



I paesaggi culturali nella normativa italiana

Il paesaggio italiano è il Paese che abitiamo e che quotidianamente ci circonda con le immagini e le rappresentazioni che lo identificano e lo connotano come tale.

È un paesaggio tra i più noti e celebrati del mondo per la straordinaria sintesi tra natura e storia che lo caratterizza: per questo ha attirato da sempre (e nella modernità in particolare) l'attenzione di viaggiatori e artisti che lo hanno descritto, dipinto, ritratto, generando quell'immagine – composita e multiforme – di grande bellezza che, nonostante le aggressioni e gli sfregi subiti, continua a contraddistinguerlo e a farlo ammirare e amare. (dalla Carta su Musei e paesaggi culturali di Siena)

La legislazione di tutela del paesaggio (1905-1999)

Il paesaggio italiano, come quello europeo, è un paesaggio culturale, cioè un paesaggio nel quale la natura porta i segni dell'opera dell'uomo e ne racconta la storia, caricandosi di memorie e significati.

Il concetto di "paesaggio culturale" si è andato sviluppando all'interno della normativa italiana fino a giungere alla sua chiara esplicitazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004.

Già nella prima legge postunitaria sulla tutela di un bene paesaggistico, la n. 411 del 1905 "Per la conservazione della pineta di Ravenna", è espresso il forte legame tra paesaggio e storia, considerato come elemento identitario per la nazione: la pineta, cantata da famosi poeti e scrittori e legata ad alcuni importanti avvenimenti storici, fu tutelata in quanto legata alle memorie storiche e letterarie dell'Italia.

Fu necessario aspettare il 1922 per avere la prima significativa legge per la protezione delle bellezze naturali, la n. 778, voluta da Benedetto Croce anche per arginare la devastazione delle ville gentilizie delle maggiori città italiane e romane in particolare, frutto della "febbre edilizia" seguita al trasferimento della capitale da Firenze a Roma. La legge 778 tutelava le cose immobili di notevole interesse pubblico per la "loro bellezza naturale o per la loro relazione con la storia civile e letteraria", esprimendo anch'essa il forte legame tra storia e natura. Il paesaggio era identificato con il panorama e gli si assegnava un valore di tipo sostanzialmente estetico.

Nel 1939 furono varate due importanti leggi sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico (n. 1089) e sulla protezione delle bellezze naturali (n. 1497), rimaste in vigore senza cambiamenti fino al 1999.

La legge 1497 apportava la significativa novità dei "piani regolatori paesistici". Il direttore generale alle antichità e belle arti Marino Lazzari, in riferimento alla legge, parlava volutamente di tutela del paesaggio e non di conservazione, perché «è impossibile pensare un paesaggio che non abbia lentamente subito l'azione dell'operosità umana», [...] perciò «il paesaggio non è quello che ci offre la natura indomita e vergine... ma è tutto il paesaggio d'Italia, con i segni del lavoro umano, con le sue reti di strade, con i suoi paesi, le sue opere di bonifica e di sfruttamento agricolo o industriale».

Andava così prendendo forma il concetto di “paesaggio culturale”, già presente *in nuce* nelle prime leggi di tutela.

Com'è noto, la Costituzione italiana fu la prima a inserire tra i suoi principi fondamentali, all'art. 9, la tutela congiunta del paesaggio e del patrimonio storico e artistico. Fu però a partire dai risultati del lavoro della “Commissione Franceschini” (istituita con legge 310/1964), pubblicati nel 1967, che l'interpretazione del paesaggio si discostò dalla visione estetizzante implicita nelle “bellezze naturali” della legge 1497 per approdare a una più ampia concezione di bene costituente “testimonianza materiale avente valore di civiltà”.

Negli anni Settanta la forte sensibilità verso le nuove tematiche ecologiche spostò l'attenzione dal paesaggio all'ambiente. “Paesaggio” era considerato un termine non più adatto a definire il luogo oggetto delle problematiche legate al rispetto della natura e alla difesa dall'inquinamento.

Gli stessi anni costituirono anche una fase di sviluppo nodale per le politiche dei beni culturali italiane, segnando nel contempo, a livello internazionale, il riconoscimento dell'esigenza di protezione dei beni culturali, espresso in particolare dalla Convenzione UNESCO del 16 novembre 1972.

