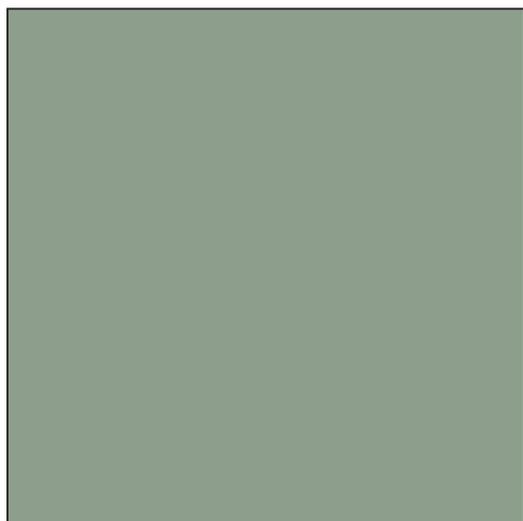


**per la storia  
del pensiero  
giuridico  
moderno**

**122**



PAOLO PASSANITI

**IL DIRITTO  
CANGIANTE**

IL LUNGO NOVECENTO GIURIDICO  
DEL PAESAGGIO ITALIANO

UNIVERSITA' DI FIRENZE  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

---



---

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO  
GIURIDICO MODERNO

---

## BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI  
diretta da PAOLO CAPPELLINI

---

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE  
(50129) - piazza Indipendenza, 9

[www.centropgm.unifi.it](http://www.centropgm.unifi.it)

---

VOLUME CENTOVENTIDUESIMO



UNIVERSITA' DI FIRENZE  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

---



---

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO  
GIURIDICO MODERNO

---

BIBLIOTECA  
fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI  
diretta da PAOLO CAPPELLINI

---

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE  
(50129) - piazza Indipendenza, 9  
[www.centropgm.unifi.it](http://www.centropgm.unifi.it)

---

VOLUME CENTOVENTIDUESIMO

*Per la storia del pensiero giuridico moderno*

122

---

PAOLO PASSANITI

# IL DIRITTO CANGIANTE

*Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ISBN 9788828815334

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2019  
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - [www.giuffrefrancislefebvre.it](http://www.giuffrefrancislefebvre.it)

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

---

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

## INTRODUZIONE

Non siamo un paese di bellezze soltanto naturali, come aveva ben compreso il poeta nazionale <sup>(1)</sup> richiamato in epigrafe da Emilio Sereni nella celebre storia del paesaggio agrario <sup>(2)</sup>, paesaggio lavorato <sup>(3)</sup>, in cui per almeno trent'anni la cultura paesaggistica si è identificata come riferimento comune tra tanti specialismi <sup>(4)</sup>. Specialismi anche lontani dal diritto, mai completamente estranei all'aspetto giuridico, considerando i processi giuridici e istituzionali insiti in ogni rielaborazione della natura rispetto alle ragioni dell'insediamento umano. Nella contemporaneità del regime degli interessi privati da governare, il diritto del paesaggio è frutto di una progressiva costruzione, partendo dalla riflessione iniziale intorno al rapporto tra uomo e natura nella società industriale, che contiene tante domande sui limiti a quel progresso in grado di interrompere il disegno della natura.

---

<sup>(1)</sup> « Una grandissima parte di quello che noi chiamiamo naturale, non è; anzi è piuttosto artificiale: come a dire, i campi lavorati, gli alberi e le altre piante educate e disposte in ordine, i fiumi stretti infra certi termini e indirizzati a certo corso, e cose simili, non hanno quello stato né quella sembianza che avrebbero naturalmente. In modo che la vista di ogni paese abitato da qualunque generazione di uomini civili, eziandio non considerando le città, e gli altri luoghi dove gli uomini si riducono a stare insieme; è cosa artificciata, e diversa molto da quella che sarebbe in natura » (G. LEOPARDI, *Elogio degli uccelli*, in *Operette morali*, a cura di L. Melosi, Milano, Bur Rizzoli, 2008, p. 446).

<sup>(2)</sup> E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari, Laterza, 1961.

<sup>(3)</sup> Il paesaggio agrario è definito da Sereni, *ivi*, p. 29, come « quella forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale ».

<sup>(4)</sup> Altra opera fondamentale e dal successo interdisciplinare è costituita da R. BIASUTTI, *Il paesaggio terrestre*, Torino, Utet, 1947. Cfr. L. GAMBI, *Riflessioni sui concetti di paesaggio nella cultura italiana degli ultimi trent'anni*, in *Fonti per lo studio del paesaggio agrario*. Atti del 3° Convegno di storia urbanistica, Lucca 3-5 ottobre 1979, a cura di R. Martinelli e L. Nuti, Lucca, Ciscu, 1981, pp. 3-4.

Tra palude e giardino, se la bellezza è un'eredità che contempla il solo merito della conservazione, il paesaggio è l'immagine del rapporto tra l'elemento umano e quello naturale, fatto di tutela, certo, ma anche di adattamento e di trasformazione.

Conservazione e trasformazione sono dunque le polarità del discorso sulla tutela del paesaggio che riflettono le particolarità italiane di un paesaggio inserito dentro una rete di monumenti che nobilita lo sfondo naturale, in una simbiosi che richiede la mediazione della cultura, come emerge nella poetica burocrazia dei testi delle dichiarazioni di interesse pubblico <sup>(5)</sup>. Il monumento architettonico dentro una certa natura e il paesaggio che diventa ambientazione dell'opera d'arte o della storia <sup>(6)</sup>. Un paesaggio 'bello' anche perché trasformato per secoli in funzione della sua vocazione di territorio <sup>(7)</sup>. Il paesaggio non può vivere di sola conservazione, ma neanche sopravvivere alla sua trasformazione in un'ottica deformante del tratto naturalistico.

Un discorso necessariamente interdisciplinare <sup>(8)</sup> su territorio-

<sup>(5)</sup> Ampio ricorso verrà fatto alla disciplina dei vincoli come passato e presente della tutela, con l'utilizzo della banca dati <http://www.sitap.beniculturali.it/>, nella consapevolezza dell'avvertenza riportata nella pagina introduttiva: « il Sitap è attualmente da considerarsi un sistema di archiviazione e rappresentazione a carattere meramente informativo e di supporto ricognitivo, attraverso il quale è possibile effettuare riscontri sullo stato della situazione vincolistica alla piccola scala e/o in via di prima approssimazione, ma a cui non può essere attribuita valenza di tipo certificativo » (<http://www.sitap.beniculturali.it/index.php>, ultima consultazione in data 22 febbraio 2019).

<sup>(6)</sup> Un esempio tra quelli infiniti possibili di paesaggi umani, emerge dal decreto ministeriale del 16 maggio 1974, sulla dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi della legge 1497/1939 di una zona del Comune di Magliano in Toscana: « costituisce il bellissimo comprensorio culminante con l'antico centro storico-monumentale di Pereta, posto sulla cresta di uno sprone, degradante verso il poggio di Scansano, caratterizzato dall'antica rocca in cui si delinea la bella torre squadrata e dai muri deruti della sua fortezza. L'insieme configura un particolare caratteristico aspetto della Maremma grossetana, tra macchie ed uliveti dove affiorano muri deruti, memorie di un passato prospero ».

<sup>(7)</sup> Il paesaggio agrario italiano è il risultato storico di un lungo adattamento, scandito dalla fatica umana, « con le sue terre a cultura interpiccate ben oltre i mille metri di altezza, con i suoi terrazzamenti, con tutta la varietà delle sue sistemazioni collinari e montane » (E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario*, cit., p. 13).

<sup>(8)</sup> Una lettura interdisciplinare, centrale nel dibattito dell'ultimo decennio, è quella di S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, Torino, Einaudi, 2010.

paesaggio-ambiente intorno al nodo estetico <sup>(9)</sup> che da sempre vede in prima fila urbanisti, storici dell'arte, geografi, filosofi, sociologi, storici dell'ambiente e, con qualche ritardo, giuristi. Ogni profilo disciplinare, che del resto contiene materie anche lontane tra di loro, come diritto amministrativo e diritto agrario nell'ambito giuridico, può essere aggregato in prospettive d'intervento che richiedono l'intreccio di saperi <sup>(10)</sup>. Ogni discorso sul paesaggio è comunque ricollegato alla tutela, a un *dover essere* che richiama regole che ci sono o che dovranno esserci.

Il tema della ricerca è dunque la tutela del paesaggio, partendo dal momento storico della concreta minaccia in grado di andare oltre il fisiologico e accettabile livello di mutamento. La minaccia da cui parte ogni movimento protezionista riporta a qualche ferita industriale. La premessa giuridica, la coordinata formale è costituita dal regime della proprietà individualizzata, liberata da ogni vincolo comunitario <sup>(11)</sup> che scompone il territorio in un mosaico di possessi, orientato dal traffico contrattuale riflettente i bisogni sociali nella forma di un « diritto continuamente cangiante », per citare Giangastone Bolla <sup>(12)</sup>.

Basta osservare un centro storico medievale per comprendere come ogni aspetto architettonico sia inserito nel quadro più grande, con l'aspetto edilizio collegato all'elemento che lo precede o da cui è preceduto secondo un'idea di coralità <sup>(13)</sup>. In un'ottica pre-

<sup>(9)</sup> Si vedano almeno R. MILANI, *L'arte del paesaggio*, Bologna, il Mulino, 2001; P. D'ANGELO, *Estetica della natura. Bellezza naturale, paesaggio, arte ambientale*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

<sup>(10)</sup> Cfr. F. GURRIERI, *Guasto e restauro del paesaggio. Fenomenologia del guasto, il restauro del paesaggio, la « Convenzione Europea del Paesaggio, il « Codice dei Beni culturali e del paesaggio », la relazione paesaggistica*, Firenze, Polistampa, 2011.

<sup>(11)</sup> Sulla proprietà come « ombra del soggetto sulla cosa » e « strumento primo della libertà del soggetto » si veda P. GROSSI, 'Usi civici': una storia vivente, in « Archivio Scialoja-Bolla », 2008,1, pp. 19-27, ora in Id., 'Un altro modo di possedere'. *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977, rist. anastatica, con integrazioni, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 419-420.

<sup>(12)</sup> G. BOLLA, *Scritti di diritto agrario*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 579.

<sup>(13)</sup> « Il valore di ciò che ci sta intorno e che costituisce la scena della nostra vita quotidiana non consiste solo nell'importanza di un'insigne chiesa, oppure di un'insigne scultura, ma è invece qualcosa di diverso. Parlo dell'ambiente, che è il risultato di una corrente produzione che ha una sua civiltà, che ha una sua qualificazione anche estetica,

moderna l'insediamento urbano e il territorio sono plasmati da una pianificazione funzionale in cui ogni elemento risponde a esigenze oggetto di razionalizzazione unitaria <sup>(14)</sup>. Il paesaggio è la perfetta riproduzione della stratificazione di un determinato assetto amministrativo e istituzionale intorno alle « ragioni di inizio urbanistico » <sup>(15)</sup>. Non si può parlare ancora di tutela del paesaggio perché questo riflette in maniera attendibile il governo del territorio. Non è detto che quel governo sia il migliore dei governi possibili o anche solo il più razionale, ma è indubbio che un'istanza di tutela del paesaggio si tradurrebbe in una contestazione politica dell'ordine sociale, della cornice istituzionale che contiene il quadro.

Le premesse per la tutela emergono quando tra il diritto e la natura compare la variabile della proprietà svincolata dall'insieme in cui è contenuta, con l'agilità formale necessaria per presentarsi con autonomo aspetto al punto tale da incidere sul quadro naturale, configurando una minaccia che l'industrialismo può solo ingigantire. L'ordine della città e del territorio dipende anche da un potere di iniziativa privata che deve essere ricondotto in una logica di pianificazione, come argine formale al disordine.

Il secolo della tutela è dunque il Novecento nella sua versione lunga. Anche in tema di paesaggio, il Novecento può essere il secolo breve, tra il 1922 e il 1985, tra Benedetto Croce e Giuseppe Galasso. Può essere un secolo lungo, estendendo il filo della legge 1497/39 nel 'prima', considerando il rapporto di continuità tecnica con la legge del 1922, e attraverso questa con le prime istanze di prote-

---

direi gergale, diffusa, ecco « corale » è precisamente la parola, l'attributo dei valori ambientali », osserva Roberto PANE, *Due lezioni di Roberto Pane*, a cura di S. Casiello, G. Fiengo e R. Mormone, Napoli, Arte tipografica, 1988, p. 21, citato da R. PICONE, *Capri, mura e volte. Il valore corale degli ambienti antichi nella riflessione di Roberto Pane*, in *Roberto Pane tra storia e restauro. Architettura, città, paesaggio*, a cura di S. Casiello, A. Pane e V. Russo, Venezia, Marsilio, 2010, p. 312.

<sup>(14)</sup> Esempari appaiono la città-fortezza di Palmanova di Udine a forma di stella, realizzata dai veneziani nel 1593 come difesa del confine, diventata nel 2017 il 53° sito Unesco italiano, e la città esagonale di Grammichele fondata da Carlo Maria Carafa, principe di Branciforte, onde ricostruire in altro luogo feudale il centro di Occhiola distrutto dal sisma che aveva colpito la Val di Noto nel 1693.

<sup>(15)</sup> G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, Torino, Utet, 1932, rist. a cura di F. Ventura, Milano, Città studi, 1995, p. 8.

zione, e nel 'dopo', per l'impronta decisiva che ha avuto nel corso del Novecento, e persino nel post-Novecento.

La fase pionieristica merita del resto un'ampia premessa. Non si possono comprendere le prime istanze di protezione della natura, senza aver un quadro almeno sommario del processo di trasformazione della città e delle innovazioni apportate dalla dimensione industriale che attengono anche al modo di vedere e percepire il paesaggio. Il ritardo italiano si coglie più nel dibattito culturale che non nella strategia legislativa. L'orizzonte vagamente romantico di riscoperta della natura, variamente declinabile, giunge in Italia con un certo ritardo nelle prime riflessioni a margine delle leggi di tutela, inserite in quadro europeo molto più vasto, ma arriva comunque sostenuto dai pionieri, per lo più giuristi pratici che, per vocazione o professione, si dedicano alla natura.

