1987, n. 210 dove la Corte afferma che la tutela del paesaggio e la tutela della salute sono valori primari, in relazione alla salvaguardia dell'ambiente quale diritto fondamentale della persona, reperibili nel sito www.cortecostituzionale.it

¹²⁸ Per una ampia rassegna giurisprudenziale sulla tutela del paesaggio con particolare riferimento alla ripartizione delle competenze fra stato e regioni si v. G. Ciaglia, *Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2003, 151 ss.

¹²⁹ La Convenzione, composta di quattro capitoli, non incide sulla ripartizione delle competenze di ciascun ordinamento, poiché viene applicata da ogni Stato membro in conformità ai propri principi costituzionali - *in primis* quello di sussidiarietà - ed all'organizzazione amministrativa interna.

¹³⁰ Tale concezione, peraltro, non costituisce una novità in termini assoluti poiché, anzi, le regioni hanno una tradizione urbanistica estesa a tutto il territorio attraverso strumenti di pianificazione che meglio si adattano al carattere dinamico per eccellenza del paesaggio (rurale, in particolare). Si vedano sul punto le interessanti riflessioni di J. L. Bermejo Latre, *La pianificazione del paesaggio*, in *Quaderni della Spisa*, Maggioli, 2002, 156 ss.

antropizzato, ossia caratterizzato dalle reciproche interrelazioni fra caratteri naturali e azioni prodotte dall'uomo, tutelato in quanto espressione di valori intesi come "manifestazioni identitarie percepibili". Inoltre, il Codice Urbani presenta evidenti analogie con l'accordo siglato il 19 aprile 2001 nell'ambito della Conferenza permanente stato - regioni e province autonome¹³¹ che tende a disciplinare gli orientamenti in materia paesistica della Convenzione europea del paesaggio citata, allo scopo di coordinare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia paesaggistica¹³²; ne sono derivati, in alcuni casi, appositi accordi a livello regionale¹³³. Come accennato, dunque, il Codice Urbani, in base al combinato disposto degli artt. 2, 131 e 134, offre una copertura generale al paesaggio tutelando i beni paesaggistici in quanto riconducibili, insieme a quelli culturali, al patrimonio culturale, in coerenza con l'art. 9 della Cost.¹³⁴ Viene indicato il piano paesaggistico quale strumento principale nella gestione e conservazione del territorio, tanto da poter individuare ulteriori beni paesaggistici rispetto a quanto previsto nel T.u. del 1999 in cui erano confluite le indicazioni sia della l. 1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali che della legge Galasso 431/1985 (si veda l'art. 134, unico comma, lett. c)¹³⁵. Peraltro, ciò pone qualche problema di

¹³¹ Accordo tra il ministro per i Beni e le Attività culturali e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio. Pertanto, le Pa che hanno competenza in materia di paesaggio provvedono, sino alla legge di ratifica della Convenzione europea, all'esercizio delle rispettive attribuzioni attenendosi ai principi della Convenzione stessa (art. 1, comma 1). Le premesse generali dell'accordo sono costituite: da un lato, dalla riconosciuta necessità di attivare processi di collaborazione costruttiva fra le Pa di ogni livello aventi competenza istituzionale in materia paesistica, dall'altro, dal considerare la riqualificazione e la valorizzazione del paesaggio un obiettivo prioritario di interesse nazionale.

¹³² Si consideri, ad esempio, l'art. 3 dell'accordo (ambiti di tutela e valorizzazione) dove si prevede che la pianificazione si svolga in funzione del livello di integrità e di rilevanza dei valori paesistici, attraverso l'individuazione dei differenti ambiti territoriali, da quelli di elevato pregio paesistico fino a quelli compromessi o degradati: norma quasi identica è contenuta nell'art. 143, comma 1 del Codice. L'art. 4 individua obiettivi di qualità paesistica con particolare attenzione, fra l'altro, alla salvaguardia delle aree agricole; analogamente, un elenco di obiettivi di qualità paesaggistica è contenuto nel comma 2 dell'art. 143 del Codice. Inoltre, un aspetto innovativo dell'accordo riguarda l'esplicitazione dei criteri di compatibilità per il rilascio delle autorizzazioni paesistiche, in gran parte ripresi nell'art. 146, comma 5 del Codice.

¹³³ Ad esempio, l'Emilia Romagna, anche in relazione alle modifiche del Titolo V della Costituzione ed in attuazione dell'art. 46 della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 ha sottoscritto apposita convenzione con il ministero dei Beni culturali e le Associazioni delle autonomie locali per fissare le forme di collaborazione istituzionale in materia di paesaggio (Accordo di Roma 9 ottobre 2003).

¹³⁴ Si v. G. Scullo, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: principi dispositivi ed elementi di novità*, in *Urb. App.*, 2004, 765. L'Autore ricorda come la dizione "beni paesaggistici" contenuta nel Codice sia stata preferita a quella di "beni paesaggistici ed ambientali" e "beni ambientali" presenti nell'art. 117, c. 3 della Cost. e nel T.u. 490/1999 (art. 138), ponendo peraltro qualche perplessità sulla coincidenza o meno della nozione di beni paesaggistici con quella di "paesaggio" di cui all'art. 131 del Codice.

¹³⁵ S. Antoniazzi, *Paesaggio e pianificazione paesaggistica nella disciplina del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42: profili di dibattito*, cit., p. 197, che osserva come il piano paesaggistico, in quanto strumento flessibile di indirizzo che ingloba la pianificazione, consente di adeguare le prescrizioni di piano alle trasformazioni del territorio, fatto salvo il necessario coordinamento fra i vincoli secondo la disciplina tradizionale e la successiva pianificazione secondo una revisione ed un adeguamento dei piani esistenti al momento di entrata in vigore del Codice.

compatibilità fra il tradizionale sistema dei vincoli precedenti al Codice e le procedure previste dal piano paesaggistico¹³⁶, poiché, da un lato, nulla si dice circa la sopravvivenza dei vincoli ex legge Galasso successivamente all'approvazione del piano paesaggistico; dall'altro, vengono previste due nuove ipotesi in cui il piano può escludere l'autorizzazione (art. 143, comma 5, lett. b e c). Fra le prospettive di tutela a livello nazionale merita di essere segnalata la proposta di legge di Italia Nostra¹³⁷. La proposta è suddivisa in due articoli di cui il primo riguarda modifiche da apportare al Codice nella parte terza (dedicata alla tutela ed alla valorizzazione dei beni paesaggistici) agli artt. 142 (inserimento della lettera n al comma 1, introduzione dei commi 5,6,7) e 143 (inserimento lettera d al comma 2) mentre il secondo si intitola "Principi fondamentali in materia di governo del territorio con riferimento al territorio non urbanizzato". L'art. 1 intende inserire dunque il paesaggio non urbanizzato fra le aree tutelate per legge, al pari dei parchi e delle riserve nazionali o delle aree di interesse archeologico, per fare degli esempi, facendolo coincidere con la porzione di territorio individuata dai comuni d'intesa con la competente soprintendenza¹³⁸. Da tale impostazione deriva la necessità di garantire strumenti di pianificazione coerenti a partire dal piano paesaggistico di cui all'art. 143 del Codice, che deve prevedere obiettivi e strumenti per la conservazione ed il restauro del paesaggio agrario e non urbanizzato. All'interno della stessa proposta sembrano, peraltro, registrarsi due tendenze diverse in merito alla realizzazione di nuovi insediamenti di tipo urbano o di ampliamenti di quelli già esistenti e di nuove infrastrutture: l'una più restrittiva (totale vincolo di inedificabilità) ed un'altra più permissiva (nonché più realistica ed interessante) che ammette tale possibilità, d'intesa con la competente soprintendenza ed in accordo agli strumenti pianificatori, solo qualora "non sussistano alternative di riutilizzo e di riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture o attrezzature esistenti". Tale proposta è interessante perché introduce il concetto del "limite come risorsa" riferito al mantenimento (laddove possibile) dell'esistente ma opportunamente rifunzionalizzato per le esigenze del caso concreto: ciò consentirebbe di riorganizzare la città e di salvaguardare il paesaggio¹³⁹. L'evoluzione culturale e normativa degli ultimi anni ha reso evidente

¹³⁶ Si segue ancora la ricostruzione di G. Sciuillo, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: principi dispositivi ed elementi di novità*, cit., 766.

¹³⁷ Proposta di legge sulla tutela del territorio non urbanizzato, elaborata nell'ambito del Progetto Paesaggio Agrario dall'Associazione Italia Nostra e presentata al convegno internazionale "Italia da salvare", Roma, 27 e 28 gennaio 2005, assieme alla relazione illustrativa di E. Salzano.

¹³⁸ Fino al momento dell'individuazione il comma precisa che il paesaggio non urbanizzato debba coincidere con il territorio di cui alla lettera E) dell'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 ovvero con delle omologhe zone comunque denominate nelle leggi regionali, individuate e perimetrate, negli strumenti di pianificazione vigenti.

¹³⁹ A. Cervellati, *L'arte di curare la città*, Il Mulino, Bologna, 2000, in cui si fa l'esempio della riconversione in Germania della zona industriale e carbonifera della Ruhr in area fruibile in modo differenziato (spazi per il tempo libero con musei industriali, parchi tematici, rinaturalizzazione, collocazione di attività a minore impatto inquinante, etc..).

la necessità di adottare nei confronti del paesaggio un approccio di tipo "integrato", attraverso la collaborazione e la concertazione fra le sedi istituzionali competenti (nonché con la massima partecipazione dei cittadini) al fine di elaborare una strategia condivisa di sviluppo complessivo del territorio rurale. Appare necessario cioè abbandonare una logica "puntiforme" di tutela episodica, limitata al singolo intervento di trasformazione del territorio preferendo l'"integrazione sistematica del paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale e urbanistiche e di tutte le altre politiche comunque capaci di incidere positivamente o negativamente, sulle condizioni paesaggistiche ambientali o sulla fruibilità del territorio"¹⁴⁰. Sembra significativo che anche nel Codice Urbani si affermi la necessità di una tutela differenziata attraverso l'appropriata valorizzazione delle risorse fisiche, storiche culturali ed umane delle varie realtà locali; al tempo stesso, c'è necessità appunto di un quadro condiviso tra centro e periferia (ruoli, interventi e strumenti) altrimenti vi è il rischio di bloccare lo sviluppo delle aree rurali, soprattutto nelle zone geografiche che più ne avrebbero bisogno¹⁴¹. Si consideri quale esempio emblematico la circostanza per cui il paesaggio non è stato espressamente menzionato nella riforma del Titolo V, parte II della Costituzione: ciò ha indotto ad interrogarsi su quale potestà legislativa afferisca alla sua tutela¹⁴². La crescente e marcata importanza che i beni paesaggistici hanno da tempo assunto, sottolineando in tal modo la propria autonomia (per certi aspetti in rapporto da *genus a species*) rispetto al complesso cui fa riferimento la qualifica di beni ambientali sono conseguenza dell'affermarsi di una concezione del paesaggio che muovendo dal dato originario della legge del 1922, ove la natura rileva in quanto bellezza e per questo usufruisce almeno in parte della protezione riservata all'arte, è ormai approdato a sponde assai più lontane. Il paesaggio è oggi considerato la "componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità" come recita la Convenzione europea del paesaggio. Se questo avviene in tutta Europa, in Italia il paesaggio ha ulteriori ragioni di essere avvicinato ai beni culturali e di confluire nella categoria più ampia che comprende entrambi, quella di patrimonio culturale. Il problema del coordinamento tra la pianificazione paesaggistica e gli altri strumenti di pianificazione è fatto oggetto dell'art 145 del Codice Urbani d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42. Nella

¹⁴⁰ Premesse contenute nell'Accordo citato tra il ministro per i Beni e le Attività culturali e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio.

¹⁴¹ Le cosiddette "grandi cerniere del sistema", soprattutto se si opta per un modello negoziale e decentrato, come afferma M. Cammelli sulla semplificazione amministrativa in materia urbanistica in AA.VV., *Laboratorio di urbanistica - Studi per la legge regionale*, cit., 287.

¹⁴² Si veda la ricostruzione operata da S. Antoniazzi, *Paesaggio e pianificazione paesaggistica nella disciplina del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: profili di dibattito*, cit., p. 181, in cui si evidenziano le varie ipotesi: si potrebbe considerare la tutela del paesaggio materia di potestà legislativa esclusiva nazionale, poiché rientrerebbe nel nuovo art. 117, comma 2, lett. F. (tutela dell'ambiente e dei beni culturali); oppure, all'opposto, quale potestà esclusiva regionale, proprio perché non espressamente contemplata in nessuna norma; infine, si può ricondurre la tutela del paesaggio nel "governo del territorio", fatta salva in ogni caso la competenza legislativa concorrente delle regioni ai sensi dell'art. 117, III comma (valorizzazione dei beni culturali).

materia della pianificazione del territorio la nozione di coordinamento che determinano gli indirizzi generali di assetto del territorio - art. 19 del d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 e orientano e coordinano l'attività urbanistica stabilendo le direttive da seguire nel territorio considerato art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150. Insomma come si dice nell'art. 132 del Codice Urbani tutte le amministrazioni pubbliche devono cooperare nell'attività di tutela, pianificazione, recupero, ecc. del paesaggio. Da un punto di vista dei rapporti tra i poteri pubblici territoriali (ma soprattutto Stato - regioni), questa impostazione si presta ad una lettura duale. Per un verso, infatti, attraverso l'urbanistica pare che le regioni rimettano tutti e due i piedi nel piatto; per altro verso, tuttavia, potrebbe anche dirsi il contrario e cioè che sia lo Stato a rimettere le mani sull'urbanistica attraverso il paesaggio, visto che la pianificazione paesaggistica (per quanto conferita alle regioni) deve assoggettarsi alle direttive del ministero mediante quella funzione di dettare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale già prevista nel d.lg. 31 marzo 1998, n. 112, ma finora abbastanza negletta. Ma occorre anche rilevare che vi sono altre parti del Codice (l'art. 145 è tra queste) in cui si profila con più decisione il consueto distacco pianificazione del paesaggio - pianificazione urbanistica e quindi il piano paesaggistico è visto più tradizionalmente come un piano di settore. Per ciò che concerne i parchi naturali, legge 15 dicembre 2004, n. 308 *Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*. L'art. 1, comma 9, lett. d), di questa legge prevede tra i principi e criteri per l'esercizio della delega che, nei territori compresi nei parchi nazionali e nei parchi naturali regionali, i vincoli disposti dalla pianificazione paesistica decadano con l'approvazione del piano del parco o delle misure di salvaguardia ovvero delle misure di salvaguardia disposte in attuazione di leggi regionali. Sembra, pertanto, che la parte dell'art. 145, comma 4, del Codice Urbani che dispone un obbligo di conformazione dei piani dei parchi ai piani paesaggistici sia destinato ad essere abrogato per incompatibilità dal decreto legislativo di riordino ambientale. Nell'art. 150 del precedente T.U. del 1999 d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490) dedicato espressamente al coordinamento della disciplina urbanistica vi era un richiamo esplicito all'art. 5 della l. 1150/1942, e dunque al piano territoriale di coordinamento, per indicare l'obbligo di conformazione gravante su piani regolatori ed altri strumenti urbanistici. In questo modo la discussa distinzione tra piano paesaggistico e piano urbanistico-territoriale con valenza paesaggistica veniva quasi a ricomporsi nella figura originaria del piano di direttive. Tuttavia la riconduzione del piano paesaggistico ad un piano territoriale di coordinamento poteva dare luogo a perplessità, stante il fatto che esso deve in primo luogo dettare una specifica normativa d'uso e valorizzazione dei beni. Tutti i piani di settore in materia ambientale sono in realtà piani c.d. misti, cioè in parte volti a conformare suoli in parte volti a coordinare l'attività conformativa di suoli posta in essere da altri soggetti. E' forse anche per questo che nel Codice Urbani il riferimento all'art. 5 della l. 1150/1942 è scomparso e si è utilizzata una formula abbastanza ambigua secondo cui le previsioni dei piani paesaggistici sono "cogenti" per gli

strumenti urbanistici di comuni, province e città metropolitane. Tale coerenza viene poi "definita" attraverso tre tipologie di effetti: immediata prevalenza su disposizioni difformi degli strumenti urbanistici; previsione di norme di salvaguardia; vincolatività per gli interventi settoriali. Il bene culturale paesaggio trova esplicazione nella Convenzione Europea del paesaggio che fonda il proprio dettato normativo su due principi basilari: a) il paesaggio deve essere giuridicamente riconosciuto e tutelato indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli. La tesi secondo la quale il paesaggio è tutelabile sotto il profilo legale soltanto quando assume un valore particolare (che esclude la tutela quando questo valore non è riscontrato) è superata dalla Convenzione. La conseguenza più importante di questo principio è che nel momento in cui uno Stato recepisce i principi della Convenzione dovrà riconoscere una rilevanza paesaggistica all'intero territorio posto sotto la sua sovranità. b) tenuto conto della imprescindibile dimensione soggettiva del paesaggio, le popolazioni devono essere attivamente e costantemente coinvolte nei processi decisionali pubblici relativi che lo riguardano. In funzione di esigenze democratiche, economiche e di efficacia amministrativa, il paesaggio, salvo nei casi in cui viene rilevato un interesse superiore, deve essere salvaguardato, gestito e/o assettato attraverso decisioni pubbliche prese vicino ai cittadini. Nel fare esplicitamente riferimento ai principi di *sussidiarietà* e di *autonomia*, la Convenzione indica chiaramente che le responsabilità pubbliche in materia di paesaggio devono quindi, di preferenza, essere decentrate a livello territoriale. Coerentemente a questi principi, l'art. 5 a della Convenzione impegna le Parti contraenti a "(...) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità". In materia di paesaggio, purtroppo, per lunghi anni l'approccio è stato molto riduttivo si è affermato che il paesaggio è giuridicamente tutelabile soltanto quando presenta un valore eccezionale altrimenti non è paesaggio; e se non è paesaggio, non può essere tutelato o valorizzato come tale. La Convenzione ribalta questa concezione *elitista* fondando i principi che contiene sull'idea che il paesaggio, quale bene della collettività, merita di essere tutelato e/o valorizzato in ogni caso e luogo, anche se degradato o sprovvisto di qualità particolari. Secondo questa impostazione, l'interesse paesaggistico non può mai essere escluso *a priori*. Sul piano pratico, questo ribaltamento concettuale ha avuto una conseguenza importante. Grazie alla Convenzione è stato infatti generalmente accettato (dagli Stati membri del Consiglio d'Europa che nel 2000 hanno adottato la Convenzione) che, dato che il paesaggio rappresenta un *bene* indipendentemente dal suo valore intrinseco, tutto il territorio è *paesaggio*; in questo senso, come messo in evidenza, nel momento in cui uno Stato decide di aderire alla Convenzione, è obbligato ad attribuire una rilevanza paesaggistica all'intera dimensione paesaggistica del suo territorio. L'articolo 2 della Convenzione stabilisce per questo che "(...) la convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e peri-urbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi

che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati". Conformemente a questa concezione, allo scopo di farsi carico dell'intera dimensione paesaggistica nazionale, le responsabilità pubbliche devono essere largamente condivise, e questo, sulla base di procedure democratiche, a partire dalle popolazioni direttamente interessate. La Convenzione promuove infatti la relazione sensibile che le popolazioni stabiliscono con il territorio, sottolineando fin dal suo preambolo che "Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione (...) desiderano soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione" ma anche che "Il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e il suo assetto¹⁴³ comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo". La centralità della componente soggettiva del paesaggio è affermata anche dalle disposizioni della Convenzione relative ai processi di sensibilizzazione delle popolazioni ed alla loro partecipazione alle decisioni pubbliche che riguardano il paesaggio (dei commenti specifici su questo punto sono forniti nel terzo capitolo) ed è suggellata dall'articolo 1, dedicato alle definizioni, dove è stabilito che "Il paesaggio designa una parte¹⁴⁴ di territorio così come è percepita dalle popolazioni (...)". Tenuto conto di queste disposizioni, è forse possibile riferirsi oggi allo sviluppo di processi di democratizzazione del paesaggio e all'emergenza di un vero e proprio diritto al paesaggio. La questione della *definizione* del concetto di paesaggio merita una precisazione. Si sente spesso parlare "*paesaggio culturale*"; questa definizione non è compatibile con il concetto di paesaggio espresso dalla Convenzione; e questo non perché sia sbagliato parlare di "*paesaggio culturale*" il paesaggio, infatti, come esperienza umana è sempre un fatto culturale ma perché l'aggettivo "*culturale*" si presta ad interpretazioni fuorvianti. Se non correttamente interpretato, questo aggettivo rischia infatti di far attribuire un valore specifico aggiuntivo al sostantivo "*paesaggio*", e questo indipendentemente dal dato reale; siffatta interpretazione potrebbe spingere a ritenere che se il paesaggio non è *culturale*, non è *paesaggio*. Nell'articolo della Convenzione relativo alle definizioni, l'aggettivo "*culturale*" è stato quindi volutamente evitato. A livello mondiale, il Comitato del patrimonio mondiale culturale e naturale dell'Unesco, nel 1992, nel riferirsi al paesaggio, ha scelto l'espressione "*paesaggio culturale*". La concezione di paesaggio

¹⁴³ Il termine "pianificazione", adottato nella traduzione predisposta dal ministero per i Beni e le Attività culturali per tradurre il termine *aménagement* (in francese) e *planning* (in inglese) del testo ufficiale della Convenzione, è stato volontariamente sostituito con il termine "assetto". Tenuto conto dei documenti preparatori del testo della Convenzione, si ritiene infatti che questa parola meglio si attagli alla definizione contenuta in proposito all'articolo 1 (cfr. nota 17). Un' alternativa ufficiale ai termini sopraccitati è reperibile nel testo di *Accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001* relativo all'attuazione della Convenzione in Italia, che utilizza il termine sistemazione. (Cfr. Parte II, capitolo 2, paragrafi 53-58 del presente testo). Altre soluzioni terminologiche, come per esempio "progettazione" o "trasformazione programmata" sono anche proponibili in vista di una decisione finale.

¹⁴⁴ E' sorprendente rilevare che nella traduzione italiana della Convenzione predisposta dal ministero dei Beni e delle Attività culturali, al termine "parte" è stato arbitrariamente aggiunto il termine "determinata".

introdotta nella Convenzione dell'Unesco appare così *antitetica* rispetto a quella introdotta nella Convenzione del Consiglio d'Europa. A questo riguardo, la Relazione esplicativa della Convenzione europea - paragrafo 78 - riferendosi alla relazione della Convenzione con altri strumenti giuridici, spiega le ragioni di questa apparente contraddizione mettendo in luce che i due trattati hanno vocazioni ben distinte, al pari delle due Organizzazioni internazionali sotto i cui auspici sono stati elaborati. Uno è a vocazione regionale, l'altro mondiale. La Convenzione dell'Unesco non si riferisce infatti a tutti i paesaggi, ma solo a quelli che hanno un valore universale eccezionale. Il suo principale obiettivo è quindi quello di stabilire un elenco di beni che presentano un interesse *straordinario*. Gli obiettivi della Convenzione europea, come visto, sono diversi. Da questo punto di vista, non è scorretto affermare che i due trattati sono *complementari*. L'applicazione del nuovo concetto di paesaggio su cui si fonda la Convenzione alla realtà istituzionale ed amministrativa degli Stati impone modelli particolari di ripartizione delle competenze. L'articolo 4 della Convenzione afferma che "Ogni Parte applica la presente Convenzione (...) nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale (...)". Questo significa che nell'estendere il suo campo di applicazione all'intero territorio nazionale, la Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad una ripartizione delle competenze istituzionali, in materia di paesaggio, che avvicini il più possibile le decisioni pubbliche ai cittadini, rispettandone la loro volontà, così come espressa a livello locale. La Carta europea dell'autonomia locale¹⁴⁵, riferendosi alla *sussidiarietà*, stabilisce che "L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in maniera generale, incombere, di preferenza, alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze d'efficacia e d'economia"¹⁴⁶ e che "Per autonomia locale, si intende il diritto e la capacità effettiva per gli enti locali di regolare e gestire, nell'ambito della legge, sotto la propria responsabilità e a vantaggio delle proprie popolazioni, una parte importante degli affari pubblici"¹⁴⁷. Facendo riferimento ai principi di *sussidiarietà* e di *autonomia locale*, la Convenzione mira così a fare in modo che la sua applicazione avvenga tenendo conto delle esigenze legate alla diversità ed al valore che i paesaggi esprimono nelle varieguate realtà territoriali che ne sono il supporto oggettivo, e questo, nel rispetto dei principi costituzionali e dell'organizzazione amministrativa di ciascuno Stato. Allo scopo di determinare il livello istituzionale competente in seno a ciascun ordinamento è necessario riferirsi al livello di pubblico interesse riconosciuto al paesaggio concretamente considerato. In altre parole, prima di intervenire su un paesaggio in funzione dei valori che gli sono concretamente attribuiti, occorre stabilire qual è il suo grado di interesse collettivo; su questa base si

¹⁴⁵ Approvata dal Consiglio d'Europa, è in vigore in Italia dal 1988.

¹⁴⁶ Articolo 4.3 della Carta europea dell'autonomia locale.

¹⁴⁷ Articolo 3.1 della Carta europea dell'autonomia locale.

potrà decidere qual è l'autorità istituzionalmente competente per agire. Il confronto tra due paesaggi molto diversi tra di loro, per non dire agli antipodi, può aiutare a capire come questo principio possa essere concretamente applicato: nel caso di un'area di industrie abbandonate, data la probabile rilevanza esclusivamente locale della sua dimensione paesaggistica, l'autorità competente sarà il *comune* nel cui territorio si trova l'area in questione. Nel caso invece di un paesaggio composto essenzialmente da scavi archeologici, o monumenti naturali, rappresentativi di una cultura o di un'identità di rilevanza nazionale, europea, se non addirittura mondiale, le autorità competenti saranno probabilmente quelle dello Stato (eventualmente in cooperazione con le autorità delle organizzazioni internazionali interessate). Considerato il fatto che i paesaggi di rilevanza nazionale, europea o mondiale sono, in termini assoluti, abbastanza limitati, in pratica, nella stragrande maggioranza dei casi, saranno i poteri locali ad essere istituzionalmente chiamati ad occuparsi di paesaggio nel rispetto dei principi fissati, a livello europeo, dalla Convenzione e, a livello nazionale, dalle politiche, dalle leggi dello Stato e, se del caso, dalle politiche e dai piani adottati dai singoli enti regionali nel quadro della propria legislazione territoriale. L'apparente linearità di questo ragionamento non deve far dimenticare che, in realtà, in molti Stati europei le esigenze pubbliche legate alla soddisfazione degli interessi paesaggistici entrano in conflitto con altri interessi legati al territorio. Gli enti autonomi, infatti, dato il loro forte legame con il territorio, soprattutto a livello locale, sono particolarmente esposti alle pressioni degli amministratori, ma anche di entità economiche esterne e spesso non dispongono ancora di una sensibilità civica sufficiente per rigettare tali pressioni in nome dell'importanza sociale, politica ed economica di una risorsa delicata quale il paesaggio. Le conseguenze di questa insensibilità, almeno in Italia, sono sotto gli occhi di tutti. Malgrado queste innegabili difficoltà, che in Italia sono forse anche dovute ad alcune incertezze da parte del legislatore nazionale e della giurisprudenza nell'interpretare e dare concreta attuazione all'Articolo 9 della Costituzione questa situazione non dovrebbe spingere le autorità centrali dello Stato ad accentrare *permanentemente* le competenze istituzionali relative al paesaggio e, tanto meno, a farlo unicamente o soprattutto attraverso misure a carattere vincolistico. Le autorità centrali non dovrebbero infatti mai mettere in discussione la circostanza che gli enti locali e regionali, anche se sottomessi a forti pressioni territoriali, rimangono le autorità più vicine a coloro che vivono ed animano il paesaggio, e che conseguentemente, almeno in linea di principio, sono quelle che possono meglio rispondere alle aspettative dei cittadini in questo ambito. In questa prospettiva, pur riconoscendo che numerosi paesaggi italiani devono essere salvaguardati, gestiti e/o assettati sotto la diretta responsabilità delle autorità centrali dello Stato, sarebbe tuttavia irrealistico voler attribuire in maniera *permanente* la competenza in materia di paesaggio, esclusivamente o principalmente, a queste autorità. Ci sembra infatti che, come in molte altre zone del Continente europeo, un gran numero di paesaggi italiani rappresenti un valore soprattutto per le popolazioni locali che ci vivono e che li frequentano; questi paesaggi che la Convenzione denomina “*della vita*

quotidiana”, esprimono un interesse pubblico puramente locale. Se si accetta questa impostazione, nel riferirsi a questi paesaggi, l'intervento delle autorità dello Stato, siano queste centrali o periferiche, dovrebbe rivestire, di preferenza, un carattere di sostegno amministrativo o di controllo giurisdizionale. Coerentemente a questa visione, la Convenzione spinge le autorità dello Stato a responsabilizzare gli enti territoriali sul valore del paesaggio e, parallelamente, a sviluppare delle approfondite e sistematiche attività di sensibilizzazione delle popolazioni su questi stessi temi. Queste attività devono *provocare* una vera e propria domanda sociale di paesaggio di qualità di cui le autorità elette a livello locale e regionale dovranno necessariamente farsi direttamente carico. Questo processo può innescare un *circolo virtuoso* atto a determinare l'insorgenza di una vera e propria *coscienza paesaggistica* diffusa, fondamento culturale essenziale, secondo la Convenzione, di tutte le decisioni pubbliche relative al territorio. Sarebbe auspicabile di uscire il più presto possibile da situazioni, per così dire, di *emergenza paesaggistica permanente* che, seppure il più delle volte, in paesi come l'Italia, sono totalmente comprensibili e giustificabili, tendono a radicare la generica convinzione che la maggioranza degli enti autonomi, siano questi locali o regionali, per definizione, non siano per definizione all'altezza dei compiti di tutela o valorizzazione loro affidati in materia di paesaggio. Per questo, accettando l'impostazione concettuale della Convenzione, le autorità competenti dello Stato dovrebbero sforzarsi di far nascere e laddove già esista, di stimolare ed incoraggiare quella *coscienza paesaggistica* base e fondamento di qualsiasi azione territoriale pubblica che desideri mettere il paesaggio ai primi posti nella lista delle risorse nazionali sulle quali investire in vista del benessere e dello sviluppo generale del Paese. Per ciò che riguarda le disposizioni relative alla *Cooperazione europea*. Questa riguarda, da un lato, la cooperazione bilaterale, vale a dire quella che può verificarsi tra due Stati contraenti determinati e, dall'altro, la *cooperazione multilaterale o intergovernativa*, vale a dire quella che può prendere corpo tra più Stati contraenti, normalmente in seno alle organizzazioni internazionali. In seno al Consiglio d'Europa, questa cooperazione ha come obiettivo principale il controllo dell'applicazione della Convenzione (art. 10). La preoccupazione dell'articolo 7, dedicato alle *Politiche e programmi internazionali*, è quella di fare in modo che nel momento in cui agiscono nel quadro delle organizzazioni internazionali di cui fanno parte - per esempio, le Nazioni Unite, l'Unione Europea, o lo stesso Consiglio d'Europa - gli Stati contraenti, nelle loro decisioni collegiali relative al territorio, anche quando queste non si riferiscono al paesaggio, tengano conto della dimensione paesaggistica. L'articolo 8 riguarda le attività di *Assistenza reciproca e lo scambio di informazioni* tra Stati contraenti e questo soprattutto da un punto di vista tecnico, scientifico e nel campo della ricerca e della formazione. Attraverso l'articolo 9, gli Stati contraenti "si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione ed alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio". Questa norma è giustificata dal fatto che il paesaggio non conosce frontiere; da un punto di vista

amministrativo, le autorità pubbliche competenti, anche quando facenti parte di Stati diversi, dovrebbero cercare di collaborare in vista del miglioramento della qualità dei paesaggi interessati. L'articolo 11 della Convenzione propone l'istituzione del *Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa*. L'assegnazione di questo riconoscimento europeo mira a stimolare i soggetti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi interessati vengano salvaguardati, gestiti e/o progettati in modo sostenibile. Il premio può essere infatti assegnato agli enti locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato, Parte contraente della Convenzione, hanno attuato una politica o preso dei provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o all'assetto sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per altri enti territoriali europei. Tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative (Onlus) che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o all'assetto del paesaggio. Il **Codice Urbani** rappresenta lo strumento legislativo più significativo nell'ambito dell'evoluzione della normativa italiana a seguito della sottoscrizione della Convenzione. Elaborato nel corso degli ultimi anni sotto la responsabilità del ministro per i Beni e le Attività culturali ai sensi dell'art 10 della legge del 6 luglio 2002 n.137¹⁴⁸, il Codice è stato emanato dal Presidente della Repubblica italiana con decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42¹⁴⁹. Il Codice "sottopone a revisione i poteri pubblici previsti dalla disciplina previgente, derivante dalla sovrapposizione della legge Galasso alla legge 1497/1939 (disciplina recepita dal Testo Unico¹⁵⁰, attraverso il debole filtro del coordinamento formale e sostanziale imposto dalla delega)"¹⁵¹. "Dopo oltre sessanta anni dalle leggi del 1939 sui beni storici artistici e le bellezze naturali, con il Codice, per la prima volta è stata tentata una sistemazione aggiornata (e non solo compilativa come è invece avvenuto per il testo unico del 1999) del corpus normativo sui beni culturali"¹⁵². La portata innovativa del Codice ed il suo legame con principi della Convenzione¹⁵³ è fuori discussione. Da un punto di vista generale,

¹⁴⁸ Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacoli, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore.

¹⁴⁹ Decreto pubblicato sul supplemento ordinario n. 28/L alla Gazzetta Ufficiale del 24 febbraio 2004, n. 45.

¹⁵⁰ Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

¹⁵¹ Da P. Ungari, *Il Codice del paesaggio tra innovazione e continuità. Riflessi sul regime dei suoli*, in *Giustizia amministrativa, Rivista di diritto pubblico*, 07-2004.

¹⁵² Da Dossier speciale del *Sole 24 Ore (Norme e documenti)* interamente dedicato al *Codice dei beni culturali e del paesaggio* redatta da M. Torsello, Capo dell'Ufficio legislativo del ministero dei Beni e delle Attività culturali. Supplemento al n. 9 di *Edilizia e territorio* del *Sole 24 Ore*, 2004.