I veloci mutamenti economico-sociali della società italiana dagli anni Cinquanta in poi hanno comportato radicali e violente trasformazioni del territorio, rendendo evidente l'esigenza di ampliare la tutela dalle singole opere al rapporto tra queste e il loro contesto ambientale e di rivedere quindi l'impianto normativo. L'istituzione della Commissione Franceschini fu uno dei primi, vani tentativi di riformare le leggi sulla tutela del patrimonio culturale, che rimasero invariate fino al varo del Testo unico nel 1999, giungendo infine al Codice dei beni culturali e del paesaggio nel 2004.

Nel frattempo, con DPR 8 del 1972, la competenza sulla redazione ed approvazione dei piani paesistici istituiti con la legge 1497 del 1939 era stata trasferita alle Regioni a statuto ordinario e con DPR n. 616 del 1977, furono delegate alle Regioni tutte le funzioni amministrative riguardanti l'urbanistica (già in parte trasferite nel 1972) nonché, con l'articolo 82 dal titolo “Beni ambientali” le funzioni riguardanti “la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni”.

Frutto della concezione “ambientalista” nata negli anni Settanta fu la legge Galasso, n. 431 del 1985, che sottoponeva a tutela non più beni puntuali ma vaste parti del territorio, soprattutto quelle scarsamente o non antropizzate. La legge impose alle Regioni di redigere i piani paesistici entro un anno, ma la norma restò pressoché inapplicata per almeno un altro decennio.

In questo contesto si inseriscono anche le elaborazioni teoriche di Giovanni Urbani (direttore dell'Istituto Centrale del Restauro dal 1973 al 1983) che pone al centro della questione la conservazione preventiva e programmata in rapporto al contesto ambientale. Per la prima volta si affronta concretamente il tema della tutela in relazione all'ambiente quale causa prima di tutti i problemi di conservazione delle opere, dei monumenti e del paesaggio. Urbani oltre ad essere stato l'ispiratore della “Carta del rischio” del patrimonio culturale italiano (istituita con legge n. 84 del 1990) introduce l'inedito concetto di “ecologia culturale” con il quale pone il problema dell'esaurimento dell'ambiente di vita dell'uomo e della necessità di salvaguardare i valori del passato non solo per lo studio e il godimento estetico, ma in quanto componenti ambientali e antropici essenziali per il benessere dell'umanità e da salvaguardare nella dimensione di prodotti ancora aperti “al fare umano” e come tale integrati nella storia e nella vita umana.

Lo sviluppo successivo del dibattito sul paesaggio, che ebbe un punto cardine nella Prima conferenza nazionale del 1999, voluta dal MIBAC, e nella preparazione dei lavori della Convenzione Europea del Paesaggio, mise in evidenza come il termine “paesaggio”, prima ritenuto superato, fosse invece il più adatto ad esprimere quell’identità di natura e cultura che caratterizza larga parte del territorio italiano ed europeo, rappresentandone al contempo anche gli aspetti percettivi ed estetici.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio

Segno di questa mutata interpretazione è il “Codice dei beni culturali e del paesaggio” del 2004, che riprende le due leggi Bottai del 1939 e la Galasso del 1985, ispirandosi inoltre al dettato dell’art. 9 della Costituzione. Nella versione emendata tra il 2006 e il 2008 esso accoglie anche i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, ratificata dall’Italia nel 2006. Per questo suo essere palinsesto di concezioni storicamente diverse del paesaggio esso non ne offre una concezione del tutto omogenea, esprimendone però al contempo la complessità e, quindi, la ricchezza.

È comunque importante osservare che il Codice crea un positivo rapporto tra vincoli e prescrizioni. Sulla base dell’articolo 2, che definendo il patrimonio culturale come insieme dei beni culturali e paesaggistici riprende esplicitamente il dettato costituzionale, l’articolo 131 afferma che per paesaggio “si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”, la cui tutela, “volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime”, è diretta “a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale”.