Le prime tutele, dalla pineta di Ravenna sino alla legge Croce del 1922, non sono il frutto dell'elaborazione dottrinale, ma l'esito politico di una pressione. Il rischio è quello di confondere il prodotto finale (le tutele) con il pensiero dei battaglieri promotori. Le bellezze naturali sono la soglia di accettabilità politica, in termini di eccezione estetica, al regime della proprietà, e non il punto di arrivo di Luigi Parpagliolo, una delle figure chiave della prima metà del Novecento, ben capace di vedere oltre le ville e i giardini. Lo stesso Benedetto Croce è l'autore politico alla base dell'istituzione del Parco nazionale d'Abruzzo e della prima legge di tutela in cui il paesaggio emerge attraverso i quadri naturali. Il problema è costituito dalle tutele, e quindi dai limiti alla proprietà, più che dalla visione del paesaggio, che del resto è concepita per il livello politico dell'epoca. Un altro personaggio chiave della legge del 1922, Gustavo Giovannoni dovrà attendere la legge Bottai del 1939 per veder accolto il piano paesistico territoriale, dopo una prima bocciatura nell'ambito del dibattito sulla legge urbanistica.

La legge 1497/1939 costituisce una sorta di architrave del Novecento: conclude il lungo ciclo iniziato dalle prime leggi di tutela, la pineta di Ravenna, per intenderci, e ne inizia un altro, destinato a estendere i propri effetti in un clima politico del tutto diverso. Tra il 1939 e il 1942 si assiste a quella divaricazione insanabile tra tutela del paesaggio e urbanistica, che è il vero tratto distintivo del caso italiano. Da una parte, le bellezze naturali che poi

tanto naturali non sono, nel ventennio degli sventramenti e delle bonifiche, che tuttavia si continua a definire naturali, sottoposte al regime vincolistico della dichiarazione di interesse pubblico, dall'altra la legge urbanistica del 1942 che riassume i dati della pianificazione.

Nel vuoto del mancato raccordo, per oltre un ventennio, entra in circolo la peggiore edilizia alimentata a dismisura dalla speculazione. Con l'art. 9 Cost. interpretato nell'ottica di un garantismo anti-regionale e la pianificazione immaginaria, i Comuni rilasciano licenze edilizie che devono motivare soltanto in caso di diniego, e non certo per motivi paesistici, mentre spetta al Soprintendente decidere, con una discrezionalità che aumenta, sino a sconfinare nella solitudine, in rapporto all'estensione dell'area dichiarata di pubblico interesse, se quelle che la legge Bottai chiama bellezze d'insieme siano o meno alterate da un intervento edilizio. Nel cantiere dell'attuazione della Costituzione, l'art. 9 emerge inizialmente con un significato paradossalmente, ma non troppo, anti-paesaggistico come garanzia per il cittadino rispetto al paesaggio e non viceversa. I presupposti per il disastro insomma ci sono tutti<sup>(16)</sup>, nel lungo dopoguerra emergenziale concluso dalla legge ponte del 1967 che pone le prime condizioni per un raccordo tra urbanistica e paesaggio.

In tutto questo contesto, il ruolo dei giuristi può essere definito nel passaggio dalla marginalità al protagonismo: prima un passo dietro il legislatore e i tecnici, poi un passo addirittura in avanti. Se per troppo tempo la materia ambientale è considerata quasi un diversivo legislativo in grado di appassionare gli urbanisti, a un certo punto il cambio di passo è dovuto al ruolo decisivo di giuristi come Alberto Predieri<sup>(17)</sup> e

---

<sup>(16)</sup> Si veda il racconto dell'ultimo mezzo secolo di storia italiana in ottica urbanistica, V. DE LUCIA, *Nella città dolente. Mezzo secolo di scempi, condoni e signori del cemento dalla sconfitta di Fiorentino Sullo a Silvio Berlusconi*, Roma, Lit, 2013.

<sup>(17)</sup> Si veda il recentissimo volume *Il « paesaggio » di Alberto Predieri*, a cura di G. Morbidelli e M. Morisi, Firenze, Passigli, 2019, con i seguenti contributi: G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all'evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio*, ivi, pp. 13-41; G. ALPA, *Aspetti civilistici della nozione di 'paesaggi' o elaborata da Alberto Predieri*, ivi, pp. 45-57; G. SEVERINI, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, ivi, pp. 59-107; G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo*, ivi, pp. 109-140; D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione del diritto urbanistico*, ivi, pp. 141-167; P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio e del*

Massimo Severo Giannini <sup>(18)</sup>. A Predieri si deve una sorta di riscrittura dell'art. 9 Cost. funzionale all'individuazione di una concezione di paesaggio smarcata dall'impronta delle bellezze naturali e dall'ingombrante paradosso delle tutele *dal paesaggio* e aperta alla dimensione del territorio, con la cultura utilizzata non tanto per selezionare profili di eccellenza paesistica quanto, al contrario, per vedere nel territorio altri paesaggi connotati dall'interazione uomo-natura. Massimo Severo Giannini è il giurista che riesce a dare una forma e una teoria giuridica al paesaggio attraverso l'individuazione del concetto di bene ambientale, inserito nel più ampio contesto del diritto ambientale, una materia ridisegnata attraverso la riflessione giuridica sulla realtà sociale e la capacità di rileggere i contributi provenienti dalla cultura scientifica e persino dall'opinione pubblica.

Nelle impostazioni di Giannini e Predieri è possibile l'individuazione del profilo giuridico alla base dell'attuazione della Costituzione negli anni Settanta, con il regionalismo e l'individuazione giurisprudenziale di una tutela costituzionale dell'ambiente costruita mettendo insieme il paesaggio (art. 9) e la salute (art. 32). Tra corsi e ricorsi storici, ricompare il concetto di salute, nell'Ottocento utilizzato in chiave igienica come margine di intervento pubblico nell'ordine della città, diventato ora un pezzo della questione giuridica ambientale che contiene il paesaggio, ma da cui in parte discende, in un rapporto complesso ri-orientato del resto da un'opinione pubblica minoritaria che guarda all'ambiente come grande scenario di impegno civile.

Il concetto di paesaggio <sup>(19)</sup> riemerge con grande forza nel nuovo secolo con il Codice dei beni culturali e del paesaggio del

---

*suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali*, pp. 169-211; G. VOLPE, *Il paesaggio tra giacimento e progetto*, ivi, pp. 215-224; P.L. CERVELLATI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio: 50 anni dopo*, ivi, pp. 225-233; B. CASTIGLIONI, *Il paesaggio come geografia sociale*, ivi, pp. 235-253; S. VIVIANI, *La dialettica tra piano e paesaggio nella cultura urbanistica*, ivi, pp. 255-271; M. MORISI, *Il paesaggio come politica pubblica. Ovvero, il paesaggio di Alberto Predieri*, ivi, pp. 273-340.

<sup>(18)</sup> Su Giannini e Predieri come « capofila » rispetto alla « domanda di tutela ecologica », G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1974, 1, pp. 135-136.

<sup>(19)</sup> Si veda G. SEVERINI, *L'evoluzione storica*, cit., pp. 59 e ss.

2004, novellato con modifiche incisive nel 2008 <sup>(20)</sup>. Una codificazione che è una sorta di ponte tra il Novecento ambientalista e il Duemila della sostenibilità. La riflessione storica non appare la sede giusta per una valutazione del diritto vigente, oltretutto sospeso nel tempo indefinito di un'attuazione interminabile, se solo si pensa che la co-pianificazione paesistica <sup>(21)</sup> si è tradotta in trattative Stato-Regione pari al numero stesso delle Regioni, non ancora concluse e che hanno preso slancio intorno al 2015. La storia della tutela del paesaggio insegna quanto possa essere difficile valutare una legge, visto che l'effetto di lungo periodo non è dato tanto dagli obiettivi dei promotori e neanche dal testo normativo quanto e soprattutto — e anche in questo rilievo l'insegnamento di Giannini e Predieri continua a essere insuperato — dal funzionamento della macchina amministrativa.

Molto più appagante è invece l'osservazione del Codice del 2004-2008 nella traiettoria storica del paesaggio e nella capacità di interagire con i fermenti culturali nella società. Inteso come chiusura del secolo, il Codice contiene un profilo di paesaggio culturale nel quale è possibile intravedere anche qualche intuizione dei pionieri e in maniera ancor più nitida pezzi concettuali conati nel corso del Novecento. La transizione in atto appare nel richiamo a profili che attendono ancora un adeguato consolidamento prima di entrare in pianta stabile nell'orizzonte giuridico. A cominciare dal concetto di sostenibilità che collega il paesaggio a un inedito livello concettuale, non più quello novecentesco, con la tutela dell'ambiente considerata come insieme di mirate e regolate correzioni emergenziali rispetto allo *Sviluppo*, ma quello di una *crescita* monitorata, a livello globale, attraverso il parametro dell'equilibrio ecologico che rimette in discussione molte certezze a livello di modello economico.

La storia del paesaggio ritorna idealmente al punto di partenza, attraverso la riflessione sul concetto di proprietà, ovviamente riletto dopo l'industrialismo e la crisi del sistema di valori alla base della sua

---

<sup>(20)</sup> Molto di più di una semplice « introduzione » costituisce il contributo di S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

<sup>(21)</sup> Sulla pianificazione nell'evoluzione del diritto del paesaggio, si veda G.D. COMPORI, *Piani paesaggistici*, in « Enciclopedia del diritto », annali V, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 1047-1079.

centralità otto-novecentesca. Il paesaggio inteso come bene comune rappresenta un punto di partenza e non certo d'arrivo, per dare un senso giuridico compiuto all'idea della sostenibilità. Il profilo pre-moderno dei vincoli comunitari alla proprietà può essere evocato certo non per un anti-storico recupero, ma per comprendere a livello interdisciplinare il senso del paesaggio come bene comune, percepito dagli urbanisti, prima ancora che dai giuristi, come coralità architettonica, quale visione comunitaria. Il senso storico del bene comune perduto si può comprendere nel passaggio dalle opere pensate per servire il territorio, come suo arricchimento, alle opere realizzate servendosi del territorio, inteso come spazio di privata appropriazione.

Il bene comune indica le regole che restituiscono ordine alle storie che compongono la memoria di un paesaggio. Quelle regole che dovrebbero insegnare a comprendere il senso della distinzione tra la protezione della fisionomia storico-culturale dei luoghi e l'aggressione alla natura, intesa come interruzione dell'equilibrio alla base di una visione, come frattura comunitaria determinata dagli interessi privati incontrollati o mal controllati, che peggiora l'ambiente complessivo e costituisce la lesione di un senso d'appartenenza densa di significato giuridico.

Tra il passato e il futuro, si colloca il presente di una costante interazione culturale tra i valori identitari della Convenzione europea sul paesaggio del 2000 e tante iniziative culturali di valorizzazione, favorite dai margini che il Codice del 2004-2008 offre.

Il diritto del paesaggio cambia rimanendo identico — come le tante vite della legge Bottai-Giovannoni del 1939 dimostrano — anche perché muta il modo di vedere il paesaggio nella civiltà dell'immagine, introdotta dalla fotografia e dal cinema <sup>(22)</sup>. Basti pensare al modo di concepire e percepire il paesaggio nel lungo ciclo storico che parte con la proprietà individualizzata e arriva ai nostri giorni nella stagione dei beni comuni e dei domini collettivi, attraversando il secolo dei paesaggi in movimento. Il pre-Novecento insegue la società industriale, il post-Novecento è costituito dalla

---

<sup>(22)</sup> Sul «laborioso processo di adattamento dello sguardo, che ha finito nel ricercare nella realtà il rispecchiamento dell'immagine proiettata nello schermo», si veda M. VITTA, *Il paesaggio. Una storia tra natura e architettura*, Torino, Einaudi, 2005, p. 304.

problematica prosecuzione di quella società, al punto tale da far diventare il bicentenario dalla nascita di John Ruskin, l'occasione di una riscoperta <sup>(23)</sup> di quel pensiero estetico e anti-industriale che, sia pure adattato, ha costituito la premessa argomentativa utilizzata dai protezionisti nostrani <sup>(24)</sup>.

Inizialmente il paesaggio era concepito come sfondo ideale di bellezze monumentali e aria buona di mare e montagna nel segno dell'agognata salubrità. Ma era un paesaggio poco visto, filtrato a livello elitario nella rilettura dei *Grand Tour*, osservato attraverso lo sguardo del camminatore e immaginato nelle illustrazioni. Tutto cambia intanto con la fotografia, con il paesaggio che sta dentro una cartolina, da intravedere poi dal finestrino del treno, poi ancora dopo dell'automobile. Il feticcio novecentesco che consente di vedere in modo diverso il nuovo paesaggio determinato dalla sua diffusione: « la prospettiva dell'uomo in auto conferisce la sua forma a buona parte del territorio » <sup>(25)</sup>, con la città adattata alla circolazione e lo spazio naturale ridotto a rete di collegamento. Tutto cambia quando i mezzi di trasporto consentono uno sviluppo turistico che rende i paesaggi ambientazione dei luoghi di cura e soggiorno. Cambiano nel corso del Novecento i paesaggi delle prime e seconde case, degli stabilimenti industriali, talvolta prima osannati e poi maledetti, e cambiano anche gli occhi per guardarli.

Dalla fame di immagini di partenza si arriva al post-Novecento dell'era digitale, con la « vita nuova di vecchi media » <sup>(26)</sup>. L'osservatore è in perenne connessione con luoghi e visioni: la facilità di

<sup>(23)</sup> S. REYBURN, *Why John Ruskin, Born 200 Years Ago, Is Having a Comeback*, in «The New York Times» del 5 febbraio 2019; D. DUNN, *Was Ruskin the most important man of the last 200 years?*, in <http://www.bbc.com/culture/story/20190207-was-ruskin-the-most-important-man-of-the-last-200-years> www.bbc.com, 8 febbraio 2019, consultato il 10 febbraio 2019.

<sup>(24)</sup> Sulla storia del movimento protezionista in Italia, si rinvia sin d'ora a L. PICCIONI, *Il volto amato della patria: il primo movimento per la protezione della natura in Italia 1880-1934*, Camerino, Università di Camerino, 1999, ristampa aggiornata, Trento, Temi, 2014.

<sup>(25)</sup> M. JAKOB, *Il paesaggio*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 114.

<sup>(26)</sup> Si veda L. TOMASSINI, *Vita nuova di vecchi media: le fotografie storiche in rete*, in *Media e Storia*, numero speciale di «Ricerche storiche», 2009, 2-3, a cura di F. Mineccia e L. Tomassini, pp. 363-437.

accesso va di pari passo con la mancanza di capacità di comprensione (27). L'immagine-paesaggio rischia di fagocitare il contenuto-territorio (28). Si entra così in una diversa dimensione del problema: l'immagine, per non rimanere vacuo flusso visivo, deve costituire la *password* per entrare in un mondo, non solo da vedere ma da percepire, da attraversare e comprendere attraverso la storia (29). Un paesaggio che l'osservatore deve sentirsi addosso, fatto di silenzi, suoni, colori, ricordi, come esperienza identitaria e fattore di benessere.