¹⁵³ Perché vi fosse un riferimento formale alla Convenzione, quest'ultima avrebbe dovuto essere già stata ratificata al momento dell'adozione del Codice. E' comunque interessante notare che l'articolo 133 del Codice stabilisce che "le attività di tutela e di valorizzazione del paesaggio si conformano agli obblighi e ai principi di cooperazione tra Stati derivanti dalle Convenzioni internazionali". Quest'idea è ripresa nelle *Note* dove, nel

questa innovazione e questo legame sono riflessi nello stesso titolo del Codice che si riferisce direttamente e specificamente al *paesaggio*, ma anche nella sua impostazione concettuale; anche se non proprio in maniera diretta e lineare, quest'ultima lascia infatti intendere, come vedremo, che le attività di tutela e valorizzazione del paesaggio devono riferirsi all'intero territorio nazionale. In questa stessa prospettiva interpretativa, e tenendo sempre a mente i principi essenziali della Convenzione, è positivo notare che il Codice Urbani:

a) all'articolo 131, dà una definizione univoca al concetto di paesaggio. Questa definizione costituisce un progresso importante giacché, oltre ad essere in sé, almeno in Italia, una grande novità, ha aperto la strada al riconoscimento formale del paesaggio come bene meritevole di tutela giuridica specifica in ogni parte del territorio nazionale;

b) all'articolo 135, relativo alla *Pianificazione paesaggistica delle regioni*, stabilisce che tale pianificazione deve riguardare *l'intero territorio regionale*, estendendo così implicitamente il suo campo di applicazione all'intero territorio nazionale;

c) all'articolo 132, riservato alla *Cooperazione tra amministrazioni pubbliche*, si riferisce alla formulazione di *politiche paesaggistiche generali* da parte del ministero competente e delle regioni e riserva un comma particolare alle attività di *formazione e di educazione*;

d) all'articolo 143, relativo ai *Piani paesaggistici delle regioni*, afferma l'importanza degli *obiettivi di qualità paesaggistica* in vista della tutela o valorizzazione dei paesaggi considerati;

e) all'articolo 144, relativo alla *Pubblicità e alla partecipazione*, dispone che nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici siano assicurate la *concertazione istituzionale* e la *partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi*;

f) all'articolo 145, relativo al *Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*, prevede che le previsioni dei piani paesaggistici siano cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province. La portata innovativa di queste disposizioni e la loro aderenza ai principi generali della Convenzione è adombrata da altre disposizioni del Codice in apparente contrasto con i principi della stessa Convenzione. I paragrafi seguenti cercano di far luce su questi contrasti. All'articolo 1 - *Principi*, il Codice stabilisce che, "In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale [...]". L'articolo 9 della Costituzione dispone che: "La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il

riferirsi alla legge delegazione che lo giustifica, il Codice precisa che nell'aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali ed ambientali è necessario conformarsi al puntuale rispetto degli accordi internazionali.

patrimonio storico e artistico della Nazione". Dal confronto tra queste due norme, si potrebbe desumere che il patrimonio culturale della Nazione è rappresentato dal paesaggio e dal patrimonio storico e artistico. Tuttavia, all'articolo 2, il Codice ci ricorda che "Il Patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici". L' art. 2, comma 3, del Codice "Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge".L'articolo 134 sancisce: "Sono beni paesaggistici:

a) gli immobili e le aree indicati all'articolo 136 (...);

b) le aree indicate all'articolo 142;

c) gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articolo 143 e 156".

L'articolo 136 (*Immobili ed aree di notevole interesse pubblico*) stabilisce: "Sono soggetti alle disposizioni di questo titolo per il loro notevole interesse pubblico:

a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

b) le ville, i giardini, i parchi, non tutelate dalle disposizioni delle Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro comune bellezza;

c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".L'articolo 142 individua una serie di aree tutelate per legge fino all'approvazione del piano paesaggistico da parte delle regioni. L'articolo 143, lettera h), si riferisce a "l'individuazione da parte delle regioni, di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle individuate agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione". Tenuto conto delle indicazioni fornite dall'articolo 134, in collegamento con gli articoli 136, 142 e 143, si potrebbe essere tentati di concludere che, malgrado i buoni propositi, in realtà il Codice non dia piena attuazione all'articolo 9 della Costituzione nel senso che, ai sensi del suo articolo 1, la Repubblica tutela e valorizza, oltre ai beni culturali, "solo" gli immobili e le aree (indicati agli articoli 136, 142 e 143, sulla base dell'articolo 134) considerati come *beni paesaggistici*, ma non il *paesaggio* in quanto tale. Si potrebbe pensare che gli immobili e le aree in questione, quali *beni paesaggistici*, costituiscono proprio il *paesaggio* a cui si riferisce la Costituzione, ma ciò potrebbe lasciar intendere che una

larga parte di territorio nazionale sarebbe esclusa dalla tutela/valorizzazione paesaggistica. Il Codice consente di superare questi limiti. In effetti, il fatto che, come visto, il Codice dia una definizione al termine di *paesaggio* fa pensare che, oltre ai *beni paesaggistici*, esista anche un *quid pluris*. Senza, per il momento, entrare nel merito di questa definizione, come visto, quest'orientamento interpretativo sembra trovare conferma all'articolo 135 (*Pianificazione paesaggistica*) che stabilisce che "Le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente tutelato e valorizzato. A tal fine sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici (...) concernenti l'intero territorio regionale [...]". Questa interpretazione pare anche confermata dall'articolo 143, comma 3 che, alla lettera a), stabilisce che *il piano paesaggistico obbliga ad una ricognizione dell'intero territorio*. Il Codice arriva a stabilire che sia i *beni paesaggistici* che il *paesaggio* devono essere tutelati e/o valorizzati. Per *beni paesaggistici*, il Codice sembra intendere la dimensione paesaggistica di aree ed immobili determinati; per *paesaggio*, la dimensione paesaggistica del territorio che non è compreso nelle categorie di beni individuate quali *beni paesaggistici*, ovvero la parte restante del territorio nazionale. Se si accetta questa interpretazione, può essere allora confermato che il Codice, come il suo titolo fa supporre, si riferisce *all'intera dimensione paesaggistica del territorio italiano* e che quindi sia conforme alla Costituzione ed in linea con la Convenzione. Inoltre considerando l'art.1 del Codice si deduce coerentemente alla Costituzione, che il patrimonio culturale è costituito dai *beni culturali* e dal *paesaggio*, precisando che quest'ultimo, quando di notevole e superiore interesse pubblico, forma dei *beni paesaggistici*, da tutelare in maniera specifica sotto la responsabilità specifica e diretta delle autorità centrali dello Stato. In linea con questa interpretazione, la parte terza del Codice, coerentemente con il titolo dello Codice stesso (chiamato appunto "dei beni culturali e del paesaggio"), ci permette di comprendere che i *beni paesaggistici* sono una categoria particolare del bene *paesaggio* e che la *Repubblica* tutela e valorizza questi beni, in linea di principio, al pari di tutto il paesaggio restante. L'impatto sociale e politico (ma anche giuridico) che la Convenzione ha avuto in Italia, come in molti altri paesi europei, già prima della sua formale ratifica da parte delle autorità competenti, nonché l'entusiasmo, pressoché unanime, con la quale è stata accolta dai governi e le loro amministrazioni, dalla società civile, e da gran parte degli enti territoriali europei, costituisce una conferma, qualora ve ne fosse il bisogno, del fatto che la Convenzione ha riempito, soprattutto in termini di principi e di obiettivi, non soltanto un *vacuum legis*, ma anche un vuoto culturale. L'attualità sembra indicare che cittadini europei sono alla ricerca di modelli di culturali capaci di mettere in valore le loro identità locali e, allo stesso tempo, qualificare il loro ambiente di vita quotidiana attraverso un progetto politico di portata continentale. Probabilmente, per questi cittadini, la Convenzione costituisce una proposta da condividere proprio perché non cerca di costruire l'Europa fondandosi soltanto su questioni istituzionali, giuridiche o finanziarie. La cultura può creare ricchezza nelle città e sul territorio se si sostengono *politiche integrate* e concertate fra Stato, autonomie locali,

istituzioni e imprese. Questa posizione ci spinge oltre la logica meramente mecenatistica e oltre il semplice binomio cultura-turismo, che pure resta importante per creare ricchezza. Ma quel binomio va inserito in una rete più larga. In un tessuto più ricco di investimenti culturali, anche le singole istituzioni acquistano maggiore dinamicità e l'intero territorio può crescere. Premesso, dunque, che la cultura è un bene in sé e produce comunque benefici, le politiche pubbliche di sostegno e promozione si devono concentrare sulla possibilità di mettere in moto i meccanismi utili a creare sviluppo a partire dalle risorse culturali. Il paesaggio annoda in un unico intreccio¹⁵⁴ numerose questioni: il rapporto fra politica, cultura e democraticità; conflitti fra interessi pubblici e loro gerarchie di valore, più o meno mobili; contiguità funzionali (paesaggio e ambiente, paesaggio e governo del territorio, con i relativi piani)¹⁵⁵ e separazioni soggettive (stato, regioni, province e città metropolitana, comuni); caratteri della funzione di governo e di amministrazione, con l'emersione di situazioni di conflitto di interessi riferibili non più ai titolari di funzioni pubbliche, ma alle istituzioni come tali. Superata la originaria concezione estetico-culturale, la definizione del paesaggio è divenuta un problema i cui protagonisti sono la politica, lo specialismo tecnico o culturale e la democraticità nella sua proiezione culturale, intesa come cultura diffusa, fatta di un sentire comune in ordine ad aspetti non contingenti¹⁵⁶. In altri termini, viene ad aggiungersi un'altra cultura, una cultura "inclusiva", fatta in qualche misura da tutti e non solo dagli specialisti. Le conseguenze sono numerose, dal punto di vista giuridico, in ordine all'oggetto stesso, all'assetto delle competenze, alle strutture organizzative e ai procedimenti. Quanto all'oggetto: se il paesaggio è segno della cultura diffusa delle comunità, ogni territorio ed ogni aspetto possono avere rilevanza; al tempo stesso, se tutto può meritare di essere rilevato dal punto di vista paesaggistico, poiché è difficile immaginare un tutto caratterizzato da una sola misura di omogeneità, avremo un'entità rilevante come genere, il paesaggio, e delle entità ulteriormente caratterizzate come specie, e dunque avremo anche strumenti di disciplina in parte diversi, perché da adeguare talora al genere e talora alle specie¹⁵⁷. Il Codice quale risultante fino al 2006 (in quanto il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156 recante "Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali", adottato in applicazione dell'art. 10, comma 4, della

¹⁵⁴ T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, pag. 77 e segg.

¹⁵⁵ Vedi S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e ambiente*, in G. Rossi (a cura) *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pag. 199 e segg.; L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; G. Sciullo, *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in AA. VV., *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, pag. 1 e segg. e vedi anche (fra altre) Corte cost. n. 359/1985, *Considerato in diritto*, §§ 4 e 6.

¹⁵⁶ Ovvero rivelatrici di "scelte di civiltà di più ampio respiro", Corte cost. n. 359/1985.

¹⁵⁷ C. Barbati, *Il paesaggio* cit., pag. 5. E' il percorso, del resto, imboccato da tempo con il sopravvenire, rispetto a beni tipizzati, del "paesaggio", vedi anche V. Mazzei, *La disciplina* cit., pag. 16. Vedi inoltre, in punto di caratteri e ruolo dei piani territoriali paesistici regionali, Corte cost. n. 378/2000.

legge 6 luglio 2002, n. 137, apporta alcune significative modifiche al Codice Urbani, anche in relazione alla disciplina dell'uso dei beni culturali¹⁵⁸. All'art. 131, infatti al primo comma il paesaggio viene definito come "parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni" e non più come "una *parte omogenea* di territorio") esprime un sistema chiaramente ispirato a tale schema, anche se non senza qualche incertezza e qualche passo indietro¹⁵⁹. Il paesaggio è determinato per effetto della combinazione degli elementi definitori posti nell'art. 131, comma 1, che indica l'entità da considerare, il territorio, tutto il territorio, e da quelli posti nel comma 2, che indica l'aspetto rilevante, concentrato su aspetti identitari: il paesaggio è il territorio secondo suddivisioni delineate in base alla presenza di "valori" consistenti in "manifestazioni identitarie percepibili"¹⁶⁰. La sua ambientazione alla luce della Convenzione europea del paesaggio, poi ratificata con la legge n. 14/2006, induce a interpretare quel "percepibili" come un rinvio alle popolazioni¹⁶¹. Molto incisivamente si è notato che la "parola

¹⁵⁸ Con l'espressione "uso dei beni culturali" si suole far riferimento ad una pluralità di modi di utilizzo dei beni culturali anche molto differenti tra di loro, ma accomunati da due esigenze ineliminabili: quella della compatibilità con le garanzie della tutela e quella di perseguire l'obiettivo della pubblica fruizione, tutela e pubblica fruizione che, come noto, costituiscono i tratti distintivi dello statuto dei beni culturali. L'uso si interseca infatti con i profili maggiormente caratterizzanti il regime giuridico dei beni culturali e la sua disciplina ne risulta il naturale completamento, contribuendo ad attestare le qualità del tutto peculiari dei beni culturali, in cui l'intrinseca attitudine a soddisfare un pubblico interesse condiziona la disponibilità materiale e l'utilizzabilità della cosa. In base alla "consistenza" dei soggetti fruitori, l'uso può essere "generale", quando coinvolge l'intera collettività, e "individuale", quando è a favore di un determinato soggetto; le due ipotesi di uso normalmente coesistono, quella di uso individuale può essere più intensa dell'altra e finire per comprimerla e finanche sopprimerla: in particolare, l'uso individuale può essere "speciale", quando è conforme alla destinazione primaria del bene e tale da non impedire la fruizione collettiva, "particolare", quando l'uso individuale è conforme alla destinazione primaria, ma limita la fruizione pubblica, "eccezionale", quando non sussiste neanche la conformità alla destinazione normale del bene (su questa classificazione v. T. Alibrandi - P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 427; P. Carpentieri, *Commento dell'art. 106*, in R. Tamiozzo (commento coordinato da), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 463). Le esigenze di tutela e valorizzazione dei beni culturali in rapporto all'uso sono state recepite dal legislatore e rese oggetto di una disciplina che progressivamente è stata estesa e dettagliata per far fronte a nuove istanze e realtà, come l'ampliamento del novero dei beni culturali, l'affermazione di modi di utilizzo ulteriori a quelli tradizionali per effetto, ad esempio, dello sviluppo tecnologico, la maggiore considerazione delle potenzialità economiche sottese ai beni culturali. Per una trattazione della disciplina attuale, come codificata dal d.lg. 42/2004, e per riferimenti alla normativa precedente, v., tra gli altri, A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2004, 443 ss.; S. Mele, *Valorizzazione, fruizione ed uso dei beni culturali*, in E. Follieri (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio I, I beni culturali*, Napoli, 2005, 271 ss.

¹⁵⁹ Frutto delle modifiche apportate con il d.lg. 157/2006, vedi M. Immordino, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, 1/2008.

¹⁶⁰ "La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili".

¹⁶¹ Convenzione, art. 1, lett. a: " 'Paesaggio' designa una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"; lett. c, " 'Obiettivo di qualità paesaggistica': designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita".

chiave" è la "percezione"¹⁶². Il paesaggio, infatti, quale che sia il suo tratto sotto altri profili, è certamente una forma e un momento della storia e della realtà: è una "parte omogenea del territorio i cui caratteri derivano da fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" (art. 131, comma 1) e perciò rinvia a processi e a sensibilità individuali e collettive avvolte in un groviglio inestricabile di bisogni (di interessi, dunque di "politica") e di cultura, anche di tipo diffuso. Di qui la previsione, all'interno di un paesaggio definito con "un'ampiezza forse persino eccessiva"¹⁶³, di un'apposita specie, il "bene paesaggistico" quale definito da apposite norme, cioè i beni paesaggistici della tradizione, assoggettati alla dichiarazione di notevole interesse pubblico, e i beni direttamente individuati con legge, nonché la previsione dello strumento, il piano paesaggistico, identificativo degli altri oggetti costituenti paesaggio e perciò tutelati, i "beni paesaggistici residuali", coincidenti con la forma paesaggistica della restante parte del territorio considerata e apprezzata sotto il profilo identitario. Il paesaggio come autonoma dimensione del territorio si coglie anche nelle norme sulla pianificazione¹⁶⁴ sia in termini di contenuti del piano che in termini di poteri concernenti la sua formazione¹⁶⁵. Si coglie altresì nel rapporto fra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale e urbanistica. Quanto alla formazione, il ministero individua le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione (art. 145, comma 1). Il piano è atto di competenza regionale (art. 135, comma 1). E' peraltro possibile la redazione in collaborazione con lo Stato (art. 135, comma 1), mediante appositi accordi. Se vi è l'accordo, ma non la successiva approvazione del piano, interviene il potere sostitutivo dello Stato (art. 143). In ogni caso, se non vi è elaborazione congiunta, il piano non può produrre effetti di alleggerimento del regime autorizzatorio¹⁶⁶. Dal punto di vista del rapporto con la pianificazione territoriale e urbanistica si rileva la primarietà delle misure paesaggistiche e del valore e dell'interesse pubblico paesistico su quello urbanistico territoriale. Ne è puntuale e testuale prova l'art. 145 del Codice, dove è stabilito che i piani paesaggistici "prevedono misure di coordinamento con gli strumenti della pianificazione territoriale e di settore" (comma 2) e in particolare che le "previsioni dei piani paesaggistici" "sono

¹⁶² Vedi S. Civitarese Matteucci, *Commento all'art. 131*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, pag. 522. Per ampi riferimenti vedi G.F. Cartei, (a cura), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007.

¹⁶³ Vedi S. Civitarese Matteucci, *Commento cit.*, pag. 525.

¹⁶⁴ Cioè sul "piano paesaggistico" che comprende sia i "i piani" - appunto definiti - "paesaggistici" sia i "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici" (art. 135, comma 1).

¹⁶⁵ Vedi G. Sciullo, *Territorio cit.*, pag. 5 e segg.

¹⁶⁶ Vedi art. 143, comma 5.

immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici" (comma 3). Per ciò che concerne la tutela paesaggistica, pur se configurata come valore o interesse pubblico su altri prevalente in quanto "creato" da una certa disciplina di settore (una tutela "parallela"), non si esaurisce però in quella disciplina, come è dimostrato dalla tradizionale ammissione della possibilità di misure di tutela della paesaggio e dell'ambiente sulla base delle norme, dei principi e dei poteri conferiti alle amministrazioni in sede di pianificazione territoriale e di pianificazione urbanistica¹⁶⁷. Questo dato sta a significare che il paesaggio, è fenomeno costituito da un genere ampio (non solo i beni paesaggistici), composto di specie diverse (i beni paesaggistici e una certa dimensione o aspetto dell'intero territorio), che contribuiscono a costruire un assetto in cui le separatezze dovrebbero tradursi e risolversi in graduazioni di un medesimo valore o interesse o obiettivo. Il riferimento al paesaggio come entità percepita mette in evidenza e conferma questa continuità¹⁶⁸. Il paesaggio è un bene la cui individuazione non è riservata esclusivamente al rapporto fra politica e tecnica; è una dimensione del territorio, sempre presente, seppure con diversità di valore; è entità non semplicemente conservativa, ma aperta, volta a coniugare le radici del presente con l'orizzonte intravisto e voluto per il futuro; è valore preminente sulla dimensione "urbanistica" di governo del territorio, si potrebbe dire che rappresenta un livello costitutivo, una sorta di "costituzione" del territorio, ma con esso interagente e dunque assumibile negli strumenti della pianificazione territoriale; nei processi procedurali e sostanziali per l'individuazione del paesaggio è fatto spazio direttamente alle comunità e alle istituzioni che le rappresentano. In una parola, si scopre il valore universale anche della dimensione locale¹⁶⁹ e si dà realmente senso e corpo all'art. 9 Cost. che appunto alla Repubblica (costituita da comuni, province e città metropolitane, regioni e stato) intesta la tutela del paesaggio. Si ribadisce che il valore paesaggio non è solo conservazione, o meglio, che l'oggetto di attenzione non può essere l'insieme dei singoli beni paesaggistici, ma deve essere l'intero territorio in una sua forma quale percepita in un certo momento e in funzione di recupero, di riqualificazione e di nuova realizzazione gli obiettivi di qualità paesaggistica. Ne derivano l'inadeguatezza di un modello giuridico costruito in relazione a singole per quanto estese evidenze, che non è in grado né di tutelare il paesaggio, che è cosa più ampia, né, alla fine, un insieme di singoli beni paesaggistici; un inevitabile rimescolamento delle separazioni, degli strumenti e delle gerarchie fra gli interessi, per manifestare linee necessariamente più elastiche; una visibile responsabilità della società e delle istituzioni: anche il valore

¹⁶⁷ Come ricorda G. Sciuolo, *Territorio* cit., pag. 4. e cfr. anche Corte cost. n. 378/2000 cit.

¹⁶⁸ Cosicché la "linea di distinzione" tra paesaggio e governo del territorio, "pure riconosciuta e tracciata, nel passato, dal giudice costituzionale ed anche dal giudice amministrativo, è ancor più sottile, spesso invisibile, ossia è una di quelle linee che evocano non già separazione né contrapposizione di ambiti, ma semmai, reciproca integrazione, a fronte di quello che ... rappresenta un 'inestricabile intreccio di interessi'", C. Barbati, *Il paesaggio* cit., pag. 4.

¹⁶⁹ Che pare confermato dagli studi raccolti in M. Cammelli (a cura), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007.

paesaggistico non è un'entità predeterminata che possa consentire più o meno automatiche e obbligate applicazioni, ma è un pezzo della realtà, che deve essere governata e che volta a volta mette alla prova la capacità di una comunità e delle sue istituzioni di manifestare ciò che realmente sono. Di qui l'attenzione per gli strumenti del piano, e non più solo per la tecnica dei vincoli su singole entità. Secondo la Corte, sent. n. 182/2006, il piano paesaggistico deve "essere unitario, globale e quindi regionale"; ad esso "deve sottostare la pianificazione urbanistica ai livelli inferiori". Il Codice, all'art. 135, è "tassativo": solo alla regione compete la formazione del piano¹⁷⁰; invece, la legge regionale fa "scorrere" il piano dal livello regionale ai livelli provinciale e comunale e tende - appunto al "superamento della separatezza" fra paesaggio e territorio; con ciò entra in conflitto con il sistema quale organizzato dal Codice che "costituisce un livello uniforme", per "l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile"¹⁷¹. Peraltro, quel certo modo di pensare il paesaggio di cui si è detto (il paesaggio come "percepito") è un dato dalla Corte stessa condiviso. E' detto giudice a confermare, con poche ma chiare parole, che: il paesaggio "indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo"; "è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale"; "l'oggetto tutelato non è il concetto astratto di 'bellezze naturali', ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico"; "la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle regioni"¹⁷². A questo punto, di conseguenza, si riapre un problema di fondo; non sono questioni dovute a regole di convivenza fra il genere (paesaggio) e le specie (del paesaggio) non sempre chiarissime¹⁷³ o a difficoltà applicative indotte dall'intersecarsi sempre più profondo di paesaggio e di territorio; torna in discussione la stessa prospettiva generale in cui collocare e affrontare qualsiasi interrogativo. Le modifiche introdotte con il d.lg. 63/2008 cadono nel contesto indicato. Ad esse dovrebbe spettare il compito di ordinare il quadro e di contribuire a sciogliere (nei limiti, ovviamente, in cui può incidere il legislatore ordinario) quei dubbi che sono interni alla stessa giurisprudenza della Corte. Il testo precedente (Codice Urbani) parla di identità, senza aggiunte; il nuovo art. 131, al comma 2, "tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione

¹⁷⁰ "Secondo un modello rigidamente gerarchico", Corte cost. n. 182/2006, *Considerato in diritto*, § 2.2; Corte cost. n. 367/2007, *Considerato in diritto*, § 7.1 ("La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali").

¹⁷¹ Corte cost. n. 182/2006, *Considerato in diritto*, § 2.2 cit.

¹⁷² Sentenza n. 367/2007, *Considerato in diritto*, § 7.1.

¹⁷³ Come mette in luce S. Civitarese Matteucci, *Commento cit.*

materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali". Questa prescrizione sembra potersi interpretare in più modi, fra cui: a) il paesaggio, dove esprime valori culturali, è rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale e perciò merita tutela; b) oppure: il paesaggio è solo quello che rende materiale e visibile l'identità nazionale, nella sua dimensione culturale. La differenza, dal punto di vista delle implicazioni, non è da poco. Nella prima ipotesi il riferimento di base è il valore culturale che è dalla legge assunto quale elemento di per sé (in quanto culturale) espressivo di identità nazionale e dunque la tutela riguarda ogni aspetto del paesaggio sol che sia manifestazione di un valore culturale. Nella seconda, il riferimento di base è l'identità nazionale, che opera come fattore di distinzione fra valori culturali espressivi e non espressivi dell'identità nazionale e di limitazione della tutela solo ai primi. Inoltre, siccome la tutela appartiene alla potestà legislativa statale esclusiva, una parte del territorio che racchiuda valori culturali non significativi ai fini dell'identità nazionale sarebbe priva di tutela. Più precisamente: poiché la tutela, secondo l'art. 3, comma 1, del Codice consiste nella funzione di "individuare i beni costituenti il patrimonio culturale", si avrebbe un paesaggio "inesistente". Per ciò che concerne la pianificazione il nuovo testo dell'art. 143, comma 1, lett. a), più non parla di considerazione dell'intero territorio, ma di "territorio oggetto di pianificazione". Si precisa che la determinazione delle linee nazionali costituisce "compito di rilievo nazionale" (art. 145); la responsabilità complessiva è affidata allo Stato e alle regioni (art. 135); il piano paesaggistico è elaborato "congiuntamente" con il ministero per quanto riguarda i beni paesaggistici indicati dall'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d) (art. 135, comma 1) e può essere elaborato di intesa per gli altri aspetti (art. 143, comma 2). Il potere sostitutivo rimane, ed è espressamente limitato ai beni paesaggistici di cui alle citate lettere b), c) e d) del comma 1 dell'art. 143. La nozione di paesaggio come genere si stempera e si sottrae al riferimento comunitario, anche se di "paesaggio" e non più di "beni paesaggistici" si parla a proposito della valorizzazione nel nuovo testo dell'art. 6, comma 1; il nuovo piano sembra essere orientato più su una considerazione del paesaggio come entità parziale (rispetto al territorio) che come entità costituente una qualità del territorio, in ogni sua parte; sono rimarcati i beni paesaggistici in una con l'attribuzione di maggiori funzioni allo Stato, e con la espressa indicazione per cui le funzioni di tutela sono esercitate "in modo che sia sempre assicurato un livello di governo unitario e adeguato alle diverse finalità perseguite" (nuovo testo art. 5, comma 6); il ruolo dello Stato nel processo di pianificazione paesaggistico risulta rafforzato. La sensazione è che si cerchi di completare un processo di revisione già avviato con le modifiche di cui al d.lg. 157/2006; ma ciò che appare determinante è il peso di una tradizione interpretativa nata alla luce del paesaggio come valore di cultura specialistica e non di cultura diffusa, di un paesaggio come oggetto semplicemente riconosciuto o accertato e non come oggetto percepito e "voluto", di una permanente diffidenza verso la decentralizzazione delle funzioni. Il paesaggio è una qualità dell'intero territorio, una dimensione che sempre e a pieno titolo entra nei conflitti fra interessi

pubblici e privati che debbono essere affrontati e risolti dalle istituzioni e dalle comunità. Il collegamento fra la disciplina parallela (il paesaggio) e la disciplina generale (oggi governo del territorio) è destinato a riproporsi continuamente con le implicazioni che ne seguono in punto di distribuzione delle funzioni, degli strumenti (i piani e le discipline di piano), degli apparati coinvolti, delle risorse disponibili, dei procedimenti e delle aperture a fatti di partecipazione. Se il paesaggio è forma del territorio non si può sciogliere il valore paesistico nel valore urbanistico, ma ogni tesi che proponga separazioni al posto di continuità è da accantonare. Anche ammesso, in ogni caso, che con il modello della separazione si possano garantire alcune evidenze, il punto è che la Repubblica vuol garantire la qualità del territorio intero, il paesaggio, come misura di eguaglianza per tutti i cittadini e per tutte le persone che con la Repubblica vengono in contatto. Ecco l'autentica connotazione "nazionale": nazionale è il compito di apprestare un sistema che, articolato secondo il valore degli interessi da soddisfare e secondo il principio di autonomia (artt. 5 e 114), sia in grado di assicurare un determinato risultato¹⁷⁴. Il valore e l'interesse paesistico sono configurati come valori "primari" e "assoluti": sent. n. 367/2007¹⁷⁵. Se il paesaggio, come afferma la Corte cost. n. 367/2007, è "morfologia del territorio", "l'ambiente nel suo aspetto visivo", "non il concetto astratto delle 'bellezze naturali', ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico", e per di più come percepito dalle comunità, è inimmaginabile che esso non rappresenti contiguità e sovrapposizioni con altre dimensioni e interessi e che non delinea una graduata rilevanza da confrontare e correlare ad altri aspetti e interessi. L'assolutezza produrrebbe fatalmente una restrizione del significato di paesaggio e costringerebbe a escludere la rilevanza paesistica di molti aspetti, in conseguenza dell'impossibilità di tutelare ogni profilo. Si potrebbe predicare l'assolutezza per singole evidenze, in ogni caso a livello di legislazione ordinaria e non a livello costituzionale (salvo forse qualche ipotesi che non si può pregiudizialmente escludere, date le possibilità dei processi interpretativi). Sarebbe tuttavia un esito non soddisfacente in fatto e certo non corrispondente al paesaggio di cui parla l'art. 9 Cost. Occorre dunque interpretare con prudenza la giurisprudenza della Corte, per evitare un'insanabile contraddizione, e convertire l'assolutezza in una più accentuata primari età¹⁷⁶.

¹⁷⁴ *La disciplina del paesaggio dopo il d.lg. 63/2008*, in *Giorn. dir. amm.* 2008.

¹⁷⁵ Con formula ricorrente specie in materia di ambiente, vedi di recente Corte cost. n. 378/2007, *Considerato in diritto*, § 4.

¹⁷⁶ Un medesimo ordine di idee (sul punto) in M. Immordino, *La dimensione* cit., pagg. 5-6: "l'affermazione del carattere assoluto del valore paesaggistico, non corredata da alcuna illustrazione, sembra assumere soltanto il significato di un rafforzamento della primarietà come è stata tradizionalmente intesa nella giurisprudenza della Corte, e in questo senso ribadire e con più forza la superiorità del valore paesaggistico ... su interessi, come quelli economici, che non rientrano nel catalogo dei valori costituzionali primari".

Di questo occorre avere profonda consapevolezza, altrimenti non si potrà dare un assetto adeguato all'insieme degli interessi che il territorio esige che siano tutelati ¹⁷⁷.

¹⁷⁷ E dunque parrebbe necessario prendere in qualche misura le distanze dalla giurisprudenza della Corte o da un'interpretazione testuale e frazionata delle sue decisioni; per una diversa direzione v. G. Severini, *Le nuove misure cit.*, pag. 4.

2.d - Paesaggio e sviluppo sostenibile del territorio.