Gli articoli 136 e 142 dettagliano quali siano i beni che devono essere tutelati per il loro particolare interesse pubblico ed è però l’articolo 135 a fornire, attraverso i piani paesaggistici, gli strumenti fattivi per riconoscere ed interpretare gli aspetti e le caratteristiche dei luoghi, dando indirizzi per una pianificazione paesaggistica che unisce la “conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela” alla “riqualificazione delle aree compromesse o degradate”, alla “salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio”, alla “individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell’UNESCO”.

I piani paesaggistici, redatti congiuntamente da Stato e Regioni, sembrano dunque temperare ‘protezione’ e ‘salvaguardia’ del paesaggio, riuscendo a proporre azioni positive finalizzate al mantenimento delle caratteristiche del paesaggio, pur nella sua inevitabile temporalità.

La Convenzione Europea del Paesaggio

L’inizio del cammino che ha portato, nel 2000, alla firma della Convenzione europea del paesaggio può essere identificato nella pubblicazione, da parte dell’Agenzia dell’Unione Europea per l’ambiente, del dossier “L’ambiente in Europa” nel 1995. Il documento dedicava particolare attenzione al tema del paesaggio, sollecitando il Consiglio d’Europa a elaborare una Convenzione per il paesaggio rurale.

I lavori preparatori della Convenzione hanno costituito un importante luogo di dibattito, avviando un processo di avvicinamento e condivisione tra i diversi paesi europei nel corso del quale le differenti interpretazioni di paesaggio, espressione di culture diverse, hanno dovuto

cercare un punto di raccordo. La Convenzione si pone quindi non solo come uno strumento giuridico internazionale, ma anche come l'espressione di un progetto comune europeo, il cui punto centrale è rappresentato dalla nuova ed ampia concezione di paesaggio, definito 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»

Per la Convenzione ogni parte del paesaggio è portatrice di significati: le parti di particolare bellezza, i paesaggi della vita quotidiana e quelli degradati. Ad ognuno di questo tipo di paesaggi corrisponde un tipo di intervento: salvaguardia, gestione, pianificazione.

L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n° 14/2006 e, come si è visto, questo ha comportato modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio che era stato da poco varato. Nello stesso anno in cui è stata firmata la Convenzione europea anche la comunità scientifica dei professionisti del restauro ha dato un contributo al pensiero sulla tutela paesaggio. Uno degli obiettivi della cosiddetta "Carta di Cracovia" del 2000 è quello di sensibilizzare alla conservazione non più del monumento o degli insediamenti storici ma anche della parte non costruita del territorio, riconoscendo il paesaggio patrimonio culturale in quanto testimone della prolungata interazione tra l'uomo, la natura e l'ambiente fisico e del rapporto evolutivo della società e degli individui con il loro ambiente, integrando anche valori intangibili.

I paesaggi culturali per l'UNESCO

Nell'ampia interpretazione di paesaggio data dalla Convenzione Europea risiede anche la sua differenza con il concetto di paesaggio culturale espresso dalle linee guida per l'iscrizione di siti particolari nella lista del patrimonio dell'umanità stilata dall'Unesco, evoluzione della "Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale" del 1972, per le quali "i paesaggi culturali sono beni culturali e rappresentano le "opere congiunte dell'uomo e della natura" designate nell'articolo 1 della Convenzione. Essi illustrano l'evoluzione della società umana e dei suoi insediamenti nel corso del tempo, sotto l'influenza di condizionamenti fisici e/o delle possibilità offerte dal loro ambiente naturale e dalle forze sociali, economiche e culturali successive, sia esterne che interne."

L'evoluzione della Convenzione UNESCO del 1972, quindi, considera (come la Costituzione italiana) il paesaggio come particolare bene da preservare, meritevole di tutela.

L'UNESCO ha certamente un ruolo diverso dal Consiglio d'Europa e si riferisce solo ai luoghi che posseggono un "universale valore di eccezionalità", mentre la CEP non si occupa di azioni straordinarie su un patrimonio eccezionale, ma sottolinea il valore di tutto il paesaggio in quanto spazio di azione dell'uomo, meritevole comunque di azioni, non solo di tutela, ma anche di gestione o di recupero in caso di paesaggio degradato.