Se il paesaggio è anche un ben-essere e dunque un elemento alla base della salute, il diritto fondamentale *ex art. 32 Cost.*, ecco allora il ritorno al punto di partenza, costituito dal diritto al paesaggio. In mancanza di questo diritto, il paesaggio rischia di essere sommerso da una serie di specialismi scientifici, più o meno comunicanti. Il problema non sono gli specialismi, ma la sintesi normativa mancante: il diritto al paesaggio richiede addirittura ulteriori competenze, riguardanti gli effetti delle dinamiche insediative sulla fisionomia del territorio e le ricadute di quella fisionomia. Inteso come diritto dell'individuo, il paesaggio implica un equilibrio sociale, sotteso alle ragioni della sostenibilità, nel segno della memoria di un territorio, se è vero che il paesaggio è tante cose insieme che compongono una storia, è una storia, secondo l'impronta di Emilio Sereni. È la storia l'elemento invisibile che consente la visione autentica del paesaggio, inteso come versione ultima di tante trasformazioni visibili e invisibili, e non come frammento di repertorio *cliccabile* all'infinito nell'eterno presente di casuali praterie digitali.

*Licenzio il libro con dei doverosi ringraziamenti. Innanzitutto al Prof. Paolo Cappellini e al Centro per la storia del pensiero giuridico*

---

(27) Per una critica al paesaggio inteso come « uno dei mezzi essenziali che contribuiscono alla globalizzazione crescente dei concetti e degli schemi visivi », M. JAKOB, *Il paesaggio*, cit., pp. 7-8.

(28) Sul rapporto paesaggio-territorio nell'era della velocità, si vedano le considerazioni di S. CASSESE, *Introduzione a L'Italia: paesaggio e territorio*, a cura di S. Cassese, Roma, Gangemi, 2006, p. 5.

(29) Sul paesaggio come « immagine della storia » nella riflessione di Roberto Pane, si veda P. FANCELLI, *Paesaggi perduti*, in *Roberto Pane tra storia e restauro*, cit., p. 451.

*moderno per aver onorato la mia ricerca con l'inclusione del volume nella prestigiosa Biblioteca. Esprimo riconoscenza nei confronti del prof. Giulio Cianferotti per il costante insegnamento, di cui anche questo lavoro è debitore, e per avermi più volte incoraggiato ad approfondire il tema, e della prof. Floriana Colao che ha seguito anche questa ricerca con attenzione e partecipazione. Ringrazio il Prof. Gian Domenico Comporti per l'accurata lettura e i preziosi suggerimenti. Un sentito ringraziamento è doveroso per il prof. Maurizio Degl'Innocenti per avermi coinvolto in tante iniziative scientifiche della Fondazione di studi storici « Filippo Turati » sui beni culturali e il paesaggio e per gli stimoli costanti ricevuti a livello storiografico. Voglio ricordare un caro amico, Andrea Ragusa, recentemente scomparso che continua e continuerà a esserci nella storiografia sui beni culturali per l'importante lavoro svolto e che è presente nel libro anche in virtù del fitto dialogo costante negli anni. Sul piano personale, un pensiero va a mia moglie Laura che ha assistito giorno per giorno alla scrittura del volume.*

CAPITOLO I  
LE PREMESSE OTTOCENTESCHE.  
LA CORALITÀ PERDUTA E  
IL DOGMA PROPRIETARIO

1. Il regime della proprietà 'liberata'. — 2. L'ordine della città. — 3. La prima frattura ambientale. — 4. Il Bel Paese nel degrado sanitario. — 5. I giuristi e la modernità industriale. — 6. L'effetto Ruskin.

1. *Il regime della proprietà 'liberata'.*

Alle origini della questione paesaggistica novecentesca vi sono tre grandi fattori: il regime della proprietà liberata e individualizzata <sup>(1)</sup>, i sistemi agrari <sup>(2)</sup> e la modernità industriale <sup>(3)</sup>. Una modernità che fa esplodere le contraddizioni tra la profonda tra-

---

<sup>(1)</sup> Sulla proprietà ottocentesca imperniata sull'« archetipo napoleonico pandettistico » si vedano le riflessioni di P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *La proprietà e le proprietà*, a cura di E. Cortese, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 205-272, specialmente pp. 213-216, poi in ID., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 603-665; ID., *Tradizioni e modelli della sistemazione post-unitaria della proprietà*, in « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », 5-6, 1976-77, pp. 201-338, ripubblicato in ID., *Il dominio e le cose*, cit., pp. 439-446.

<sup>(2)</sup> G. CORONA, *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 33 e ss.

<sup>(3)</sup> Nel « grande e lungo periodo della civiltà pretecnologica », l'adattamento delle attività umane rispetto alla natura prevale sulla trasformazione: « coltivazioni, infrastrutture e insediamenti si adeguano, nella maggioranza dei casi, alle complesse forme naturali dei luoghi » (A. MANIGLIO CALCAGNO, « Paesaggio naturale e antropico », in *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, p. 23).

sformazione della proprietà, con ricadute agrarie rilevanti <sup>(4)</sup>, e la persistenza degli assetti fondiari <sup>(5)</sup>. Assetti che riflettono anche precisi aspetti di struttura sociale e istituzionale <sup>(6)</sup> di lunghissimo periodo <sup>(7)</sup> come emerge nella storia del paesaggio agrario di Emilio Sereni, dove dissodamenti e disboscamenti incrociano la grande storia <sup>(8)</sup>.

La proprietà assolutizzata e costituzionalizzata <sup>(9)</sup> nei codici borghesi <sup>(10)</sup> determinava il problematico superamento di tutti quei vincoli comunitari che storicamente l'avevano limitata e soprattutto definita <sup>(11)</sup>. Basti pensare alla portata degli usi civici che avevano configurato una vera e propria articolata trama comunitaria intorno

<sup>(4)</sup> Sulla « progressiva liberalizzazione dei mercati e della proprietà » alla base di un « generale aumento del disboscamento », cfr. M. AGNOLETTI, *Storia del bosco. Il paesaggio forestale italiano*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 80.

<sup>(5)</sup> P. GROSSI, 'Un altro modo di possedere', cit. Sul significato di questa opera, *Un altro modo di possedere. Quarant'anni dopo*. Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista « Guido Cervati », a cura di F. Marinelli e F. Politi, Pisa, Pacini, 2017.

<sup>(6)</sup> Si vedano le riflessioni di M. ASCHERI, *La Toscana-paesaggio: esito di un millenario travaglio istituzionale*, in *Il paesaggio toscano. L'opera dell'uomo e la nascita di un mito*, a cura di L. Bonelli Conenna, A. Brillì e G. Cantelli, Milano, Silvana, 2004, pp. 163-199.

<sup>(7)</sup> G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna. I rapporti di produzione e contratti agrari dal secolo 16 a oggi*, Torino, Einaudi, 1974; Id., *Capitalismo e agricoltura in Italia*, Roma, Riuniti, 1977.

<sup>(8)</sup> Si veda, ad esempio, il capitolo su « i paesaggi meridionali dall'età del risorgimento all'Unità italiana » (E. SERENI, *Storia del paesaggio*, cit., p. 404 e ss.).

<sup>(9)</sup> « Il diritto di proprietà, la libertà contrattuale, la successione per causa di morte sono istituti perenni, a cui i codici aggiungono la tutela dello Stato, ma non potrebbero né sopprimere né modificare », osserva N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 7.

<sup>(10)</sup> Sulla proprietà costituzionalizzata nel modello napoleonico, cfr. S. RODOTÀ, *Le libertà e i diritti*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 301-302. Sulla svolta della codificazione, si veda *Codici. Una riflessione di fine millennio*. Atti dell'incontro di Firenze 26-28 ottobre 2000, a cura di P. Cappellini e B. Sordi, Milano, Giuffrè, 2002.

<sup>(11)</sup> Sull'« eversione dei vincoli pre-liberisti », riflette F. VENTURA, *Alle origini della tutela delle « bellezze naturali » in Italia*, in « Storia urbana », XI, 40, 1987, pp. 3-41, poi in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. 1, a cura di V. Cazzato, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 555-556.

al possesso fondiario <sup>(12)</sup>. Una trama di lunghissimo periodo nell'accesso alle risorse naturali che lo Stato italiano interrompe definitivamente con il Codice <sup>(13)</sup> e le leggi speciali pensate per allineare il 'giuridico' con il 'sociale' <sup>(14)</sup>, sino all'entrata nell'interminabile partita della liquidazione avviata con la legge del 16 giugno 1927, n. 1766 <sup>(15)</sup>. La stringente logica della semplificazione mortifica <sup>(16)</sup> ma non annienta forme di godimento collettivo, espressione di un passato che non passa, indicando un vuoto che chiede di essere

---

<sup>(12)</sup> G. CORONA, *Breve storia*, cit., p. 33 e ss.

<sup>(13)</sup> Sulla codificazione e la cultura giuridica ottocentesca, tra i più recenti contributi si vedano, R. FERRANTE, *Un secolo si legislativo. La genesi del modello ottonevicesco di codificazione e cultura giuridica*, Torino, Giappichelli, 2015; A. SPINOSA, « *Civili in diversissimo modo* ». *Modello napoleonico e tradizioni giuridiche nazionali nell'Italia dell'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2017.

<sup>(14)</sup> Ai sensi dell'art. 8 della legge 26 febbraio 1865, n. 2168, *Affrancamento delle terre del Tavoliere di Puglia da tutti i vincoli derivanti dalla legge Borbonica 13 gennaio 1817*, « i diritti statonicali od autunnali, e tutte le promiscuità e gli usi civici sulle terre del Tavoliere sono convertiti a favore dei Comuni, Corpi morali e privati a cui spettino, in rendite fondiarie affrancabili a piacimento dei censuari e loro aventi causa, secondo le norme della Legge del 24 gennaio 1864 (n. 2656), se i direttari sieno Comuni o Corpi morali; o col pagamento del capitale effettivo calcolato alla ragione del cento per cinque, se i direttari sieno privati, sotto la osservanza degli articoli 1783, 1784 e 2785 delle Leggi civili napolitane ». La legge 23 aprile 1865, n. 2252, *Abolizione degli ademprivi e dei diritti di cussorgia nell'isola di Sardegna*, all'art. 1 stabilisce che « tutti gli usi conosciuti nell'isola di Sardegna sotto il nome di ademprivi, nonché i diritti di cussorgia sono aboliti. Ogni atto di ulteriore esercizio di questi usi e diritti costituisce una violazione al diritto di proprietà, alla quale sarà applicato il Codice penale comune ». Ai sensi dell'art. 11 della legge 25 maggio 1876, n. 3124, *Sila regia*, « le terre della Sila, le quali si trovano soggette agli usi civici, sono prosciolte da tali vincoli. In compenso dell'esercizio di questi usi civici che competono ai comuni ed alle popolazioni sulle terre della Sila, sarà devoluta ai Comuni medesimi ed in proporzione delle rispettive loro ragioni, la metà delle terre demaniali aperte, con la eccezione di cui all'articolo 3. L'altra metà è ceduta ai comuni medesimi per costruzioni di strade, ed altresì in compensamento di tutte indistintamente le ragioni di credito verso il demanio ».

<sup>(15)</sup> U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà*, cit., pp. 492-542; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>(16)</sup> « Ed è allora che anche i diritti collettivi [...] visti come un freno deleterio alla produttività agricola e al progresso, subiranno attacchi feroci e ripetuti », osserva A. DANI, *Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi*, in « Archivio Scialoja-Bolla », *Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1, 2005, p. 83.

riempito (17), come dimostra la vicenda alla base della legge 4 agosto 1894 n. 397 *sull'Ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio* (18).

In virtù del processo di individualizzazione imposto a livello legale, l'ambiente naturale (19) è sempre più ridotto a un totalizzante reticolo di privati possessi (20) in cui l'unico limite alla proprietà è costituito da altre proprietà (21). A questo punto la fotografia del territorio è già mutata (22), l'impronta visiva si semplifica, lasciando l'alternativa tra agricoltura e incolto.

Una grande trasformazione di portata costituzionale, il segno economico-sociale del passaggio dall'antico regime all'ordine liberale (23)

(17) Legge 24 giugno 1888, n. 5489, *Abolizione delle servitù di pascolo, di seminare, di legnatico, di vendere erbe, di fidare o imporre tassa a titolo di pascolo nelle ex-provincie pontificie*. Sul significato della legge, cfr. P. GROSSI, 'Un altro modo di possedere', cit., p. 315 e ss.

(18) Cfr. S. ROSATI, *La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento*, in « *Historia et ius* », 15/2019, p. 9 e ss.

(19) Sul rapporto tra storia e ambiente, si vedano almeno A. CARACCILO, *L'ambiente come storia. Sondaggi e proposte di storiografia dell'ambiente*, Bologna, il Mulino, 1988; P. BEVILACQUA, *Tra natura e storia. Ambiente, economie e risorse in Italia*, Roma, Donzelli, 1996; *Storia dell'ambiente in Italia tra Ottocento e Novecento*, a cura di A. Varni, Bologna, il Mulino, 1999; S. NERI SERNERI, *Incorporare la natura. Storie ambientali del Novecento*, Carocci, Roma, 2005; F. PAOLINI, *Breve storia dell'ambiente nel Novecento*, Roma, Carocci, 2009; S. MOSLEY, *Storia globale dell'ambiente*, Bologna, il Mulino, 2013.

(20) « La terra, il cui possesso è oggi suddiviso fra mille e mille e che alimenta ogni energia con le inesauribili sue risorse, dalla primitiva società fu goduta limitatamente ai bisogni di una vita primordiale », scrive N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico e la sua difesa. Studio giuridico-estetico*, Firenze, Alinari, 1914, p. 5, iniziando una delle prime riflessioni giuridiche sul paesaggio proprio dalla proprietà.

(21) Sulla proprietà come « norma di funzionamento dell'intera società e dei rapporti umani che vengono così definitivamente consegnati all'astrazione costituente, all'estrema artificialità dell'autonomia della sfera economica », P. BARCELLONA, *L'individualismo proprietario*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, p. 13. Sulla proprietà estesa « a tutte le cose passibili di assoggettamento e mediante questo utilizzabili dall'uomo », cfr. U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1989, p. 51.

(22) Cfr. Si veda L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto sui modelli tipologici*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 43-63.