Nelle fasi di crescita industriale la tutela dell'ambiente è stata considerata un obiettivo secondario rispetto a quelli prioritari dello sviluppo economico e sociale, e ciò ha portato spesso ad un uso improprio del territorio, con un marcato sfruttamento di alcune risorse naturali non controbilanciato da iniziative di tutela o di ripristino. E' cresciuta così la consapevolezza che un utilizzo controllato e integrato delle risorse dei tre ambiti, urbano, rurale/forestale, e non antropizzato o naturale, potesse permettere un'evoluzione «environment compatible» dell'uso antropico del territorio, in parallelo con un sviluppo accettabile dal punto di vista economico e sociale, e più stabile perché meno soggetto a situazioni di degrado delle risorse naturali. La pianificazione dell'uso territoriale in un'ottica di tutela ambientale diventa in tal modo uno degli strumenti più importanti di una politica di sviluppo sostenibile, intesa come l'insieme delle condizioni tecnologiche, politiche e culturali finalizzate ad una integrazione tra le caratteristiche socio-economiche e quelle ambientali. La politica di sviluppo sostenibile di un'area si concreta di fatto nella possibilità di creare e mantenere una situazione di equilibrio economico, ambientale e sociale tale da permettere l'uso delle risorse del territorio per un periodo indefinito di tempo. Il termine sostenibile è stato utilizzato per la prima volta nel 1987 nel Rapporto Burtland, pubblicato dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo, che dichiara: sostenibile è quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere quelli del futuro. Vengono conseguentemente definiti non adatti tutti quei fattori o sistemi d'uso che possono provocare un deterioramento severo e/o permanente delle qualità del territorio. E' infatti necessario mantenere il più possibile intatto il livello qualitativo e quantitativo delle risorse naturali, al fine di preservarle per le generazioni future. Va detto per inciso che spesso la coscienza paesaggistica è frutto di interessi economici ben precisi, nel senso che molti imprenditori che hanno nel territorio il loro punto di riferimento qualificante hanno compreso da tempo che, in molti luoghi, il paesaggio oltre ai guadagni derivanti direttamente dalle rendite fondiarie e dalle attività turistiche ad esse collegate costituisce una risorsa territoriale preziosa anche in vista della produzione di beni economici ad alto valore aggiunto (di tipo agricolo, artigianale, industriale ecc.). E' proprio per questo che forse in Italia più che altrove, il paesaggio può permettere degli straordinari vantaggi competitivi a coloro che, in maniera oculata e lungimirante, sapranno tutelarlo e valorizzarlo quale risorsa territoriale¹⁷⁸. La Convenzione Europea del paesaggio obbliga gli Stati che la ratificano ad elaborare una politica del paesaggio che fornisca degli orientamenti precisi sui metodi, le competenze e le priorità in materia. Tale politica

¹⁷⁸In questo campo, è significativo notare che nella legge 3 gennaio 2005, n. 1, sulle Norme per il governo del territorio, (Bollettino ufficiale n. 2, del 12 gennaio 2005), articolo 2, comma 2, la regione Toscana ha specificamente stabilito che il paesaggio costituisce una delle risorse essenziali del suo territorio.

deve comprendere dei programmi di informazione, sensibilizzazione, formazione ed educazione, destinati a responsabilizzare, nel lungo periodo, gli attori, siano questi pubblici o privati, che vivono e interagiscono nel paesaggio, indipendentemente dalla sua qualità intrinseca. A livello amministrativo, l'estensione e l'approfondimento della coscienza paesaggistica dovrebbe permettere di passare gradualmente dalla logica dei vincoli imposti oggi soprattutto attraverso atti normativi o amministrativi dello Stato a quella della collaborazione/partecipazione tra enti competenti. Questa evoluzione dovrebbe realizzarsi in nel quadro di un clima di fiducia inter-istituzionale ingrediente indispensabile, quest'ultimo, per resistere alle pressioni locali o globali e superare le divergenze politiche in materia di assetto del territorio nell'interesse della collettività. Si ritiene inoltre che la distinzione tra poteri di tutela e poteri di valorizzazione non dovrebbe più necessariamente coincidere con la distinzione tra competenze dello Stato e competenze delle Regioni. Ci si aspetta infatti che, ad un momento dato, a seguito di un vasto processo di responsabilizzazione, si possa considerare che la totalità degli enti territoriali sia finalmente in grado di amministrare i propri paesaggi, se del caso, anche attraverso vincoli spontaneamente decisi, indipendentemente dalle indicazioni provenienti dalle autorità competenti dello Stato. In altre parole, una volta stabilito il livello di competenza per i vari paesaggi di cui si compone il territorio nazionale, gli atti di tutela e gli atti di valorizzazione dovrebbero poter essere decisi da tutti gli enti di cui si compone la Repubblica in funzione del valore dei singoli paesaggi di competenza e non più in funzione della posizione che questi enti occupano nell'ordinamento costituzionale. In questa stessa prospettiva, si ritiene anche che, in paesi come l'Italia, una politica nazionale del paesaggio dovrebbe favorire l'applicazione dei principi della Convenzione a livello territoriale in maniera graduale. In effetti, dal momento che non tutti gli enti territoriali del Paese sono ancora sufficientemente preparati per ricevere e gestire le competenze che la Convenzione gli riconosce in linea di principio, un'attuazione immediata e totale dei principi della Convenzione su scala nazionale rischierebbe di provocare dei guasti peggiori dei mali che ci si propone di risolvere. Per questo motivo, la politica nazionale del paesaggio si sviluppa attraverso schemi di cooperazione tra le autorità competenti dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni interessati, secondo il ben noto principio giurisprudenziale della leale collaborazione tra enti. Il Congresso ha recentemente proposto la creazione di una Rete europea di enti locali e regionali per l'applicazione della Convenzione¹⁷⁹. Tale organismo che, in Italia, a seguito dell'iniziativa della regione Campania, ha già ricevuto l'avallo della Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome italiane¹⁸⁰, dovrebbe servire a motivare e sostenere, tecnicamente e politicamente, gli enti

¹⁷⁹ **Risoluzione del Congresso 178 (2004), adottata in occasione della sua 11ma Sessione plenaria, Strasburgo, 27 maggio 2004.**

¹⁸⁰ **Decisione dell'11 novembre 2004.**

locali e regionali chiamati ad applicare i principi della Convenzione a livello territoriale nei rispettivi Stati. L'articolo 5.b della Convenzione obbliga gli Stati contraenti a "(...) stabilire ed attuare delle politiche del paesaggio (...) tramite l'adozione di misure specifiche (...)" (articolo 5.b). L'articolo 1 spiega che "le politiche paesaggistiche"¹⁸¹ designano la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentono l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e/o progettare il paesaggio". L'obbligo relativo alla formulazione delle politiche del paesaggio è corroborato dalle disposizioni dell'articolo 3 che, nel fissare gli obiettivi generali della Convenzione, impegna gli Stati contraenti a promuovere la salvaguardia, la gestione e l'assetto dei paesaggi e a organizzare la cooperazione in questo campo. In questa stessa prospettiva, l'articolo 5.d spinge gli Stati a "(...) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio". L'articolo 1 fornisce infine una definizione precisa dei termini di salvaguardia, gestione e assetto enunciati all'articolo 3¹⁸². L'articolo 6 (Misure specifiche) è una delle disposizioni più importanti della Convenzione. Questa norma dà infatti delle indicazioni precise in merito all'attuazione delle politiche del paesaggio. E' suddiviso in cinque parti, da applicarsi in maniera consecutiva e concomitante, tenendo conto della sequenza letterale che lo compone:

A - Sensibilizzazione

B - Formazione ed educazione

C - Identificazione e caratterizzazione¹⁸³

¹⁸¹ Per ragioni di coerenza linguistica con l'articolo 5.b, nella traduzione italiana elaborata dal ministero (cfr. nota 3), si sarebbe preferita la traduzione "politiche del paesaggio".

¹⁸² a) "Salvaguardia dei paesaggi indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano"; b) "Gestione dei paesaggi indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali"; c) "Assetto dei paesaggi indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi".

¹⁸³ Il termine "caratterizzazione" è stato preferito al termine proposto nella traduzione del ministero dei Beni e delle Attività culturali "valutazione". Quest'ultimo termine infatti può far pensare che, contrariamente allo spirito della Convenzione, nel compiere l'operazione in questione sia possibile/necessario esprimere un giudizio di valore. Il termine "caratterizzazione" appare inoltre meglio tradurre i termini francese qualification e inglese assessment contenuti nella versione ufficiale della Convenzione. Altre soluzioni linguistiche sono proponibili.

D - Obiettivi di qualità paesaggistica

E - Applicazione

Per quanto riguarda il tema della sensibilizzazione (A), la Convenzione si preoccupa di far precedere qualsiasi attività pubblica relativa al paesaggio, sia questa di carattere conoscitivo o operativo, da delle attività di sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione. Una volta informate sui rischi, i limiti, i contrasti, i vantaggi e i valori dei paesaggi, queste categorie sociali saranno probabilmente meglio in grado, nel momento in cui verranno sollecitate, di comunicare alle autorità competenti le loro aspirazioni in materia. Tenendo conto di queste aspirazioni, le autorità dovranno prendere le decisioni che si impongono. In materia di formazione e educazione (B), la Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad impegnarsi a promuovere la formazione di specialisti, programmi interdisciplinari di formazione destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate, nonché insegnamenti scolastici e universitari specifici. Queste attività, come del resto quelle di sensibilizzazione dovrebbero essere previste dalla politica del paesaggio formulata in applicazione dell'articolo 5.b; tanto più forte sarà il riconoscimento e l'impegno diretto dello Stato contraente per il paesaggio, tanto più si potrà investire in attività di questo tipo. Considerata l'importanza della "risorsa paesaggio" in Italia, sarebbe auspicabile che, allo scopo di dare piena attuazione all'articolo 6.B, le autorità competenti sostengano fin d'ora lo sviluppo di corsi e facoltà universitarie specificamente dedicate al tema del paesaggio. Questa organizzazione didattica dovrebbe permettere la formazione di specialisti capaci di comprendere, sulla base di una preparazione interdisciplinare, l'insieme delle caratteristiche, valori e problemi del paesaggio, in vista della sua salvaguardia, gestione e del suo assetto. Una volta formati, questi specialisti potrebbero procedere direttamente alle attività di identificazione e caratterizzazione dei paesaggi o, nei casi più complessi, di individuare il tipo di approfondimento necessario per procedere alle dette attività. Questo approfondimento dovrebbe essere compiuto da esperti di aree disciplinari determinate chiamati, materia per materia, in funzione dei caratteri delle unità / tipologie di paesaggio considerate. Rispetto a questi esperti, gli specialisti del paesaggio svolgerebbero quindi una funzione di inquadramento e coordinamento. L'articolo 6.C riguarda le attività di identificazione e caratterizzazione. Prima di intervenire sul paesaggio, le autorità competenti devono innanzitutto predisporre un quadro conoscitivo completo ed obiettivo. Per far questo, devono rivolgersi agli specialisti del paesaggio, i quali, dopo aver identificato i paesaggi, averne analizzato i tratti e gli elementi qualificanti, le dinamiche e le pressioni che li modificano, saranno invitati a presentare ai propri committenti i risultati delle proprie indagini, astenendosi da qualsiasi giudizio atto ad imporre una gerarchia di valori fondata sul loro convincimento. E' in questa stessa ottica che la Convenzione, sempre all'articolo 6, invita gli esperti a tener conto nel loro

lavoro dei valori specifici che sono attribuiti dalle popolazioni interessate ai paesaggi presi in esame. Sulla base delle aspirazioni espresse dalle popolazioni, per ciascuna delle unità territoriali specificamente identificata e caratterizzata dagli esperti, le autorità competenti dovranno fissare i cosiddetti Obiettivi di qualità paesaggistica (D)¹⁸⁴ e, conseguentemente, decidere il tipo di intervento, la sua intensità ed estensione, nonché gli strumenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o all'assetto dei paesaggi considerati (Applicazione, E). In tale ambito, sarebbe impensabile di intervenire in maniera uniforme e utilizzando gli stessi strumenti di intervento per tutti i paesaggi considerati. La varietà dei paesaggi in Europa obbliga infatti ad una grande diversificazione delle attività e degli strumenti di intervento. A questo riguardo la Convenzione attribuisce un'importanza particolare all'opportunità, in molti casi, di integrare tipologie di intervento diverse. Per esempio, non è raro constatare che attività di riqualificazione e assetto paesaggistico integrate a misure protettive permettono un miglior recupero economico, oltre che estetico, di aree di pregio paesaggistico fortemente degradate. E' inoltre probabile che queste aree, se trattate soltanto con misure di vincolo destinate alla loro pura e semplice conservazione, rischiano, malgrado le buone intenzioni, di degradarsi ulteriormente, diventando preda di attività abusive sempre più invadenti. La Convenzione propone nuovi modelli di comportamento che hanno il territorio come punto di riferimento e che fanno perno, da un lato, su una chiara condivisione di principi il riconoscimento del bene-risorsa paesaggio e dall'altro, sul valore dei paesaggi espressi dal mosaico di identità territoriali che formano l'essenza del nostro Continente. In Europa, la qualità del paesaggio è forse più che altrove fondamento di identità, benessere, volontà di intraprendere ed accogliere e di questo l'Europa ha più che mai bisogno. In questa prospettiva, la Convenzione può contribuire ad uno sviluppo economico sostenibile, fondato sulla percezione della ricchezza, della specificità e della diversità di un patrimonio naturale e culturale unico al mondo. La Convenzione appare in definitiva ben più di un semplice strumento giuridico. Essa è ormai riconosciuta come un vero e proprio progetto politico europeo capace di rimodellare ed arricchire in maniera durevole ed approfondita, se correttamente applicata, la complessa relazione tra popolazioni e territorio a livello continentale. Il primo documento ufficiale che ha attuato i principi della Convenzione in Italia è stato l'Accordo tra il ministro per i Beni e le Attività culturali e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio. Questo documento è stato adottato il 19 aprile 2001 ed è fondato su uno schema predisposto dalla Commissione di riforma della normativa in materia di tutela paesaggistico-ambientale costituita con decreto ministeriale del 6 giugno 2000. L'Accordo rappresenta una tappa fondamentale dell'evoluzione della normativa italiana in materia perché, per la prima volta, è stato specificamente stabilito che conformemente ai principi espressi dalla Convenzione: a) il paesaggio ha un importante ruolo di pubblico interesse nei settori culturali,

¹⁸⁴ Ai termini dell'articolo 1 della Convenzione, gli "Obiettivi di qualità paesaggistica designano la formulazione da parte delle pubbliche autorità competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita".

ecologici ambientali e sociali e può costituire una risorsa favorevole all'attività economica contribuendo anche alla creazione di opportunità occupazionali;

b) la tutela del paesaggio comporta il perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile sulla base di equilibrate e armoniose relazioni tra bisogni sociali, attività economiche e ambiente;

c) occorre identificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento, tra l'altro, ai valori paesaggistici;

d) la tutela, la buona conservazione, la riqualificazione, la valorizzazione del paesaggio costituiscono un obiettivo prioritario di interesse nazionale;

e) gli interventi di trasformazione del paesaggio possono essere realizzati solo se coerenti con le disposizioni dettate dalla pianificazione paesistica nella quale devono essere individuati i valori paesistici del territorio, definiti gli ambiti di tutela e valorizzazione, esplicitati per ciascun ambito gli obiettivi di qualità paesaggistica, nonché le concrete azioni di tutela e valorizzazione. Pare opportuno infine rilevare che l'approvazione da parte della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome della proposta relativa alla costituzione di una Rete europea di enti territoriali per l'applicazione della Convenzione oltre a dare immediata attuazione al nuovo dettato normativo dell'articolo 117 della Costituzione (così come emendato dalla legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001¹⁸⁵, è stata facilitata dall'esistenza dell'Accordo. Il principio della sostenibilità si correla, come è noto, all'esigenza di bilanciare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere quelli delle generazioni future¹⁸⁶.senza alterare l'ambiente naturale, sociale e artistico e senza ostacolare o inibire lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche". Diviene, pertanto, fondamentale, il ruolo che le Amministrazioni possono svolgere attraverso l'uso dei loro poteri in funzione di una razionalizzazione del sistema e l'istituzionalizzazione di strumenti di politiche pubbliche ambientali. La Corte costituzionale ha assunto nella sentenza n. 370 del 1987¹⁸⁷ nel riconoscere l'ambiente come valore. Riconoscimento risalente, dunque, come ci ricorda G. Rossi¹⁸⁸, ma non in una dimensione giuridica. Solo in tempi recenti si è definito, infatti, il valore

¹⁸⁵ L'articolo 117 stabilisce infatti che "Nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato".

¹⁸⁶ "Orientamenti per la sostenibilità del settore turistico europeo", COM 2003, p. 716.

¹⁸⁷ F. Pollock, *Teoria e prassi dell'economia di piano. Antologia degli scritti 1928-1941*, a cura di G. Marramao, Bari, 1973, p. 136.

¹⁸⁸ G. Rossi, *Diritto dell'ambiente* (a cura di), Torino, 2008, p. 4: "Il valore ambientale non è nuovo, è nuova la sua rilevanza giuridica", nonché p. 5 con richiamo a M.S. Giannini, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1971, p. 1125.

giuridico dell'ambiente¹⁸⁹. La doverosità della sua tutela e, parallelamente, l'esigenza di un disegno che, in via preventiva, sia funzionale a contenere i rischi del verificarsi di eventi che possano minare tale "valore" o, meglio, sia funzionale ad arginare gli effetti che da ciò possono derivare. Pertanto, la ricaduta delle attività collegate allo sfruttamento del territorio sul sistema socio-ambientale rivela una qualche convergenza tra le dinamiche della domanda e dell'offerta, dove la prima (la domanda) esprime l'esigenza di apprezzare le peculiarità territoriali dei luoghi visitati; ma la seconda (l'offerta, appunto) la volontà di riaffermare il ruolo della destinazione attraverso la valorizzazione e la protezione delle diversità del patrimonio culturale in linea con i principi dello sviluppo sostenibile. E' vero, infatti, che le funzioni esercitate dalle amministrazioni a tutela dell'ambiente sono essenzialmente di regolazione di settori, incentrate, dunque, su strumenti di programmazione e pianificazione¹⁹⁰ e tendono, in misura dominante, a circoscrivere gli ambiti entro i quali è possibile operare e, data la trasversalità degli interessi coinvolti, a bilanciare il soddisfacimento della tutela dei diversi beni e interessi. Nel caso del turismo tendono a fare in modo che esso si traduca in elemento di valorizzazione del territorio e non, invece, di degrado della sua qualità ambientale e culturale. A riprova di ciò si può ricordare che nel nostro ordinamento la legge quadro sul turismo nel definire i principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo, richiama "la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali, dei beni culturali e delle tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo sostenibile". Ora, la valutazione del rapporto tra pianificazioni e sviluppo sostenibile, o insostenibile, come lo definiscono alcuni¹⁹¹, evidenzia due risvolti del problema: in via preliminare, la compenetrazione tra ambiente ed economia; in secondo luogo, la riflessione sulla crisi del nostro modello di sviluppo e la tendenza alle pianificazioni. Per ciò che attiene la prima (la compenetrazione tra ambiente ed economia) potremmo prendere le mosse dall'atteggiamento di dominio dell'uomo rispetto alla natura¹⁹² e dalle sue ragioni, connesse, ad avviso di alcuni,

¹⁸⁹ Ancora G. Rossi, *La moltiplicazione dei diritti*, Relazione al convegno su *I diritti della persona all'alba del terzo millennio*, Roma-La Sapienza, giugno 2007.

¹⁹⁰ In linea con le posizioni espresse da G. Miele, *La pianificazione urbanistica*, in *Atti del VII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 1962, p. 35, dove ha affermato che "al di là di ogni bizantinismo filologico la parola piani può ben stare a significare la medesima cosa che piani", data la sostanziale affinità tra le attività di pianificazione e programmazione, non mi inserisco nel dibattito avente ad oggetto tale distinzione e rinvio, per un approfondimento, a M.S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Riv. dir. comm.*, 1959, I, p. 321; A.M. Sandulli, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, *Foro it.*, 1954, p. 4, c. 217 ss; nonché, diffusamente, G. Santaniello, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativi*, Milano, 1963, specie p. 157 ss.

¹⁹¹ P. Salimbeni, *Lo sviluppo insostenibile. Dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Milano, Mondadori, 2003.

¹⁹² M. Alcaro, *Filosofia della natura. Naturalismo mediterraneo e pensiero moderno*, Roma, Manifestolibri, 2006, dove afferma che la natura "subisce il trionfo del soggetto e diviene suo docile strumento".

addirittura a fondamenti etici e religiosi¹⁹³, pur nella consapevolezza che "nessuno stato può resistere per più di pochi giorni alle pressioni speculative dei mercati"¹⁹⁴. Si pensi alle interazioni tra ambiente/diritto/economia/sviluppo. Quante e quali esternalità, anche, ma non solo, negative, nei confronti dell'ambiente sono riconducibili alla crescita economica e allo sviluppo? Quanto la formulazione letterale dell'art. 9 della Costituzione, peraltro riproposta dall'art. 1 del codice dei beni culturali e letta congiuntamente alla nuova formulazione degli artt. 114 e 117 della Cost. garantisce la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio? Quanto e come si concilia la concorrenza di interessi e tutele tra diritto ed economia? Pianificazioni come tecnica della coerenza dell'azione pubblica ai fini prescelti¹⁹⁵ e, in particolare nel caso di studio che a noi interessa, tecnica coordinata al temperamento tra interesse ambientale¹⁹⁶ e promozione, sostegno della conoscenza, utilizzazione, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico; tecnica finalizzata all'adozione di atti coordinati che si traducono in misure discrezionali per realizzare un assetto ordinato nel settore in cui intervengono¹⁹⁷, per convogliare le attività appunto verso fini stabiliti¹⁹⁸. Ora, l'atto di pianificazione è atto amministrativo generale a contenuto non normativo¹⁹⁹ che non ha, pertanto, carattere innovativo dell'ordinamento²⁰⁰ bensì dà luogo a misure, quali ad esempio possono essere il razionamento o il contingentamento, "attraverso

¹⁹³ Penso, ad esempio, a L. White j., *The historical roots of our Ecological Crisis*, in *Science*, 1967, vol. 155, pp. 1203-1207, poi in versione italiana (*Le radici storico culturali della nostra crisi ecologica*) in *il Mulino*, 1973, I, p. 251. L'Autore nel descrivere l'evoluzione del rapporto uomo natura afferma che in origine egli ne era parte, per diventarne, poi, dominatore. Dice: "Uomo e natura, adesso, sono due cose diverse: e l'uomo è il padrone".

¹⁹⁴ Così Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione*, trad. it. Roma-Bari, 2001, p. 75.

¹⁹⁵ G. Amato, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, I, pp. 413 ss.

¹⁹⁶ *Id.*, op. loc. cit., p. 414 considera in qualche misura la pianificazione "come fantasia del futuro".

¹⁹⁷ K. Obermayer, *Der plan als verwaltungsrechtliches Institut*, in *VVDStRL*, de Gruyter & co, Berlin, 1960 (18), p. 150 più tardi ripreso da G. Sciuolo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Milano, Giuffrè, 1984, specie 11.

¹⁹⁸ L. Mazzaroli, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966, 174 ss.

¹⁹⁹ G. Santaniello, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 6 dove richiama, ad esempio, gli atti con i quali l'autorità amministrativa stabilisce e delimita i cicli di durata per l'esercizio di attività quali caccia e pesca, così anche A.M. Sandulli, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro it.*, 1954, p. IV, c. 217 ss. M.S. Giannini, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953 III, p. 18 considera tra gli atti amministrativi generali anche i piani regolatori (come anche G. Santaniello, op. cit., p. 12 dove parla dei piani urbanistici), al contrario A.M. Sandulli, op. cit., c. 221 reputa erronea tale posizione in virtù del fatto che si tratterebbe di atti a contenuto e oggetto composito non destinati ad una generalità non specificata di soggetti. E pertanto non ascrivibili alla categoria degli atti generali. F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1958, p. 120, ritiene che i piani, urbanistici e non, abbiano normalmente natura mista, regolamentare e amministrativa. Per un'analisi più recente sugli atti amministrativi generali si rinvia a G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000, specie p. 391 ss.

²⁰⁰ A.M. Sandulli, op. cit., c. 219.

cui si sottrae all'autonomia privata la possibilità di autodeterminare liberamente uno o più aspetti del proprio comportamento in ordine a determinate attività"²⁰¹. Si pensi, ad esempio, agli itinerari come strumento di valorizzazione integrata del complesso culturale e ambientale dei territori. Come occasione di promozione. E' innegabile, in questo caso, la connessione tra la dimensione turistica e quella culturale, dove l'attività di valorizzazione del patrimonio culturale si riflette sulla promozione turistica del territorio. Ci si riferisce, dunque, alle pianificazioni come a quell'insieme di atti mediante i quali l'amministrazione, dopo aver valutato una situazione nella sua globalità, individua le misure per intervenire in un dato settore ad esempio, alle modalità di azione dei soggetti coinvolti, all'individuazione delle risorse da destinare, alla quantificazione dei tempi necessari, nonché alla preordinazione degli obiettivi da conseguire. A tutti quegli atti a contenuto generali riconducibili all'attività di valutazione e controllo strategico che supporta la pianificazione, che riflette la crescente aspirazione al risultato. Tali atti, proprio per la loro natura di atti generali, di atti di procedimentalizzazione dell'attività amministrativa²⁰², si traducono in una prefigurazione dell'azione giacché la individuano nei suoi obiettivi e nel suo percorso attuativo. Sono lo specchio di una vera e propria filosofia della qualità, che altro non è se non la traduzione del principio di prevenzione in funzione della sostenibilità dello sviluppo. Il continuo richiamo ai piani e programmi nel codice dell'ambiente e nella normativa sui beni culturali e sul paesaggio, si affianca all'esigenza di valutare la loro coerenza in funzione dello sviluppo sostenibile previsto anche all'art. 3-quater del codice dell'ambiente che, però, non offre elementi per individuare il corretto punto di bilanciamento dei bisogni delle due generazioni limitandosi a prevedere l'attuazione di un "equilibrato rapporto nell'ambito delle risorse ereditate tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere", a presupporre un principio di equità nella distribuzione delle risorse. Ciò è ai nostri occhi sufficiente a far trasparire la complessità del principio dello sviluppo sostenibile e la difficoltà della sua applicazione, per via anche del sempre crescente fenomeno di moltiplicazione dei diritti, che, nell'influire sul tenore di vita fa emergere in misura crescente gli antagonismi e complica la composizione degli interessi inducendo meccanismi di sviluppo ineguale. Per ciò che concerne la valorizzazione: da una parte, vi è la valorizzazione orientata alle finalità essenzialmente culturali che anche l'attuale art. 6 del Codice. Accanto, ma "altra" da essa, vi è una valorizzazione a più diretta rilevanza economica già indirettamente presupposta dal decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, ed in particolare dal suo

²⁰¹ G. Santaniello, cit., p. 147 ss. V. Spagnuolo Vigorita, *Attività economica privata e potere amministrativo*, Napoli, 1962, p. 215 sottolinea un marcato profilo dirigitico del contingentamento.

²⁰² M. Nigro - E. Cardi, *L'azione dei pubblici poteri, Lineamenti generali*, in G. Amato - A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, 1997.

art. 10²⁰³, benché compiutamente riconosciuta, come tale, da provvedimenti legislativi statali, successivi, adottati al di fuori di un coordinamento cercato o, comunque, consapevole con la normativa speciale, accolta nel d.lg. 42/2004. Una valorizzazione che interessa, principalmente, i beni culturali pubblici al pari dei restanti beni pubblici e che, originariamente pensata quale mezzo per contribuire al sostegno della finanza pubblica è stata, poi, oggetto di ridefinizioni, confluite in una riscrittura anche di parte della normativa codicistica²⁰⁴, volte a garantirne un maggior raccordo con il sistema della tutela oltre che con il più generale statuto del patrimonio culturale. L'avvicinamento delle "due valorizzazioni", che ne è conseguito, non è, tuttavia, valso a unificarne le fattispecie né la disciplina, tanto che anche i rapporti con il governo del territorio continuano a recare traccia di queste differenze. I punti di contatto tra governo del territorio e valorizzazione economica dei beni culturali appaiono di relativamente facile identificazione, rimessi, come sono, a previsioni normative pressoché dedicate, oltre che accomunate, e perciò anche definite, dal riconoscimento delle prioritarie ragioni della tutela, quando a venire in considerazione è la valorizzazione nel significato (culturale) più ampio, ma anche più indeterminato, ad essa assegnato dal Codice, la rappresentazione del rapporto con il governo del territorio non si presta ad altrettanto agevoli rappresentazioni dei punti di contatto e della loro disciplina, ma richiede un'operazione interpretativa di possibilità, potenzialità e, infine, di scenari, per gran parte, inespressi quanto indefiniti. Il rapporto fra governo del territorio e valorizzazione economica, o a più diretta rilevanza economica, dei beni culturali appare, dunque, come un rapporto destinato a svilupparsi secondo linee riconosciute o riconoscibili. Guardando, qui, alle disposizioni che interessano tutti i livelli istituzionali, con esclusione di quelle riferite alla sola valorizzazione (economica) dei beni culturali statali, basti ricordare i vincoli e i limiti che, ai sensi degli artt. 53-55 cod., come modificati dal d.lg. 26 marzo 2008, n. 62, circondano la fattispecie, a questi effetti, maggiormente rilevante, ossia l'alienazione dei beni culturali immobili appartenenti al demanio culturale²⁰⁵. La nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, prevista nel contesto dell'ultima, più

²⁰³ Basti, qui, ricordare la prima formulazione dell'art. 10, più volte riscritto, per poi essere abrogato dall'art. 6, comma 1, lett. b) del d.lg. 24 marzo 2006, n. 156, ove già si consentiva al ministero di ricorrere, "per il più efficace esercizio delle proprie funzioni" e, in particolare, per quelle di "valorizzazione dei beni culturali [...]" ad esternalizzazioni, utilizzando, allo scopo, i tipici strumenti degli accordi, con amministrazioni pubbliche e con privati, della costituzione o partecipazione ad associazioni, fondazioni o società, oltre che i provvedimenti unilaterali delle concessioni.

²⁰⁴ In questo senso, cfr. le modifiche apportate alla disciplina codicistica della loro circolazione prima per opera del d.lg. 24 marzo 2006, n. 156 e, da ultimo, tramite il d.lg. 26 marzo 2008, n. 62, su cui cfr. A. Serra, *L'alienazione e l'utilizzazione dei beni culturali pubblici: gli artt. 53-64, in Aedon 3/2008.*

²⁰⁵ Si ricorda che accanto ad alcune categorie di beni culturali, demaniali e non demaniali, assolutamente inalienabili, ai sensi dell'art. 54, comma 1, cod., come modificato nel 2008, quali: "immobili e aree di interesse archeologico", "immobili dichiarati monumenti nazionali a termini della normativa all'epoca vigente", vi sono beni culturali temporaneamente inalienabili, quali sono, fra gli altri, a norma dell'art. 54, comma 2, cod., "le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali", sino a che non si concluda, con esito negativo, il procedimento di verifica del loro interesse culturale. In una posizione a sé si trovano, invece, i beni culturali alienabili, nel senso e alle condizioni, di cui al testo.

recente, riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali e chiamata, fra l'altro, "ad individuare gli strumenti giuridici adeguati ai singoli progetti di valorizzazione ed alle realtà territoriali in essi coinvolte", a curare "il coordinamento con le regioni e gli altri enti pubblici e privati interessati" offrendo, anche, "il necessario sostegno tecnico-amministrativo per l'elaborazione dei criteri di gestione, anche integrata, delle attività di valorizzazione" nonché a curare "la predisposizione delle intese istituzionali di programma Stato-regioni [...] degli accordi per la valorizzazione integrata dei beni culturali previsti all'art. 112, comma 4, del Codice [...]"²⁰⁶. Previsioni che, quali ne siano le applicazioni e gli effetti che soltanto l'esperienza potrà documentare, appaiono, comunque, idonee ad arricchire la scena, occupata dalla valorizzazione, di nuovi soggetti o, meglio, di loro nuovi, possibili, ruoli, la cui "aggiunzione" se non riesce a far immaginare una semplificazione del contesto, sembra, invece, capace di ampliare gli interventi e le misure che possono occuparla, accrescendo, perciò stesso, anche, i punti di contatto tra valorizzazione dei beni culturali e governo del territorio, senza che, però, ne risultino meglio definite le potenzialità effettive delle autonomie territoriali.

²⁰⁶ In questo senso, cfr. art. 8, comma 2, lett. f) e h) del d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, come modificato con d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91, recante regolamento di riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali. Per una prima analisi di questa scelta, cfr. G. Sciullo, Mibac e valorizzazione, in *Aedon* 1/2009.

2.e - Specificità delle zone vulcaniche in relazione alle problematiche di conservazione

I Vulcani della Sicilia e della Campania, d'eccezionale richiamo per gli artisti e gli scienziati d'ogni tempo, ed in particolare degli anni dell'illuminismo e del romanticismo hanno rappresentato motivo d'ispirazione nella letteratura, nel teatro, nella pittura, nella scienza della terra.

Essi restano una risorsa per il turismo internazionale culturale sempre più interessato ai problemi dell'origine della terra e della sua evoluzione, nel tentativo anche di dare una risposta alle domande essenziali dell'uomo, una risorsa da valorizzare ed utilizzare per il cammino della scienza, che noi tutti abbiamo il dovere di conservare.

I paesaggi vulcanici sono il risultato di strette interconnessioni tra numerose variabili fisiche e biologiche, luoghi dove la natura e la storia hanno plasmato il paesaggio, dove gli scenari naturali fanno da sfondo alle vicende umane, in un susseguirsi di avvenimenti che hanno costruito il patrimonio storico, la sua identità culturale.

La ricchezza dei paesaggi vulcanici è testimoniata dalla loro evoluzione geologica, la cui valutazione è complessa e spesso di non immediata percezione a causa dei segni e caratteri complessi che si sono succeduti nel tempo.

Tale varietà di caratteri dipende dalla multiforme azione di agenti endogeni ed esogeni, tra i quali l'uomo, i cui effetti combinati hanno forgiato un territorio estremamente complesso ed articolato.

Valorizzare il patrimonio rappresentato dai vulcani ed i loro paesaggi, un'eredità tangibile dell'intera umanità, per le sue capacità di attrarre l'immaginario collettivo mondiale, costituisce una importante risorsa economica che se gestita con accortezza, può contribuire a sostenere lo sviluppo del territorio.

Tutelare e sviluppare le potenzialità di questi giganti del fuoco significa salvaguardare tutto il patrimonio culturale, sociale del luogo.

Il paesaggio vulcanico per la sua natura, presenta situazioni paesaggistiche particolari: dove valori naturalistico-storico-culturali coesistono con grandi sistemi antropici; l'uso residenziale del suolo ha prodotto le più rilevanti alterazioni dal punto di vista paesaggistico, generando pressioni sul territorio.

Alla forza della presenza vulcanica, che modella il paesaggio, si contrappone la forza creatrice dell'uomo, che paradossalmente distrugge.

La pressione antropica comporta la perdita semiologica e quindi la perdita d'identità del paesaggio; alla distruzione operata a vario titolo nel passato, possono e devono contrapporsi processi di ricostruzione.

Tra questi, interventi mirati alla salvaguardia e valorizzazione dell'immagine, col massimo rispetto delle dinamiche evolutive naturali connesse al vulcanismo, la redazione e l'approvazione dei piani territoriali regionali, ma soprattutto dei piani paesistici, rappresentano l'occasione per portare avanti delle politiche efficaci, di promozione e valorizzazione paesistica del territorio.

La risposta istituzionale per molto tempo è stata inesistente o inconsistente, favorendo così l'insorgere di situazioni di rischio, non solo vulcanico, ma anche sismico e/o ambientale in genere.

I paesaggi vulcanici risultano un insieme complesso di forme, costituite da rocce diverse, che sono state in vario modo deformate, a causa dei movimenti tettonici, inoltre assumono differenti forme a seguito degli ambienti climatici diversi.

Infine gli agenti del loro modellamento sono vari e molteplici: la forza di gravità, il gelo, la pioggia, tutti gli esseri viventi via via fino all'uomo; perché la Terra è in costante trasformazione e le eruzioni vulcaniche ne sono una precisa testimonianza.

Pertanto si tratta di esaminare il risultato delle azioni congiunte, della lotta continua dei quattro elementi entro i quali una volta veniva suddivisa la sostanza del mondo: il fuoco sotterraneo, oggi diciamo la geodinamica vulcanica e tettonica, che disloca e comprime ed espande i materiali rocciosi; l'aria o meglio le condizioni climatiche e meteorologiche, che agisce sulla superficie terrestre attraverso le variazioni di temperatura e di pressione, nello spazio e nel tempo; l'acqua, dalle precipitazioni alle sorgenti, ai ghiacciai, ai fiumi ecc. che sposta, trascina ed accumula frammenti di roccia; la terra infine, cioè la costituzione geologica, che è la materia sulla quale vengono modellate le forme del rilievo.

Le forme del paesaggio fisico sono la conseguenza di due gruppi di forze, per lo più antagoniste. Le une sono le forze endogene che hanno origine all'interno della Terra e che provocano le deformazioni della crosta terrestre: determinano soprattutto i fenomeni di orogenesi e di spostamento delle masse rocciose, e le manifestazioni vulcaniche. Le altre sono le forze esogene, che hanno origine all'esterno della Terra, e che provocano alcune modificazioni della crosta terrestre: consistono essenzialmente nella forza di gravità e nell'energia solare. Gli agenti del modellamento sono gli elementi propri delle forze esogene, che operano sul rilievo creato da quelle endogene, erodendolo, spostandone alcuni elementi, accumulandone altri e così via.

Tutti i paesaggi sono riferibili a queste componenti genetiche.

Un approccio analitico alle forme del paesaggio terrestre, si deve attuare attraverso una accurata analisi scientifica, procedimento attraverso il quale si può giungere all'interpretazione genetica dei fenomeni geomorfologici. Semplici deduzioni ricavate soltanto dall'aspetto esteriore possono essere causa d'errori, come per i paesaggi vulcanici inglobare in un solo termine fenomeni e concetti geneticamente diversi, possono condurre a concezioni fuorvianti, a schemi e modelli rigidi e precostituiti.

I vulcani sono edifici costruiti dal materiale magmatico che fuoriesce in superficie sotto forma di lava o di prodotti piroclastici incoerenti. Moltissimi vulcani hanno la forma tipica di un cono, sulla cima del quale vi è una cavità imbutiforme, cratere che è collegata attraverso un condotto, camino vulcanico, all'area di alimentazione posta a più o meno profondità. Vi sono però tipi di vulcani che non corrispondono a questa forma conica. Infatti le diverse forme degli apparati vulcanici dipendono da più fattori: dalla natura dei magmi e quindi dei materiali eruttati, dai meccanismi di eruzione, dalla conformazione dell'orifizio eruttivo (lineare, areale, centrale ecc.) dalla disposizione dei camini (spesso oltre al cratere principale possono esserci dei crateri secondari sul fianco dei vulcani, alimentati da diramazioni del condotto vulcanico) e dalle caratteristiche dinamiche dei vari vulcani (la gran parte dei vulcani non si è formata attraverso un solo tipo di eruzione, ma in seguito ad eruzioni di varia genesi). Le forme della superficie terrestre, siano esse di prevalente origine endogena o legate essenzialmente a cause esogene, tutte risultano comunque e più o meno modellate da processi esogeni. Nelle forme di genesi a predominio endogeno questi processi geomorfologici possono avere modificato o invece soltanto ritoccato l'aspetto originario del rilievo; in quelle di origine prevalentemente esogena saranno proprio tali processi a determinare le caratteristiche morfologiche.

Generalmente il magma trova una via preferenziale di risalita, si forma così un apparato centrale, tuttavia alcune eruzioni possono avvenire lungo fratture che si estendono attraverso centinaia di chilometri dando luogo a vasti espandimenti di lava, oppure attraverso un'area più o meno vasta, in seguito all'eliminazione del tetto di una parte del "tetto di copertura" di una massa magmatica fusa posta a scarsa profondità.

Pertanto rispetto alla natura dei materiali eruttati e alle caratteristiche dinamiche si possono distinguere diversi tipi di vulcani.

Vulcani a scudo, caratterizzati dall'effusione di lave particolarmente fluide in grado di scorrere per parecchi chilometri in larghe colate, anche di modesti spessori, che si sovrappongono l'una all'altra, costruendo un cono vulcanico appiattito, con lievissime pendenze dei fianchi, che ricopre una vasta area a pianta sub-circolare.

Generalmente la loro sommità è caratterizzata da una caldera di collasso, formata per il drenaggio del magma lungo fratture laterali; in esse successivamente si può formare un lago di lava.

Vulcani a cupola, a ripidi pendii dove la lava particolarmente viscosa ristagna a ridosso del cratere o al suo interno.

Vulcani di materiali piroclastici, costituiti da scorie vulcaniche emesse dall'attività esplosiva e in forma di coni. Tipici dei Campi Flegrei. Eruzioni esplosive di magmi viscosi e ricchi di gas possono provocare pericolose nubi ardenti costituite da gas roventi misti a materiali fluidi o solidi incandescenti e dotate di forte potere distruttivo.

Vulcani misti o strato-vulcani, prodotti da una attività mista effusiva ed esplosiva, nei quali l'edificio vulcanico, che si accresce generalmente a forma di cono con fianchi ripidi, è costituito da colate laviche e da materiali piroclastici; sono di questi tipi molti dei grandi vulcani fra i quali l'Etna ed il Vesuvio.

Diatremi, stretti condotti cilindrici verticali, creati da eruzioni esplosive di gas, riempiti di materiale piroclastico o da frammenti di rocce strappate al condotto.

Le aree vulcaniche sono da un lato repulsive per l'insediamento umano, in conseguenza della pericolosità delle eruzioni, dall'altro attrattive, come testimonia l'alta densità di popolazione che si riscontra ad esempio sulle falde dell'Etna e del Vesuvio. Evidentemente i vantaggi, che si possono ricavare dall'utilizzazione dell'aree vulcaniche superano gli svantaggi che possono derivare dall'attività dei vulcani stessi: infatti i materiali vulcanici producono terreno particolarmente fertile, le rocce costituiscono risorse per l'industria edilizia, alle zone vulcaniche sono associate alcune fonti energetiche ed esse possono essere sedi di attività turistica ed economiche. Inoltre le aree rese inaccessibili all'uomo dal pericolo di eruzione possono diventare rifugio di specie rare di animali e vegetali.

Il paesaggio dei vulcani attivi è caratterizzato da scenari spettacolari e rappresenta una meta turistica, quando le eruzioni non sono pericolose, pertanto vengono utilizzati come parchi naturalistici per loro attrattive paesaggistiche.

Per ciò che concerne il rapporto piano paesistico – piano dei parchi, attualmente tale problematica sembra, in apparenza, univocamente definito nell'art. 145, comma 3, del Codice Urbani, successivamente modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, in forza del quale "Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette"²⁰⁷. Ciò nonostante vi sono ancora problematiche insolte.

Il legislatore del 2006 ha eliminato ciò che prevedeva l'art. 1, comma 9, lett. d), della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308, avente ad oggetto la redazione del Codice dell'ambiente, che stabiliva al contrario che per i territori compresi nei parchi i vincoli e la disciplina paesaggistica dovessero essere di competenza dei piani dei parchi. Tale norma di delegazione, faceva ancora riferimento alla legge 8 agosto 1985, n. 431, ignorando sia il T.U. del 1999 sia il Codice del 2004. Opportunamente, dunque, il decreto correttivo del 2006 ha ristabilito la supremazia dei piani paesaggistici sui piani dei parchi; l'ha anzi esplicitata (rispetto al "Codice Urbani") facendo diretto riferimento ai piani degli enti gestori delle aree naturali protette. Sia nel Codice del 2004 sia nel d.lg. 157/2006 la prevalenza dei piani paesaggistici è sancita limitatamente a "quanto attiene alla tutela del

²⁰⁷ M. Cammelli (a cura di) – **Il codice dei beni culturali e del paesaggio: commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42 e successive modifiche. Bologna 2007.**

paesaggio". Dunque si tratta di una supremazia a valenza parziale, dalla quale si sottraggono, in linea di principio, tutti i contenuti precettivi dei piani dei parchi che non riguardano direttamente il paesaggio²⁰⁸. Ciò consente di escludere in prima battuta che tra i piani paesaggistici ed i piani dei parchi possa configurarsi un rapporto pienamente o propriamente gerarchico, perché le funzioni e gli oggetti dei piani paesaggistici non sono sovrapponibili o coincidenti con quelli dei piani dei parchi (come - ad esempio - accade, o meglio accadeva, tra p.r.g. e piani particolareggiati).

In prima approssimazione si può dire che nel rapporto tra i due tipi di strumenti pianificatori il criterio della gerarchia è bilanciato da una parziale riserva di competenza a favore dei piani dei parchi per tutto ciò che non riguarda strettamente la tutela del paesaggio. Occorre soffermarsi sulla distinzione di funzioni e di oggetti dei due tipi di piani. Se è vero, da un lato, che il mutamento di concezione e l'ampliamento spaziale dei piani paesaggistici ha molto avvicinato le due sfere, dall'altro è anche vero che il piano paesaggistico anche nella più recente definizione dei suoi obiettivi (art. 135 Codice Urbani) è volto al mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni sottoposti a tutela, dunque, essenzialmente alla struttura ed alla forma visibile degli elementi che compongono il paesaggio²⁰⁹. Di converso il parco è un bene ambientale complesso, dunque il piano del parco è ordinato alla tutela dei valori naturali ed ambientali (art. 12, comma 1, legge 6 dicembre 1991, n. 394) degli ecosistemi naturali presenti nel parco stesso e si caratterizza, quindi, per la sua essenziale funzione di tutela della natura (sintesi verbale che ricomprende flora, fauna, zone umide, corsi d'acqua, insediamenti storici e antropici). Se sul piano concettuale la distinzione è netta sul terreno del diritto positivo lo è un po' meno a causa delle formulazioni un po' ridondanti delle norme di riferimento: sul versante dei piani paesaggistici l'art. 143 del Codice e su quello dei piani dei parchi l'art. 12 della legge 394/1991. Dispone, infatti, il comma 1, lett. f), dell'art. 143 che nell'elaborazione del piano paesaggistico devono essere determinate "le misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, i criteri di gestione e gli interventi di valorizzazione paesaggistica delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico"²¹⁰. Non è chiaro se il richiamo alle aree tutelate per legge sia da intendersi riferito alle sole aree assoggettate a vincoli paesistici ex lege (art. 142), per specifiche tipologie di situazioni territoriali (ad esempio i vulcani, i boschi, ecc.), o se, invece, usando questa espressione il legislatore abbia voluto riferirsi anche ai parchi e alle riserve naturali²¹¹. Se così fosse potrebbe concretizzarsi il rischio di una sovrapposizione di competenze tra i due tipi di piani. In realtà la specificazione contenuta nella stessa lettera f) che i criteri di gestione e di

²⁰⁸ **Ibidem.**

²⁰⁹ **Ibidem.**

²¹⁰ **Ibidem.**

²¹¹ **Ibidem.**

valorizzazione paesaggistica possono essere dettati con riferimento ai beni assoggettati a vincolo (paesaggistico) indurrebbe a ritenere preferibile la prima interpretazione (che consente di escludere sovrapposizioni) . Il piano del parco disciplina, invece: l'organizzazione generale del territorio del parco, la sua articolazione in aree o parti, caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela; i vincoli, le destinazioni di uso pubblico o privato le relative norme di attuazione, con riferimento alle singole aree o parti del piano; i sistemi di accessibilità veicolari e pedonali, i sistemi di attrezzature e di servizi finalizzati alla gestione ed alla fruizione sociale dell'area naturale protetta (quali musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agrituristiche); gli indirizzi e criteri per gli interventi riguardanti la flora spontanea, la fauna selvatica e l'ambiente in genere. Come è noto il piano suddivide il suo ambito territoriale in:

"riserve integrali", nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;

"riserve generali orientate", nelle quali sono vietate le nuove opere edilizie, l'ampliamento delle costruzioni esistenti e l'esecuzione di opere di trasformazione del territorio e sono ammesse solo le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché gli interventi di gestione delle risorse naturali, a cura dell'ente parco;

"aree di protezione", nelle quali possono essere proseguite le attività agro-silvo-pastorali, nonché quelle di pesca e di raccolta di prodotti naturali ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità;

"aree di promozione economica e sociale", più estesamente modificate da processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle comunità locali ed al miglior godimento del parco da parte dei visitatori²¹².

La struttura imposta dalla legge 394/1991 ai piani dei parchi, con la rigida suddivisione in zone, a tutela via via meno intensa, è stata fonte di infiniti contenziosi con gli enti e le popolazioni locali, mossi dal comune intento di essere esclusi dalle aree a protezione più intensa. Ciò ha determinato grandi ritardi nell'approvazione dei piani. Una fonte di complicazioni dei rapporti tra i due tipi di piani, era, e in certa misura è, il comma 7 dell'art. 12, giusta il quale "il piano del parco... sostituisce ad ogni livello i piani paesistici...". Come rendere compatibile questa statuizione, volta palesemente a rafforzare il ruolo dei piani dei parchi con quella, almeno in apparenza speculare, della prevalenza dei piani paesaggistici ex art. 145 del Codice? La risposta, almeno in linea teorica, è nel criterio cronologico: la disposizione successiva prevale su quella antecedente. In concreto: la legge quadro del 1991 stabiliva che il piano allora paesistico (ex lege 431/1985), che fosse stato approvato "per primo", ben poteva comprendere anche i territori dei parchi, ma che l'approvazione dei piani dei parchi determinava la sostituzione delle prescrizioni dei piani stessi a quelle del piano paesistico; invece con il d.lg. 157/2006 il piano (ora ridenominato) paesaggistico è destinato a

²¹² **Ibidem.**

dispiegare i suoi effetti in tutto il territorio regionale, comprese le aree ricomprese nei parchi, e gli enti parco debbono ad esso adeguare i piani dei parchi già esistenti (ove contengano previsioni difformi), o debbono conformare il proprio piano futuro alle previsioni del piano paesaggistico ove questi sia già vigente²¹³. Si potrebbe sostenere che la soluzione adottata del legislatore del 2006 sia da preferirsi perché le aree ricomprese nei parchi non sono delle monadi isolate dal contesto territoriale in cui sono "incastonate", e che, dunque, è corretto inserirle in una visione, e disciplina, complessiva dell'intero paesaggio regionale. Però tuttavia, sotto questa prospettiva al piano paesaggistico regionale manca una visione integrata dei profili propriamente paesistici e di quelli strettamente naturalistici, di tutela dell'ecosistema, che caratterizzano, con la loro interazione, la porzione di territorio ricompreso nel parco e che sarebbe da preferire invece una visione bottom up, lasciando al piano del parco di occuparsi insieme di paesaggio e di tutela dell'ecosistema, naturale e antropizzato. La contrapposizione tra le opposte tesi sulla preferibilità di un approccio up down (il piano paesaggistico "conformatore" del piano del parco) o bottom up (il piano del parco unico vero strumento di tutela integrata di paesaggio ed ecosistema, che dunque il piano paesaggistico deve "recepire") è in realtà meno forte di quanto possa apparire²¹⁴. Concorrono ad attenuare il contrasto motivi di fatto e di diritto. In concreto non sono moltissimi, nella realtà amministrativa italiana, i casi di compresenza attiva, per così dire, di piani paesaggistici "di nuova generazione" (adeguati, cioè, nella loro struttura alle prescrizioni del Codice Urbani del 2004) e di piani dei parchi. Come è noto, ex art. 156 del Codice, rimasto sostanzialmente immutato sul punto anche nel testo novellato del d.lg. 157/2006, le regioni devono adeguare i loro piani paesaggistici alle prescrizioni dell'art. 143 entro il 1° maggio 2008. Quasi nessuna regione ha finora proceduto alla revisione/adeguamento, anche per il grave ritardo da parte del ministero dei Beni e delle Attività culturali nel definire lo schema di convenzione tipo da stipulare con le regioni per uniformare le procedure e le metodologie di ricognizione e catalogazione dei beni vincolati (al fine di ottenere omogeneità di impostazione dei nuovi piani). Ne consegue che, almeno per quanto riguarda i modelli normativi, i rischi di sovrapposizione tra i piani paesaggistici vigenti (redatti per lo più ante 2004) e piani dei parchi vigenti sono molto limitati²¹⁵. Sotto il profilo propriamente giuridico la soluzione dei possibili conflitti è nella reciproca apertura e interazione dei due procedimenti pianificatori. In conformità a tutti i principi in materia di esercizio di funzioni (sussidiarietà e collaborazione) e di procedimento (istruttoria aperta e massima acquisizione degli interessi) appare doveroso che l'amministrazione che procede alla redazione del piano - a seconda dei casi la regione o l'ente parco - debba chiedere ed acquisire, nell'ambito dell'istruttoria, tutte le valutazioni di

²¹³ **Ibidem.**

²¹⁴ **Ibidem.**

²¹⁵ **Ibidem.**

competenza dell'altro ente (tenendone il massimo conto). Ne consegue che se ad essere adottato "per primo" è il piano paesaggistico di "nuovo modello" la regione deve chiedere la massima collaborazione all'ente parco ai fini della definizione delle previsioni del piano paesaggistico che riguardano l'area del parco stesso. Ciò sulla base della presunzione che l'ente parco conosca meglio le caratteristiche della porzione del territorio compresa nel parco, sia nelle sue componenti paesistiche che in quelle naturalistico-ambientali (le quali - si ripete - devono formare oggetto di considerazione integrata). Simmetricamente, se ad essere adottato "per primo" è il piano del parco, l'ente parco: deve tenere il massimo conto delle prescrizioni del piano paesistico regionale, ove esista, anche se è di "vecchio modello"; se non esiste neppure il piano paesistico di vecchio tipo deve comunque chiedere alla regione gli indirizzi o i materiali già elaborati in vista del piano paesaggistico (essendo questa una tipica fattispecie di coordinamento preventivo); infine, ove si profili un contrasto tra prescrizioni, magari risalenti, del piano paesistico e gli indirizzi dell'adottando piano del parco, deve discutere e concordare con la regione come dirimere il contrasto. In caso di accordo (procedimentale) la regione dovrà poi variare, anche con una variante stralcio puntuale, le previsioni del suo vecchio piano paesistico. Come si vede è sufficiente il rispetto dei principi codificati, senza bisogno di invocare l'abusatissima concertazione (che per molti è sinonimo di dilazione/non decisione).

Naturalmente - nelle singole realtà regionali il rapporto tra i due piani è e sarà definito in concreto sulla base non del modello, ma del contenuto e della struttura specifica dei due piani.

L'esperienza insegna che i pianificatori siano essi del territorio, del paesaggio o dei parchi tendono un po' ad "allargarsi", nel senso che sono soliti ampliare le loro analisi e conseguentemente le loro scelte di piano al di là del contenuto tipizzato ex lege degli strumenti pianificatori loro affidati. Una tendenza al sovraccarico pianificatorio che evidentemente può avere delle ricadute amministrative, con previsioni dei due piani che si sovrappongono e potenzialmente configgono²¹⁶. Anche per questo motivo, pratico ma rilevante nella sfera amministrativa, sono indispensabili la collaborazione interistituzionale ed il raccordo interprocedimentale. E', infine, di immediata evidenza che tanto maggiore sarà il coordinamento tra i due piani, nelle varie ipotesi revisione/adequamento o adozione di nuovi piani tanto più semplice sarà, la gestione coordinata dei procedimenti autorizzatori dei singoli interventi: il c.d. nulla osta paesaggistico (purtroppo nella grandissima maggioranza delle regioni italiane delegato ai comuni) ed il nulla osta dell'ente parco (per gli interventi da realizzarsi nell'ambito del parco).

E' noto che i comuni, sotto la spinta degli interessi edilizi locali, spesso largheggiano nel rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, mentre gli enti parco sono, almeno tendenzialmente, meno corrivi. Una soluzione organizzatoria può essere quella per i territori compresi nei parchi di

²¹⁶ **Ibidem.**

concentrare nell'ente parco entrambe le competenze autorizzatorie, l'autorizzazione paesaggistica ed il n.o. dell'ente parco "diretto a garantire la preservazione dell'habitat e di ecosistemi". Ma è una soluzione di assai difficile praticabilità, essendo politicamente assai improbabile che le regioni procedano alla "revoca" della delega ai comuni delle funzioni autorizzatorie.

Resta dunque il problema del coordinamento tra i due procedimenti autorizzatori, i quali hanno come parametri rispettivamente il piano paesaggistico (per il n.o. paesistico) ed il piano del parco (per il n.o. dell'ente parco). Data la doppia e parallela simmetria di relazioni rispettivamente tra piano paesaggistico e autorizzazione paesistica e tra piano del parco e n.o. dell'ente parco è di immediata evidenza che se "a monte" i due parametri pianificatori sono stati tra loro coordinati ed armonizzati si viene a creare un tessuto pianificatorio coerente, pur se in parte non coincidente, che diviene il testo comune al quale debbono fare riferimento e conformarsi sia i comuni (nel rilascio dei n.o. paesaggistici) sia gli enti parco (nel rilascio dei n.o. "naturalistici"). Con palesi vantaggi per l'efficienza e qualità dell'amministrazione di tutela di beni il paesaggio e i parchi di particolare delicatezza.

Vi sono delle complicazioni per così dire strutturali, che si profilano innanzitutto perché sia nel Codice del 2004 sia nel d.lg. 157/2006 la prevalenza dei piani paesaggistici è sancita limitatamente a "quanto attiene alla tutela del paesaggio". Dunque si tratta di una supremazia a valenza parziale, dalla quale si sottraggono, in linea di principio, tutti i contenuti precettivi dei piani dei parchi che non riguardano direttamente il paesaggio.

Ciò consente di escludere in prima battuta che tra i piani paesaggistici ed i piani dei parchi possa configurarsi un rapporto pienamente o propriamente gerarchico, perché le funzioni e gli oggetti dei piani paesaggistici non sono sovrapponibili o coincidenti con quelli dei piani dei parchi (come ad esempio accade, o meglio accadeva, tra p.r.g. e piani particolareggiati).

Tutti gli interventi consentiti dal PRG per le singole zone oltre all'ammissibilità urbanistica, devono essere per quanto attiene alla tutela paesistico-ambientale, conformi alle prescrizioni del Piano Territoriale Paesistico approvato con D.M. 26 Aprile 1999 e eventuali sue varianti e per i territori interessati a quelle del Piano Parco o a quelle del Piano della Riserva²¹⁷.

Per ciò che concerne la città di Napoli il Piano Territoriale Regionale (PTR) è stato approvato con legge regionale n.13 del 10 novembre 2008 e vi è stata l'approvazione con delibera di Giunta provinciale della proposta di Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Napoli.

Si tratta di due strumenti di pianificazione di area vasta, tra di loro interconnessi, che non possono essere considerati e valutati disgiuntamente e che indubbiamente segneranno l'assetto strategico dell'area metropolitana della provincia di Napoli, la programmazione delle risorse economiche, contribuendo all'evoluzione e sviluppo delle nostre comunità, in un'ottica di compatibilità

²¹⁷ **Bollettino Ufficiale della Regione Campania, Numero 45bis del 10 novembre 2008, Legge Regionale n. 13 del 13 ottobre 2008 "Piano Territoriale Regionale (PTR)".**

ambientale. Rappresentano strumenti di pianificazione di area vasta prescritti dalla innovativa Legge regionale 16/2004 recante norme sul governo del territorio cui sia la Regione che la Provincia, nel rispetto dell'evoluzione normativa succedutasi nel tempo, hanno dato vita giuridica. E' stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania l'avviso di deposito dell'approvazione della proposta di Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Napoli (PTCP) ai sensi di quanto disposto dall'art. 20 della Legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16.

L'adozione della proposta di Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale può a ragione essere considerata una svolta decisiva nelle vicende urbanistiche, in quanto da tempo questo territorio, ad eccezione della penisola sorrentina, è privo di riferimenti programmatori nella scala di area vasta, non essendo mai stati vigenti sia il Piano Territoriale Regionale (entrato in vigore in data 10 novembre 2008) che ovviamente il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Al contrario sono stati redatti e approvati numerosi e diversi Piani, previsti da leggi statali e regionali, che incidono sul territorio provinciale, che si sovrappongono in un coacervo di norme e di prescrizioni, talvolta paralizzanti, che costituisce un freno sostanziale alle iniziative pubbliche e private, evidenziando il grave caos normativo determinato dalla sovrapposizione sul territorio di disposizioni settoriali recanti la disciplina degli interventi sul medesimo. Infatti nella Provincia di Napoli coesistono n. 6 Piani paesistici ai sensi della Legge Galasso, n.431/85. Il Piano Territoriale Provinciale, in questo complicato contesto pianificatorio e normativo, rappresenta lo strumento indispensabile e la sede necessaria per coniugare la programmazione economica e la pianificazione del territorio, in quanto quadro di compatibilità dei molteplici Piani di Settore che mette al centro dell'attenzione degli addetti ai lavori, ma anche dei cittadini tutti, la pianificazione territoriale ed urbanistica, come strumento di decollo economico e sociale, costituendo un necessario strumento di raccordo e di raffronto con tutti i piani di settore. Il Piano Territoriale Provinciale è frutto delle scelte innovative che sono alla base della legge regionale n.16 del 22 dicembre 2004 sul governo del territorio, che ha come disegno fondante lo sviluppo sostenibile attuato attraverso procedimenti di concertazione e partecipazione. Con l'approvazione della proposta di P.T.C.P. da parte della Giunta Provinciale si stanno costruendo le fondamenta di uno sviluppo sostenibile sorretto da processi di riqualificazione ambientale, attuando una pianificazione d'area vasta con valenza paesistica, sostenuta da una rete ecologica come trama estesa e vitale di tutela, di riqualificazione e connessione delle risorse paesistiche e ambientali, attuato attraverso procedimenti di concertazione e partecipazione tra questi in particolare il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Per quanto attiene poi agli strumenti di attuazione delle previsioni proposte, il Piano individua i seguenti strumenti: a) programmi operativi di attuazione, estesi ad ambiti definiti; b) accordi di

programma di cui all'art.12 della legge regionale 16/2004, per particolari e limitati interventi; e) piani provinciali di settore; d) programmi di intervento²¹⁸.

Inoltre la proposta in questione, nell'articolare sul territorio le linee di azione della programmazione regionale, determina il contributo della Provincia all'integrazione e all'aggiornamento degli strumenti di programmazione e pianificazione sovraordinata. In particolare la Provincia, per l'attuazione della componente operativa del P.T.C.P. relativa alle aree "programma" e a specifiche aree di interesse sovracomunale, approverà, quali piani stralcio del PTCP, "programmi operativi" redatti dalla stessa Provincia di concerto con gli Enti pubblici interessati e con i Comuni nel cui territorio ricadono le predette aree, o proposti dai Comuni o dagli Enti territorialmente competenti o dai proprietari degli immobili inclusi nelle predette aree. Rispetto allo stato della strumentazione urbanistica comunale dobbiamo constatare che ad oltre tre anni dalla entrata in vigore della Legge regionale 16/04 recante norme sul governo del territorio la pianificazione comunale è praticamente ferma. Le cause che si vengono ad evidenziare attengono alla mancata vigenza del P.T.C.P. cui i comuni della provincia si devono adeguare, nonché, in subordine, alla difficoltà ed onerosità degli elaborati ed analisi per la redazione dei P.U.C. (previsti dalla legge regionale 16/04, ai tempi per l'acquisizione dei pareri obbligatori di competenza dei diversi Enti di Settore. Quasi tutti i comuni della Provincia di Napoli risultano dotati di uno strumento urbanistico generale. Ma si tratta, per molti comuni i cui piani sono datati nel tempo, di una strumentazione che ha perso di efficacia vincolante, è divenuta quasi virtuale, soprattutto per la decadenza dei vincoli urbanistici per le pubbliche previsioni²¹⁹. Per la debolezza strutturale e funzionale e per la metodologia con la quale i Piani Regolatori Generali sono stati redatti, in quanto elaborati in un'ottica "insulare", come se il territorio ad essi limitrofo non esistesse, il PRG è diventato strumento di mera disciplina edilizia e, comunque, di fronte ai problemi di oggi, il singolo Comune, con il suo P.R.G., non è più in grado di proporre soluzioni adeguate e bene ha fatto il legislatore campano a provvedere alla parziale trasformazione, nel PUC, Piano Urbanistico Comunale, anche se non con l'ampiezza e l'innovatività nel cambiamento adottato da altre regioni, con lo sdoppiamento nelle due articolazioni di Piano Strutturale e Piano Operativo. Certo che può essere un rischio che grava su un ordinato processo di pianificazione, quello legato all'attuazione di Piani Urbanistici Comunali (PUC) e dei Regolamenti Edilizi (RUEC) redatti ed approvati in assenza del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Il P.T.C.P. detta, salvaguardando le specifiche competenze comunali, direttive ed indirizzi per l'elaborazione dei P.U.C. (Piano Urbanistico Comunale), introducendo, tra l'altro, per il calcolo del fabbisogno abitativo, il rapporto di 1 alloggio per ciascun nucleo familiare. Per quanto attiene agli strumenti di pianificazione comunale è previsto che essi dovranno, con

²¹⁸ **Ibidem.**

²¹⁹ **C. Marzuoli "Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali".**

apposite varianti adottate secondo i tempi e le modalità stabilite, specificare, approfondire ed attuare i contenuti e le disposizioni del citato Piano Territoriale. Relativamente ai tempi e alle modalità di adeguamento dei piani urbanistici comunali, la proposta di P.T.C.P. prevede che i Comuni procedano, entro un'anno dall'approvazione del Piano, all'adeguamento delle previsioni dei piani urbanistici comunali alla disciplina dettata dallo stesso; decorso inutilmente il predetto termine la Provincia, previa comunicazione alla regione e contestuale diffida al comune inadempiente, disporrà interventi sostitutivi a mezzo di commissari ad acta.

(D.Lgs. 156-157/2006). Le nuove disposizioni correttive ed integrative del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/04), vanno ad innescare una stagione di nuovi conflitti fra Stato e Regione per la determinazione delle rispettive attribuzioni, in tema di paesaggi, con conseguenti motivi di incertezza e confusione sul piano applicativo²²⁰. Il punto di partenza da cui muove il decreto correttivo (D.Lgs 157/2006) è che la materia della tutela del paesaggio spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in forza degli artt. 9 co.II e 117co.II lett.s) della Costituzione. Le Regioni, invece mirano a far ricadere la “materia” nell’ambito del governo del territorio o della “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”(art. 117 Cost.), convinti che il paesaggio sia solo un aspetto del governo del territorio, che rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni. Sta di fatto, però che il decreto correttivo opera, a tutto campo, una riallocazione sistematica della materia della tutela (ed anche una valorizzazione) dei beni paesaggistici, attraverso una incisiva modifica della parte III del D.Lgs. 42/04. Viene riproposto con forza il modello proprio della tradizione italiana della materia, dunque, come compendiato dall’art. 9 co. II della Costituzione, contro la sistematica “panurbanizzazione” risalente al diverso modello del D.P.R. 616/77. Le modifiche innovative più consistenti del decreto correttivo possono essere così riassunte: razionalizzazione e previsione di termini certi per il procedimento di vincolo, per dare certezza alle situazioni giuridiche ed evitare il protarsi sine die di effetti interinali, discendenti dall’avvio del procedimento di individuazione, non seguito dalla tempestiva conclusione (artt.138-139-140-141). Introduzione di un indirizzo generale alle Regioni per l’esercizio della sub-delega alla funzione di autorizzazione paesistica verso livelli di Enti Locali territoriali di area vasta(quali la Provincia, piuttosto che i Comuni), ritenuti più adeguati, perché non in conflitto di interessi con l’esercizio dei poteri autorizzatori edilizi (art.146 co. III). Previsione del carattere vincolante del parere della Soprintendenza nel procedimento ordinario di autorizzazione paesistica fino all’elaborazione congiunta (Stato-Regione) del Piano Paesistico ed all’avvenuto adeguamento allo stesso degli strumenti urbanistici comunali (art.146 co. VIII - 143 co.IV); razionalizzazione del sistema sanzionatorio, reso urgente dalla sopravvenienza della L. 308/2004); introduzione nel procedimento di autorizzazione, in via transitoria (art. 159 co.III). della potestà di annullamento

²²⁰ **Ibidem.**

delle autorizzazioni, rilasciate dalle Regioni o dagli Enti sub-delegati, non solo per motivi di legittimità, ma anche di merito. Si tratta di rilevanti novità che non solo rinforzano la tutela dei beni paesaggistici, ma che introducono un ridisegno della distribuzione dei poteri non solo tra Stato e Regioni, ma anche tra Regioni ed Enti Locali. Il Piano Paesistico, a cui nella Regione Campania risulta equiparato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, approvato d'intesa con l'Amministrazione Statale competente (artt.18 co. VII e VIII L.R.C. 16/04), viene a risentire, da parte del decreto correttivo del Codice dei Beni Culturali, di una vera e propria sistemazione concettuale. Si è espressamente chiarito, infatti che il Piano Paesistico (che può tipizzare ed individuare nuovi beni vincolati) conferma l'uso del territorio solo nell'ambito dei beni vincolati (dei beni paesistici) mentre considera e valorizza l'intero territorio regionale (potere urbanistico). In effetti, tutte le prescrizioni limitative del Piano Paesistico che vengono ad incidere su beni o immobili non vincolati (con provvedimento dichiarativo di notevole interesse paesistico, per legge Galasso o dal Piano stesso) si fondano su una diversa base giuridica (concorrente), che è quella urbanistica, introducendo distinti morfologici ambientali del territorio (di tipo urbanistico). In tale contesto risulta precisato che il Piano Paesistico detta regole d'uso sulle aree ed immobili vincolati, in forza del tipico potere di conformazione del vincolo paesistico. Mentre lo stesso Piano Paesistico norma anche le regole d'uso delle aree e degli immobili non vincolati ai fini paesistici, nella espressione di un distinto potere di pianificazione, assoggettando i beni a vincolo urbanistico, con le ovvie ricadute che derivano, sul piano applicativo, dal distinto fondamento giuridico dei poteri (l'autorizzazione paesistica è necessaria solo nelle aree e per gli immobili vincolati). La disciplina innovativa del Codice, pertanto, risulta coerente con la Convenzione Europea sul Paesaggio, ratificata con L.9.1.2006 n.14. Ciò che occorre chiarire se la nuova disciplina introdotta dall'art. 146 co. III del D.Lgs. 157/06, abbia un effetto abrogativo delle precedenti deleghe, che le Regioni hanno attribuito ai Comuni; tale questione è di straordinaria rilevanza, per le implicazioni pratiche che riveste. La regione Campania, con la L.R.C. n.65/1981 (art.6), ha sub-delegato ai Comuni le funzioni amministrative previste dall'art. 82 co. II D.P.R. 617/77 lettere b),d),f), per le zone soggette a vincolo paesistico e dunque, anche le funzioni di concessione delle autorizzazioni o nulla osta paesistici (lett.b). In prosieguo, con successiva L.R.C. 10/82, sono state impartite ai Comuni della Regione Campania le direttive e gli indirizzi fondamentali, per l'esercizio delle attività sub-delegate. L'allegato 1 della L.R.C. 10/82, in particolare ha disposto che l'ente sub-delegato provvede alla costituzione di un organismo tecnico amministrativo per l'esercizio della sub-delega in tema di beni paesistici, dettandone la relativa composizione.