(23) Sull'« ordine costituzionale dei privati e il regno della legge », si veda L. LACCHÈ, *Il costituzionalismo liberale*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero*,

fondato sulla produzione statale del diritto <sup>(24)</sup> che non ammette alcuna deroga alla dimensione individualistica del cittadino-proprietario. Eppure la portata del mutamento è largamente ridimensionata dal persistere dei macro assetti. Vi sono tre Italie contadine, tra affitto <sup>(25)</sup> e piccola proprietà, mezzadria <sup>(26)</sup> e latifondo <sup>(27)</sup>, ognuna con un preciso modello insediativo, legato a una precisa identità geo-storica, contraddistinto dalla distanza tra la casa e il lavoro: il paesaggio colonico delle case sparse nel reticolo poderale <sup>(28)</sup>, da un lato, l'alta urbanizzazione della popolazione contadina concentrata nei paesi <sup>(29)</sup>, dall'altro. Naturalmente tutto si muove nell'apparente immutabilità, con tutta una serie di assestamenti e avanzamenti di sistema, tra coltivazioni e pascoli, che si riflettono nel paesaggio <sup>(30)</sup>. La mezzadria che lascia il posto nell'Italia settentrionale ad altri sistemi produttivi <sup>(31)</sup>, in certe realtà dell'Italia centrale, come la Maremma toscano-laziale, diventa all'inizio del Novecento l'alternativa dinamica al

---

ottava appendice, *Diritto*, *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, a cura di P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti e B. Sordi, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2012, p. 296.

<sup>(24)</sup> P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1998.

<sup>(25)</sup> Sul paesaggio padano « dal potere mezzadrile alla grande affittanza capitalistica », cfr. E. SERENI, *Storia del paesaggio*, cit., p. 335 e ss.

<sup>(26)</sup> Sull'affermazione del sistema delle grandi fattorie signorili nella Toscana ottocentesca, sia consentito il rinvio a P. PASSANITI, *Mezzadria. Persistenza e tramonto di un archetipo contrattuale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 55 e ss.

<sup>(27)</sup> Sulle conseguenze dell'abolizione della feudalità e della perdita degli usi civici, cfr. M. AGNOLETTI, *Storia del bosco*, cit., pp. 81-82.

<sup>(28)</sup> La modalità di « insediamento » è il tratto che distingue il paesaggio mezzadrile, osserva R. FINZI, *Civiltà mezzadrile. La piccola coltura in Emilia-Romagna*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. IX.

<sup>(29)</sup> « Nelle zone ove esiste la mezzadria la popolazione agglomerata non preoccupa perché si tratta di agglomeramenti piccoli; il giorno in cui anche in quelle zone sparisse la mezzadria, tutti i borghi diventerebbero immensi come quelli della mia Puglia ove si vedono spessissimo otto o dieci persone vivere tutte in un'unica stanza, e qualche volta vi è insieme una bestia » (A. DI STASO, *Difesa della mezzadria*, in « La Rivoluzione liberale », II, 31, 1923, p. 94).

<sup>(30)</sup> *Pastorizia mediterranea. Storia e diritto*, a cura di A. Mattone e P.F. Simbula, Roma, Carocci, 2011.

<sup>(31)</sup> « Nell'Italia superiore, Piemonte, cioè, Lombardia e Venezia ove nei secoli passati secoli la colonia parziaria predominava grandemente sugli altri sistemi agricoli, ora è scomparsa quasi per intero o tende a scomparire dalla pianura, che si estende sulla riva sinistra del Po da Torino sino alla Foce. [...] Nell'alta Italia la colonia parziaria è

latifondo. Profonde trasformazioni produttive agiscono sul paesaggio anche senza radicali cambi di sistema <sup>(32)</sup>. L'intero quadro è tenuto insieme da un degrado igienico-sanitario che impone interventi sociali peraltro non ancora all'ordine del giorno.

Questi movimenti di struttura evidenti, sotto il profilo sociale e agrario, non hanno rilevanza nel rapporto uomo-natura, non impongono domande nuove, ma ripropongono soltanto l'esigenza di un dinamismo produttivo che passa anche attraverso la bonifica del territorio, come dimostra, nella sua eccezionalità, l'esperienza della bonifica di Ostia antica intrapresa il 24 novembre 1884 dall'Associazione generale operai e braccianti di Ravenna <sup>(33)</sup>. La realtà dell'agro romano è anche nel dato di 49 grotte abitate da 12.728 uomini e 2.436 donne <sup>(34)</sup>.

In questo quadro, non sono pensabili grandi riforme, ma provvedimenti settoriali convergenti nella direzione della liberazione della proprietà dai vincoli. La legge 20 giugno 1871 n. 283 rappresenta un punto di svolta, quasi un corto circuito tra il passato degli usi civici da liquidare, prima o poi, e il futuro del vincolo idrogeologico, dentro un presente di disboscamento e dissodamento: « un provvedimento di liberazione della proprietà privata dai precedenti vincoli, con l'estremo limite, però, dell'interesse pubblico, rappresentato dalla difesa idrogeologica » <sup>(35)</sup>. Una legge forestale fatta di tanti svincoli e qualche vincolo che consentirà di salvare le bellezze di Camaldoli e Vallombrosa, come osserverà Attilio Brunialti nel 1906 <sup>(36)</sup>.

---

confinata nelle regioni asciutte poco fertili e povere di foraggi d'animali e di concimi » (C. BERTAGNOLLI, *La colonia parziaria*, Roma, Barbera, 1877, pp. 65-73).

<sup>(32)</sup> Basti pensare alla trasformazione del paesaggio della Terra di Bari nell'Ottocento dovuto nell'espansione del seminativo e poi dei vigneti e degli oliveti nello spazio storico del pascolo e del bosco. Cfr. F. DE FELICE, *L'agricoltura in Terra di Bari dal 1880 al 1914*, Milano, Banca commerciale italiana, 1971. Nello specifico, S. RUSSO, *Paesaggio agrario e assetti culturali in Puglia tra Otto e Novecento*, Bari, Edipuglia, 2001, p. 11.

<sup>(33)</sup> Si veda V. EMILIANI, *Roma Capitale malamata*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 97.

<sup>(34)</sup> *Sulle condizioni attuali della classe agricola e principalmente dei lavoratori della terra in Italia. Proposta di Inchiesta parlamentare di Agostino Bertani*, 7 giugno 1872, Roma, Polizzi, 1872, p. 17.

<sup>(35)</sup> A. MURA, *Ordinamento forestale e problemi montani*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 26.

<sup>(36)</sup> A. BRUNIALTI, *Protezione del patrimonio artistico e delle bellezze naturali del nostro paese*. Relazione al Congresso Nazionale dell'Associazione pel Movimento dei forestieri, Milano 18 ottobre 1906, Roma, Squarci, 1906, p. 14.

## 2. *L'ordine della città.*

Nel nuovo ordine liberale i vincoli comunitari alla proprietà sono ormai ristretti entro l'ordine della città, nel perimetro urbano (37). Tuttavia anche questi vincoli sono aggiornati al registro della proprietà. L'equilibrio comunitario passa attraverso l'espropriazione che, per non essere un'inaccettabile anti-proprietà, deve costituire un regime d'eccezione riguardante il livello della pianificazione che contiene tanti profili non sempre omogenei: da quello in senso proprio tecnico-edilizio a quello igienico-sanitario.

La complessità urbana nella società che si avvia a diventare industriale ripropone la necessità di strumenti di pianificazione con un significato del tutto nuovo nel regime della proprietà 'liberata' che tollera a stento limiti entro il perimetro urbano. Fuori rimane il degrado igienico-sanitario da arginare e vaste porzioni di territorio da bonificare per rompere il nesso palude-malaria (38). In questa concezione, i paesaggi appaiono suggestioni romantiche da alimentare attraverso la trasformazione e non certo la conservazione.

Il regime urbanistico-edilizio attiene dunque, seguendo una lunga tradizione giuridica, alla regolazione su base comunale di aspetti di ordine pubblico, anche di stampo igienico-sanitario, che possono contenere elementi paesaggistici (39), sopravvivenze dei quadri ordinanti di antico regime che diventano esemplari nell'isolamento sopravvenuto (40). La dimensione concettuale è quella dell'ordine della città come limite all'iniziativa dei privati.

---

(37) Sulla legislazione urbanistica, V. TESTA, *Disciplina urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 29 e ss.

(38) La finalità di combattere la malaria è alla base della legge 25 giugno 1882 n. 269, *Norme per la bonificazione delle paludi e dei terreni paludosi*, associata alla figura dell'ingegnere Alfredo Baccarini.

(39) Il piano regolatore d'ampliamento della città di Genova, nella parte alta del sestiere di San Teodoro, approvato con legge 1° agosto 1895 n. 466, prevede limiti all'altezza degli edifici al fine di « mantenere libero il prospetto dei contorni della città e del porto, nonché dei circostanti poggi, colline, vallate e pianure ».

(40) Un'anticipazione del diritto paesaggistico è individuata dai primi cultori del paesaggio nei rescritti borbonici del 19 luglio 1841 e 31 maggio 1853. Il primo così recita: « Non si potrà d'ora innanzi innalzare e costruire fabbriche che impediscono la vista del mare negli spazi qui appresso indicati ». Il rescritto del 1853 prevede: « Sua maestà il re [...] si è degnata comandare che lungo la novella strada Maria Teresa sia

Il livello giuridico della fase urbanistico-edilizia <sup>(41)</sup> coincide con l'espropriazione <sup>(42)</sup>. La legge 20 marzo 1865 n. 2248 sull'unificazione del Regno prevede, nell'allegato A, la facoltà per i consigli comunali di deliberare regolamenti di igiene, edilità e polizia locale. Il r.d. 8 giugno 1865 n. 2321 introduce il *Regolamento edilizio comunale* per l'emanazione dei « piani dell'ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate ». Tutti strumenti calibrati sul perimetro cittadino.

Nello stesso mese viene approvata la legge del 25 giugno 1865 n. 2359 sulle espropriazioni per pubblica utilità <sup>(43)</sup>. Il Titolo II disciplina anche i *Piani Regolatori Edilizi*: facoltativi sotto i diecimila abitanti, collegati all'ordine urbanistico della città al fine di correggere storture architettoniche o per interventi di risanamento ambientale <sup>(44)</sup>. Sono previsti anche i piani di ampliamento riguardanti le aree suscettibili di futura attività edilizia per ragioni sempre

---

vietato ai proprietari dei fondi alzare edifici, muri od altre costruzioni, le quali impediscano o scemino la veduta della capitale, dei suoi dintorni, del mare, dovendo rimanere affatto scoperta la visuale dal lato sinistro della strada medesima dalla Cesaria ad andare a Piedigrotta ». La citazione è tratta da M. D'AMELIO, *La tutela giuridica del paesaggio*. Conferenza tenuta al Circolo giuridico di Roma, in « Conferenze e prolusioni », 1912, riprodotta in « Giurisprudenza italiana », LXIV, 1912, coll. 131-132. Sui « rescritti » ancora in vigore nel 1914 si sofferma anche P. GENTILE, *La protezione giuridica delle bellezze naturali*, in « Diritto e giurisprudenza », XXIX, 1914, p. 330.

<sup>(41)</sup> Per dei riferimenti recenti alla normativa antecedente al 1942 si vedano almeno N. D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi. Manuale operativo commentato con la giurisprudenza*, Rimini, Maggioli, 2012, p. 29 e ss.; M. COLUCCI, *La città solidale. Elementi per una nuova dimensione della qualità urbana*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 69 e ss.

<sup>(42)</sup> Sull'urbanistica come « figlia dell'espropriazione per pubblica utilità e il piano regolatore come atto ablatorio, privo di effetti conformativi », P. STELLA RICHTER, *L'evoluzione della legislazione urbanistica post-unitaria*, in *La rivoluzione urbanistica nell'Italia post-unitaria e la trasformazione della città*. Convegni del 150° dall'Unità d'Italia. Bologna - 18 novembre 2011, Bologna, Bononia University Press, 2011, p. 85.

<sup>(43)</sup> Cfr. E. FUSAR POLI, « *La causa della conservazione del bello* ». *Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel secondo Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 293 e ss.

<sup>(44)</sup> Ai sensi dell'art. 86, « i Comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l'intento ».

attinenti alla salubrità e al decoro dell'abitato (art. 93). L'approvazione equivale a presupposto di dichiarazione di pubblica utilità. È una pianificazione <sup>(45)</sup> di correzione, calibrata su interventi mirati <sup>(46)</sup>, fuori da una logica ordinaria di pianificazione <sup>(47)</sup>. Per i Comuni sotto i diecimila abitanti e per quelli sprovvisti di piani la materia rimane regolata dal Regolamento edilizio comunale che si afferma sempre di più come strumento ordinario sul piano della fattualità e non certo della fisiologia normativa.

Il regio decreto 12 febbraio 1911 n. 297, regolamento della legge comunale e provinciale del 1908, consegna la materia ai Regolamenti edilizi comunali. Regolamenti che cominciano a prevedere l'autorizzazione per edificare come misura di decoro estetico o igienico.

### 3. *La prima frattura ambientale.*

Il paesaggio cambia nella seconda metà dell'Ottocento, metabolizzando processi in atto nella società postunitaria che possono essere sintetizzati nella modernità che inizia a lambire le città <sup>(48)</sup> in espansione <sup>(49)</sup>, alterandone il rapporto con la campagna, nella diffusione dei primi distretti industriali e nel vasto processo infrastrutturale che ridisegna distanze e funzioni: « *il tramway* appare, e Monza diventa ancor di più un sobborgo di Milano » <sup>(50)</sup>.

---

<sup>(45)</sup> Intorno alle « limitazioni amministrative alla proprietà edilizia », si veda S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie. Alla (continua) ricerca del nucleo essenziale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 8 e ss.

<sup>(46)</sup> Cfr. V. TESTA, *Politica e legislazione urbanistica: cause di errori urbanistici e possibili rimedi*, in « *Urbanistica* », 1935, pp. 50-57, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. II, p. 1073.

<sup>(47)</sup> Sulla mancanza della « funzione generale di pianificazione del territorio », cfr. L. MANNORI e B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 344.

<sup>(48)</sup> Si veda *Storia e ambiente. Città, risorse e territori nell'Italia contemporanea*, a cura di G. Corona e S. Neri Serneri, Roma, Carocci, 2007.

<sup>(49)</sup> Sulla dimensione europea dello « sviluppo e pianificazione delle città » che non tollerano essere contenute nei confini architettonici ereditati dal passato, cfr. F. LENGER, *L'abitante della metropoli*, in *L'uomo dell'Ottocento*, a cura di U. Frevert e H.-G. Haupt, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 279 e ss.

<sup>(50)</sup> G. R., *I tramways a Milano*, in « *Corriere della Sera* », 12 febbraio 1877, p. 2.

Come ha scritto Leonardo Benevolo:

La confidenza col paesaggio entra in crisi nella seconda metà dell'Ottocento, quando il paesaggio è preso dalle trasformazioni della congiuntura economica e politica. L'accrescimento delle città, le officine, le strade, le ferrovie e le innovazioni agricole cominciano a trasformare lo scenario italiano, e sono giudicate generalmente in modi convenzionali: come effetti del progresso economico, sconvolgenti ma necessari, o anche troppo modesti rispetto ai modelli europei <sup>(51)</sup>.

Il senso della trasformazione <sup>(52)</sup> deriva anche dal ruolo assegnato a una determinata città nell'ambito provinciale, regionale e nazionale dei servizi. Intanto le tre città che in un decennio rivestono il ruolo di capitale <sup>(53)</sup>: da Torino, passata da capitale dello Stato sabaudo a capitale del Regno sino al 1864, a Firenze, capitale provvisoria dal 1864 al 1870, attraversata da « sterri e sventramenti » <sup>(54)</sup> che restituiscono un assetto urbanistico modernizzato <sup>(55)</sup>, un « volto trasformato » <sup>(56)</sup>, per arrivare a Roma unita al Regno nel 1870, ma anche capitali preunitarie declassate a partire da Napoli, la città più popolosa al momento dell'Unità.

Il riscatto di Napoli <sup>(57)</sup>, colpita dal terribile colera del 1884, con 8.000 decessi di cui 7.000 in città, passa attraverso la legge del 15

<sup>(51)</sup> L. BENEVOLO, *L'architettura nell'Italia contemporanea. Ovvero il tramonto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 19.

<sup>(52)</sup> Si veda M. BOTTA, *La trasformazione urbanistica delle città dall'Unità ad oggi*, in *La rivoluzione urbanistica*, cit., p. 48 e ss.

<sup>(53)</sup> A. BRILLI, *Il viaggio della Capitale. Torino, Firenze e Roma dopo l'Unità d'Italia*, Torino, Utet, 2010.

<sup>(54)</sup> I. DELLA GIOVAMPAOLA, *Sterri e sventramenti: l'archeologia nelle capitali sullo scorcio del XIX sec. Il caso di Firenze*, in « Notiziario della Soprintendenza per i Beni Archeologici della Toscana », 11/2015, p. 177 e ss.; G. SPADOLINI, *Firenze capitale*, Firenze, Le Monnier, 1967; R.P. COPPINI, *L'opera politica di Cambray-Digny. Sindaco di Firenze capitale e ministro delle finanze*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1975.

<sup>(55)</sup> « La città [...] aveva ereditato dal travagliato periodo della capitale non solo gli sventramenti e i disagi per i ceti più bassi della popolazione, ma anche, in positivo, un patrimonio residenziale di prim'ordine, un assetto urbano più moderno, un ruolo e un'immagine rinnovati a livello internazionale » (A. PELLEGRINO, *La città più artigiana d'Italia. Firenze 1861-1929*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 48).

<sup>(56)</sup> C. CECCUTI, *Firenze capitale*, in *L'Italia: paesaggio*, cit., p. 61.

<sup>(57)</sup> Si veda R. PARISI, *Le forme d'Igea e le persuasioni di Prometeo. Fabbriche, sanatori e « città giardino » a Napoli*, in *Storia e ambiente*, cit., pp. 123-140.

gennaio 1885 n. 2892 *Pel risanamento della città di Napoli* <sup>(58)</sup> in cui la riqualificazione edilizia <sup>(59)</sup> incontra l'igiene: il piano sanitario per Napoli <sup>(60)</sup> è già un piccolo pezzo di riforma igienica nazionale, nell'attivazione di un percorso di estensione regolata <sup>(61)</sup>.

Ma la trasformazione più grande riguarda Roma divenuta capitale <sup>(62)</sup> con appena 256.000 abitanti <sup>(63)</sup>, subito al centro di un grande *boom* edilizio alla base del primo progetto di legge sugli infortuni sul lavoro <sup>(64)</sup>. L'effetto della bolla affaristica è una popo-

<sup>(58)</sup> M. MARMO, *Il piano di «risanamento» e «ampliamento» del 1885 a Napoli*, in «Storia Urbana», I, 1977, pp. 145-153.

<sup>(59)</sup> L'art. 16 prevede che «il Sindaco di Napoli, potrà nel biennio dopo la promulgazione della presente legge, per ordinanza da pubblicarsi nei modi legali, emanare tutti i provvedimenti necessari: a) per chiusura o risanamento di case insalubri; b) per soppressione di pozzi o cisterne che siano per causa permanente pericolosi alla salute dei cittadini; c) per rimozione di cause di insalubrità dalle acque o dalle abitazioni; d) per chiusura o rifazione di ogni canale o tubo di scarico delle case, o per obbligo a costruirli; e) per obbligo al proprietario, il cui immobile manchi di acqua potabile, di fornirsene in determinato tempo; f) per obbligo al proprietario di non impedire al condominio o all'inquilino che lo chieda, il passaggio di tubi conduttori di acqua; g) per multe a carico dei contravventori, le quali potranno estendersi fino al doppio della somma occorrente per l'esecuzione del lavoro ordinato; h) per l'esecuzione dei lavori a carico dei contravventori».

<sup>(60)</sup> Sui riflessi urbanistici del risanamento, R. DE FUSCO, *Facciamo finta che. Cronistoria architettonica e urbanistica di Napoli e dintorni in scritti brevi dal '50 al 2000*, Napoli, Liguori, 2004, pp. 80-84.

<sup>(61)</sup> Ai sensi dell'art. 18 «ai comuni che ne faranno richiesta, nel termine di un anno dalla pubblicazione della presente legge, potranno essere estese per regio decreto, udito il Consiglio di Stato, tutte o parte delle disposizioni contenute negli artt. 12, 13, 15, 16 e 17, qualora le condizioni d'insalubrità delle abitazioni o della fognatura e delle acque ne facessero manifesto il bisogno».

<sup>(62)</sup> Su Roma capitale, A. CARACCILOLO, *Roma capitale*, Roma, Rinascita, 1956; *Roma capitale*, a cura di V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 2002; C. PAVONE, *Gli inizi di Roma capitale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011.

<sup>(63)</sup> V. EMILIANI, *Roma capitale*, cit., p. 61.

<sup>(64)</sup> Il deputato Pietro Pericoli presenta nel 1879 alla Camera la proposta di legge sulle *Disposizioni dirette a garantire gli interessi degli operai nelle costruzioni di fabbriche, nelle miniere e negli opifici* (Atti parlamentari Camera dei Deputati, Sessione 1878-79, Progetti di legge e relazioni, n. 191): «Lo straordinario sviluppo, che da qualche tempo in Italia hanno preso le opere pubbliche e le private, l'aumento delle costruzioni edilizie nelle principali città del regno, l'esplorazione e l'esercizio abbastanza attivo di cave per materiale di fabbriche e di miniere, e l'applicazione delle macchine a molte funzioni della vita industriale manifatturiera ed agricola, sono state molteplici

lazione intorno ai 400.000 abitanti già nel 1890 <sup>(65)</sup>. La prima « tragedia urbanistica » si compie negli ultimi decenni dell'Ottocento con la « City politica in pieno centro » <sup>(66)</sup>. Una capitale attraversata da « selvaggi sventramenti » in un disegno speculativo coperto dalle esigenze di adeguamento al ruolo <sup>(67)</sup> che prevalgono anche sulle vestigia archeologiche quando si tratta di costruire la sede del Ministero delle Finanze in via XX settembre <sup>(68)</sup>.

La città cresce sulla base di una fattualità speculativa destinata a prevalere sulle regole che stentano ad affermarsi. Il piano redatto dall'ufficio tecnico del Comune nel 1871 e approvato nel 1873 « prende malinconicamente la via dell'archivio » <sup>(69)</sup> l'anno successivo:

senza un programma urbanistico, sia pure di larga massima, sviluppando i semi che il piano del 1871 aveva gettato per la creazione dei nuovi quartieri Esquilino, Celio, Macao, Prati di Castello, la città si trasforma ed espande in un decennio di attività edilizia ed urbanistica, sotto la disciplina non di una legge o di un regolamento, ma solo di un complesso di successive convenzioni singole con i privati, il più delle volte obbedienti a ragioni di contingenze improvvise o transitorie o di interessi particolaristici <sup>(70)</sup>.

---

occasioni di quelle gravi e troppo frequenti jatture che poveri operai hanno subito sul lavoro » (ivi, p. 1). Il relatore Pericoli, ammettendo di non poter fornire statistiche a livello nazionale, si limita a fornire qualche dato relativo alla città di Roma nel periodo 1872-1878.

<sup>(65)</sup> G. FRIZ, *La popolazione di Roma dal 1770 al 1900*, Roma, Edindustria, 1974.

<sup>(66)</sup> V. EMILIANI, *Roma capitale*, cit., p. 86. Sul passaggio dal modello Sella della « città amministrativa » al modello Giolitti dell'« amministrazione della città », ripensata in funzione degli impiegati, si vedano S. CASSESE, *Introduzione a L'Italia: paesaggio*, cit., p. 3; A.G. RICCI, *Roma capitale*, ivi, p. 70.

<sup>(67)</sup> « Devastare Piazza Venezia, demolire mezzo Campidoglio e la torre di Paolo III per costruire il monumento a Vittorio Emanuele » (A. CEDERNA, *La capitale del duemila la vorrei così*, in « Bollettino di Italia Nostra », n. 322, ottobre 1995, poi in *La città venduta*, Atti del Convegno, Roma 6 aprile 2011, (Quaderni di Italia nostra n. 29), a cura di M.P. Guermandi, Roma, Gangemi, 2011, p. 145).

<sup>(68)</sup> G. MELIS, *L'amministrazione dello Stato: rappresentazioni e immagini*, in *L'Italia: paesaggio*, cit., p. 45.

<sup>(69)</sup> G. BORRELLI DE ANDREIS, *La disciplina giuridica del piano regolatore di Roma imperiale*, Roma, Istituto di studi romani, 1939, p. 5.

<sup>(70)</sup> *Ibidem*.

Il piano regolatore Viviani approvato con Regio decreto dell'8 marzo 1883 deve adeguarsi alla realtà che cerca di correggere e indirizzare con la creazione di quartieri e il « miglioramento dell'organismo cinematico della vecchia città », secondo i canoni della modernità. Il problema urbanistico non è tuttavia risolto, perché la Roma che prende forma non è la Roma pianificata da Alessandro Viviani: « il piano regolatore non provoca, né segue lo sviluppo della fabbricazione oltre le Mura Aureliane e la città Leonina » (71).

L'esigenza di trasformazione urbanistica avanza e pone la grande questione della compatibilità della conservazione del centro storico con le esigenze della vita moderna. Bologna è il caso esemplare (72) di una città trasformata attraverso l'abbattimento delle mura (73) tra il 1902 e il 1906, già previsto dal piano regolatore del 1889, al fine di lasciare spazio per i viali di circonvallazione. Un destino che si era già compiuto in una piccola ex capitale preunitaria come Modena, dove nel 1882 iniziava la demolizione delle mura (74). Ancor più lungo è il processo di apertura della città con l'abbattimento delle mura nella vicina Reggio Emilia, perdurante per mezzo secolo, dal 1849 al 1900.

Nelle mura abbattute per far posto ai viali di circonvallazione e al *liberty* vi è un elemento simbolico molto forte: la perdita consapevole di ogni profilo di corralità comunitaria in nome dell'apertura all'esterno, con la città diluita in uno spazio più grande che solo la pianificazione degli interessi privati può tentare di governare o, più ragionevolmente, arginare. L'urbanistica contemporanea parte proprio da questa idea della città in espansione (75), in grado di

(71) Ivi, p. 6.

(72) G. GRESLERI, *L'esperienza italiana nel caso Bologna*, in *La rivoluzione urbanistica* cit., p. 71 e ss.

(73) Cfr. P. CERVELLATI, *I piani regolatori del 1889 e del 1955, la variante del 1969*, in *Bologna centro storico*, Bologna, Alfa, 1970, pp. 40-41.

(74) G. BERTUZZI, *Modena scomparsa. L'abbattimento delle mura*, Modena, Aedes muratoriana, 1990.

(75) Come osserva M. DEGL'INNOCENTI, *La città e l'innovazione*, in *Riforme e istituzioni fra Otto e Novecento*, a cura di L. Cavazzoli e C.G. Lacaïta, Manduria-Bari-Roma, Lacaïta, 2002, p. 75, « l'urbanizzazione è concepita come una manifestazione, al stesso tempo causa ed effetto, della espansione del mercato ».

modulare ingressi in rapporto a esigenze insediative geneticamente alterate dal progresso della tecnica.

Altra grande fonte di complessiva trasformazione insediativa <sup>(76)</sup> è costituita dallo sviluppo della rete ferroviaria <sup>(77)</sup>, ereditata dallo Stato italiano, partendo dalla prima linea Napoli-Portici inaugurata nel 1839. Basti pensare alla Stazione Centrale di Milano, iniziata da Francesco Giuseppe nel 1857 e inaugurata da Vittorio Emanuele nel 1864, o alla Stazione di Roma Termini iniziata nel 1868 da Pio IX per diventare operativa nel 1874: « se la ferrovia è sinonimo di progresso, la stazione ne è il terminale » <sup>(78)</sup>. La trasformazione dei mezzi di trasporto non può non implicare un modo diverso di vivere lo spazio urbano in grado di spostare uomini e donne verso la città <sup>(79)</sup>, secondo le logiche del mercato, sino a insediarli nelle tante collocazioni periferiche dove il prestigio si misura dalla distanza dal centro.

La città dunque come grande « setaccio in movimento » <sup>(80)</sup> degli sviluppi della tecnica che mutava il modo di vivere e di abitare, adattandosi alle trasformazioni, illuminate dal progresso <sup>(81)</sup>. Una città che può definirsi « industriale », non tanto per la presenza delle industrie « disperse spesso in periferia », quanto e soprattutto per « gli edifici o i grandi servizi urbani » <sup>(82)</sup>. E con la modernità della locomotiva cambiava il modo di viaggiare e di vedere il paesaggio,

<sup>(76)</sup> Si vedano le riflessioni di E. SERENI, *Paesaggio agrario*, cit., pp. 265-370, sulle « strade ferrate nel paesaggio agrario italiano dall'età del Risorgimento all'Unità ».