La L.R.C. n. 18/97 (art. 5), quindi ha modificato la composizione dell'organo consultivo, prescrivendo che le Commissioni Edilizie Comunali, nell'esercizio delle funzioni sub-delegate, fossero integrate da almeno due esperti, in materia di tutela paesistico-ambientale, in possesso di comprovata esperienza. Successivamente, l'art. 148 del D.Lgs. 42/04 (Codice dei Beni Culturali e

del Paesaggio) ha introdotto le Commissioni per Paesaggio, per l'acquisizione di pareri obbligatori, ai fini del rilascio delle autorizzazioni paesistiche (anche ai sensi dell'art. 159 D.Lgs. 42/04 in regime transitorio), assegnando alle Regioni il termine di un anno, per l'istituzione dei nuovi organi consultivi²²¹. La Regione Campania, quindi, con l'art. 41 della L.R.C. 17.12.2004 n.16 ha previsto che "nei comuni sprovvisti di commissione edilizia, le funzioni consultive in materia paesaggistico-ambientale, attribuite alla commissione edilizia integrata comunale ex L.R.C. 10/82, sono esercitate da un organo collegiale costituito dal Responsabile dell'ufficio che riveste preminente competenza della materia, con funzioni di Presidente, e da quattro esperti designati dal Consiglio Comunale con voto limitato²²². Nei Comuni provvisti di Commissione edilizia i componenti esperti previsti dall'allegato alla legge regionale n. 10/82 sono designati dal consiglio Comunale con voto limitato".L' art.146 del DLgs. 42/04 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), sostituito dall'art. 16 D.lgs. n. 157/2006, in prosieguo, ha introdotto una normativa di indirizzo generale, alle Regioni, diretta ad orientare l'esercizio delle sub-deleghe agli Enti locali della funzione di autorizzazione paesaggistica verso specifici livelli di governo intermedi. L'art. 146, in particolare ha previsto che le "Regioni ove stabiliscano di non esercitare direttamente la funzione autorizzatoria ne possono delegare l'esercizio alle Provincie o a forme associative e di cooperazione degli Enti Locali in ambiti sovracomunali all'uopo definite ai sensi degli artt.24, 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, al fine di assicurarne l'adeguatezza e garantire la necessaria distinzione tra tutela paesaggistica e le competenze urbanistiche. La Regione può delegare il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche ai comini, ma il parere delle Soprintendenza resta vincolante".Il Piano territoriale della Giunta Regionale Campano, difatti, implica una serie di scelte di fondo che se definitivamente approvate avranno preoccupanti, gravi conseguenze per la nostra Regione .Il PTR ignora il primo dato di fondo della realtà campana e che cioè la regione non ha, per una sua vastissima parte, soluzione di continuità nel costruito, con comuni addossati caoticamente l'uno all'altro, con estensioni enormi di degradate periferie, con aggressione costante e capillarmente diffusa alle aree agricole e a quella di alta valenza ambientale e storico culturale. Il PTR decisamente non si muove nella direzione della prevalente tutela delle aree agricole, dei centri storici, della scelta di riferimento centrale dello sviluppo urbano principalmente nella riqualificazione delle aree degradate, e addirittura prevede la cancellazione degli esistenti Piani Paesistici, sostituendoli con l'attribuzione al PTR di indirizzi di pianificazione urbanistica, così esili e privi di rigore prescrittivi da risultare del tutto inoperanti. I VAS non chiedono certo una logica gerarchica territoriale e sicuramente ritengono che la concertazione con i diversi soggetti istituzionali e sociali sia di grande importanza, "ma è assolutamente inaccettabile che la Regione rinunci al suo compito di reale

²²¹ **Ibidem.**

²²² **Bollettino Ufficiale della Regione Campania, Numero 45bis del 10 novembre 2008, Legge Regionale n. 13 del 13 ottobre 2008 "Piano Territoriale Regionale (PTR)".**

programmazione in una visione organica ed unitaria dell'intero territorio in raccordo alle potenzialità, ai bisogni, ai progetti di tutela e di sviluppo ecocompatibile”.

3) Le specificità dei paesaggi vulcanici

3.a –L’influenza dei paesaggi vulcanici sull’antropizzazione del territorio

L’equilibrio fra i valori naturalistici ed ecosistemici dei luoghi e i valori storici e culturali, sulla base del riconoscimento reciproco fra le discipline che si occupano di patrimonio e territorio è principio ispiratore di molti documenti internazionali. Conseguenza inevitabile di tale riconoscimento è una maggiore articolazione dei processi decisionali, che però solo apparentemente complica la fase operativa dei programmi di valorizzazione. Di fatto l’integrazione disciplinare a monte del processo anticipa e previene i conflitti che spesso, nell’approccio settoriale, sono solo aggirati in fase decisionale, per poi esplodere, in tutta la loro gravità, nel corso della fase attuativa, traducendosi in una sostanziale paralisi dei progetti, a tutto discapito della tutela dei siti. Per questo è necessario che il processo che conduce ad un intervento concreto sui luoghi si fondi sulla sequenza conoscenza/decisioni/azioni, in realtà spesso gravemente sovvertita nelle politiche per i beni culturali, con particolare riferimento al tema del “recupero dei contenitori” storici o a quello della “sistemazione dei siti”. Nei strumenti legislativi volti alla tutela influenzati dalla Convenzione Europea del paesaggio forte è l’attenzione in essa attribuita al contesto paesaggistico dei luoghi, non solo come parte del valore intrinseco da salvaguardare, ma anche in relazione alla concezione del nuovo intervento di sistemazione e degli interventi programmati nell’intorno del luogo o del bene. In particolare, è la qualità del contesto percepibile che costituisce un obiettivo importante del progetto di tutela e valorizzazione, il quale deve tenere conto non solo dei caratteri del sito o del bene in sé ma anche delle relazioni che esso instaura con il paesaggio intorno in termini di forme, masse, scala, carattere, colore e persino di tessitura dei materiali.

Il tema del paesaggio si pone come argomento centrale il cui valore aggiunto è dato dalla sua natura intrinseca di opera collettiva e dunque, più di ogni altro bene, di patrimonio identitario dal quale nessuno può essere escluso, non già in termini di

principio ma anche solo per motivi puramente pratici. Il diritto al godimento del patrimonio in coerenza con l'obiettivo della sua conservazione si concretizza in prima battuta nell'obiettivo di una accessibilità del patrimonio stesso da perseguirsi secondo il duplice tracciato dell'accesso alle conoscenze attraverso la sequenza ricerca/interpretazione/presentazione e dell'accesso ai beni. Quando il "bene" poi coincide con un "sito", l'intervento sul paesaggio diviene lo strumento indispensabile per garantire l'accessibilità del patrimonio, non solo attraverso la costruzione di relazioni di natura funzionale, ma anche attraverso un processo di restituzione di senso che, solo, può trasformare il "sito" in "luogo", ricollocandolo nel flusso della storia locale dal quale esso era stato "cancellato". Ciò significa rivedere i rapporti (in termini procedurali e operativi) fra i diversi soggetti preposti alla tutela del patrimonio culturale e di quello paesaggistico.

Il paesaggio vulcanico è emblematico di come la questione sfuggente dell'identità dei luoghi, al centro della quale vi sono patrimonio e paesaggio, si riveli cruciale nel progetto locale. La lettura delle immagini prodotte dagli attori locali deve essere oggetto, tanto quanto la "struttura" storica ed ecologica dei paesaggi, dell'analisi paesistica. Quest'ultima, quando non tenga conto delle percezioni dei valori, tradendo l'idea stessa di paesaggio, rischia di trasformare la pianificazione paesistica in una mera sommatoria di vincoli, tanto legittimi sul piano scientifico, quanto impraticabili perchè non condivisi.

Secondo Massimo Quaini²²³ il paesaggio non è interessante come categoria analitica per leggere l'ambiente in termini scientifici, ma lo è in quanto contenitore di miti, sogni. Se il paesaggio è produzione, allora, come osserva Isabelle Backouche²²⁴, dobbiamo porci il problema fondamentale della sua ricezione, rifiutando l'idea di una leggibilità immediata del paesaggio, che è erede, più o meno consapevole, dell'approccio funzionalista ancora prevalente nella pianificazione territoriale.

²²³ Massimo Quaini - *L'ombra del paesaggio* Orizzonti di un'utopia conviviale Reggio Emilia 2006.

²²⁴ I. Backouche, - *Les usages du paysage*, in E. Iachello, (a cura di) *I saperi della città: storia e città nell'età moderna*. Atti del Colloquio Internazionale di storia urbana. Catania 19-21 settembre 2003 Palermo 2006.

Il gioco dialettico fra la lettura “colta” dell’outsider (il pianificatore, lo storico, lo studioso) e quella degli insider (quale emerge non solo dalle autorappresentazioni, ma anche dalle “pratiche”, dagli “usi”, attuati o desiderati, del paesaggio) produce sistemi di coerenze oppure attriti che misurano la distanza fra la norma e la sua efficacia.

Il riconoscimento diffuso dei valori paesistici, determina, ad esempio, la relazione fra il territorio protetto e il suo contesto.

Il vincolo assoluto sul patrimonio ambientale, paesaggistico e culturale, inoltre, ha costituito una isolata anomalia nella legislazione urbanistica italiana, per lungo tempo fermamente garantista nei confronti dei diritti della proprietà privata e avara nella costruzione di strumenti efficaci di mediazione pubblico/privato nella pratica della pianificazione. Ciò non ha contribuito certamente alla creazione di una coscienza condivisa della salvaguardia, ma piuttosto ha determinato negli abitanti dei territori archeologici una percezione della tutela come pratica vessatoria, i cui vantaggi sulle comunità stentano a manifestarsi.

Gli orientamenti di tutela attuali sostengono che la chiave per la costruzione di un nuovo statuto del patrimonio culturale come patrimonio identitario debba fondarsi piuttosto che sulla fragile retorica dello sviluppo turistico, su una concezione del territorio come bene culturale che concretizzi l’obiettivo di massimizzare le ricadute della valorizzazione, non tanto in termini di vantaggio economico ma, soprattutto, di benessere sociale.

Come il riconoscimento identitario, attraverso l’accettazione della propria storia, è, infatti, fonte di benessere individuale, così la costruzione condivisa di riferimenti identitari forti agevola, nelle comunità locali, la coerenza dei progetti di sviluppo aumentando la coesione e costruendo consenso intorno ai programmi di trasformazione del territorio. Tuttavia è stato già evidenziato, quanto questo riconoscimento della centralità della questione identitaria nei processi di sviluppo sia oggetto di facili manipolazioni.

3.b – Gli strumenti di tutela degli ambienti naturale vulcanici

Nell'attività di progettazione e controllo delle trasformazioni fisiche del territorio è in atto una profonda revisione, un deciso salto di continuità rispetto ai metodi ed alle tecniche disciplinari utilizzate nel passato. Si opera in direzione di una politica di difesa globale del patrimonio ambientale minacciato dagli effetti di uno sviluppo che ha sovrapposto le ragioni dell'espansione a quelle della compatibilità ecologica ed ai connotati storico-culturali consolidati che distinguono le diverse realtà paesaggistiche. L'estensione delle fondamentali categorie costitutive la struttura paesistica a tutte le componenti morfologiche che descrivono la specificità formale e culturale del paesaggio, istituzionalmente riconosciute, permette di "ricollocare" i ruoli di "oggetti paesistici", quali la vegetazione, la morfologia del territorio ecc. a tutte quelle componenti naturali o antropiche che concorrono a definire l'assetto dei luoghi, definendo un'idea del paesaggio inteso come proiezione visibile delle dinamiche naturali che hanno conformato il territorio e delle trasformazioni attraverso le quali l'uomo ha adattato l'ambiente nel corso della sua storia, sedimentandovi le testimonianze della propria cultura. Le dinamiche di trasformazione e lo stato di conservazione delle componenti naturali sono regolate da equilibri di tipo ecologico, spesso alterati dall'intervento antropico: l'analisi dei rischi di trasformazione o di compromissione degli ambiti ad elevato interesse storico-monumentale, paesistico-ambientale permette di leggere le condizioni e gli effetti crescenti di degrado del territorio, beni vulnerabili in quanto risorsa primaria e non riproducibile. La conservazione è un aspetto non secondario in qualsiasi riflessione che voglia comprendere la realtà del paesaggio al di là del mero studio delle poetiche del passato: è palese che l'elaborazione di un pensiero del paesaggio (o del territorio) come identità singolare dei luoghi non possa esimersi dal porsi la questione e interrogarsi sul valore della conservazione, e che il dibattito sulla conservazione, presente e vivo in ambito architettonico e storico-artistico, debba essere affrontato

anche dal punto di vista filosofico ed estetico. Però, oggi, se si pone l'accento sull'inscindibilità della manifestazione estetica di un paesaggio dalla sua realtà culturale, dalle modalità dell'abitare che in quel luogo si realizzano (dunque delle scelte economiche, ecologiche, sociali, sacrali, ecc.), mostrando come lo scempio paesaggistico e la dissipazione del patrimonio storico e architettonico non sia una deplorabile svista causata dalla priorità di questioni ineludibili (l'economia, il mercato, la modernizzazione), ma discenda necessariamente dal modello culturale della modernizzazione e dall'indiscriminata apertura a modelli globalizzanti, immediatamente si è sospettati di "conservatorismo".

Il territorio, in quanto realtà naturale e ambientale, ha proprie regole di conservazione e riproduzione, le quali, se vengono ignorate, portano al dissesto e alla distruzione. I luoghi sono sempre dotati di una propria "individualità" (che il geografo Vidal De La Blache chiamava la "personalità") che costituisce propriamente la loro facies culturale, il loro essere "paesaggio" prodotto da comunità che ne rispettano la legge singolare di configurazione e mantenimento. Se i luoghi si mantengono nella propria differenzialità singolare grazie a continui atti territorializzanti cioè a comportamenti e scelte che conservano e incrementano il "senso" della loro specificità. In altri termini, un luogo è tale solo se le sue "invarianti strutturali" sono mantenute: se "i caratteri fondativi delle identità dei luoghi", ossia gli elementi che strutturano il territorio, sono riconosciuti nella loro natura di "patrimonio territoriale" durevole. Secondo Magnaghi devono essere questi "caratteri identitari", che costituiscono il "valore di un luogo", a dettare "direttive, prescrizioni, azioni per la tutela e la valorizzazione secondo obiettivi prestazionali riferiti alla sostenibilità dello sviluppo, dal momento che è la permanenza e la durevolezza di tali caratteri a costituire l'indicatore principale della sostenibilità"²²⁵. Non si tratta di pensare secondo gli schemi di interventi meramente conservativo-vincolistici, e quindi prevalentemente a posteriori, a partire da una logica che, riconoscendo l'ineluttabilità del degrado, si limita a preservare artificialmente tracce e testimonianze di un essere diversamente che si

²²⁵ A. Magnaghi, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Firenze, 2000

attribuisce a un passato non recuperabile se non in forma documentaria, bensì di porre le basi per una "riterritorializzazione", una sempre ulteriore valorizzazione dei luoghi che non si limiti alla loro fissazione museale o turistica, ma rifiuti di considerarli come semplici "risorse" in un orizzonte esclusivamente economicistico. È evidente come non possa sussistere paesaggio senza trasmissione di sapere, cultura e stile specifico del territorio (inteso come il risultato di atti coerenti, anche se distribuiti in un arco temporale magari molto lungo, di territorializzazione): senza tradizione. Ma la tradizione, diversamente dall'accezione imbalsamatoria ed eternizzante in cui per lo più suona il termine, è un processo dinamico di selezione, valorizzazione, adattamento del "patrimonio" che costituisce una cultura nella sua differenzialità, sia pure nel mantenimento della riconoscibilità delle sue "matrici formali" nell'incessante adattamento e trasformazione della realtà territoriale: esse devono poter costituire il più a lungo possibile il terreno comune e il criterio fondamentale di ogni progetto che riguardi quel luogo. Ogni ciclo di territorializzazione, riorganizzando e trasformando il territorio, accumula e deposita una propria sapienza ambientale, che arricchisce la conoscenza delle regole genetiche, contribuendo alla conservazione e alla riproduzione dell'identità territoriale attraverso le trasformazioni (distruttive e ricostruttive) indotte dalla peculiarità culturale del proprio progetto di insediamento. Ogni tessuto territoriale è un organismo complesso e delicato, non appiattibile a semplice superficie disponibile per qualsiasi manomissione; bensì una plurima sedimentazione di temporalità e intenzionalità funzionali diverse, scale differenti e orientamenti differenziati che non si sovrappongono o si elidono meccanicamente, come strati inerti, ma piuttosto si armonizzano in una vitale integrazione e collaborazione resa possibile dalla presenza articolante e vivificante di una stessa matrice di interpretazione e configurazione spaziale e simbolica. Pertanto occorre privilegiare un approccio al tema dell'indirizzo e del controllo delle trasformazioni ambientali organizzato intorno alla definizione di alcuni concetti fondanti del problema, come quelli di "paesaggio", "contesto extraurbano" ed ancora concetti attinenti la "salvaguardia", la "valorizzazione" necessari per indirizzare la tutela secondo diverse articolazioni operative. Per i paesaggi vulcanici ai fini della loro

tutela la risposta prevalente è stata in passato quella di recintare spazi naturali e umani con l'istituzione dei parchi nazionali, regionali e anche urbani, nella convinzione che il paesaggio, come la natura, potessero vivere solo come spazi eccezionali, di piacere e contemplativi, disgiunti da qualsiasi finalità produttiva. Tutto il resto non doveva essere considerato paesaggio, ma apparteneva al regno del funzionale e dell'utile. L'antropologo Federico Scarpelli ha pubblicato una ricerca intitolata *La memoria del territorio. Patrimonio culturale e nostalgia a Pienza*, partendo da questa domanda: "Come mai ed in che senso nel cuore di uno dei paesaggi più famosi del mondo, quello di Pienza e della Val d'Orcia, covano nostalgie per quando non si era moderni? Nell'epoca in cui il patrimonio culturale appare sempre di più un terreno di confronto, scelta, ridefinizione, la "nostalgia" diventa qualcosa di simile ad una macchina per pensare il passato, il presente, il futuro del proprio territorio". Il paesaggio, infatti, se leggibile, è testimonianza materiale immediata del rapporto che le popolazioni hanno intessuto con il territorio, con gli habitat naturali e con il paesaggio fisico attraverso l'uso dei materiali locali, l'intervento sulla vegetazione. L'evviva al paesaggio sembra dunque declinarsi con la nostalgia, sentimento che in genere segnala una trasformazione troppo rapida e tutto sommato sconvolgente, portatrice di una perdita che suscita tristezza, malinconia. In realtà il rapporto del paesaggio con la memoria storica e con la nostalgia è più complesso di quanto appaia a prima vista ed è comunque essenziale per ripensare non solo il passato ma anche il presente e perfino il futuro del nostro territorio. In conclusione, il paesaggio, soprattutto nella versione della Convenzione europea, oggi può offrirci un'altra grande opportunità: riguadagnare il senso di una qualità diffusa che oggi non siamo più capaci di garantire, come avveniva in passato, quando nessuno avrebbe ammesso che la conservazione o il vincolo delle aree più pregiate o delle aree protette in senso letterale potesse andare di pari passo con il degrado del resto del territorio o che, per fare tutt'altro esempio, l'alta velocità implicasse l'abbandono del resto della rete: esempi di una tendenza alla gerarchizzazione degli spazi e dei flussi che non è meno deleteria di quella che si accentua sul piano sociale ed economico. Mettere al centro delle politiche pubbliche il bene comune "territorio" consente di perseguire la

dimensione qualitativa, non solo quantitativa, dei singoli beni che lo compongono. La soluzione delle più importanti crisi ecologiche passa attraverso la difesa e la valorizzazione dei caratteri peculiari di ogni luogo, nelle sue componenti urbane, naturali e agroforestali, perché è nella specifica modalità di interrelazione di queste tre componenti che si fonda in ogni luogo la forma puntuale della riproduzione della vita umana materiale e sociale. Eugenio Turri nel suo libro “Il paesaggio come teatro”²²⁶ lo definisce come “un teatro nel quale individui e società recitano le loro storie, in cui compiono le loro gesta piccole o grandi, quotidiane o di tempo lungo, cambiando nel tempo palcoscenico, la regia, il fondale, a seconda della storia rappresentata” e ancora “la concezione del paesaggio come teatro sottintende che l’uomo e la società si comportano nei confronti del territorio in cui vivono in duplice modo: come attori che trasformano in senso ecologico, l’ambiente di vita, imprimendovi il segno della propria azione, e come spettatori che sanno guardare e capire il senso del loro operare nel territorio” Riepilogando, il paesaggio è innanzitutto una percezione del territorio da parte dell’uomo fatta attraverso i nostri sensi come la vista, l’udito, l’olfatto, etc. Percezione che da un’idea soggettiva del paesaggio ma che consente ad ognuno di percepire il territorio sotto le sue innumerevoli vesta. Sotto l’aspetto della geografia umana, leggendo il paesaggio si possono trovare le regole che giustificano le strutture territoriali, ossia il tipo territoriale di un “luogo” riconoscendo così una cultura, una società, l’identità locale. Delle identità che raccontano come in passato la popolazione abbia plasmato e modellato la natura incontaminata in base alle loro esigenze (nutrizione, riparo, etc) e allo stesso tempo come la popolazione si sia adattata e adeguata al tipo di territorio in cui andavano ad insediarsi creando così un equilibrio sostenibile nel tempo. Nel paesaggio vulcanico si può trovare l’espressione massima di equilibrio tra l’uomo e la natura ossia tra l’agire umano e l’ambiente naturale, quello che Alberto Magnaghi chiama processo di territorializzazione inteso come annessione alla società e alla coltura di uno spazio territoriale perchè è grazie a queste relazioni tra uomo e

²²⁶ E. Turri, - *Il paesaggio come teatro, dal territorio vissuto al territorio rappresentato* Venezia 1998.

natura che la varie società hanno creato delle loro identità territoriali , o identità dei luoghi.

Turri ricorda che “Nel paesaggio possiamo trovare il riflesso della nostra azione, la misura del nostro vivere ed operare nel territorio.” “L’adesione (agire dell’uomo e natura) si esprimeva in diversi modi, tra cui in primo luogo dalla stabilità delle sistemazioni realizzate, la quale significava che il contadino aveva ben compreso i meccanismi morfologici di cui occorreva tener conto per imporre un ordine funzionale alla produzione; e si esprimeva attraverso la forma stessa delle case, i tipi di colture praticate, le specie d’alberi usati non solo a fini produttivi ma anche per consolidare i ciglioni dei campi in pendio, i materiali utilizzati per edificare le case, i muri di sostegno delle terrazze o i muri divisorii delle proprietà, etc..” Ecco che quindi il paesaggio è un palinsesto di memorie sia individuali che collettive e la sua trasformazione può causare la perdita di queste memorie. Oltre a ciò, si corre il rischio che si crei l’omologazione paesistica ossia che la modernizzazione imponga delle regole di trasformazione ben lontane dalla cultura del luogo e che quindi renda quel sito uguale ad altri anche se inseriti in altri contesti. La difesa del paesaggio diventa difesa della propria storia della propria identità, tradizione e cultura, questo però non vuol dire conservazionismo, ma bensì trovare quelle trasformazioni che mettano insieme le virtù della modernizzazione con le virtù del passato ossia con il sapere diffuso, quelle regole tramandate oralmente tra generazioni. Infatti, soltanto capendo le motivazioni territoriali del passato si può pretendere di attuare nuove trasformazioni volte, a mantenere dei richiami con il passato per salvaguardarlo ma allo stesso tempo, ad usare le migliori tecnologie ambientalmente sostenibili per il miglioramento del nostro benessere dimostrando così un serio e calibrato progresso della civiltà. Facendo così, un osservatore del paesaggio potrà leggere l’evoluzione di una società nel territorio trovando in esso sia le regole del passato sia quelle nuove. E se è conscio del passato e sa fino a che punto è arrivato il progresso tecnologico potrà capire se le trasformazioni sono state coerenti o meno e quindi se sono state create delle dissonanze paesistiche o delle omologazioni o, al contrario, se le trasformazioni si ben integrano con il contesto creando una evoluzione coerente con l’ambiente.

Normalmente invece, si assiste ad una evoluzione non coerente della società in quanto non si salvaguarda il passato e nelle trasformazioni future non si seguono le antiche regole territoriali ma se ne usano altre standard dettate da esigenze da un lato di falsa economicità o praticità e dall'altra di "moda" del momento. Gli esempi sono molteplici, dall'abbandono dei terreni che perdono così la loro forma e delle colture tipiche a scapito di monoculture oppure il cambiamento dei tipi edilizi che cambiando orientamento dell'edificio, tipo di materiali e rifiniture a scapito di forme e tipologie poco costose ma allo stesso tempo poco sostenibili bastate sul forte consumo di idrocarburi per climatizzarle, fanno sì che si perdano le regole che i nostri avi a forza di tentativi hanno saputo tramandare per rendere il modo di vivere più conveniente, integrato e sostenibile con il territorio. Catturare l'antico sapere esperto tramandato da generazioni da padre in figlio per far sì che il paesaggio sia unico ed inimitabile in modo da regolare le trasformazioni che le nostre nuove esigenze impongono, è una parte fondamentale. Leggere il tessuto storico, la conformazione territoriale sottostante all'aspetto estetico, è il passo preliminare a qualsiasi operazione di pianificazione o intervento: "Le strutture storiche sono il riferimento per guidare i progetti di assetto urbano e territoriale, per ripristinare l'antico rapporto della città con il suo territorio. Si pensi alla possibilità di valorizzare, con il ripristino delle alberature, il formarsi di percorsi che consentano di riscoprire la magnificenza del paesaggio. Lo storico sistema dei canali, dei boschi e dei prati - ma anche dei campi - quali strumenti organizzativi del territorio, può configurarsi quale monumento del paesaggio per riqualificare gli stessi progetti di eventuali e sempre più inadeguati completamenti edilizi". La questione del paesaggio, se compresa in tutta la sua portata, non può essere limitata al solo problema dell'identità estetica dei luoghi, pena il trovarsi privi di strumenti per comprendere i motivi per cui oggi il paesaggio si trova a repentaglio, come invece si possa affrontare propositivamente la questione, evadendo dalle secche di una vieta e sterile contrapposizione (tutta di marca ideologica) fra "conservatori" e "progressisti", tra "romantici" e "modernisti". In realtà, sia pur tardivamente, la questione della salvaguardia delle differenzialità culturali e territoriali si sta imponendo, non solo nel dibattito degli esperti, ma anche a livello di alcuni strati dell'opinione pubblica. A

livello della riflessione teorica, il problema della tutela e valorizzazione delle specificità culturali, ambientali e paesaggistiche locali non ha niente a che vedere con il "localismo" o il "provincialismo", ma si colloca nell'orizzonte di un ripensamento critico della logica mondializzante della globalizzazione economica e del conseguente livellamento che omologa in un indistinto babelismo di forme, lingue e culture. In altri termini, per pensare il tema della singolarità dei luoghi (cioè di culture sempre situate), occorre tener fermo l'imprescindibile orizzonte di un mondo che la logica tecnoeconomica vorrebbe ridurre ad uno, a un uni-verso in cui le differenze siano annullate o rese inoperanti (appunto, al massimo mantenute allo stato larvale come immagini estetico-turistiche). Sarebbe vano pensare un aspetto senza l'altro. Occorre mantenere la consapevolezza dell'orizzonte nichilistico del mondo, senza illudersi di potersi rifugiare in qualche riserva o oasi di incontaminata autenticità, oppure in una dimensione estetica nella quale continueremmo, come se nulla fosse, ad avere percezioni e godimenti estetici nei termini di categorie estetiche o di poetiche elaborate due o tre secoli fa. Oggi, pensare la questione del paesaggio non può che voler dire ripensarne l'emergenza storica e la codificazione estetica, contestualizzandola all'interno di un preciso momento della definizione del modello occidentale di ragione che ne ha informato le caratteristiche (soggettivismo). Ma questo primo passo focalizza soltanto la questione della fruizione soggettiva attraverso varie messe in forma culturali della percezione e del gusto. Oltre la fruizione nello sguardo, c'è il luogo in tutta la sua realtà complessa e sedimentata di creazione e trasformazione culturale di lunga durata, sito di insediamento nel tempo di una comunità con i suoi simboli, le sue tradizioni, ritmi temporali, modalità dell'abitare e del coltivare, dell'aver cura e dell'abbellire, del dissipare e del tramandare: una realtà per cogliere la quale il solo registro estetico è troppo indeterminato e troppo incentrato sul polo del soggetto contemplante.

D'altra parte, se si assumesse coerentemente il punto di vista della fruizione estetica, non si vede perché non si dovrebbe, in buona coscienza, rivendicare una conservazione drastica di valori estetici che, anche se codificati a livello di gusto prevalentemente in epoca romantica, sembrano suscitare ancor oggi una condivisione

quasi universale, molto probabilmente perché trasferiti e fissati nel cliché turistico-consumistico. Mentre in altri ambiti dell'estetico i gusti sono fortemente mutati, nel caso della percezione del paesaggio e della natura l'apprezzamento difficilmente si rivolgerà programmaticamente se non per un'estremizzazione ideologica che purtroppo si è data nei decenni scorsi a situazioni di degrado, caoticità, invivibilità. Il fatto è che una simile rivendicazione estetica sarebbe immediatamente censurata come antistorica, un lusso estetizzante a fronte delle imprescindibili necessità "oggettive" dello sviluppo, del benessere, dell'emancipazione, ecc.; apparirebbe come una pretesa museale a fronte dell'infinita e incessante dinamica di trasformazione del mondo messo al lavoro dalla tecnica e dall'economia: "Il paradigma del museo è falsante se viene esteso a ogni identità paesaggistica: il paesaggio non è e non può essere un museo, già solo per il fatto che un paesaggio, per essere veramente tale, deve essere un paesaggio vivo, che evolve con la storia". Occorre allora domandarsi come far sì che un paesaggio "evolva" (termine che contiene una ben precisa presupposizione di che cosa sia, come e dove vada la "storia") e al contempo mantenga la propria identità estetica. La questione sta essenzialmente nel modo di concepirne l'identità. Se si tratta semplicemente dell'aspetto che un luogo può assumere, indifferentemente rispetto alla sua storia, tradizione, configurazione morfologica, in modo intercambiabile, a seconda delle mode e degli interessi economici, è possibile che sia data una caratterizzazione estetica, magari forte, di un luogo, anche in assenza di un'identità culturale riconoscibile. Se invece l'identità del paesaggio è pensata come quella realizzata dalla continuità coerente di atti territorializzanti, espressione armonica del peculiare stile di insediamento (e dunque di interazione con la natura) di una cultura, anche la qualità estetica non potrà essere scissa, come un'efflorescenza senza radici, dall'identità culturale. Il che questo non significa in alcun modo fissità difensiva, chiusura automonumentalizzante; piuttosto si tratta di riconoscibilità nell'incessante trasformazione, che a buon diritto si può servire dell'idea fisiognomica per alludere alla manifestazione sempre singolare del *genius loci*, al modo coerente ma sempre rinnovato del mantenersi in accordo con il carattere del luogo che una cultura sceglie di evidenziare. In questa prospettiva "tradizione" e "innovazione" non sono in insanabile contrasto: la continuità dello stile

di una cultura (e dunque del suo modo di produrre-conservare paesaggio) si realizza attraverso innumerevoli atti di trasformazione, adattamento, riassetto; è quella "normale" dinamica nella quale una cultura si perpetua, sintetizzata efficacemente nell'espressione di Cervellati "la tradizione è un'innovazione riuscita". Si pone insomma il problema dell'elaborazione e del riconoscimento del paesaggio come spazio simbolico della comunità insediata. Se il paesaggio è la creazione di un'intera cultura, di un intero popolo, la sua perpetuazione e incremento è correlativa a ciò che, per esempio, Magnaghi chiama "la ricostruzione della comunità". "La comunità che sostiene se stessa fa sì che l'ambiente naturale possa sostenerla nella sua azione"; ciò vuol dire che il primo requisito per mantenere la peculiarità di un paesaggio è il non imporre sul luogo logiche economiche esogene ed estranee, modelli e ritmi di sviluppo che non tengono conto delle peculiarità locali. Dal momento che "sviluppo locale" e "localismo" non sono necessariamente sinonimi, occorre evitare di precipitarsi a un'indebita e generalizzata stigmatizzazione ideologica. In realtà, il paesaggio è sempre l'indice del grado di realizzazione di una comunità della cultura con il luogo naturale e le sue possibilità. Da questo punto di vista, occorrerebbe estendere l'idea di comunità per allargarla a quel complesso vivente che è la "natura" di un luogo, ma anche a tutte quelle forme di presenza materiale (architetture, opere di coltivazione, ecc.) e spirituale (tradizioni, saperi locali, ritualità, simboli) delle generazioni precedenti sedimentate in un luogo, non meno che ai venturi, nei confronti dei quali terra e culture dovrebbero essere normalmente pensate come un patrimonio da trasmettere nella sua integrità. In simile prospettiva, che ricomprende nella propria considerazione termini concepiti di solito come eterogenei, l'identità si trova ad essere pensabile come quella di una comunità di paesaggio; dunque ogni considerazione volta a salvaguardare le "invarianti strutturali" o la matrice formale di un luogo, attivando direttive, progetti, misure di tutela e di valorizzazione, dovrà riconoscerne "i caratteri identitari" costituenti il carattere singolare e insostituibile di un luogo, non arrendendosi a semplici criteri di sostenibilità ambientale.

Nel paesaggio è in gioco la sostenibilità ecologica e culturale della comunità allargata che in esso si realizza nel specifico "stile" che lo caratterizza in quanto singolarità. In

questo senso, se di paesaggi si dovrebbe parlare solo al plurale, per sottolinearne la molteplice singolarità, questo comporta che la considerazione di un paesaggio sia ogni volta necessariamente incentrata sul suo carattere "locale", ossia specificamente individuato in un territorio, e in precise coordinate storiche e temporali: il che significa che ogni paesaggio "ha luogo" in precise coordinate e caratterizzazioni (naturali e stilistiche) spazio-temporali. Quando questo non accade più, al paesaggio è subentrata la delocalizzazione e detemporalizzazione indotta dall'adozione di "matrici formali" uniformanti (quindi sradicanti), che indubbiamente scardinano l'ordinamento simbolico, spirituale e spaziale del territorio in quanto creazione storica dotata di una sua riconoscibile identità formale, o detto sinteticamente, di una sua inconfondibile fisionomia. In altri termini, i paesaggi della nostra cultura sono tali solo se "i caratteri fondativi delle identità dei luoghi", sono riconosciuti nella loro natura di "patrimonio territoriale" durevole. Secondo Alberto Magnaghi, devono essere questi "caratteri identitari", che costituiscono il "valore di un luogo", a dettare "direttive, prescrizioni, azioni per la tutela e la valorizzazione secondo obiettivi prestazionali riferiti alla sostenibilità dello sviluppo, dal momento che è la permanenza e la durevolezza di tali caratteri a costituire l'indicatore principale della sostenibilità". Va subito allontanato lo spettro di una conservazione come mera imposizione di "vincoli", attuata prevalentemente a posteriori, a partire da una logica che, riconoscendo l'ineluttabilità del degrado, si limita a preservare artificialmente tracce e testimonianze di un passato non recuperabile se non in forma documentaria. Si tratta invece di porre le basi per una riterritorializzazione, una sempre ulteriore valorizzazione dei luoghi che non si limiti alla loro fissazione museale o turistica, ma che altrettanto si rifiuti di considerarli come semplici "risorse" in un'ottica esclusivamente economicistica. Di fatto non può sussistere paesaggio senza trasmissione di sapere, cultura e stile specifici del territorio (inteso come il risultato di atti coerenti, anche se distribuiti in un arco temporale magari molto lungo, di territorializzazione): senza tradizione. Ma la tradizione, diversamente dall'accezione imbalsamatoria ed eternizzante in cui per lo più suona il termine, è un processo dinamico di selezione, valorizzazione, adattamento del "patrimonio" che costituisce una cultura nella sua differenzialità, mantenendo però la riconoscibilità delle "matrici

formali" nell'incessante adattamento e trasformazione della realtà territoriale: esse devono poter costituire il più a lungo possibile il terreno comune e il criterio fondamentale di ogni progetto che riguardi quel luogo.