<sup>(77)</sup> Sullo sconvolgimento culturale determinato dalla ferrovia, S. MAGGI e A. GIOVANI, *Muoversi in Toscana. Ferrovie e trasporti dal Granducato alla Regione*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 283. Sul treno nella storia d'Italia, cfr. S. MAGGI, *Le ferrovie*, Bologna, il Mulino, 2007.

<sup>(78)</sup> M. DEGL'INNOCENTI, *La città e l'innovazione*, cit., p. 74.

<sup>(79)</sup> Tra il 1882 e il 1901 l'aumento della popolazione milanese è del 53%. (*ibidem*).

<sup>(80)</sup> R. GABETTI e C. OLMO, *Discontinuità e ricorrenze nel paesaggio industriale italiano*, *Storia d'Italia*, annali 8, *Insedimenti e territorio*, a cura C. De Seta, Torino, Einaudi, 1985, pp. 114-154: 138.

<sup>(81)</sup> « Sebbene sia ancora una luce di lusso che pochi municipi si possono concedere, la luce elettrica spande già utilmente il suo bagliore in molte officine, in molti grandi negozi, in molte stazioni di ferrovia » (C. ANFOSSO, *Elettricità, gas e petrolio*, in « Corriere della Sera », 2 agosto 1880, p. 1).

<sup>(82)</sup> R. GABETTI e C. OLMO, *Discontinuità e ricorrenze*, cit., p. 140.

allenando l'occhio ad « ampie visioni d'insieme »: dal finestrino del treno « il paesaggio diventava panorama » (83).

#### 4. *Il Bel Paese nel degrado sanitario.*

La bellezza non va di pari passo con la felicità dei suoi abituali osservatori, ma scommettere sulla bellezza di una regione, facendola conoscere, è l'unico rimedio per avviarne il riscatto sociale. Sulla base di questa premessa il biologo, igienista e antropologo Paolo Mantegazza rielabora l'esperienza di membro della Commissione di inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della Sardegna nel 1869 con un libretto che è anche una sorta di promozione turistica *ante litteram*, sorprendente sin dal titolo che richiama il paesaggio (84): « come membro della Commissione d'inchiesta farò coi colleghi quanto sta in me, perché il nostro lavoro non riesca infondo; come operaio della penna vorrei con queste poche pagine far amare la Sardegna da tutti gli italiani, invitarli a studiarla, ad accarezzarla » (85).

È difficile non amare la Sardegna dopo averla conosciuta e interiorizzata nelle sue particolarità naturalistiche e antropologiche:

L'amante del bello trova in Sardegna paesaggi svariati: coste dentellate come le foglie delle mimose; vergini foreste; pianure e stagni; colli e vere Alpi, dove il granito mostra i più bei fianchi ch'io m'abbia veduti al mondo. Costumi pittoreschi intatti da più secoli: tipi umani profondamente scolpiti; poesia popolare, passioni calde; rozze e ardenti nature poco o nulla mutate dagli attriti sociali, né lisciate dalla piolla della

---

(83) S. MAGGI e A. GIOVANI, *Muoversi in Toscana*, cit., p. 289.

(84) P. MANTEGAZZA, *Profili e paesaggi della Sardegna*, Milano, Brigola, 1870. Il saggio è stato recentemente ripubblicato in C. F. CASULA, *L'isola bella e infelice. Il libro Profili e paesaggi della Sardegna e il diario inedito di Paolo Mantegazza. Echi e polemiche nello Stivale e nel Sandalo sulla Commissione parlamentare d'inchiesta del 1869*, Sassari, Delfino, 2016. Sulla figura di Paolo Mantegazza nella cultura del positivismo, si rinvia anche per i riferimenti bibliografici a F. COLAO, *Donne e diritti nel prisma del positivismo italiano tra Otto e Novecento. Natura, ordine giuridico e senso comune*, in *Lavoro e cittadinanza femminile. Anna Kuliscioff e la prima legge sul lavoro delle donne*, a cura di P. Passaniti, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 161 e ss. Nella prospettiva igienista, si veda A. PROSPERI, *Un volgo disperso. I contadini nell'Italia dell'Ottocento*, Torino, Einaudi, 2018, p. 169 e ss.

(85) P. MANTEGAZZA, *Profili e paesaggi*, cit., p. 14.

moda francese; scene della natura geologica e umana, quali è difficile trovare altrove e ai tempi nostri; tutta una tavolozza di colori vivi e svariati che può dare materia d'opere immortali al poeta, allo scrittore, all'artista <sup>(86)</sup>.

Vi sono tante cose da fare per rendere questa bellezza fonte di felicità: la Sardegna « ha lande che la ferrovia non ha ancora accorciate, che l'aratro non ha ancora rotte, e dove gli occhi stanchi e annoiati cercano invano un albero » <sup>(87)</sup>. Tuttavia compaiono già pratiche negative da interrompere, come la distruzione boschiva per mano del « feroce vandalismo degli avidi speculatori » <sup>(88)</sup>. La Sardegna non è un peso, ma una grande opportunità da cogliere attraverso la conoscenza.

Nel 1876 esce la prima edizione di quello straordinario fenomeno editoriale costituito dal *Bel Paese* dell'abate Antonio Stoppani <sup>(89)</sup> che colma una crescente voglia degli italiani di prendere confidenza con le meraviglie, vicine e lontane, dello stivale: « senza obbligarci ad una traccia regolare, come si farebbe in un trattato, l'autore, pigliando la veste d'uno zio naturalista che racconta ai nipoti percorre da un capo all'altro...*il bel paese ch'Apennin parte, e 'l mar circonda e l'Alpe* <sup>(90)</sup> descrivendone le naturali bellezze; arrestandosi ai principali fenomeni di cui cerca rendere intelligibili la natura e le cause » <sup>(91)</sup>.

La narrazione delle meraviglie della natura risponde al chiaro e dichiarato intento di far appassionare gli italiani alle terre vicine e a quelle lontane, l'esotico e ancora poco raggiungibile meridione visto dalla pianura padana:

---

<sup>(86)</sup> Ivi, p. 15.

<sup>(87)</sup> Ivi, p. 59.

<sup>(88)</sup> Ivi, p. 63. Sulla riflessione di Mantegazza e il problema boschivo, si veda P.F. SIMBULA, *Appunti sul bosco nella Sardegna medievale*, in *Tra storia e diritto. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e Sassari*, t. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, p. 959 e ss.

<sup>(89)</sup> Si veda *Un best-seller per l'Italia unita. Il Bel Paese di Antonio Stoppani con documenti annessi*, a cura di P. Redondi, Milano, Guerrini e Associati, 2012.

<sup>(90)</sup> F. PETRARCA, *Canzoniere*, CXLVI, versi 13-14.

<sup>(91)</sup> A. STOPPANI, *Il Bel Paese*, 4 ed., Milano, Agnelli, 1883, rist. Milano, Lampi di stampa, 2005, p. XII.

il territorio di Napoli, quello di Catania, alcuni distretti delle Puglie, e altri, sono veri giardini; ma non è dappertutto così. La coltura del suolo non vi è generalizzata come da noi [...]. Questa bella natura, così ben irrigata, che produce l'inverno quasi quanto l'estate.[...] Così non è laggiù. In gran parte dell'Italia meridionale, e anche dell'Italia centrale, i borghi e le rade città, cinti d'una bella aureola di colti, mi apparvero sempre oasi in seno del deserto <sup>(92)</sup>.

La natura dunque come spettacolo e grande speranza per il domani, considerando che negli anni delle prime edizioni il Bel Paese era attraversato dall'ennesima emergenza sanitaria derivante dalla diffusione di una nuova epidemia di colera, con 14.000 decessi tra il 1884 e 1885. Proprio la compassione e lo sgomento per il drammatico quadro napoletano facevano accrescere la sensibilità per il degrado igienico-sanitario in cui verteva l'Italia, necessaria per il rilancio della prospettiva di risanamento ambientale che riguardava anche l'edilizia <sup>(93)</sup>, l'insediamento delle classi sociali subalterne in un tessuto urbano tutto da ricostruire in chiave di modernità igienica <sup>(94)</sup>. Per risanare bisogna incidere sull'ambiente urbano e su tutto ciò che lo circonda, anche a costo di « squarciare » e « distruggere » <sup>(95)</sup> senza pietà, per aggredire l'arretratezza sociale, rico-

---

<sup>(92)</sup> Ivi, p. 245.

<sup>(93)</sup> A. MIONI e M. BARZI, *Sventrare la città: il risanamento urbano, 1870-1920*, in *Vita civile degli italiani. Società, economia, cultura materiale*, V, *Città, fabbriche e nuove culture alle soglie dell'età di massa, 1850-1920*, a cura di F. Della Peruta, Milano, Electa, 1990, pp. 50-69.

<sup>(94)</sup> G. PICCINATO, *Igiene e urbanistica in Italia nella seconda metà del XIX secolo*, in « Storia urbana », XIII, 47, 1989, pp. 47-66; B. BONOMO, *L'ambiente urbano come 'nemico' dell'uomo: l'ideologia igienista e piani di risanamento tra Otto e Novecento*, in *Amico/nemico. Spionaggi, intrighi e sicurezza tra Ottocento e Novecento*, a cura di S. Magliani, Pisa-Roma, Serra, 2012, pp. 233-243.

<sup>(95)</sup> « Della grande arteria che squarcerà la Napoli vecchia, bassa ed insalubre partendo da S. Giuseppe e dalla Piazza Municipio per giungere sulla Piazza della Ferrovia, furono iniziati e sono a buon termine i tre punti principali, e cioè le 3 Piazze, la nuova di Porto, quella sulla Via del Duomo e l'altra alla Ferrovia, compiute le quali non resterà che congiungerle, per completare la parte più essenziale e vitale dell'opera: il *rettifilo* [...]. Taluni obliando le origini e la genesi della legge 15 gennaio 1885, dimenticarono pure che oltre lo scopo immediato di distruggere e trasformare quella parte di Napoli che era ed è ancora fomite di malsania, a fin di risanare la città stessa, ebbe a scopo la difesa della nazione intera da future pericolose invasioni epidemiche; contro le quali, nonostante il grave danno inferto ai commerci ed agli scambi, si erano

struendo ambienti e paesaggi per strapparli a tutto ciò che è percepito come insano. Dall'inchiesta sulle condizioni dell'igiene e della sanità del 1885-86 emergeva il quadro di 6.404 Comuni su 8.258, con oltre 14 milioni di abitanti, senza un sistema di fognatura <sup>(96)</sup>.

Nello schema per un codice della pubblica igiene presentato da Agostino Bertani vi era infatti un espresso riferimento alla « salubrità delle abitazioni ». La conoscenza della condizione contadina <sup>(97)</sup>, maturata già nella partecipazione all'Inchiesta agraria Jacini, portava il medico garibaldino <sup>(98)</sup> a ritenere urgente l'intervento nell'edilizia rurale, finita nella morsa di un « empirismo gretto e primitivo » <sup>(99)</sup>. Uno schema che delineava una profonda trasformazione dell'organizzazione sanitaria funzionale all'affermazione della tutela salute come dovere dello Stato <sup>(100)</sup>, con particolare riferimento alle condizioni dei lavoratori <sup>(101)</sup>.

persino chiarite inutili le esperienze di isolamento » (Società pel risanamento di Napoli, *Rapporto del Consiglio d'amministrazione all'assemblea generale del 14 marzo 1891*, Napoli, Giannini, 1891, pp. 8 e 17).

<sup>(96)</sup> F. DELLA PERUTA, *Sanità pubblica e legislazione sanitaria dall'Unità a Crispi*, in « Studi Storici », XXI, 1880, p. 727.

<sup>(97)</sup> M. PANIZZA, *Risultati dell'inchiesta istituita da Agostino Bertani sulle condizioni sanitarie dei lavoratori della terra. Riassunto e considerazioni*, Roma, Stab. Tip. Italiano, 1890.

<sup>(98)</sup> Sul contributo di Bertani all'Inchiesta agraria Jacini, P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 79-86; A. PROSPERI, *Un volgo disperso*, cit., p. 281 e ss.

<sup>(99)</sup> A. BERTANI, *Sullo schema del Codice per la pubblica igiene. Relazione all'onorevole ministro dell'interno Agostino Depretis*, Milano, Cogliati, 1886, p. 22.

<sup>(100)</sup> « L'igiene pubblica deve essere comandata. I fatti non ci consentono di affidarci alla iniziativa privata non sempre provvida, né illuminata, né disinteressata [...] Deve adunque la suprema e ordinata azione dello Stato procurare l'adempimento delle indeclinabili prescrizioni » (ivi, p. 10). Il « dovere dello Stato di tutelare la pubblica igiene » è indicato nell'art. 1 del progetto, pubblicato nel « Giornale della Regia Società italiana d'igiene », 1886, p. 486 e ss., citato da F. DELLA PERUTA, *Sanità pubblica*, cit., p. 753.

<sup>(101)</sup> Intorno al rapporto tra salute e lavoro, si veda, *Salute e classi lavoratrici dall'Unità al fascismo*, a cura di M.L. Betri e A. Gigli Marchetti, Milano, FrancoAngeli, 1982. Sul quadro europeo delle leggi di protezione, sia consentito il rinvio a P. PASSANITI, *La legislazione sul lavoro delle donne e dei minori. L'Italia e l'Europa*, in *Welfare donne e giovani in Italia e in Europa nei secoli XIX-XX*, a cura di M. Minesso, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 77 e ss.

La riforma crispina del 1888 <sup>(102)</sup> recepirà l'impronta amministrativa sia pure depotenziata, amputata degli aspetti di intervento sociale delineati da Bertani. Il possibile primo incontro tra diritto alla salute e urbanistica avviene, sì, ma sul versante di uno sviluppo economico da incanalare sui giusti binari della modernità.

In questi anni matura insomma un concetto di natura da risanare, da riscattare dalla miseria e dal degrado, ancora distante dalla nostalgica « ideologia della natura » <sup>(103)</sup> che si afferma con la piena consapevolezza della società industriale. Una natura dunque da costruire nel progresso che dovrebbe portare alla riscoperta della bellezza risanata. Quella bellezza che gli italiani ancora non conoscono e quindi non possono neanche rimpiangere: in una dimensione pre-paesaggistica, l'amore per la patria passa anche attraverso la sua geografia, come emerge nella grande opera Utet *La Patria geografia dell'Italia* curata dal geografo Gustavo Strafforello <sup>(104)</sup>. La geografia tiene insieme la conoscenza fisica, storica e civile dei luoghi, ma anche, quasi a livello incidentale per rafforzare l'orgoglio nazionale, quelle bellezze che per essere viste devono essere prima raccontate, come l'Isola d'Elba, « uno dei più bei panorami marittimi del mondo, composto dall'arcipelago toscano che le si raggruppa in giro in magnifico circuito » <sup>(105)</sup>.

Non sempre le isole dell'arcipelago toscano destano beatitudine nell'osservatore:

Verso quest'isoletta dimenticata dello Arcipelago toscano, e nella

---

<sup>(102)</sup> « Art. 38. - Le manifatture o fabbriche che spandono esalazioni insalubri, o possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti, saranno indicate in un elenco diviso in due classi. La prima classe comprenderà quelle che dovranno essere isolate nelle campagne e lontane dalle abitazioni; la seconda quelle che esigono speciali cautele per la incolumità del vicinato. [...] Una industria o manifattura, la quale sia iscritta nella prima classe potrà essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o di speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato [...] ».

<sup>(103)</sup> S. NERI SERNERI, *Incorporare la natura* cit., pp. 64-65.

<sup>(104)</sup> *La patria geografia dell'Italia. Province di Arezzo, Grosseto, Siena e Livorno*, opera compilata dal professore Gustavo Strafforello colla collaborazione di altri distinti scrittori, Torino, Utet, rist. anastatica Arezzo, Banca Popolare dell'Etruria, 1981. La prima dispensa era uscita nel 1889.

<sup>(105)</sup> Ivi, p. 256.

quale non molti si sono avventurati, convergono ora i sentimenti di pietà degli italiani, da che l'on. Socci ne svelava, in una delle ultime sedute della Camera, l'immane miseria. [...] Intere famiglie vivono in un meschino tugurio, dormendo in sei, in otto senza distinzione di sesso, né di età. I miasmi che emanano da quelle agglomerazioni umane vi tormentano l'olfato, né più, né meno delle esalazioni che giungono sulla via dalle stalle incustodite, formando una atmosfera putrida, nauseante. Malgrado l'aria salubre, di cui si gode in questa vetta inospitale, il manifestarsi d'una epidemia significherebbe, per l'assoluta assenza di qualsiasi all'igiene pubblica e domestica, la decimazione degli abitanti.

Il descritto « eremo melanconico, angusto e rattristante » è l'Isola del Giglio <sup>(106)</sup>, inserita in una provincia che sino al 1897 aveva conosciuto non la villeggiatura ma l'*estatatura* <sup>(107)</sup>: la prassi antica divenuta un vero e proprio, per quanto particolarissimo, istituto di diritto amministrativo, in virtù della creazione da parte di Pietro Leopoldo con *motu proprio* del 10 novembre 1765 della Provincia inferiore dello Stato di Siena <sup>(108)</sup>. Un istituto che comportava il trasferimento degli uffici della pubblica amministrazione a Scansano, una sorta di sede estiva <sup>(109)</sup>, delegittimando Grosseto come capoluogo di provincia <sup>(110)</sup>, in ragione del pericolo delle febbri malariche <sup>(111)</sup>. Il trasloco stagionale era ritenuto peraltro un privilegio sanitario ingiustificato, non solo e non tanto per i reali

---

<sup>(106)</sup> *In un paese di miseria. Un Comune « ex lege ». Il presente e il passato*, in « Corriere della Sera », 4-5 gennaio 1902.

<sup>(107)</sup> Abrogata dalla legge 20 luglio 1897 n. 321.

<sup>(108)</sup> Nel Motuproprio del 10 dicembre 1766 relativo al nuovo compartimento dei Tribunali per la Provincia Inferiore dello Stato di Siena, viene stabilito che « il Podestà di Grosseto risiederà d'Inverno a Grosseto, e l'Estate a Rocca Strada ». Così come del resto il « Podestà di Massa risiederà l'Inverno a Massa, e l'Estate a Prata », e quello di Castiglione della Pescaia « risiederà l'Inverno a Castiglione della Pescaia, e l'Estate a Tirli, ovvero a Gavorrano ».

<sup>(109)</sup> Tanto è vero che nel 1902 il Parlamento discute un disegno di legge per compensare i danni da estatatura perduta (leg. XXI, 2 sess. - discussioni - 1ª tornata del 20 dicembre 1902, p. 4848).

<sup>(110)</sup> Non a caso osteggiato dal Comune di Grosseto che sollecitò nel 1860 il governo Ricasoli a contrastare il fenomeno e che nel 1866 deliberò la soppressione dell'istituto per i suoi impiegati. Cfr. *Divagazione sull'estatatura*, in « L'Ombone », 16 maggio 1897, p. 1.

<sup>(111)</sup> Cfr. A. INSANA, *Montorsaio e Scansano. Due mete dell'estatatura fra storia e tradizione. Itinerario turistico-culturale per conoscere luoghi ed aspetti caratteristici della*

pericoli, quanto e soprattutto per analoghi rischi malarici ricorrenti nel resto d'Italia <sup>(112)</sup>. La battaglia nazionale contro la malaria <sup>(113)</sup> comincia a essere vinta attraverso il chinino di Stato distribuito anche attraverso il canale delle rivendite di private <sup>(114)</sup>.

Appare evidente come il canone della bellezza naturale all'origine della tutela paesaggistica costituisca una conquista novecentesca, dipendendo intanto fortemente dal superamento del degrado sanitario. La natura è ancora « matrigna » <sup>(115)</sup> nella misura in cui deve essere ancora domata e indirizzata verso il benessere. Una natura che non è ancora visione per tutti direttamente o indirettamente, ma geografia con cui fare i conti giorno per giorno in chiave di salubrità, da ammirare a debita distanza, nell'avvertita consapevolezza che ormai la bellezza è a portata di mano, o per meglio dire di bonifica ambientale <sup>(116)</sup>.

Il gusto estetico riflette questo aspetto anche quando comincia ad aprirsi alla timida contemplazione di cose belle e panorami ameni che ruotano intorno al rassicurante perimetro della città. Un altro esempio illuminante è costituito dal supplemento illustrato mensile

*Maremma* (Ministero dei beni e delle attività culturali - Archivio di Stato di Grosseto, [www.asgrosseto.beniculturali.it](http://www.asgrosseto.beniculturali.it), consultato il 27 dicembre 2018).

<sup>(112)</sup> Cfr. P. SESTINI, *Le condizioni sanitarie di Grosseto in relazione alla estatatura*, Grosseto, Tip. Barbarulli, 1867, pp. 13-14.

<sup>(113)</sup> « Malaria ed inerzia », sono le grandi malattie della Sardegna, secondo P. MANTEGAZZA, *Profili e paesaggi*, cit., p. 16.

<sup>(114)</sup> Ai sensi dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1900 n. 505, « Il Ministero delle finanze è autorizzato a vendere al pubblico l'idroclorato, il solfato e il bisolfato di chinino col mezzo dei farmacisti e delle rivendite delle private; e, a tale scopo, ad acquistare direttamente dai produttori o far acquistare la materia prima, al prezzo determinato secondo l'articolo 6, e far fabbricare il chinino stesso; anche stipulando contratti a partiti privati, con una o più ditte, per un periodo non superiore a cinque anni ». La normativa anti-malarica prosegue negli anni successivi con la legge 2 novembre 1901 e con il regio decreto 28-2-1901, *Regolamento per la esecuzione delle leggi contro la malaria*.

<sup>(115)</sup> G. SILEI, *Natura matrigna: paure collettive e politiche di sicurezza tra Ottocento e Novecento*, in *Amico/nemico*, cit., pp. 211-223.

<sup>(116)</sup> « La Maremma risanata sarà una delle più ridenti e fertili regioni della patria nostra. — Questo paese dagli indicibili tramonti, il quale come tutti gli angoli della penisola incantata ha posizioni splendide, marine seducenti, circondate da pinete ombrose, questo paese allorché la possibilità delle febbri malariche sarà scomparsa dovrà divenire uno dei centri più popolosi dell'Italia nostra » (UN MAREMMANO, *La bonifica all'Alberese*, in « L'Ombrone », 23 luglio 1905, p. 1).

*Le cento città d'Italia* del « Secolo » dedicato a Siena <sup>(117)</sup>. La parte che oggi definiremmo paesaggistica è così liquidata sotto la voce *castelli*: « i dintorni di Siena, amenissimi pei ridenti panorami che si spiegano dinanzi allo sguardo, riescono pure meta interessante alle escursioni pei castelli che sorgono su questo e quel poggio » <sup>(118)</sup>. Le illustrazioni fuori dalle mura cittadine riguardano il Castello di Staggia, il Castello di Brolio e il Castello delle Quattro Torri. Il paesaggio naturale è limitato allo sfondo del castello <sup>(119)</sup>. La dimensione architettonica costituisce del resto quella « seconda natura » esaltata da Goethe nel suo celebre *Viaggio* <sup>(120)</sup>: i « monumenti si specchiano nel paesaggio e il paesaggio esalta i monumenti » <sup>(121)</sup>.

Sul sito internet ufficiale della Provincia di Belluno appare in evidenza la dicitura *Provincia di Belluno Dolomiti* <sup>(122)</sup>. Nel supplemento illustrato del « Secolo » dedicato a Belluno nel 1894, tra i dintorni vengono citati il Belvedere, per via del palazzo fatto erigere dal Vescovo Giovanni Francesco Bembo all'inizio del secolo XVIII, la Certosa di Vedana, e la Vena d'oro, con il grande stabilimento idroterapico che viene prima del contesto naturalistico in cui si colloca: « l'aria lassù è pura, ozonata ed elastica; il clima vi è mite, la vista incantevole. Dal vasto piazzale si domina la superba vallata del Piave, Belluno, i pittoreschi villaggi, e le verdeggianti colline, mentre a settentrione spicca la grande catena delle Alpi » <sup>(123)</sup>. Alpi che vengono dunque evocate come ambiente naturale in cui si colloca

---

<sup>(117)</sup> *Siena*, in *Le cento città d'Italia*, supplemento mensile illustrato de « Il Secolo », 25 febbraio 1888.

<sup>(118)</sup> Ivi, p. 14.

<sup>(119)</sup> Non dappertutto i castelli hanno vita facile: « esaminata con i nostri occhi appare ancora clamorosa la radicale demolizione del castello aragonese di Sassari su delibera del consiglio comunale nel 1869 » (F. G.R. CAMPUS, *I castelli medievali della Sardegna: tra storia e modelli insediativi*, in *Tra storia e diritto. Studi in onore di Luigi Berlinguer*, cit., t. I, p. 197).

<sup>(120)</sup> J.W. GOETHE, *Viaggio in Italia*, trad. di E. Castellani, Milano, Mondadori, 1993, p. 61.

<sup>(121)</sup> C. TOSCO, *Beni culturali e paesaggio: una storia italiana*, in « Nuova informazione bibliografica », XII, 2015, n. 1, p. 105.

<sup>(122)</sup> [www.provincia.belluno.it](http://www.provincia.belluno.it), ultima consultazione del 29 marzo 2019.

<sup>(123)</sup> *Belluno*, in *Le cento città d'Italia*, supplemento mensile illustrato de « Il Secolo », 25 marzo 1894.

« una delle maggiori attrattive », lo stabilimento idroterapico fondato dal cav. Giovanni Lucchetti <sup>(124)</sup>. La montagna illustrata appare come sfondo dei centri abitati di Forno di Zoldo, Longarone, Agordo, Sappada, Auronzo, mai come immagine da contemplare per il suo intrinseco valore estetico e naturalistico.

La dimensione monumentale riguarda anche Trapani e i suoi dintorni. Tra le illustrazioni il mare con i bagnanti compare soltanto per il Faro della Colombaia, insieme a Erice, il Duomo di Monte San Giuliano e i templi di Apollo e Minerva <sup>(125)</sup>. Alla fine dell'Ottocento si assiste ai primi flussi vacanzieri verso il mare inteso come spettacolo panoramico da scoprire più che come ambiente da vivere. Un mare insomma « da vedere » in lontananza <sup>(126)</sup>.

Molto difficile non associare — oggi — Siena anche al paesaggio rurale, Trapani anche alla costa siciliana, non difficile ma addirittura impossibile negare un'identificazione tra Belluno e le Dolomiti. Si tratta evidentemente di identità novecentesche, prodotte da molteplici fattori che alla fine convergono nel turismo di massa. Un turismo che è molto di più di una migrazione ricreativa, costituendo la sintesi di una trasformazione del modo di vivere che passa attraverso l'igiene pubblica e la viabilità. Alla fine dell'Ottocento la percezione degli stessi territori è profondamente diversa: la natura è ancora concepita come potenziale risorsa naturale. E quando non è funzionale alla produzione difficilmente diventa accessibile e fruibile.

La prima estetica turistica, necessariamente elitaria, nasce dalla combinazione di due aspetti: da una parte il profilo monumentale che stimola la visione di cose belle da vedere, di cui i dintorni ameni costituiscono gradito ornamento, dall'altra, la ricerca della salubrità che può anche entrare in contrasto con l'architettura dei lu-

<sup>(124)</sup> Stabilimento poi diventato colonia per i dipendenti Enel e recuperato negli ultimi anni come struttura di accoglienza.

<sup>(125)</sup> *Trapani*, in *Le Cento città d'Italia*, supplemento mensile illustrato de « Il Secolo », 26 dicembre 1891.

<sup>(126)</sup> Così S. MAGGI, *La legge urbanistica l. 150/1942 e i suoi limiti*, in *Tutela, sicurezza e governo del territorio in Italia negli anni del centro-sinistra*, a cura di G. Silei, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 121, che cita le colline sul golfo, con gli esempi di Santa Margherita, Sorrento e Taormina.

ghi <sup>(127)</sup>. Il luogo di villeggiatura può definirsi « delizioso » quando la « salubrità del clima » va di pari passo con « l'amenità del paesaggio circostante » <sup>(128)</sup>, e l'aspetto curativo con quello ricreativo <sup>(129)</sup>.

Non ha molto senso dunque interrogarsi sulla mancanza di tutela delle bellezze naturali, considerando che non sempre tutto ciò che oggi è ritenuto indiscutibilmente bello era considerato tale alla fine dell'Ottocento, nella fase di ricerca della bellezza, associata a una visione monumentale dell'estetica naturale. Più che un'esigenza di tutela conservativa affiorava semmai un'istanza di cura in senso modernizzante delle bellezze naturali in modo tale da renderle fruibili alle prime *élites* turistiche <sup>(130)</sup>.