4) Sperimentazioni e casi studio – criteri di selezione dei casi studio:

4.a.1 - La Solfatara a Pozzuoli (Napoli)

La Solfatara rientra nell'area del Distretto vulcanico dei Campi Flegrei, un luogo che ha sempre affascinato il mondo scientifico, sia perché da migliaia di anni, i paesaggi e le morfologie di quest'area sono in continuo mutamento soprattutto a causa dell'attività vulcanica, sia perché sede di vicissitudini storiche in cui mito e leggenda si intrecciano con gli eventi naturali.

Come per la Sicilia, il paesaggio della Solfatara a partire dalla seconda metà del Settecento diviene oggetto di rappresentazione da parte dei viaggiatori del Gran Tour dove le immagini diventano veicolo per la conoscenza degli aspetti specifici delle eruzioni, con una attitudine proto-scientifica.

I Campi Flegrei sono una area vulcanicamente attiva e sono interpretati come una caldera all'interna della quale si è sviluppato un sistema vulcanico complesso formato da un insieme di apparati piroclastici monogenici²²⁷.

In questa area interessata al processo di calderizzazione le manifestazioni di vulcanismo (sisma, bradisisma, fumarole) sono ancora attive e in essa trovano la massima espressione tipologica le morfologie vulcaniche.

La Solfatara di Pozzuoli è uno dei 40 vulcani che costituiscono i Campi Flegrei ed è ubicata a circa tre chilometri dal centro della città di Pozzuoli. Si tratta di un antico cratere vulcanico ancora attivo ma in stato quiescente che da circa due millenni conserva un'attività di fumarole d'anidride solforosa, getti di fango bollente ed elevata temperatura del suolo: altre attività simili si riscontrano anche in altre parti del mondo e vengono indicate con il nome di solfatara proprio per la similitudine con quella puteolana. La Solfatara appartiene al ciclo dei vulcani "monogenici", formatosi cioè in un unico evento o comunque in episodi racchiusi in breve arco di tempo. Rappresenta oggi una valvola di sfogo del magma presente sotto i Campi Flegrei, grazie alla quale si riesce a mantenere una pressione costante dei gas sotterranei.

La Solfatara non ha il classico aspetto del vulcano: niente montagne appuntite con bocche fumanti, ma soltanto una distesa di terra molto calda, all'interno della quale si aprono laghi di fango in ebollizione, ha una forma ellittica con diametri di 770 e 580 metri, mentre il perimetro è di 2

²²⁷ - De Lorenzo G. "L'attività vulcanica nei Campi Flegrei", Rend. Accad. Fis. (1904)

chilometri e trecento metri; la parte più alta della cintura craterica è posta a 199 metri ed è chiamata monte Olibano mentre il fondo del cratere è posto a 92 metri sul livello del mare²²⁸.



La Solfatarata veduta di Pietro Fabris 1776 estratto da “Campi Phlegrae: Observation on the Vulcanos of the two Sicilies” by Sir W. Hamilton tav. xxv Napoli 1776.

Con il nome di “Solfatarata” si identifica il cratere più che l’edificio vulcanico rappresenta l’eruzione a più bassa energia avvenuta nei Campi Flegrei, oggi il cratere si trova in uno stato di quiescenza e le manifestazioni fumaroliche sono insieme al bradisismo le uniche evidenze che testimoniano

²²⁸ Rittmann A. “Sintesi geologica dei Campi Flegrei”, Boll. Soc. Geol. Ital. 1950

l'attività del sistema vulcanico flegreo. Lo stato "solfaratico" si caratterizza da una notevole attività fumarolica con emissione di vapor acqueo, insieme ad altri aeriformi contenenti soprattutto zolfo, solfuri e arseniuri. L'attività è caratterizzata oltre che dalle presenza di emissione di vapor acqueo, "le fumarole", anche di emissione di anidride carbonica, "le mofete" e di acqua minerale spesso accompagnate da getti di fango conosciuti con il nome di vulcanetti di fango caldo o fangaie. Il cratere presenta una forma sub-rettangolare, dovuto al controllo esercitato dalla presenza di faglie in direzione nordovest-sudest e nordest-sudovest. Il versante sud-est del cratere presenta una faglia in direzione nordest-sudovest, a cui è associata la presenza di una intensa attività fumarolica; con temperatura del vapore acqueo di circa 160° C. Nell'interno di tale bocca si condensano alcuni sali contenuti nel vapore tra cui il realgar (As S), il cinabro (Hg S) e l'orpimento (As₂ S₃) che danno una colorazione giallo rossiccia alle rocce circostanti²²⁹ ; è inoltre presente l'acido solfidrico (H₂S), dal caratteristico odore di uova putride. La zona della Bocca Grande era denominata dagli antichi *Forum Vulcani* ovvero la Dimora del Dio del Fuoco. Agli inizi del '900 fu qui edificato, per il vulcanologo tedesco Friedländer, un piccolo Osservatorio Vulcanologico, di cui restano alcune rovine, che crollò sia per effetto dei periodici movimenti tellurici collegati al Bradisismo Flegreo sia per l'apertura di una fumarola.

Nei pressi della Bocca Grande, dove la faglia taglia la bocca del rilievo, la morfologia si caratterizza per una piccola sella, con un rigetto di circa 20 m che taglia i tufi argillificati della Solfatara che coprono il monte Olibano, la presenza di questo lineamento strutturale ha esercitato una notevole influenza sulla morfologia del cratere, che si presenta marcatamente rettilineo sul lato est. Il versante nord-est è invece interessato da una faglia a cui sono associate le fumarole più calde e attive dell'edificio vulcanico: la Bocca Grande, la Bocca Piccola e i Pisciarelli. I prodotti della Solfatara hanno una distribuzione areale limitata circa 1 kmq costituiti da depositi di surge piroclastico. Tutto il cratere, fin dai tempi dei Greci per le sue peculiarità è stato un sito interessato da intensa attività idrotermale. Le manifestazioni comprendono sia eventi puntuali come la Bocca Grande, che possono raggiungere temperature di circa 160 °C, sia evidenze con una maggiore diffusione areale, con esalazione diffusa di vapore acqueo. Tutto il cratere sin dai tempi dei Greci è stato un sito interessato da intensa attività idrotermale. Le manifestazioni comprendono sia eventi puntuali come la Bocca Grande, che possono raggiungere anche temperature di circa 160° C, sia evidenze con una maggiore diffusione areale, con esalazione diffusa di vapor acqueo. La composizione dei fluidi è composta essenzialmente da H₂O, CO₂, H₂S, ed in minor quantità di N₂, H₂, CH₄ e CO. Le composizioni isotopiche di H₂O, CO₂ ed HE indicano la presenza di gas

²²⁹ Orsi G., De Vita S., and Di Vito M. "The restless, resurgent Campi Flegrei nested caldera (Italy): constraints on its evolution and configuration", *J. Volcanol Geotherm. Res.* 1996

proveniente dalla camera magmatica nel sistema che alimenta le fumarole e che condensano in un sistema acquifero.

Il suo sistema idrotermale può essere schematizzato come segue: una sorgente di calore calda rappresentata dalla camera magmatica posta ad una profondità di pochi chilometri; la presenza di un acquifero al di sopra della camera magmatica, a cui quest'ultimo trasferisce il calore che genera l'ebollizione dell'acqua, una zona più superficiale caratterizzata dalla circolazione di vapori caldi prodotti dall'acquifero sottostante. Il monitoraggio di queste manifestazioni è importante ai fini della valutazione del rischio sismico e vulcanico; basti pensare che durante l'evento bradisismico del 1982 le temperature delle fumarole raggiunsero i 236° C.²³⁰

La Solfatara diventa un vero e proprio laboratorio en plein air, quando, nel 1861 la Solfatara di Pozzuoli viene acquistata dai fratelli De Luca sette fratelli, ognuno con la sua fama in questo o in quel campo.

Tra essi Sebastiano, chimico e naturalista, l'artefice principale della trasformazione di "uso" della famosa località, che diventa palestra di studio, di scoperte, di ricerca pura. Sfrutta ogni elemento presente nella sua proprietà, organico o inorganico, pietra, pianta o animale per farne oggetto di analisi, di studio, di sperimentazione, svolge i suoi studi e i suoi esperimenti sull'aria, l'acqua, le terre della Solfatara, non trascurando di operare chimicamente anche su piante e animali del posto.

Molto accurate sono, in particolare, le descrizioni delle diverse terre presenti nel cratere del vulcano quiescente, la piombina, la terra gialla e il bianchetto, del quale ricorda l'uso nella manipolazione delle tinture. A seguito delle crisi bradisismiche del 1970-1972 e 1982-1984, l'attività della Solfatara, che rappresenta un certo pericolo per le circostanti aree urbanizzate, è sorvegliata da una rete di strumenti, che fanno del vulcano un laboratorio naturale di studi geologici. Durante la cosiddetta seconda crisi di Pozzuoli del 1983-1984 quando il bradisismo montava ad un ritmo di 3 mm al giorno, i numerosissimi terremoti che quotidianamente accompagnavano il fenomeno nel suo parossismo, causarono una frattura trasversale attraverso tutta la spianata della caldera, la quale impiegò parecchi mesi per ricolmarsi.

E' possibile visitare il cratere effettuando un percorso obbligato che fiancheggia la parte centrale, la fangaia, e raggiunge la zona fumarolizzata.

I fenomeni che destano maggior stupore sono la condensazione del vapore e il rimbombo del suono; il primo fenomeno si determina avvicinando ad una fumarola una fiamma: i vapori appaiono più intensi poiché sia le minute particelle solide prodotte dalla combustione sia gli ioni del gas atmosferici prossimi alla fiamma agiscono da nuclei di condensazione del vapore stesso. Il secondo

²³⁰ Chiodini G, Cioni R., Magro G., Marini L. "Chemical and isotopic variation. of Bocca Grande fumarole 1997

fenomeno è provocato da un masso che lasciato cadere al suolo da una piccola altezza, provoca in alcuni punti del cratere un rimbombo che fa pensare alla presenza di cavità sotterranee; in realtà trattasi di micro cavità prodotte dai gas delle fumarole in un terreno molto poroso. Il monitoraggio di queste manifestazioni è importante ai fini della valutazione del rischio sismico e vulcanico dell'area flegrea, basti dire che durante l'evento bradisismico del 1982 le temperature della fumarola hanno raggiunto i 236 °C. All'inizio del nuovo millennio, a seguito di precipitazioni meteorologiche, sono ricomparse le tracce, solo a livello di fondazione, di piccoli edifici, riferibili con ogni probabilità agli impianti destinati agli avventori che venivano a curarsi nella Solfatara.



La Solfatara oggi con la sua attività di fumarole di anidrite solforosa

4.a.2 - Lago di Venere a Pantelleria (Trapani)

Pantelleria è la più grande delle isole satelliti della Sicilia, con una superficie di 83 km² ed è anche la più occidentale. Si trova a circa 85 KM a SW della Sicilia e a circa 70 Km a NE della Tunisia, di cui ha la stessa latitudine. Il suo territorio rappresenta la porzione emersa di un vasto complesso edificio vulcanico che si eleva dal sistema di rift che interessa il Canale di Sicilia. Estesa circa 83Kmq ha una forma ellittica con asse NW-SE e perimetro di circa 51 Km presenta molti fenomeni di vulcanesimo secondario, prevalentemente acque calde e fumarole e mofete che dimostrano il persistere dell'attività del vulcano. L'ultima eruzione è avvenuta, nel 1891 , sul pendio nordoccidentale nella parte sommersa. Il livello massimo del rilievo detto Montagna Grande è di 836 metri sul livello del mare. Pantelleria è un'isola che si caratterizza per la straordinaria singolarità del suo paesaggio, nel quale agli elementi naturali (tavolieri di colate laviche, cale e faraglioni) si aggiungono tipici manufatti creati dall'uomo per vivere.

La caratteristica vulcano-tettonica principale è rappresentata da due caldere localizzate nella parte centrale dell'isola e posizionate una dentro l'altra. I numerosi centri vulcanici laterali sono disposti lungo le fratture delle caldere e secondo allineamenti rettilinei lungo i piani delle faglie principali. Secondo recenti studi la presenza delle caldere e di un vulcanismo basaltico esterno al condotto principale indica l'esistenza di una camera magmatica silicica alquanto superficiale di bassa densità e in via di raffreddamento, che impedisce ai magmi basici, relativamente profondi, di risalire se non attraverso le fratture esterne in direzione NW²³¹

Il lago di Venere, chiamato dai panteschi "u vagnu", si è formato nel cratere di un antico vulcano, dove il livello delle sue acque è mediamente di 2 metri sul livello del mare (massima profondità 12 metri) ed è alimentato da numerose **sorgenti termali** oltre che dalla pioggia. Il colore delle sue acque, specialmente sulla sponda sud, dove si concentrano la maggior parte delle fonti, è di quel caratteristico colore turchino, tipico delle **acque ricche di zolfo**. Il lago di Pantelleria si trova nel cratere di un antico vulcano ed è collegato al mare attraverso un cunicolo sotterraneo scavato dalla lava (occupa il fondo di una depressione di origine calderica, con temperatura variabile tra i 40°C e i 50°C.) . Grazie a questa particolarità, sulla sponda Sud dove sono concentrate le sorgenti termali, le sue acque sono calde e sature di zolfo con il fondale della fascia marginale ricco di fango nero-

²³¹ Civetta L., Cornette Y., Gillot P.Y., Orsi G. "Geology, geochronology and chemical evolution of the island of Pantelleria – 1984 Geol. Magaz.(121)

verdastrò ricco di sostanze nutrienti (grazie ai depositi di alghe termofile, dal caratteristico odore di zolfo) dalle proprietà benefiche preziose per la pelle.

L'art. 1 Del Piano Regolatore generale del comune di Pantelleria redatto in conformità a quanto previsto dalle norme del Piano Territoriale Paesistico dell'Isola di Pantelleria (D.A. n°8182 del 12/12/97 Assessorato Regionale ai Beni Culturali Regione Sicilia). stabilisce la divisione del territorio comunale in zone omogenee.

Il lago di Venere rientra nelle ZONE "H": comprendono aree vincolate e fasce di rispetto precisamente H5 rispetto della battigia del lago.

Con il Patto Territoriale Pantelleria e Isole del Mediterraneo che coinvolge le isole di Pantelleria, Ustica e Favignana approvato con DM 2386/2000 si propone di costituire un quadro complessivo di riferimento per le azioni che investono la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico culturale delle Isole. Il Patto persegue l'obiettivo della salvaguardia della qualità del paesaggio e della sua fruibilità assumendo alcune opzioni di fondo riguardanti l'esigenza di valorizzare l'identità dell'isola, i beni culturali e il paesaggio, rafforzando il loro ruolo positivo nei confronti delle nuove tendenze di sviluppo sociale ed economico²³².

Le azioni per la conservazione del "capitale ambientale" prevedono strategie di tutela del patrimonio naturale e storico-culturale orientate alla salvaguardia e fruizione del paesaggio ed affidate ad azioni positive di intervento quali il risanamento di aree degradate, il restauro edilizio, urbanistico e paesistico, la promozione di più qualificate forme di fruizione. In tale senso il Patto di Sviluppo individua il patrimonio paesistico e ambientale e i beni culturali quali "fattori di sviluppo e di qualità della vita" perseguendo uno sviluppo auto-centrato capace di valorizzare l'identità storica e culturale delle Isole.

Questo obiettivo si traduce in politiche attive tese a promuovere interventi di tutela e valorizzazione orientati alla manutenzione del territorio, alla conservazione dei paesaggi e del patrimonio storico culturale.

Ricostruendo equilibri alterati eliminando fattori di degrado e di dissesto attuando il ripristino ed il recupero paesistico-ambientale.

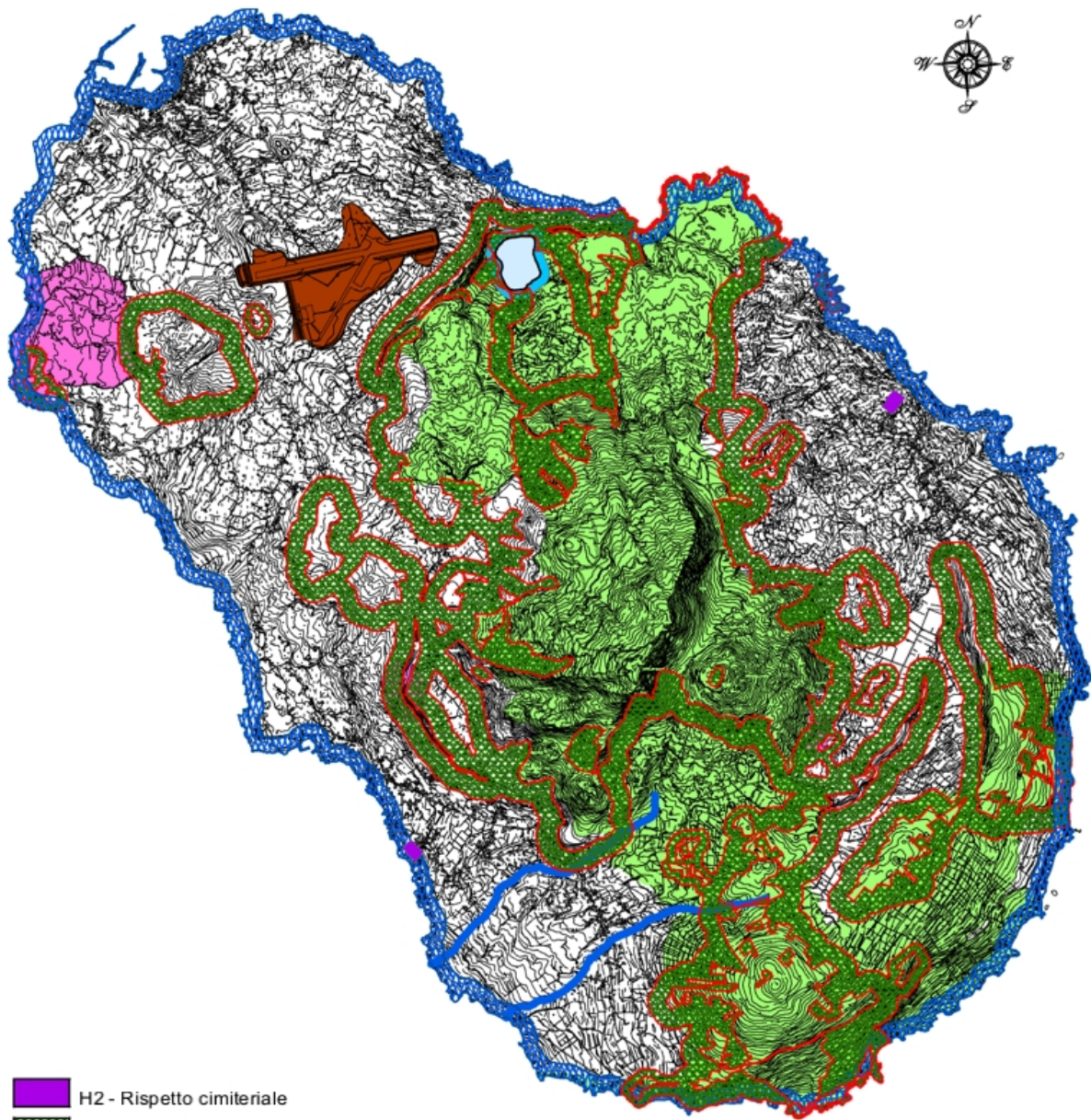
²³² Studio ecologico territoriale a supporto della procedura di valutazione di incidenza ambientale del Piano Regolatore Generale del comune di Pantelleria in riferimento alle aree SIC-ZPS ITA 010019



Pantelleria –Lo Specchio di Venere, cratere di un antico vulcano (occupa il fondo di una depressione calderica)

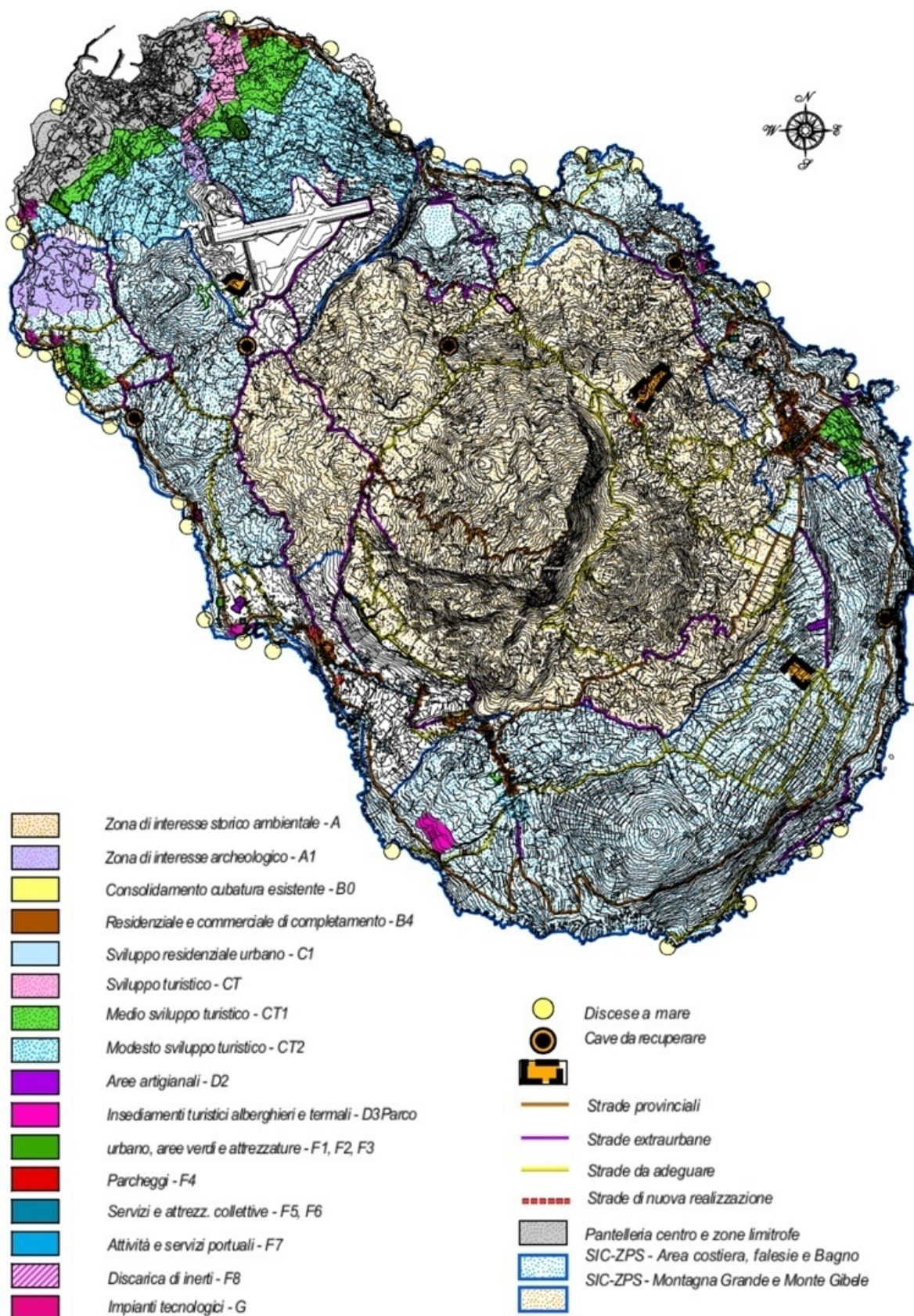


Pantelleria –Lo Specchio di Venere, le sorgenti termali



- H2 - Rispetto cimiteriale
- H3 - Rispetto boschi-macchia
- H4 - Rispetto dalla battigia del mare
- H5 - Rispetto dalla battigia del lago
- H6 - Rispetto aree archeologiche
- H7 - Zone A e B riserva naturale
- H8 - Rispetto alvei
- H9 - Aree di interesse militare

Pantelleria zone di protezione H previste dal piano regolatore 2005



Pantelleria zonizzazione del piano regolatore 2005

4.a.3 - Panarea (Messina)

L'intero insieme degli affioramenti sommitali dell'Arco Vulcanico Sottomarino Eoliano generato dalla geodinamica e dalla vulcanotettonica nella evoluzione nel Basso Tirreno costituisce un Bene Culturale Paesistico Ambientale macro-morfo-strutturale di base configurante, con valenza primaria. Su questa base tridimensionale, in superficie, si è sviluppato nel tempo un ulteriore complesso sistemico evolutivo connotante di Beni Culturali Territoriali Ambientali Naturali, (Abiotici, Biotici) ed Antropici, con ulteriore valore culturale aggiunto.

Ne conseguono un insieme da intendere sia come bene complessivo, sia come insieme di Beni Culturali Individui, sia come articolati sistemi di supporti significanti di relazioni istituiti, stratificati e consolidati sul territorio tra loro e le attività antropiche.

Il complesso è caratterizzato da straordinario valore culturale ambientale, evolutivo, fisico, naturale e naturalistico, geologico, geostrutturale, tettonico e geodinamico, geovulcanologico, geomorfologico, storico-testimoniale, ecologico naturale ed ecologico antropico, archeologico e storico-artistico paesistico percettivo e paesistico strutturale sotto il profilo delle scienze naturali e delle scienze umane, storiche, archeologiche, architettoniche paesistiche, urbanistiche ed etno-antropologiche. Il fatto che le Eolie siano le sommità degli apparati vulcanici emergenti ed in parte attivi, di un'arco magmatico sottomarino in evoluzione, rende dominante, nell'immagine paesistica eoliana, il tematismo vulcanologico.

In relazione a questo è stato necessario tenere conto ponderalmente di questo fattore articolando i Beni Culturali Territoriali nelle categorie di "B.C.T. configuranti" tridimensionali e "B.C.T. connotanti" di superficie, i primi abiotici ed i secondi legati all'evoluzione biotica ed all'azione antropica.

La presenza di un arco magmatico anomalo e di vulcani in attività in un bacino in corso di oceanizzazione, compreso tra microzolle interagenti sulla frontiera di scontro tra la zolla africana ed euroasiatica, rende le Eolie una vera e propria finestra sul mantello del pianeta, di estremo interesse per la Scienza della Terra.

L'interesse scientifico di tutto questo, le implicazioni di interesse alla tutela del rischio vulcanico e sismico, hanno consentito una concentrazione di finanziamenti a favore delle strutture di ricerca che hanno prodotto una letteratura scientifica straordinaria sul vulcanismo eoliano di riconosciuta importanza mondiale.

Queste conoscenze sono, nel Piano Paesistico, alla base della transizione, dal paesaggio percettivo al paesaggio strutturale, dei Beni Culturali Territoriali morfovulcanotettonici configuranti.

La coesistenza di così alte specificità ed il loro valore hanno consentito alle Eolie di essere candidate per il riconoscimento di appartenenza ai Beni Culturali del patrimonio dell'umanità (Heritage List - Unesco).

Il problema dell'Arco Magmatico Eoliano è di tale importanza nel campo delle Scienze della terra che la gran parte della letteratura scientifica nazionale, degli studi, osservazioni, congressi degli ultimi 40 anni nel campo della Vulcanologia, riguarda i problemi della sua interpretazione geodinamica ed in particolare delle sue anomalie (geochimiche e geodinamiche) rispetto ad altri archi vulcanici tipici di riferimento (ad esempio arco vulcanico circum-Pacifico, arco Egeo) come feconda contraddizione dalla cui decodificazione dipende il progresso della Scienza.

L'ambito di tutela vulcanologica nelle forme di Riserva Naturale attiva o di costituendo Parco Vulcanologico, organizza l'offerta delle opportunità della fruizione naturale fisica e culturale naturalistica del territorio nel quadro del contesto ecologico. Tutto il Territorio Eoliano infine, a sua volta, essendo l'emergenza subaerea degli apparati eruttivi di un arco magmatico, rappresenta dal punto di vista vulcanologico e naturalistico un unico grande museo in scala al vero.

I Visitors Centres in tutte le isole costituiranno una proiezione articolata del grande Museo Regionale Eoliano dell'Acropoli e con i loro apparati didattici sono destinati a formare ed informare abitanti e visitatori sui Beni Culturali locali che costituiscono la struttura dell'identità Eoliana. Attraverso la didascalizzazione all'aperto dei beni e della sentieristica tematica, l'ambito di tutela vulcanologica rende parlante il territorio e dà voce ai segni della culturalità multitematica stratificata dei suoi Beni Culturali Naturali, identificati ed interpretati. Il Piano Paesistico va inteso come istituto giuridico e come regia di processo di tutela del territorio tutto vulcanico, proponendo la costituzione di Parchi Vulcanologici e delle Scienze Naturali, ed altresì Visitors Centres, intesi come attrezzature di servizio culturale informativo documentale multitematico anche a carattere commerciale da ricavare attraverso il recupero di ambienti culturali storici, per trasmettere motivazioni cognitive e cognizioni agli abitanti e ai visitatori. L'isola di Panarea fa parte del ramo nord orientale dell'arco eoliano, costituito dall'allineamento Salina-Panarea-Stromboli. Delle sette isole che costituiscono l'arco eoliano, Panarea è la più piccola per estensione (3.3 kmq) e la meno elevata (421 m s.l.m. a Punta del Corvo). La parte emersa dell'isola, a forma ellissoidale, con asse allungato in direzione SW-NE, rappresenta una piccolissima parte della grande struttura vulcanica sommersa che si innalza dal fondo del Mare da una profondità di circa -1300m. E' caratterizzata dalla presenza di ripide falesie nella parte occidentale e settentrionale per la concomitante azione dell'azione erosiva del mare e degli effetti di eventi vulcano-tettonici. La ridotta estensione areale dell'isola non ha permesso di individuare sull'isola strutture tettoniche significative. La morfologia delle coste dell'isola, oltre che ricerche a mare, mettono tuttavia in evidenza la presenza di

importanti lineamenti tettonici a direzione prevalente NE-SW, responsabili tra l'altro della formazione della falesia che caratterizza il bordo nord-occidentale dell'isola.²³³

I meccanismi eruttivi, durante tutta la storia eruttiva dell'isola, possono essere ricondotti essenzialmente a meccanismi di tipo magmatico, con prevalenza di effusioni laviche o messa in posto di duomi, con subordinate attività esplosive di tipo stromboliano. Rare e del tutto subordinate le attività esplosive a carattere idromagmatico

L'unica testimonianza attuale di attività vulcanica secondaria è rappresentata dalle deboli esalazioni fumaroliche che si rinvencono nella parte nord-orientale dell'isola in località Calcara.

²³³ **Linee guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale 21 maggio 1999**

4.a.4 - Lo Stromboli (Messina)

Stromboli è la più settentrionale delle isole dell'arco eoliano, con una superficie di 12,2 kmq ed un'altezza massima di 924 s.l.m., che viene raggiunta nella zona dei Vancori. La base di tutto l'edificio può essere posta a circa -2000 m rispetto alla superficie del mare.

L'isola seppur allungata in direzione SW-NE presenta una forma conica che si riscontra anche nella sua parte sottomarina, con pendii dell'ordine dei 40°. Un brusco cambiamento di pendenza comunque si osserva a partire da 500 m circa s.l.m., dove peraltro è riscontrabile un flesso morfologico. Molto ridotte sono le spiagge e le superfici pianeggianti, sulle quali peraltro sono concentrati i centri abitati (Stromboli-SanVincenzo, Ginostra).

L'elemento morfologico più significativo dell'isola è costituito dalla Sciara del Fuoco, un sector-graben che incide il fianco NE dell'isola e che si è formato in un periodo compreso tra i 5.000 e i 10.000 anni dal presente.²³⁴

Conosciuta fin dall'antichità per la sua persistente attività esplosiva che, in relazione alle sue peculiari caratteristiche, è stata definita "stromboliana". L'isola è conosciuta fin dall'antichità anche come "faro del Mediterraneo" ed è stata come altri Vulcani della Sicilia tappa fondamentale del Gran Tour, verso la metà del Settecento, il secolo dei lumi, che risveglia l'interesse degli intellettuali per i fenomeni scientifici; dove i vulcani sono i soggetti privilegiati che dell'isola rappresentano l'espressione naturale più primordiale e indomabile. L'accidentata morfologia dell'isola, che non permette di raggiungere ampie parti della sua superficie, oltre alla cattiva esposizione delle rocce, non ha permesso uno studio completo e dettagliato di tutti i lineamenti tettonici presenti sull'isola. Gli studi ad oggi condotti hanno permesso di stabilire che sull'isola le faglie si distribuiscono principalmente secondo la direzione NE-SW, parallela quindi all'asse di maggiore allungamento dell'isola. Oltre che da elementi strutturali a carattere lineare l'isola è stata interessata da una serie di collassi di natura vulcano-tettonica che nel corso della sua storia eruttiva hanno interessato i diversi apparati via via formatisi. Questi collassi hanno nel tempo condizionato la direzione di flusso delle colate laviche e talvolta anche dei depositi derivati da flussi piroclastici. I meccanismi eruttivi caratterizzanti i diversi periodi eruttivi che hanno portato all'attuale conformazione dell'isola, non hanno subito nel tempo sostanziali modifiche. Dal Paleo-Stromboli allo Stromboli recente infatti hanno prevalso i meccanismi eruttivi di tipo magmatico, che si sono esplicitati sia attraverso attività esplosive di tipo "stromboliano" o a carattere parossistico, sia attraverso attività effusive che hanno dato origine a colate laviche. L'intera storia eruttiva dell'isola può essere descritta in termini di quattro principali periodi eruttivi, ciascuno dei quali comprende diverse unità vulcano stratigrafiche.

²³⁴ Linee guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale 21 maggio 1999

Dell'arco eoliano Stromboli è l'isola che da almeno 2.000 anni si trova in uno stato di persistente attività. L'attività principale è costituita dal ripetersi, quasi regolare, di modeste esplosioni che provocano la eiezione di brandelli di lava che per traiettorie balistiche si accumulano in un'area circoscritta rispetto al punto di emissione.

4.a.5 – Vulcano (Messina)

Vulcano, la più meridionale delle isole dell'arco eoliano, con i suoi 23 kmq circa rappresenta la terza isola, per estensione, di tutto l'arco, dopo Lipari e Salina. L'altezza massima raggiunta è di 500 m s.l.m. a Monte Aria, in corrispondenza del bordo meridionale del Piano. Così come per l'isola di Lipari la sua base può essere posta a circa 1 km al di sotto del livello del mare.

La greca Hierà (sacra), Thermessa, o ancora l'antica isola di Efesto, (dio greco del fuoco secondo Tolomeo), diventò con i romani "Vulcano". L'isola rimase disabitata a causa della forte attività vulcanica che ha periodicamente caratterizzato il Grande Cratere. Attualmente tale attività è limitata alle emissioni fumaroliche, presenti pressoché ovunque sull'isola, ma principalmente concentrate sui bordi della Fossa e nell'istmo tra il Faraglione e Vulcanello. L'ultima grande eruzione avvenne nel 1888, e costrinse i pochi coloni dell'isola ad abbandonare l'estrazione di zolfo e di allume, già esistenti in epoche remote.

La zona del porto e l'istmo di Vulcanello (nonostante l'edificazione eccessiva) sono tra i paesaggi più suggestivi e peculiari del Mediterraneo. L'istmo ospita da qualche anno a questa parte uno stagno, che costituisce un ambiente estremamente propizio per la sosta di uccelli. Vulcanello si formò in piena epoca storica, costituendo un'isola dapprima indipendente, attraverso tre principali cicli eruttivi; durante l'ultimo, avvenuto nel XVI secolo, i detriti accumulatisi nel canale e le correnti marine, determinarono la formazione dell'istmo che attualmente la collega a Vulcano.

L'isola rappresenta la propaggine più meridionale dell'allineamento costituito dalle isole di Salina-Lipari e Vulcano, allineamento che taglia trasversalmente l'arco in corrispondenza del suo cambiamento di direzione che da circa E-W, diventa SW-NE. Morfologicamente l'isola presenta una forma ellissoidale con l'asse maggiore allungato in direzione all'incirca NW-SE. I caratteri morfologici salienti sono rappresentati dalla caldera del cono "Vulcanismo primordiale del piano", dal cono attivo della Fossa (il cosiddetto Gran Cratere o Cratere di Vulcano) che occupa il centro dell'ampia depressione comunemente nota come "Caldera della Fossa" e da Vulcanello che con la sua piattaforma lavica e i tre coni costituisce un particolare morfotipo vulcanologico.²³⁵

Vulcano fa parte dell'asse vulcanico, che comprende anche le isole di Lipari e Salina, allineato lungo la struttura tettonica regionale a direzione NNW-SSE, la cosiddetta faglia "Tindari-Letojanni" o "Vulcano", caratterizzata da movimenti trascorrenti destri. Questa struttura tettonica regionale è stata la responsabile delle evoluzioni spaziali delle principali strutture vulcaniche. Lo strato cono del vulcano primordiale, il cono attivo della Fossa e Vulcanello sono infatti allineati lungo la direttrice NNW-SSE. Composta interamente da prodotti vulcanici, l'isola si è formata a seguito di

²³⁵ **Linee guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale 21 maggio 1999**

periodi eruttivi, che si sono sviluppati in uno spazio temporale compreso tra i 134.000 anni dal presente nel complesso si nota come i meccanismi eruttivi delle attività più vecchie di 50.000 anni dal presente siano prevalentemente di tipo magmatico, caratterizzate da attività esplosiva di tipo stromboliano ed effusione di colate di lava, così come osservato nell'isola di Lipari. Questo tipo di meccanismo eruttivo prevalente, dà ragione della forma morfologica di quello che resta del primordiale cono vulcanico stromboliano, le cui dimensioni originarie non dovevano essere molto dissimili da quelle dell'attuale Stromboli. I meccanismi eruttivi delle attività più giovani di 50.000 anni dal presente sono prevalentemente rappresentati da eventi esplosivi di tipo idromagmatico e subordinatamente magmatico, con emissione di colate laviche o duomi nelle fasi finali di ciascun periodo eruttivo. Vulcano tra tutte le isole dell'arco eoliano è quella che presenta i più appariscenti fenomeni vulcanici secondari: dopo l'ultima attività eruttiva verificatasi nel 1888-90, l'isola è stata ed è interessata da una intensa attività fumarolica, maggiormente concentrata sull'orlo del cratere della Fossa, oltre che nella zona del Faraglione e lungo il tratto di spiaggia che collega il Faraglione a Vulcanello. Le temperature delle fumarole presenti sul bordo del cratere della Fossa nel corso di questo secolo hanno subito variazioni molto significative, passando dai 615°C del 1923 ai circa 110° del 1951. Un importante incremento è intervenuto a seguito del terremoto del Golfo di Patti del 1978 che ha portato la temperatura dai 280° agli oltre 700°C nel 1993. Temperature più stabili si hanno per le fumarole della zona del Faraglione che raggiungono valori generalmente di poco superiori ai 100°C. Delle tre isole attive dell'arco eoliano, Vulcano è quella che presenta il maggiore rischio vulcanico. Il rischio vulcanico può essere definito come il prodotto tra la probabilità che un evento vulcanico avvenga e i danni che questo produce. In relazione alla loro qualità di Beni Culturali Territoriali morfo-vulcano-tettonici configuranti sono state incluse nelle aree a tutela orientata (inclusente quelle a tutela integrale degli elementi significanti), previa esclusione di quelle antropizzate di cui al punto precedente, le grandi forme vulcaniche (già in parte oggetto di riserva e normate con ulteriore disciplina paesistica) .

Il P.T.P. auspica che gli elementi formativi del paesaggio portino alla formazione di un Parco Vulcanologico.

4.b – Confronto tra gli strumenti di tutela e urbanistici nelle aree esaminate.

Il 1 maggio del 2004 è entrato in vigore il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio che abroga integralmente il Testo unico sui beni culturali ed i beni ambientali del 1999, salvandone alcuni effetti nella fase transitoria. E' possibile individuare la ratio di un nuovo testo unico a pochi anni di distanza da un precedente intervento normativo in materia con 2 motivazioni. La prima, e decisamente la più rilevante, è che la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha modificato il titolo V della parte II della Costituzione inerente la forma di Stato. Per ciò che concerne la tutela del paesaggio si rilevano in special modo le variazioni apportate agli art. 117 e 118 della Costituzione, il primo dedicato alla ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni a statuto ordinario, il secondo alla distribuzioni di funzioni amministrative tra centro e periferia. Con il nuovo art. 117 sono sostanzialmente cambiati i criteri di ripartizione tra i livelli territoriali nelle materie individuate in Costituzione. Seguendo un intento di rafforzamento del ruolo regionale viene abbandonata la logica ante-riforma, che prevedeva un elenco esplicito di materie con potestà concorrente ed una attribuzione allo Stato per le non espresse, sostituendola con un "doppio" elenco di materie, uno per quelle esclusive statali ed uno per le concorrenti, ma con l'attribuzione delle non espresse agli enti territoriali regionali. I possibili riferimenti in materia ambientale sono i seguenti:

- a) "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"²³⁶, tra le materie²³⁷ esclusive statali;
- b) "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", tra le materie concorrenti²³⁸

Al di là di questi riferimenti, che rappresentano centri di gravità costituzionali per i beni culturali ed il paesaggio, ce ne sono altri che quantomeno interagiscono con essi. In particolare "governo del territorio", l'espressione moderna dell'urbanistica, e "tutela della salute"²³⁹ sono 2 materie che, interagiscono e configgono, soprattutto la prima, con il paesaggio. Per ciò che concerne le funzioni amministrative, ai sensi dell' art. 118, le funzioni sono attribuite "ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

L'intento perseguito dalla riforma è quello di localizzare il più possibile vicino ai cittadini il centro

²³⁶ Art 117 comma 3 Cost.

²³⁷ Art 117 comma 3 Cost.

²³⁸ Art 117 comma 3 Cost.

²³⁹ **La tutela dell'ambiente prende la mosse in Italia, seppur in via mediata, da un sentenza della Corte di Cassazione che riconosce il diritto dell'individuo ad un ambiente salubre in virtù dell'art. 2 e 32 della Costituzione, vedi Sent. n.5172 del 1979 in "Giur. it.", 1980, I,1,464**

amministrativo referente salvo eventuali riallocazioni a livelli territoriali più estesi, laddove i canoni di riferimento, sopra citati, lo ritengano opportuno. Infatti nell'art. 118 è presente una disposizione appositamente dedicata ai beni culturali laddove è disposto che la legge statale disciplina "forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali" tra Stato e Regioni²⁴⁰. L'obbiettivo è una "leale collaborazione"²⁴¹ e cooperazione tra i vari livelli di governo per raggiungere l'obiettivo di una efficace tutela dei beni culturali. Bisogna anche considerare che il Testo unico del 1999 già vecchio dopo pochi anni non presenta elementi di novità: infatti il D.lgs. n. 490/1999 se da un lato ha avuto l'inevitabile effetto positivo di razionalizzare il corpus normativo di settore in un unico testo, dall'altro non ha apportato nessuna modifica ai pilastri della normativa recependo pedissequamente la legge del 1939 e quella del 1985, nota come "Galasso". La non innovatività del D.Lgs. n. 490/1999 è consequenziale delle profonde e sostanziali modifiche al tessuto costituzionale che richiedevano un adeguamento della normativa di settore al mutato scenario.

Già con la legge n.137/2002 "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici", il Governo ha adottato un decreto legislativo²⁴² per il riassetto e la codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni

²⁴⁰ Art 118 comma 3 Cost.

²⁴¹ Sulla "leale collaborazione" tra Stato e Regioni in materia ambientale vedi, B.Caravita, *Diritto dell'ambiente*, 2001, Il Mulino, pp. 142-147

²⁴² L'art. 10 della legge delega " 1. Ferma restando la delega di cui all'articolo 1, per quanto concerne il Ministero per i beni e le attività culturali il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e, limitatamente alla lettera a), la codificazione delle disposizioni legislative in materia di:
a) beni culturali e ambientali...
2. I decreti legislativi di cui al comma 1, senza determinare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, si attengono ai seguenti principi e criteri direttivi:
a) adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione;
b) adeguamento alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali;
c) miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l'ottimizzazione delle risorse assegnate e l'incremento delle entrate; chiara indicazione delle politiche pubbliche di settore, anche ai fini di una significativa e trasparente impostazione del bilancio; snellimento e abbreviazione dei procedimenti; adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche
d) quanto alla materia di cui alla lettera a) del comma 1: aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali, anche attraverso la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l'abrogazione degli strumenti attuali e, comunque, conformandosi al puntuale rispetto degli accordi internazionali, soprattutto in materia di circolazione dei beni culturali; riorganizzare i servizi offerti anche attraverso la concessione a soggetti diversi dallo Stato mediante la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, in linea con le disposizioni di cui alla lettera b-bis) del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni; adeguare la disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali, modificando le soglie per il ricorso alle diverse procedure di individuazione del contraente in maniera da consentire anche la partecipazione di imprese artigiane di comprovata specializzazione ed esperienza, ridefinendo i livelli di progettazione necessari per l'affidamento dei lavori, definendo i criteri di aggiudicazione e

culturali ed ambientali che ha portato al relativo D.Lgs. n. 42 del 2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”²⁴³.

Il Codice è suddiviso in 5 parti nel modo seguente:

- Parte I – Disposizioni generali
- Parte II – Beni culturali
- Parte III – Beni paesaggistici

- Parte IV – Sanzioni
- Parte V – Disposizioni transitorie, abrogazioni ed entrata in vigore.

Per quanto attiene la tutela del paesaggio esiste una incoerenza tra quanto disposto dall’art 9 della Costituzione e la lettera dell’art. 1 del Codice del 2004. Infatti l’art 9 della Costituzione sancisce che “la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione” ma non parla di valorizzazione come invece dispone l’art. 117 del Codice, peraltro esplicitandola soltanto per i beni culturali e ponendo dubbi interpretativi se, tale separazione di ambito, sia valevole anche per i beni ambientali. Il nuovo Codice per alcuni aspetti riapre, il dibattito sull’interpretazione dell’art 9²⁴⁴. Il primo orientamento della dottrina¹¹ sul concetto di “paesaggio”, richiamandosi al criterio esegetico della “pietrificazione”, ritenne di interpretare tale espressione limitandola alle bellezze naturali: a ciò che quindi è solo bello da vedere, dovendosi ritenere tale l’intento dei costituenti. Tale visione restrittiva è stata poi superata dalla dottrina, con la nozione di paesaggio da intendersi come “forma del paese”²⁴⁵, dalla giurisprudenza²⁴⁶ e dalla legislazione successiva, in particolare con la legge n.

prevedendo la possibilità di varianti oltre i limiti percentuali ordinariamente previsti, in relazione alle caratteristiche oggettive e alle esigenze di tutela e conservazione dei beni; ridefinire le modalità di costituzione e funzionamento degli organismi consultivi che intervengono nelle procedure per la concessione di contributi e agevolazioni in favore di enti ed istituti culturali, al fine di una precisa definizione delle responsabilità degli organi tecnici, secondo principi di separazione fra amministrazione e politica e con particolare attenzione ai profili di incompatibilità; individuare forme di collaborazione, in sede procedimentale, tra le amministrazioni per i beni e le attività culturali e della difesa, per la realizzazione di opere destinate alla difesa militare;...”

²⁴³ Pubblicato in GG.UU. n. 45 del 24 febbraio 2004, s.o. n. 28

²⁴⁴ L’art. 9 è uno dei cardini sulla quali la dottrina e la giurisprudenza si è maggiormente appellata per colmare il vuoto della Costituzione che, prima della riforma del titolo V, non prevedeva nessuna disposizione esplicitamente dedicata all’ambiente.

²⁴⁵ A.Predieri, Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio, in “Studi XX Assemblea costituente, 1969, Firenze. Si riporta il passaggio più significativo in cui l’Autore evidenzia l’esigenza del superamento di un criterio estetico in due direzioni. “Nella prima, il paesaggio come forma sensibile dell’ambiente investe non solo le bellezze naturali con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l’intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l’ambiente in cui vive e agisce l’uomo. Nella seconda (e più ricca di implicazioni e di conseguenze) la tutela del paesaggio come forma del paese, plasmata dall’azione

431/85 la c.d. “Galasso” attraverso la quale buona parte del territorio italiano viene “coperto” dal vincolo paesaggistico *ope legis*, a prescindere quindi da un iter amministrativo di individuazione come previsto dalla legge n. 1497/1939 sulle bellezze naturali. In ottica storico-comparativa del diritto dell’ambiente occorre ricordare come il tentativo di coniugazione tra esigenze di protezione e di valorizzazione ha un antecedente illustre nella legge quadro sulle aree naturali protette del 1991, disciplina con forti attinenze ed interazioni con la tutela del paesaggio, laddove si persegue la finalità di “garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese”²⁴⁷. Così come per le aree naturali protette, anche per il paesaggio si pone il delicato problema del modo con cui affrontare, in chiave moderna di sostenibilità, politiche sul territorio che siano in grado da un lato di preservare quegli ambiti paesaggistici unici e fragili e dall’altro forme di sviluppo economico che non comportino eccessive alterazioni all’ecosistema²⁴⁸. Occorre inoltre notare come il diritto dell’ambiente sta vivendo una fase di forte messa in discussione dettata dalla necessità di adeguarsi ai cambiamenti della realtà moderna. Troppo spesso le normative ambientali sono nate, specie in Italia, in modo estemporaneo, con discussioni parlamentare lunghe e travagliate, per rispondere ad emergenze inattese piuttosto che per scelte normative calcolate e razionali, spesso per adempiere ad obblighi comunitari più che per motivazioni politiche interne. Con il Codice Urbani viene stabilito che il “patrimonio culturale” è costituito dai beni culturali e paesaggistici, i primi sono “le cose immobili che, ai sensi degli art. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”²⁴⁹, mentre i

della comunità investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l’area in cui viene svolto”

²⁴⁶ Nel 1976 la Corte Costituzionale prima rigetta l'utilizzo del criterio della pietrificazione nell'interpretazione delle norme costituzionali sulla tesi che "il senso delle disposizioni costituzionali si evolve con il tempo a causa delle modificazioni introdotte nell'ordinamento normativo complessivo in cui sono inserite e del divenire storico della società in cui quelle sono applicate" (Sent. n. 106 del 1976) e poi avalla, in linea con l'interpretazione estensiva "Predieriana" del paesaggio, una legge della Val d'Aosta che dichiara la flora spontanea bene da tutelare, cfr Sent. n. 210 del 1976

²⁴⁷ Art 1 comma 1 Legge n. 394/1991

²⁴⁸ Art 2 comma 1 D.Lgs. n. 42/2004

²⁴⁹ Art 2 comma 3 D.Lgs. n. 42/2004

secondi sono “gli immobili e le aree indicati all’articolo 134²⁵⁰, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge”²⁵¹.

Una rilevante ambiguità è rintracciabile, sempre a livello terminologico, nel nuovo codice. Infatti mentre il testo del ’99 suddivideva tra “Beni culturali” e “Beni paesaggistici ed ambientali”, peraltro poi individuando esplicitamente solo quelli ambientali, il nuovo Codice disponendo che il patrimonio culturale è composto dai beni culturali e dai beni paesaggistici non riutilizza l’espressione “bene ambientale”.

Mentre il Testo unico del 1999 individuava i beni ambientali come somma dei beni individuati tramite iter amministrativo (le bellezze naturali del 1939) e delle zone “Galasso”, ai sensi del nuovo codice Urbani i beni paesaggistici sono²⁵²:

a) gli immobili e le aree indicati all’articolo 136²⁵³, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141²⁵⁴;

b) le aree indicate all’articolo 142²⁵⁵;

c) gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156.

Come già detto, la riforma della Costituzione del 2001 ha realizzato una divisione tra tutela e valorizzazione²⁵⁶ espresso chiaramente per i beni culturali, prevedendo per la prima la competenza esclusiva statale e per la seconda una potestà concorrente.

²⁵⁰ Ai sensi dell'art. 134 "Sono beni paesaggistici: a) gli immobili e le aree indicati all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141; b) le aree indicate all'articolo 142; c) gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156."

²⁵¹ Art 2 comma 3 D.Lgs. n. 42/2004

²⁵² Art 134 D. Lgs. n. 42/2004

²⁵³ Che riporta l'art. 1 della legge n. 1497/1939 poi art. 139 D.Lgs. 490/1999 intitolato "Beni soggetti a tutela"

²⁵⁴ Tali articoli contengono la nuova procedura di identificazione parzialmente difforme dalla precedente

²⁵⁵ In cui viene trasposta la legge "Galasso" ma con 2 modifiche, una alla lettera g) aggiungendo il riferimento al D.Lgs. n. 227/2001 ed una alla lettera m) inerente le zone di interesse archeologico precisando "quelle individuate alla data del presente codice". La seconda modifica è da coordinarsi con l'art. 138 e con l'art. 157 comma 2.

²⁵⁶ Tale separazione di ambito non è una novità essendo stata precedentemente proposta dall'art. 143 del D.Lgs. n. 112/98 in attuazione della legge n. 59/98, c.d. Bassanini che viene comunque abrogata esplicitamente dal nuovo codice assieme agli artt. 150,152 e 153 come disposto dall'art 184 comma 1.

Stando così le cose, in merito ai beni ambientali, il fatto che sia previsto tra le materie concorrenti solo la “valorizzazione” potrebbe portare a concludere, vista la bipartizione tutela/valorizzazione, che la loro tutela sia da attribuire esclusivamente alle Regioni in quanto non espressa. D’altro canto è previsto “tutela dell’ambiente” tra le esclusive statali e da qui, l’ulteriore questione su come debbano rapportarsi “tutela dell’ambiente” e “tutela dei beni ambientali” non ritenendosi percorribile l’ipotesi di una attribuzione di competenza esclusiva alle Regioni. Del resto, ritornando all’art 9, essendo la Repubblica il soggetto chiamato in causa è difficile credere che un livello territoriale possa reclamare la competenza esclusiva sulla tutela del paesaggio. Si ricorda inoltre come la stessa Corte Costituzionale²⁵⁷, esprimendosi a riguardo della materia “tutela dell’ambiente”, di competenza esclusiva statale, ha ritenuto di non doverla interpretare in senso tecnico ma come valore trasversale dell’ordinamento giuridico e quindi, come deduzione logica, difficilmente attribuibile ad unico referente istituzionale. Entrando nel merito dei 2 ambiti, la tutela consiste “nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”²⁵⁸, mentre la valorizzazione “nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale.”²⁵⁹, Quindi, in sostanza, ai fini della tutela del paesaggio, la tutela è attività di ricognizione sul territorio al fine di individuare gli ambiti paesaggistici da proteggere e conservare²⁶⁰, mentre la valorizzazione è orientata alla promozione e all’ottimizzazione della fruizione pubblica, sempre che ciò non comporti “pregiudizio alle esigenze di tutela”²⁶¹. Per ciò che concerne la tutela, al fine assicurarne l’esercizio unitario²⁶², richiamando l’articolo 118 della Costituzione²⁶³, le funzioni sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, che le

²⁵⁷ Sent. 407/2000, per un commento alla sentenza vedi T.Marocco, Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 2002, n. 6, pp. 937-946

²⁵⁸ Art 3 comma 1, D.Lgs. n. 42/2004

²⁵⁹ Art. 6 comma 1, D.Lgs. n. 42/2004

²⁶⁰ Anche se l'espressione "per fini di pubblica fruizione" sembra creare un "ponte" con l'attività di valorizzazione la quale prevede, inevitabilmente, anche la fruizione collettiva del bene.

²⁶¹ Art 6 comma 2, D.Lgs. n. 42/2004

²⁶² Art 4 comma 1, D.Lgs. n. 42/2004

²⁶³ Il rimando è all'art. 118 comma 3 che peraltro dispone che la legge statale disciplina forma di coordinamento e d'intesa per la tutela dei soli beni culturali.

esercita direttamente o può conferirne l'esercizio alle Regioni tramite forme di intesa e di coordinamento.

Analizzando separatamente però la disciplina che il Codice detta a riguardo della tutela dei beni culturali e dei beni paesaggistici si rileva la differenza delle 2 discipline in attuazione dell'art. 117. Infatti mentre per i primi le funzioni sono prevalentemente accentrate presso il Ministero dei Beni e delle attività culturali (BAC) - mentre vengono previste per gli altri enti pubblici territoriali forme di cooperazione in conformità al Titolo I della Parte II del Codice dedicati alla Tutela dei beni culturali²⁶⁴ -, per i beni paesaggistici le funzioni amministrative sono conferiti alle Regioni , rimandando alle disposizione contenute nella Parte III del Codice²⁶⁵ e mantenendo salve le funzioni già conferite alla Regioni, riferendosi al D.P.R. n. 616 del 1977 con il quale sono state “delegate alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni”²⁶⁶.

Nel merito della valorizzazione invece il codice Urbani la considera a tutti gli effetti una materia concorrente disponendo esplicitamente di fissare “i principi fondamentali”²⁶⁷ lasciando alle regioni la propria potestà legislativa nel rispetto di essi. A tutti gli effetti quindi il codice Urbani è da considerarsi, nelle intenzioni del legislatore, una legge quadro per la valorizzazione del paesaggio. I nuovi piani paesaggistici ripartiscono il territorio in “ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati”, ed in funzione dei vari livello di valori paesaggistico individuato attribuiscono a ciascun ambito un obiettivo di qualità paesaggistica che debbono prevedere in particolare²⁶⁸:

- a) il mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi;
- b) la previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesaggistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole;
- c) il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o

²⁶⁴ Art. 5 comma 1, D.Lgs. n. 42/2004

²⁶⁵ Art. 5 comma 6, D.Lgs. n. 42/2004

²⁶⁶ Art 82 comma 1 DPR 616/1977. E' noto poi come la scelta delle Regioni, salvo il Piemonte, sia stata quella di sub-delegare ai comuni tale funzione.

²⁶⁷ Art 7 comma 1, D.Lgs. n. 42/200

²⁶⁸ Art 143 comma 2, D.Lgs. n. 42/2004

degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli.

Il piano paesistico ha contenuto descrittivo, prescrittivo, propositivo e la sua elaborazione prevede i seguenti passaggi²⁶⁹:

- a) ricognizione dell'intero territorio, attraverso l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare;
- b) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- c) individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica;
- d) definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati;
- e) determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico;
- f) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate;
- g) individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- h) individuazione, ai sensi dell'articolo 134, lettera c), di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle indicate agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione.

Le Regioni hanno 4 anni di tempo, a decorrere dal 1 maggio 2004, per verificare la congruenza tra i piani paesistici attualmente vigenti (laddove siano approvati) e i nuovi contenuti richiesti dal codice e provvedere agli opportuni adeguamenti se necessari.

Da un attenta lettura degli articoli relativi al codice Urbani si evince che i beni paesaggistici siano un concetto ridotto rispetto ai beni ambientali del Testo unico del 1999 quanto si rileva dal comma 5 dell'art. 143, dove si dispone che il piano possa prevedere:

- a) le aree, tutelate ai sensi dell'articolo 142, nelle quali la realizzazione delle opere e degli interventi consentiti, in considerazione del livello di eccellenza dei valori paesaggistici o della opportunità di valutare gli impatti su scala progettuale, richiede comunque il previo rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159;
- b) le aree, non oggetto di atti e provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 138, 140, 141 e 157,

²⁶⁹ Art 143 comma 3, D.Lgs. n. 42/2004

nelle quali, invece, la realizzazione di opere ed interventi può avvenire sulla base della verifica della conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico, effettuata nell'ambito del procedimento inerente al titolo edilizio e con le modalità previste dalla relativa disciplina, e non richiede il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica

c) le aree significativamente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

In breve adesso le Regioni, a differenza del Testo unico del 1999 hanno un potere di escludere la richiesta per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di opere ed interventi sia nelle zone "Galasso" (ma non per ciò che è tutelato in seguito ad iter amministrativo) ed individuabile nella lettera b) ritenendo in tal caso sufficiente la verifica di conformità tra piano paesaggistico e strumento urbanistico, sia nelle zone compromesse e degradate, come da lettera c). Peraltro, il fatto che l'autorizzazione pare diventare più una eccezione che una regola nelle zone "Galasso" sembra chiaramente rinvenibile sia nel disposto della lettera a), sia nell'apertura dell'art. 142, elencante le zone Galasso con l'aggiunta, rispetto al testo unico del 1999, delle parole "fino all'approvazione dei piani paesaggistici".

Per ciò che concerne il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione, le previsioni dei piani paesaggistici sono "cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali"²⁷⁰.

Al massimo entro 2 anni dalla approvazione o entro la data prevista nel piano, "i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano e adeguano gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni dei piani paesaggistici"²⁷¹, introducendo, se necessario, le ulteriori previsioni conformative che risultino utili alla luce delle caratteristiche del territorio. Il nuovo "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio", voluto da Rutelli segna un passo avanti importante per la tutela del paesaggio e dei beni culturali del nostro paese. Si tratta di due Decreti Legislativi: il n° 62 del 26/03/2008 (in relazione ai beni culturali) e il n° 63 del 26/03/2008 (in relazione al paesaggio), i quali modificano il precedente Decreto Legislativo n° 42 del 22/01/2004 detto Codice Urbani. Tali decreti sono stati prima approvati (il 25/01/2008) e poi adottati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 19/03/2008, dopo aver ottenuto il parere favorevole della Conferenza Unificata (il 28/02/2008) e delle competenti Commissioni di Camera e Senato (il 5 e 6/03/2008): sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale n° 84 del 09/04/2008 e sono entrati in vigore il 24 aprile 2008.

²⁷⁰ Art. 145 comma 3 D.Lgs. n. 42/2004

²⁷¹ Art. 145 comma 4, D.Lgs. n. 42/2004

Il Decreto Legislativo n° 62/2008 riguarda i beni culturali : dall'entrata in vigore non saranno più considerati come delle "merci" ma, grazie ad un particolare coordinamento tra disposizioni comunitarie, accordi internazionali e normativa interna, ne verrà assicurata la tutela per la circolazione internazionale.

Il Decreto Legislativo n° 63/2008 riguarda il paesaggio : le modifiche introdotte alla parte Terza del Codice ruotano attorno al principio che "il paesaggio è un valore primario ed assoluto che deve essere tutelato dallo Stato" (come ribadito anche dalla Corte Costituzionale con sentenza n° 367 del 14/11/2007), bloccando il potere che finora spettava alle Regioni (e, in sub-delega, a Province e Comuni) in materia di tutela del territorio e che, proprio a causa dei forti interessi economici locali, stava portando ad una continua distruzione del nostro (già vulnerabile) territorio. Le principali novità introdotte da questo decreto sono: la definizione di paesaggio: è stata data una nuova definizione di paesaggio seguendo i principi espressi sia dalla Corte Costituzionale che dalla Convenzione Europea ratificata nel 2006; le modifiche al Codice muovono dalla considerazione, di recente ribadita dalla Corte costituzionale con sentenza 14 novembre 2007 n. 367, che il paesaggio è valore «primario e assoluto» che deve essere tutelato dallo stato, prevalente rispetto agli altri interessi pubblici in materia di governo e valorizzazione del territorio. Le novità rafforzano la tutela a vari livelli:c'è una nuova definizione di «paesaggio» adeguata ai principi della Convenzione europea del 2006. Viene ribadita la priorità della pianificazione come strumento di tutela del territorio. La riscrittura del Codice è stata avallata in corso d'opera dalla stessa Corte costituzionale, con un'importante sentenza (n.367/2007). La tutela del paesaggio, come ha ribadito la Consulta, costituisce un valore primario e assoluto e perciò, rientra nella competenza "esclusiva" dello Stato, precedendo e limitando il governo del territorio attribuito agli enti locali. Sono infatti due i punti più qualificanti del Codice: uno riguarda la disciplina dei rapporti Stato-Regioni in questo campo e l'altro il meccanismo di sub-delega ai Comuni. Viene introdotto così un sistema di garanzie che stabilisce una gerarchia di valori e di competenze, prevedendo una pianificazione congiunta fra Stato e Regioni. L'amministrazione centrale emana le "prescrizioni d'uso" a cui i piani regionali devono attenersi e fino a quando queste non vengono rispettate il parere delle Soprintendenze è vincolante. Pur rientrando la redazione del piano tra le competenze delle regioni, e' riconosciuta al ministero dei beni culturali la partecipazione obbligatoria all'elaborazione congiunta con le regioni delle parti del piano sui beni paesaggistici (vincolati ex legge Galasso o in base ad atti amministrativi). Le Soprintendenze finora con ruolo marginale, essendo loro consentito il mero controllo di legittimità successivo sull'autorizzazione dei comuni, col nuovo codice dovranno emettere parere vincolante preventivo sulla conformità dell'intervento ai piani paesaggistici e ai vincoli. La natura del parere passa da vincolante a obbligatorio se il ministero ha verificato l'adeguamento degli strumenti urbanistici ai piani paesaggistici. Pertanto la competenza in fatto di tutela del paesaggio spetta esclusivamente all'amministrazione centrale. Questo potere prevale sulla

funzione regionale di governo del territorio. La regione, però, potrà attivare una sorta di valvola di salvaguardia in fatto di imposizione dei vincoli paesaggistici. In sostanza, se oggi questo potere è esercitato dallo stato centrale in maniera del tutto autonoma, domani il suo esercizio dovrà essere assoggettato al parere della regione interessata. Pertanto queste nuove norme vedono il reinserimento dello Stato attraverso le sovrintendenze nel processo decisionale di gestione e di pianificazione del territorio; il che non vuol dire diminuire il ruolo degli enti locali su questo tema cruciale ma integrarlo con quello dello stato così come affermato dall'art. 9 della Costituzione. I beni paesaggistici, col nuovo dlgs, acquistano rilevanza in quanto «tratti di un paesaggio di spiccata valenza identitaria per l'intera comunità nazionale». Le regioni, da parte loro, avrebbero voluto circoscrivere ai soli “beni paesaggistici” il principio della gerarchia tra potere statale di regolazione del paesaggio e potere regionale di governo del territorio. Ma ciò non è stato possibile, perché in netto contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 367/2007 e con la Convenzione europea del paesaggio. Anche se una sorta di clausola, in fatto di tutela paesaggistica, le regioni l'hanno incassata. Infatti, se fino ad oggi allo stato centrale spetta il potere, del tutto esclusivo, di imporre vincoli paesaggistici (ai sensi dell'articolo 82, comma 2, del dpr n.616/1977), con il nuovo dlgs in materia, una simile decisione non potrà essere assunta se non previo parere della regione interessata. E tutti i dubbi di incostituzionalità emersi finora a riguardo sono stati superati con l'affermazione di un semplice principio: i rapporti tra stato e regioni in materia di tutela del paesaggio devono essere improntati alla leale collaborazione. La pianificazione deve essere inoltre lo strumento prioritario per la tutela e la disciplina del territorio. La redazione del Piano Regionale spetta sempre alle Regioni, ma il Ministero dei Beni Culturali deve obbligatoriamente partecipare all'elaborazione (congiunta con le Regioni) di quelle parti del piano che riguardano proprio i beni paesaggistici vincolati dalla ex legge Galasso o in base ad altri provvedimenti. Inoltre le Soprintendenze (che finora avevano avuto un ruolo marginale in materia) dovranno emettere, prima che venga rilasciata l'autorizzazione paesaggistica dai Comuni, un parere vincolante preventivo sulla conformità dell'intervento ai piani paesaggistici ed ai vincoli. Le Soprintendenze dovranno esprimere il loro parere entro 45 giorni (non più entro 60): scaduto tale termine, dovrà essere indetta una conferenza dei servizi nell'ambito della quale la Soprintendenza ha ulteriori 15 giorni per emettere il proprio parere (in mancanza, decide la Regione o il Comune delegato). Un'altra rilevante novità contenuta nel Codice riguarda il potere attribuito al ministero dei Beni e delle Attività culturali di apporre vincoli paesaggistici "ex novo". Al momento, il territorio italiano è già protetto per il 47% dell'estensione complessiva; ma la sua particolare configurazione, prodotta storicamente dall'intreccio fra la natura e la mano dell'uomo, richiede un'ulteriore tutela per salvaguardarne la straordinaria identità: con ottomila nuclei storici, l'Italia è il paese più "antropizzato" del mondo. Infine esiste l'obbligo di rivedere i vincoli esistenti entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, allo scopo di specificare le regole che devono essere osservate in virtù del vincolo (come

inedificabilità assoluta, edificabilità entro certi limiti, ecc.). Per quanto riguarda le aree esaminate, gli strumenti di tutela, hanno risentito della variazione apportate dal Decreto Rutelli del 2008, infatti per quanto riguarda il paesaggio malgrado Urbani ha il merito di aver inserito il paesaggio in modo più organico tra i beni culturali con l'articolo 131, la versione 2008 puntualizza, ne estende la concezione del suddetto artico con un punto-chiave: il testo chiarisce che è lo Stato a definire «in via esclusiva» la tutela paesaggistica e che entro i limiti di questa definizione le Regioni devono stare. Questo perché lo Stato ha ceduto troppo alle Regioni le quali, in genere, hanno fatto poco o nulla spesso delegando ai Comuni. Subdelegare ai Comuni ha avuto spesso conseguenze negative: in quanto i Comuni piccoli, che sono la grande maggioranza e amministrano di fatto una parte enorme del territorio nazionale, non possono avere delle competenze locali di paesaggistica. Inoltre si precisa con il nuovo Codice che la tutela non serve solo a «riconoscere e salvaguardare» ma anche «ove necessario a recuperare i valori culturali che esso esprime». Dove la chiave di volta è il verbo «recuperare» poiché indica che eventuali disastri non sono flagelli ineluttabili bensì vanno riparati. Inoltre il Codice Rutelli con l'articolo 135 afferma che i piani paesaggistici estendono la salvaguardia, oltre che ai siti scelti dall'Unesco, ai «paesaggi rurali» e non solo alle «aree agricole»: un concetto sicuramente più vasto. Infine i piani paesistici che spettano alle Regioni e che «si riferiscono all'intero territorio considerato», devono stabilire criteri e limiti con cui si può costruire qualcosa, poi devono anche riqualificare «aree compromesse o degradate». Il Codice Rutelli quindi insiste su una filosofia nuova: un guasto si può (e si deve) riparare. Altra innovazione: una cosa «di interesse pubblico», una volta parte integrante del piano paesistico, non può essere rimossa né modificata; città, aree metropolitane ed enti quando fanno una pianificazione urbanistica devono adeguarla al piano paesaggistico della Regione; e ancora, quel piano non può essere cambiato se il mutamento fa a pugni con le prescrizioni di tutela che il piano stesso contiene. Per le aree oggetto di studio, il paesaggio risulta un elemento chiave del benessere sociale: un fattore di equilibrio tra patrimonio culturale e naturale, riflesso dell'identità e della diversità locale, ma anche una risorsa economica, creatrice di occupazione, legata allo sviluppo di un turismo sostenibile. La tutela di detti paesaggi vulcanici diviene occasione di un processo del paesaggio stesso, che va pertanto difeso, valorizzato e riproposto come “componente attrattiva”: il paesaggio diventa spazio privilegiato di sperimentazione delle strategie di innovazione e conservazione dei valori storici, culturali e paesaggistici, in contrapposizione ai “paesaggi abusivi”, che spesso connotano la città contemporanea. Con le Linee guida per il paesaggio le regioni della Sicilia e della Campania applicano all'intero suo territorio i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, definendo nel contempo il quadro di riferimento unitario della pianificazione paesaggistica regionale, in attuazione degli articoli del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La Convenzione

Europea del Paesaggio introduce in materia di paesaggio dei principi suscettibili di modificare in profondità le politiche e la strumentazione giuridico -amministrativa degli Stati contraenti, con degli effetti significativi anche per quanto riguarda le responsabilità istituzionali degli enti territoriali competenti. Tenuto conto dell'importanza socio-economica, culturale ed ambientale attribuita al paesaggio, l'obiettivo principale della CEP è quello di promuoverne la salvaguardia, la gestione e/o l'assetto del paesaggio in ogni parte del territorio degli Stati che vi hanno aderito. Questi devono infatti impegnarsi a riconoscere giuridicamente il paesaggio quale componente essenziale dell'ambiente di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale, e fondamento della loro identità (Articolo 5.a). Nella prospettiva della realizzazione di questo obiettivo, la CEP stabilisce che essa si applica tutto il territorio degli Stati contraenti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Il campo di applicazione della CEP concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati (Art. 2). Se correttamente applicati, gli articoli sopraccitati hanno come conseguenza che le autorità responsabili, a qualunque livello istituzionale, sono tenute a prendersi pubblicamente cura del paesaggio ai fini della sua qualità, in ogni caso ed in ogni luogo, anche se questo risulta già degradato o sprovvisto di qualità particolari. La CEP vincola gli Stati contraenti ad adottare delle politiche del paesaggio tramite l'adozione di una serie di misure specifiche (Articoli 5.b e 6). La CEP vincola gli Stati contraenti ad adottare delle politiche del paesaggio tramite l'adozione di una serie di misure specifiche: esse comprendono delle attività di: Sensibilizzazione; formazione ed educazione; Identificazione e caratterizzazione. Per il raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica si deve attuare un processo decisionale pubblico unitario che comporta l'esigenza di coinvolgere le popolazioni interessate, di preferenza deve realizzarsi a livello territoriale. Per avere successo, tale processo deve essere in grado di esprimere un progetto di pubblico intervento sul paesaggio socialmente condiviso; ovvero una visione prospettica condivisa delle parti di territorio sulle quali si desidera intervenire paesaggisticamente. Per i soggetti e la popolazione interessata questa visione deve rappresentare la motivazione psicologica e sociale di tutto il processo; e questo sia quando il progetto in questione è suscettibile di tradursi in un'azione di conservazione del paesaggio. Credere però di poter metter fine tramite le leggi all'alterazione dei monumenti geologici o geografici è pura utopia. Spesso avviene che dinanzi al profitto economico ogni disposizione legislativa viene disattesa. L'unico modo sembra essere per le aree oggetto di studio è quello di creare dei parchi o delle riserve, in cui sia proibito ogni atto che possa alterare la quiete di cui si compiace la natura. E' ormai evidente l'impegno di estendere il territorio protetto del nostro Paese al 10% del territorio nazionale, per recuperare il nostro ritardo storico verso le nazioni più impegnate nel settore che già da tempo hanno raggiunto tale obiettivo. Si è capito che sono rilevanti gli effetti positivi che può produrre l'istituzione di un'area protetta, superando l'ostilità, o meglio quella che fu definita la "paura del

Parco". Un Parco può produrre ricchezza attraverso nuove opportunità di lavoro quali le iniziative turistiche, culturali, didattiche, (centri visite, guide, ecc.). Finalmente i parchi non vengono più concepiti come dei luoghi dove la natura è sottratta alla presenza e alle attività umane, ma come strumento intelligente dell'ecosistema in aree estese ed anche fortemente antropizzate. Il 6 Dicembre 1991, dopo anni di dure polemiche viene approvata la legge n.394 "Legge quadro sulle Aree protette". Precedentemente, sin dalla nascita dei primi parchi nazionali, c'era stato un susseguirsi di iniziative statali e regionali, prive di un vero filo conduttore, per cui la legge n.394 nasce con l'intento di riordinare lo stato della nomenclatura e della definizione delle aree protette. La legge quadro definisce all'art. 2" i lineamenti identificativi del parco nazionale, di quello regionale, e della riserva naturale (nazionale o regionale). In attesa della costituzione degli Enti Parco previsti dalla legge, il Ministero dell'Ambiente (istituito con la legge n.349 del 8 luglio 1986) provvede alla delimitazione provvisoria di detti parchi, adottando per i territori interessati, le misure di salvaguardia necessarie a garantire la conservazione dello stato dei luoghi. Una volta istituito l'Ente Parco, si procede alla delimitazione definitiva e alla redazione del "Piano del Parco" strumento che disciplina l'organizzazione generale del territorio, i vincoli, le destinazioni di uso pubblico o privato, i sistemi di attrezzatura, di accessibilità veicolare e pedonale, la funzione sociale del parco ecc. Il territorio del Parco viene inoltre suddiviso in quattro zone ognuna con un diverso grado di protezione: a) Zona di riserva integrale nella quale l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità; b) Zona di riserva generale orientata, nella quale è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio; c) Zone di protezione nella quale, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente parco, possono continuare secondo gli usi tradizionali le attività agro-silvo-pastorali; d) Zone di protezione economica e sociale facente parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificata dai processi di antropizzazione, nella quale sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori. Si tratterà un programma di lancio del turismo ambientale e rurale (agriturismo, turismo enogastronomico, turismo didattico-scientifico). Si dovranno individuare le zone da destinare ad insediamenti destinati alla ricettività turistica (ovvero strutture, destinate ad implementare ed indirizzare i flussi turistici). Saranno incoraggiati gli interventi di rinaturalizzazione da destinare ad attività all'aperto come appunto i parchi. Si dovranno perseguire politiche mirate alla gestione e al controllo del sistema delle acque e del rischio idrogeologico dei versanti pedemontani che condizionano anche la salvaguardia attiva dell'agricoltura di qualità. Occorre stabilire una organica disciplina degli usi, delle attività e degli interventi di conservazione, recupero, valorizzazione o trasformazione ammissibili nel territorio protetto, onde evitare che essi possano recare pregiudizio ai siti, alle risorse e ai paesaggi oggetti di tutela. Stabilire il quadro conoscitivo e valutativo di riferimento per

la creazione di un sistema informativo territoriale per i processi decisionali relativi alle scelte di competenza dei diversi soggetti cointeressati, scelte suscettibili d'incidere sulla qualità e la fruibilità dei siti, dei paesaggi e delle risorse oggetto di tutela. Al fine di promuovere forme sostenibili di tutela, valorizzazione e sviluppo che salvaguardino la diversità paesistica e biologica e l'identità storico-culturale delle suddette aree, sono previsti interventi di conservazione: comprendente le azioni e gli interventi volti prioritariamente alla conservazione delle risorse naturali, delle biocenosi e dei processi naturali, delle risorse e delle testimonianze culturali, dei caratteri e della qualità dei paesaggi di riferimento identitario per le popolazioni locali, con le eventuali attività manutentive strettamente connesse alla finalità conservativa ed alla continuità fruitiva del paesaggio. Manutenzione: comprendente le azioni e gli interventi volti prioritariamente alla manutenzione delle risorse primarie, alla difesa del suolo e alla mitigazione del rischio idraulico, al mantenimento delle trame del paesaggio agrario e del patrimonio culturale, con eventuali interventi di recupero leggero, riuso, rifunzionalizzazione e modificazione fisica marginale, finalizzati al mantenimento, al riequilibrio nell'uso delle risorse e delle strutture, tali da non alterare o pregiudicare le situazioni di valore e da favorire processi evolutivi armonici delle forme del paesaggio. Restituzione: comprendente le azioni e gli interventi volti prioritariamente al riequilibrio di condizioni ambientali alterate o degradate, al restauro dei monumenti e delle testimonianze storico-culturali, agli scavi archeologici, al recupero del patrimonio abbandonato, degli elementi organizzativi e delle matrici del paesaggio agrario, al ripristino delle condizioni naturali, all'eliminazione o alla mitigazione dei fattori di degrado o d'alterazione e dei tipi o dei livelli di fruizione incompatibili, con le modificazioni fisiche o funzionali strettamente necessarie e compatibili con tali finalità. Riqualficazione: comprendente le azioni e gli interventi volti prioritariamente al miglioramento delle condizioni esistenti e alla valorizzazione di risorse male o sottoutilizzate, alla gestione razionale e ottimale delle risorse idriche con modificazioni fisiche o funzionali anche radicalmente innovative, interventi di sistemazione paesistica volti a guidare ed organizzare i processi evolutivi, ma tali da non aumentare i carichi urbanistici ed ambientali, da ridurre o eliminare i conflitti o le improprietà d'uso in atto, o migliorare la qualità paesistica nelle situazioni di particolare degrado e deterioramento.

Nel caso di interventi sul patrimonio edilizio esistente la Riqualficazione si articola nelle seguenti categorie: promuovere l'interpretazione e la conservazione del paesaggio naturale e storico, valorizzando la leggibilità del rapporto determinatosi tra la conformazione naturale dei suoli e la loro modellazione legata alle sistemazioni agrarie tradizionali, di elevato valore paesistico, dei terrazzamenti e ciglionamenti, contrastando parallelamente la vulnerabilità idrogeologica dell'intero territorio, valorizzare, anche in termini interpretativi, l'eccezionalità scenografica, identificabile nella matrice del palinsesto eruttivo che ha modificato incessantemente le forme e gli usi del suolo,

la raggiera asimmetrica delle colate laviche e i caratteri di un paesaggio precario costantemente rimodellato, anche attraverso il recupero delle aree fortemente alterate dagli usi recenti e impropri; contrastare i fenomeni di rischio idrogeologico delle aree critiche attraverso interventi di consolidamento e prevenzione riducendo, allo stesso tempo, la densità insediativa anche mediante la riconversione del patrimonio edilizio esistente verso usi non residenziali. Le area oggetto di studio rientrano nelle

Zone A cioè di Riserva integrale che comprende ambiti che presentano elevati valori naturalistico-ambientali strettamente connessi alle peculiarità geologiche e botanico-vegetazionali delle dinamiche storico-evolutive dell'attività vulcanica, in cui occorre garantire lo sviluppo degli habitat e delle comunità faunistiche di interesse nazionale e internazionale presenti e la funzionalità ecosistemica, fermo restando che le esigenze di protezione di suolo, sottosuolo, flora e fauna prevalgono su ogni altra esigenza e che l'ambiente naturale deve essere conservato nella sua integrità attuale e potenziale nel rispetto delle sue dinamiche fisiologiche. La fruizione degli ambiti interessati ha carattere esclusivamente naturalistico, scientifico, didattico e culturale con riferimento esclusivo quindi agli usi naturalistici (N). Per le suddette aree la categoria di intervento predominante è quella della Conservazione (CO), riservando in ogni caso all'Ente Parco la possibilità di realizzare tutti gli interventi coerenti e necessari all'espletamento delle proprie attività istituzionali e finalità istitutive. Sono inoltre ammessi gli interventi di Manutenzione (MA) e Restituzione (RE) necessari alla difesa del suolo e alla mitigazione di rischio idraulico, alla salvaguardia della qualità ecosistemica anche con eventuale sostituzione di vegetazione non autoctona, al miglioramento della qualità estetica, alla rifunzionalizzazione e messa in sicurezza delle infrastrutture di fruizione del Parco previste anche in ragione della sicurezza dei visitatori compatibilmente con le esigenze suddette, alla formazione e al controllo degli accessi pedonali e delle aree attrezzate. Sono esclusi tutti gli interventi, gli usi e le attività che contrastino con gli indirizzi conservativi e fruitivi suddetti. In particolare sono esclusi, se non necessari agli interventi di Conservazione e Restituzione ammessi: l'esecuzione di tagli boschivi, fatti salvi gli interventi esclusivamente indirizzati ad assicurare la rinnovazione naturale del soprassuolo con ripuliture ed eliminazione meccanica di specie estranee infestanti; ogni genere di scavo o movimento di terreno; interventi costruttivi o di installazione di manufatti di qualsiasi genere, comprese le recinzioni e gli elettrodotti, che possano alterare lo stato dei luoghi.

La zone di Riserva integrale comprendono ambiti che presentano elevati valori naturalistico-ambientali strettamente connessi alle peculiarità geologiche e botanico-vegetazionali delle dinamiche storico-evolutive dell'attività vulcanica, in cui occorre garantire lo sviluppo degli habitat e delle comunità faunistiche di interesse nazionale e internazionale presenti e la funzionalità ecosistemica, fermo restando che le esigenze di protezione di suolo, sottosuolo, flora e fauna prevalgono su ogni altra esigenza e che l'ambiente naturale deve essere conservato nella sua

integrità attuale e potenziale nel rispetto delle sue dinamiche fisiologiche. La fruizione degli ambiti interessati ha carattere esclusivamente naturalistico, scientifico, didattico e culturale con riferimento esclusivo quindi agli usi naturalistici (N).

La categoria d'intervento ammessa è esclusivamente quella della Conservazione (CO), riservando in ogni caso agli enti predisposti la possibilità di realizzare tutti gli interventi coerenti e necessari all'espletamento delle proprie attività istituzionali e finalità istitutive. Sono inoltre ammessi gli interventi di Manutenzione (MA) e Restituzione (RE) necessari alla difesa del suolo e alla mitigazione di rischio idraulico, alla salvaguardia della qualità ecosistemica anche con eventuale sostituzione di vegetazione non autoctona volti, al miglioramento della qualità estetica, alla rifunzionalizzazione e messa in sicurezza delle infrastrutture di fruizione dei territori previsti anche in ragione della sicurezza dei visitatori compatibilmente con le esigenze suddette, alla formazione e al controllo degli accessi pedonali e delle aree attrezzate. Sono esclusi tutti gli interventi, gli usi e le attività che contrastino con gli indirizzi conservativi e fruitivi suddetti, in particolare sono esclusi, se non necessari agli interventi di Conservazione e Restituzione ammessi:

- a) l'esecuzione di tagli boschivi, fatti salvi gli interventi esclusivamente indirizzata ad assicurare la rinnovazione naturale del soprassuolo con ripuliture ed eliminazione meccanica di specie estranee infestanti;
- b) ogni genere di scavo o movimento di terreno;
- c) interventi costruttivi o di installazione di manufatti di qualsiasi genere, comprese le recinzioni e gli elettrodotti, che possano alterare lo stato dei luoghi.

Le emergenze geomorfologiche costituite dai crateri, dalle bocche eruttive affioranti e sepolti, dalle colate e dai banchi di lava affioranti, dagli orli craterici e calderici, dalle fratture eruttive affioranti e sepolti, dai colli, dai poggi e dalle creste costituiscono una risorsa insostituibile dell'identità storica geologica, vulcanologica e paesaggistica del complesso vulcanico, da tutelare e valorizzare.

La Sicilia, per le sue complesse caratteristiche geologiche, è soggetta a ricorrenti calamità naturali: erezioni vulcaniche, terremoti e fenomeni franosi, che rappresentano per il territorio siciliano una costante minaccia al patrimonio culturale ed ambientale, con gravi conseguenze anche al tessuto sociale ed economico. L'attività vulcanica, sismica ed idrogeologica (colate laviche, caduta di polveri vulcaniche, emissioni di gas, etc.) infatti possono causare fra gli effetti principali, la devastazione di superfici boschive, distruzione di impianti di ricettività turistica etc.

Pertanto la Regione Sicilia ha aderito al **Progetto Noè**²⁷² apportando il suo contributo con il tema del rischio vulcanico. Il Progetto Noè – Patrimonio e prevenzione dei rischi naturali, nasce dalla collaborazione di cinque regioni: la Provenza-Alpi-Costa Azzurra, il Portogallo Nord, l'Attica est, il Molise e la Sicilia; le quali hanno condiviso buone pratiche nelle politiche di gestione del territorio

272 AAVV. Carta Tematica di rischio vulcanico della Regione Sicilia, Palermo 2007

in relazione agli eventi naturali con l'obiettivo di sviluppare un sistema di conoscenze, strumenti e soluzioni utili a proteggere efficacemente il patrimonio culturale dalle calamità naturali. La Regione Sicilia ha sviluppato negli ultimi decenni esperienze nel campo della prevenzione, come la **Carta del Rischio del Patrimonio Culturale ed Ambientale**, che pone in relazione le caratteristiche e le intensità dei pericoli presenti in un area territoriale e la vulnerabilità del patrimonio culturale.

Nonostante si realizza il mutamento dell'ambiente, occorre conciliare la tutela

del patrimonio naturale con quella del patrimonio culturale. Gli obiettivi strategici prioritari:

- a. La valorizzazione del patrimonio storico-culturale e la riqualificazione della fruizione turistica e sociale delle aree oggetto di tutela.
- b. La valorizzazione del patrimonio naturalistico e del paesaggio agrario.
 - Sviluppo di attività turistiche e produttive eco-compatibili
 - Salvaguardia e valorizzazione dell'immagine e dell'identità dei complessi vulcanici
 - Salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.

Va garantita la salvaguardia delle aree di maggiore fragilità ambientale, quali gli orli craterici e la superficie delle lave, attraverso una regolamentazione e una razionalizzazione dei tracciati pedonali tese a limitare l'esposizione ai fenomeni di erosione. Occorre assicurare la funzionalità ecosistemica delle risorse dell'area protette, la conservazione delle componenti strutturali e lo sviluppo delle loro relazioni intersistemiche paesistiche, ecologiche e funzionali disciplinando al contempo le attività suscettibili di interferire con esse. Va garantita la salvaguardia delle aree di maggiore fragilità ambientale, quali gli orli craterici e la superficie delle lave, attraverso una regolamentazione e una razionalizzazione dei tracciati pedonali tese a limitare l'esposizione ai fenomeni di erosione. Salvaguardare e valorizzare le specifiche qualità del paesaggio con particolare riferimento al territorio storico, e ai paesaggi agrari: la tutela delle caratteristiche di continuità dello spazio rurale, la tutela dei suoli agricoli, da considerare risorsa strategica per il mantenimento dei processi idrologici, bio-geochimici, ecologici ed autodepurativi; il mantenimento e la promozione attiva delle aziende agricole locali con l'incentivazione delle colture tradizionali e di qualità e la valorizzazione dei servizi agro-ambientali, culturali e ricreativi che gli agricoltori rendono a beneficio dell'intera collettività. Disciplinare le attività estrattive e le conseguenti azioni di recupero ambientale, nonché l'utilizzazione di tutte le risorse non rinnovabili per la tutela dell'ambiente al fine di garantire ed assicurare la conservazione dei valori dell'area protetta. Occorre promuovere l'interpretazione e la conservazione del paesaggio naturale e storico, valorizzando la leggibilità del rapporto determinatosi tra la conformazione naturale dei suoli e la loro modellazione legata alle sistemazioni agrarie tradizionali, di elevato valore paesistico, dei terrazzamenti e ciglionamenti, contrastando parallelamente la vulnerabilità idrogeologica. Gli strumenti urbanistici devono valorizzare, anche in termini interpretativi, l'eccezionalità scenografica, identificabile nella matrice del palinsesto eruttivo che ha modificato incessantemente le forme e gli usi del suolo, la raggiera

asimmetrica delle colate laviche e i caratteri di un paesaggio precario costantemente rimodellato, anche attraverso il recupero delle aree fortemente alterate dagli usi recenti e impropri. Occorre contrastare i fenomeni di rischio idrogeologico delle aree critiche attraverso interventi di consolidamento e prevenzione riducendo, allo stesso tempo, la densità insediativa anche mediante la riconversione del patrimonio edilizio esistente verso usi non residenziali. Bisogna riqualificare l'identità storica del territorio, attraverso il recupero, la leggibilità e la valorizzazione del ruolo urbano e territoriale dei centri e dei nuclei storici. Inoltre riordinare il sistema delle aree di recente urbanizzazione, caratterizzate da tipologie insediative di tipo estensivo e a bassa densità, puntiformi e per piccoli nuclei, che hanno generalmente utilizzato i tracciati storici di crinale e di alveo e che insistono, in molti casi, su aree vulnerabili dal punto di vista idrogeologico, favorendo un riordino dello spazio edificato attraverso programmi di riqualificazione e trasferimento compensativo di volumi e la qualificazione dei servizi nei principali punti di accesso alle suddette zone. Occorre valorizzare la trama dei percorsi pedonali e rurali con particolare riferimento alle diversità agrarie e boschive e alla varietà dei paesaggi naturali connessi alle colate e alla ricchezza delle emergenze geomorfologiche. Già a questi primi indispensabili risultati da raggiungere si legano degli effetti indotti di portata più generale e di un effettivo beneficio indipendente dall'immediato trattamento del rischio, quello che fa diventare il rischio un'opportunità e trasforma il piano di protezione dai pericoli della natura in un piano di sviluppo. L'atteggiamento operativo più frequente si concentra sul tentativo di riscoprire le "identità nascoste" piuttosto che perseguire la costruzione di nuove identità. Inoltre troppo spesso l'identità viene considerata come una risorsa da vendere insieme al paesaggio cristallizzato in un certo momento storico, mentre sono trascurate le potenzialità insite nel progetto che ha come protagoniste le comunità locali al fine di promuovere nuove forme d'uso degli spazi e un nuovo rapporto fra le popolazioni e il proprio ambiente di vita. In questa ottica, considerando in modo positivo il ruolo che il pianificatore può avere come portatore di uno "sguardo esterno", è necessaria una maggiore volontà o capacità di "immergersi" nei luoghi e una grande capacità di dialogo con le popolazioni per contribuire validamente alla costruzione collettiva di nuove identità. I paesaggi vulcanici rappresentano un formidabile laboratorio di educazione ambientale, i cui elementi di geodiversità ci permettono di conoscere la dinamica e il passato della Terra; essi sono memoria dell'evoluzione biologica e della vita dell'Uomo dai suoi albori. In un contesto di conservazione la valorizzazione diviene il mezzo fondamentale attraverso cui rende possibile la fase dei dati raccolti e quindi la diffusione della conoscenza e del valore dei "beni" in questione.

Uno dei problemi nodali della valorizzazione è la necessità di accrescere la sensibilità verso il patrimonio ambientale e l'influenza che esso esercita sulla nostra vita. L'attività comunicativa trasforma il paesaggio in un patrimonio condiviso, con cui ci si identifica, divenendo una risorsa per lo sviluppo sociale ed economico del territorio, perché rende il fruitore cosciente del valore del

paesaggio che lo circonda. Senza la valorizzazione dei suddetti paesaggi che diventano a tutti gli effetti dei “beni culturali” , continuerebbero ad essere percepiti in modo statico, come un monumento della natura o come singolarità avulse dal territorio.

La conoscenza del territorio è una necessità culturale della società contemporanea, che crea migliori condizioni per una politica di salvaguardia dell’ambiente e della gestione delle risorse naturali. Se non esiste una motivazione cognitiva seria, profonda, strutturale nei confronti dei Beni Culturali ed in particolare con maggior difficoltà nei confronti dei vulcani, come valori, in ordine alla loro potenziale fruizione, non si innesca il processo di conoscenza. Se non si innesca il processo di conoscenza e di trasmissione della conoscenza, non si costituisce quella cognizione motivante che è alla base della loro difesa come tutela di una potenzialità con valenza anche economica, diretta o indiretta. La difesa attraverso la comunicazione di valori di conoscenza di Beni Culturali Territoriali estesi come gli apparati vulcanici, a differenza dei reperti archeologici, non può essere attuata solo attraverso la comunicazione museale. Il museo della conservazione fisica, in questo caso, è l’intero vasto territorio tutto vulcanico mentre il museo costruito rappresenta solo la sede di una difesa indiretta, che si esplica attraverso la trasmissione di una conoscenza che diviene elemento motivante alla conservazione ed alla fruizione cognitiva dei vulcani. Bisogna evidenziare il ruolo decisivo delle politiche nell’assetto dei paesaggi, grazie alle capacità d’investimento sul territorio che esse posseggono. Infatti non bisogna dimenticare che “prendersi cura del paesaggio” significa non solo incorporare il paesaggio nelle politiche che riguardano il territorio, ma anche investire nel paesaggio. Le politiche per il paesaggio come tutte le altre hanno bisogno di investimenti per essere attuate. Il vincolo, gli indirizzi restano delle scorciatoie o delle deviazioni che portano a scarsi risultati tangibili senza che un adeguato supporto economico che dia loro concretezza. Negli ultimi anni, le molteplici iniziative avviate e il grande interesse creato intorno ai beni paesaggistici, hanno messo in evidenza l’esistenza di numerosi impedimenti rispetto al tema della tutela, che dipendono da retaggi culturali difficili da superare. Ostacoli per una corretta pianificazione e una effettiva valorizzazione derivano in Italia da un modello di tutela ispirato prevalentemente da strumenti vincolistici, dalla mancanza di una visione integrata dell’utilizzo delle risorse del territorio, come dall’assenza di sostegni finanziari per il recupero e la valorizzazione dei suddetti beni protetti, nonché infine dal mancato coinvolgimento delle popolazioni locali, che sono i custodi delle tradizioni e della cultura del luogo. Questo modello culturale deve necessariamente essere superato per far sì che i paesaggi escano dalle stanze del sapere scientifico e diventi attraverso la valorizzazione degli stessi occasione di sviluppo del territorio e valorizzazione dei paesaggi in cui essi sono inseriti.

Il ruolo della fase valorizzativa diviene fondamentale e gli strumenti di tutela del paesaggio vanno ponderati in base alle caratteristiche e alle peculiarità delle aree esaminate, proprio perché esistono una molteplicità di vedute ed una pluralità di interpretazioni del paesaggio che scaturiscono da i

possibili valori -significati – relazioni che il bene paesaggio intrattiene con il sistema territoriale e il contesto economico , sociale e culturale di cui esso fa parte .

Bibliografia generale in ordine cronologico

- AA. VV. – Il convegno del paesaggio. Napoli 1923
S. Di Giacomo – La Solfatara. Napoli 1928
M. Schwind – Senso ed esperienza del paesaggio. Torino 1950
R.M. Rilke – Del paesaggio. Torino 1955
R. Bonelli – Architettura e Restauro. Venezia 1959
B. Zevi – Per una moderna coscienza critica del paesaggio in Architettura cronache e storia. Milano 1962
R. Biasutti – Il paesaggio terrestre. Torino 1962
C. Doglio – Dal paesaggio al territorio. Bologna 1965
A. Caruso – L'analisi antropologica del paesaggio. In "Edilizia moderna" 1966
A. Caucci – La pianificazione del paesaggio e l'ecologia della città. Firenze 1966
I. Calvino – Le città invisibili. Torino 1972
E. Sereni – Storia del paesaggio agrario italiano. Bari 1976
M. Boriani – Giardino e Conoscenza, conservazione, progetto. Firenze 1977
A. Rossari – R Togni. – Verso una gestione dei beni culturali come servizio pubblico. Milano 1978
E. Turri – Semiologia del paesaggio italiano. Milano 1979
A.M. Calcagno – Architettura del paesaggio, Evoluzione storica. Bologna 1983
M. Boriani, L. Scazzosi (a cura di) – Natura e architettura: la conservazione del patrimonio paesistico. Milano 1987
R. Dalisi – Il recupero del paesaggio. Napoli 1988
M. Panizza – Geomorfologia applicata. Roma 1988
V. Ingegnoli – Fondamenti di ecologia del paesaggio. Milano 1990
E. Turri – Semiologia del paesaggio italiano. Milano 1990
E. Abatino – La Solfatara di pozzuoli e il movimento turistico nella zona dei Campi Flegrei. Napoli 1991
F. Farinelli – Paesaggio Immagine Realtà. Milano 1991
M. Di Fidio – Architettura del paesaggio. Torino 1993
J. Ritter – Paesaggio. Uomo e natura nell'età moderna. Milano 1994
R. Assunto – Il Paesaggio e l'estetica. Palermo 1994
M.C. Zerbi – Il paesaggio tra ricerca e progetto. Torino 1994
V. Romani – Il paesaggio teoria e pianificazione. Milano 1994
A. Alessandrini – Conservazione della natura e pianificazione del territorio. Firenze 1994
F. Cartei – La disciplina del paesaggio: tra conservazione e fruizione programmata. Torino 1995
FEDAP – Valenze ambientali della pianificazione territoriale in Italia. Firenze 1996
V. Romani – Il paesaggio teoria e pianificazione. Milano 1996
R. Gambino – Progetti per l'ambiente. Milano 1996
R. Gambino – Conservare innovare: paesaggio, ambiente, territorio. Torino 1997
S. Pignatti – Ecologia del paesaggio. Torino 1997
P. Fabbri – Natura e cultura del paesaggio agrario. Indirizzi per la tutela e la progettazione. Milano 1997
G. Ferrara - Tutela della naturalità diffusa, pianificazione degli spazi aperti e crescita metropolitana. Milano 1997
S. Boeri – Sezioni del paesaggio italiano. Udine 1997
G. Franceschetti – Criteri e procedure di valutazione de paesaggio. R. Calabria 1997
G. Andreotti – Alle origini del paesaggio culturale. Milano 1998
C. Socco – Il paesaggio imperfetto, uno sguardo semiotico sul punto di vista estetico. Torino 1998
E. Turri - Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato. Venezia 1998
Centro Studi Touring Club Italiano (a cura di) – La tutela del paesaggio in Italia. Milano 1998
FEDAP – La trasformazione sostenibile del paesaggio. Napoli 1999

AA.VV. – Paesaggi italiani, per il governo delle trasformazioni. Treviso 1999

AA.VV. – Linee nel paesaggio. Esplorazioni nei territori della trasformazione. Torino 1999

P.Castelnovi – Il valore del paesaggio. Torino 2000

A. Farina – Ecologia del paesaggio. Torino 2001

P. D’Angelo – Estetica della natura. Bari 2001

E. Abatino – La Solfatara nei Campi Flegrei storia, miti, aspetti naturali e curiosità. Napoli 2002

A. Clementi – Interpretazioni di paesaggio. Roma 2002

S. Pinna – Rischi ambientali e difesa del territorio. Milano 2003

L. Caravaggi – Paesaggi di paesaggi. Roma 2003

G. Durbiano, M. Robiglio – Paesaggio ed architettura nell’Italia Contemporanea. Roma 2003

L. Scazzosi - Leggere il paesaggio. Roma 2003

F.Cambi – La conservazione del paesaggio. Roma 2003

M.Panizzi – S. Piacente – Geomorfologia Culturale. Bologna 2003

G.A. Valentini – Luoghi e paesaggi in Italia. Firenze 2004

M.Cammelli (a cura di) – Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Bologna 2004

A. Mansi – La tutela dei beni culturali e del paesaggio Padova 2004

A. Aveta – Conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, indirizzi e norme per il restauro architettonico. Napoli 2005

A.M. Angiulli – V.Caputi Jambrenghi – Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio. Torino 2005

G. Leone – Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio. Milano 2006

A. Maniglio Calcagno – Architettura del paesaggio. Roma 2006

M. Di Nicola – Beni culturali e del paesaggio:nuove procedure, nuove autorizzazioni:guida professionale all’applicazione delle disposizioni in materiali: Beni culturali, beni oggetto di tutela-protezione e conservazione-procedimento di autorizzazione. Rimini 2006

M.Dezzi Bardeschi – Milano:architettura, città,paesaggio. Milano 2006

R.A. Genovese – Archeologia, Città, Paesaggio. Napoli 2007

C. Tosco – Il paesaggio come storia. Bologna 2007

AA.VV. – Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio:protezione,valorizzazione,utilizzazione,sanzioni,tutela amministrativa e giurisdizionale. Rimini 2007

G. Brunori – La gestione del paesaggio rurale tra governo e governance territoriale:continuità e innovazione. Milano 2007

M. Cammelli (a cura di) – Il codice dei beni culturali e del paesaggio:commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42 e successive modifiche. Bologna 2007

O. Niglio – La conoscenza come metodo per la conservazione del paesaggio e dell’architettura. Roma 2007

F. Cartei – Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio. Bologna 2007

P. Fabbri – Principi ecologici per la progettazione del paesaggio. Milano 2007

R. A. Genovese – Archeologia, città, paesaggio. Napoli 2007

A. Gherzi – Politiche europee per il paesaggio:proposte operative. Roma 2007

E. Mataloni – La convenzione europea del paesaggio:un nuovo strumento di qualificazione turistica per lo sviluppo sostenibile del territorio. Milano 2007

P. D’Angelo – Estetica della natura. Bari 2008

M. Jakob – Il paesaggio. Bologna 2009

B. Cillo – Nuovi orizzonti del paesaggio. Firenze 2009

F. Forte – Architettura – Città – Beni Culturali, paesaggio e insediamento storico. Roma 2009

W. Cortese – Conservazione del paesaggio e dell’ambiente governo del territorio e grandi infrastrutture: realtà o utopia? (Atti del Convegno Lampedusa 2008) Palermo 2009