### 5. *I giuristi e la modernità industriale.*

Nel dibattito giuridico, prima ancora della questione delle bellezze naturali <sup>(131)</sup>, emerge la questione delle bruttezze esisten-

<sup>(127)</sup> « Alghero chiusa fra il mare e una angusta cerchia di bastioni respira male, sente il miasma dei luoghi chiusi e aspira ardentemente a rompere la vecchia corazza che la cinge e la stringe, per respirare nelle campagne più vicine un'aria più pura » (P. MANTEGAZZA, *Profili e paesaggi*, cit., p. 40).

<sup>(128)</sup> A. TORTORI, *Rapolano*, in « Le cento città d'Italia », supplemento mensile de « Il Secolo », 31 luglio 1901, p. 1.

<sup>(129)</sup> Sul termalismo ottocentesco, « inteso come una vacanza salutistica e una occasione di divertimento e mondanità », cfr. G.L. CORRADI, *Il termalismo nel Novecento*, in *Storia del territorio e storia dell'ambiente. La Toscana contemporanea*, a cura di S. Neri Serneri, Milano, FrancoAngeli, 2002 p. 335.

<sup>(130)</sup> Bormio, con « quel visibilio refrigerante e di beatitudini montanine », appare priva di ogni attrattiva moderna: « non caffè decenti, non appartamenti eleganti, non case e alberghetti che accivettino e fermino il passante, non *chalets*, non boschetti, non viali ombreggiati » (*Acque, bagni, villeggiature*, in « Corriere della Sera », 16 agosto 1886).

<sup>(131)</sup> Uno dei protagonisti del socialismo giuridico, Alfredo Tortori, si occuperà della contemplazione della bellezza in una seconda vita ben distinta da quella di giurista emergente, fondatore di riviste tra cui « La scienza del diritto privato ». Da pessimo studente nell'ateneo senese a vivace animatore di riviste giuridiche negli anni Novanta, fino a quando nel 1899 lascia l'Italia, a seguito di un dissesto economico, per trasferirsi in Germania dove vivrà quale insegnante privato di lingua italiana (P. GROSSI, *La scienza del diritto privato. Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo. 1893-1896*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 75-76). Ritroviamo, nella seconda e meno conosciuta vita, Tortori come illustratore del paesaggio pittorico (*Alberto Wenk e i suoi paesaggi italiani*, in « Emporium », 1912, pp. 305-313) e divulgatore geografico.

ziali dei lavoratori stritolati dalle macchine <sup>(132)</sup>. I lavoratori non compaiono nella scena giuridica del codice civile del 1865 <sup>(133)</sup>, considerato che il contratto di lavoro, racchiuso nello schermo della locazione di opere, si riduce ad una « relazione di fatto » <sup>(134)</sup>, giuridicamente orientata, che non prevede diritti ulteriori a quelli insiti nello scambio retribuzione-prestazione. Anche il lavoro è una proprietà, per quanto particolare <sup>(135)</sup>. Il diritto non riesce a concepire l'ambiente di svolgimento della prestazione e dunque a maggior ragione non vede gli effetti delle trasformazioni naturali fuori dalla logica proprietaria. Il diritto comincia ad accorgersi dell'industrialismo <sup>(136)</sup> attraverso la cronaca nera degli infortuni alla base di una vasta casistica giurisprudenziale <sup>(137)</sup>.

---

<sup>(132)</sup> « L'introduzione delle macchine e la grande industria produssero una concorrenza sfrenata tutta a danno della classe operaia e della piccola industria; onde si fè sentire vivissimo il bisogno dell'intervento positivo dello Stato nella vita economica » (G. D'AGUANNO, *La riforma integrale della legislazione civile*, in « La scienza del diritto privato », I, 1893, pp. 42-43). « È la soluzione della quistione sociale e con essa il problema del lavoro, della *garantia* della persona del lavoratore, dell'avvenire dell'operaio e della sua famiglia, della impotenza naturale o procacciata al lavoro » (G. VADALÀ PAPALE, *Diritto privato e codice privato-sociale*, ivi, p. 45). « Questo nuovo ambiente economico è dovuto allo sviluppo delle macchine, all'apertura del mercato internazionale, all'applicazione del lavoro umano in opere che scelgano due o più nazioni, che separano due continenti, o che impigliano in una vasta rete tutta la terra a scopo d'incivilimento » (Id., *La costruzione giuridica del contratto di lavoro*, in *IV° Congresso giuridico nazionale Napoli 1897*, vol. II, *Relazioni della sezione di diritto civile*, Napoli, Tocco, 1897, p. 29). Su Vadalà-Papale, F. MAZZARELLA, *Darwinismo, storicismo, socialità. La « nuova tendenza » di Giuseppe Vadalà-Papale*, in « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », XLI, 2012, pp. 583-626.

<sup>(133)</sup> G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>(134)</sup> G. GIUGNI, *Giuridificazione e deregolazione del diritto del lavoro italiano*, in « Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali », VIII, 1986, p. 322 e ss.

<sup>(135)</sup> Sia consentito il rinvio a P. PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro. I. Il Contratto di lavoro nell'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 27 e ss.

<sup>(136)</sup> Cfr. E. FUSAR POLI, *Centro dinamico di forze. I giuristi e l'innovazione scientifico-tecnologica fra liberismo e autarchia*, Milano, Giuffrè, 2012; « Afferrare...l'inafferrabile ». *I giuristi e il diritto della nuova economia industriale fra Otto e Novecento. Atti della giornata di studi storico e giuridici*, a cura di A. Sciumè e E. Fusar Poli, Brescia 11 maggio 2012, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>(137)</sup> Cfr. L. GAETA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1986.

Di fronte al quadro legale che non contempla il lavoro (e i lavoratori) e alla realtà industriale che rimane la grande sfida dell'avvenire, il dato ambientale può entrare nel discorso solidaristico <sup>(138)</sup> soltanto nella forma del miglioramento igienico-sanitario. I giuristi attenti al 'sociale' dimostrano un gusto per la dissacrazione della forma codicistica, contestano il fondamento individualistico della proprietà, invocandone quello svolgimento sociale imposto dalla modernità industriale <sup>(139)</sup>.

Ci può essere certo un attimo di sgomento per le sorti di un'umanità sciagurata, schiacciata da quella modernità, che peraltro non deve mai far dimenticare l'orizzonte storico, la «marcia del progresso» <sup>(140)</sup>, di quel progresso che prima o poi dovrà mantenere le promesse che evoca, dopo aver prodotto sradicamento sociale e peggiorato il quadro sanitario <sup>(141)</sup>.

Come può una modernità industriale <sup>(142)</sup> che non scuote le coscienze della politica intorno alla questione della tutela del lavoro sollevare dubbi dal punto di vista naturalistico? Qualche contradd-

<sup>(138)</sup> Per un quadro di riferimento concettuale e bibliografico, M. STRONATI, *Il socialismo giuridico e il solidarismo*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, ottava appendice, *Il contributo italiano alla storia del pensiero, Diritto*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2012, p. 405 e ss.

<sup>(139)</sup> Sui limiti alla proprietà che affiorano nel dibattito giuridico tra Otto e Novecento, E. FUSAR POLI, «*La causa della conservazione del bello*», cit., pp. 125-140.

<sup>(140)</sup> Quella stessa «marcia del progresso» che anche gli ambientalisti *ante litteram* sanno di non poter arrestare, puntando su una coesistenza tra industrialismo e una bellezza confinata nei parchi: «purtroppo [...] la marcia del progresso ha le sue esigenze per cui sarebbe utopia impedire per es. l'utilizzazione del legname solo per mantenere inalterata una bellezza o intatto un asilo per gli animali o per le piante silvicole, come sarebbe pazzia quella di impedire lo spargimento di concimi chimici solo per impedire la morte di tale o tal'altra specie zoologica o botanica. D'altra parte credere di poter frenare per mezzo di leggi i massacri degli animali, le iperboliche raccolte di piante a scopo commerciale o il vandalismo di monumenti geologici o geografici è nuovamente utopistico. Dinanzi all'idea del lucro ogni argomento persuasivo si spunta, ogni severa disposizione legislativa resta lettera morta, ogni minaccia di pene suscita un sorriso di scherno» (L. VACCARI, *La protezione delle bellezze naturali e il Club Alpino Italiano*, in «*Rivista del Club Alpino Italiano*», 1912, p. 376).

<sup>(141)</sup> Sul peggioramento del quadro ambientale nel «nuovo paesaggio» dell'industrialismo, S. NERI SERNERI, *Incorporare la natura*, cit., p. 63.

<sup>(142)</sup> Sull'atteggiamento della cultura giuridica rispetto alle trasformazioni sociali, cfr. G. CAZZETTA, *Codice civile*, cit., p. 121 e ss.

dizione comincia peraltro ad affiorare (143). Una « insurrezione » nazionale per la tutela delle cascate delle Marmore avviene contro « le eccessive pretese » di una protagonista dei repertori giurisprudenziali in campo infortunistico come le Acciaierie di Terni (144). Non basta tuttavia un vasto moto di indignazione per cambiare una mentalità giuridica (145): accanto alla bellezza da preservare vi è quella da risanare, e persino da ri-costruire attraverso l'agire produttivo.

Dal punto di vista ambientale, lo sviluppo economico è fondamentalmente una cura con qualche sopportabile controindicazione. Prima ancora che con l'estetica del paesaggio, il diritto fa i conti con l'ambiente attraverso le grandi trasformazioni urbanistiche che scuotono le città. Più che conservare, bisogna adattare, trasformare luoghi e spazi per nuove esigenze. Spesso si tratta di risanare. Il risanamento è l'esatto contrario della conservazione, del *conservationism* americano (146). Tra Otto e Novecento, il progresso è percepito come naturale alleato del miglioramento ambientale. Nonostante le bruttezze già viste e, in numero maggiore, quelle presumibilmente da vedere, più che un prezzo da pagare, l'industrialismo costituisce un biglietto d'ingresso nella modernità europea.

I giuristi (147) che si confrontano con le tematiche del lavoro industriale, gli unici che potrebbero avere un interesse a riflettere

(143) Sull'emergere della sensibilità ambientale nel ceto borghese, A. MALFITANO, *La gestione del paesaggio: il caso della Pineta di Ravenna*, in *La Nazione allo specchio*, a cura di A. Ragusa, Roma-Bari-Manduria, Lacaïta, 2012, p. 165.

(144) L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali d'Italia*, Roma, Editrice d'arte, 1923, p. 21.

(145) Sulle motivazioni scientifiche, sia consento il rinvio a P. PASSANITI, *Dalla bella proprietà ai beni ambientali. Il complicato incontro tra diritto e paesaggio*, in *Ambiente, rischio sismico e prevenzione nella Storia d'Italia*, a cura di G. Silei, Manduria-Bari-Roma, Lacaïta, 2011, pp. 190-193.

(146) Il *conservationism* americano è alimentato dalla politica del presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) capace di produrre la creazione di 6 *National Parks*, 18 *National Monuments*, 51 *Federal Bird Reservations* e 150 *National Forests* (dati tratti da S. SETTIS, *J'accuse: poco tempo per salvare il paesaggio*, in « Il Sole 24 ore », 25 aprile 2010).

(147) Sulla dimensione giuridica dell'industrialismo, F. MAZZARELLA, *Un diritto per l'Europa industriale. Cultura giuridica ed economia dalla rivoluzione francese al secondo dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 2016.

sull'impatto ambientale dell'industria, inquietati e affascinati dal macchinismo <sup>(148)</sup>, certo avvertono il concreto bisogno di tutelare il corpo umano che rischia di essere divorato dalla macchina, ma sempre nella convinzione di fondo che il benessere magari non di quel corpo ma di tanti altri corpi, prima o poi, passerà attraverso altre macchine. Del resto, anche i primi tecnici, gli inventori del primordiale apparato burocratico applicato all'ambiente, affermano la necessità di preservare la bellezza naturale dallo spirito dei tempi, dal « fervore della vita moderna » <sup>(149)</sup>, ma, per non perdere una credibilità politica tutta da conquistare, non affrontano il nodo della civiltà industriale.

## 6. *L'effetto Ruskin.*

Vi è un'evidente asimmetria tra la riscoperta della natura nell'orizzonte romantico <sup>(150)</sup> della contemplazione estetica di una primitività cui ritornare, come una sorta di rifugio dell'anima, e il quadro culturale italiano postunitario, resa ancor più evidente dall'accostamento cronologico tra l'istanza di conservazione della natura e l'unificazione nazionale:

il movimento a favore della conservazione delle bellezze naturali rimonta al 1862, allorquando John Ruskin sorse in difesa delle quiete valli dell'Inghilterra minacciate dal fuoco strepitante delle locomotive e dal carbon fossile delle officine; ma in Italia la prima voce di protesta si levò alla Camera dei deputati il 16 aprile 1898 contro le numerose derivazioni d'acqua dell'Aniene, concesse a scopo industriale, che mettevano in pericolo la celebrata cascata di Tivoli <sup>(151)</sup>.

---

<sup>(148)</sup> Sull'incontro tra il diritto e il mondo delle macchine, G. CAZZETTA, *Nell'età delle macchine. Artefici, operai, telegrafisti: diritto codificato e incertezze classificatorie dei giuristi*, in « Lavoro e diritto », 2018, 3, pp. 433-452.

<sup>(149)</sup> « La necessità di difendere le bellezze naturali da tutte le devastazioni che il fervore della vita moderna arrecava con furia sempre crescente, ha fatto sì che in quasi tutte le legislazioni dei paesi civili, fossero all'uopo accolte energiche misure protettive. E generalmente, queste hanno mirato e mirano ad ottenere il rispetto dei luoghi, e la conservazione nel loro aspetto, attraverso una serie di limitazioni poste ai proprietari quanto alla disponibilità dei luoghi » (P. GENTILE, *La protezione giuridica*, cit., p. 330).

<sup>(150)</sup> Sul romanticismo e la natura, si vedano le considerazioni di P. D'ANGELO, *Estetica della natura*, cit., p. 35 e ss.

<sup>(151)</sup> L. PAPPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze*, cit., p. 21.

Il Ruskin citato da Luigi Parpagliolo è quello riconducibile a una serie di articoli pubblicati su riviste nel 1860 e riuniti in un libro nel 1862 <sup>(152)</sup> che segna il passaggio dalla riflessione estetica alla denuncia sociale degli effetti del macchinismo, nell'ambito di un socialismo cristiano radicalmente contrario all'economia industriale e al mito del progresso:

Gli uomini non possono né bere fumo, né mangiare pietre. Il massimo della popolazione su di un dato spazio di terra, implica il relativo massimo di vegetali commestibili, sia per l'uomo che per il bestiame; implica un massimo di aria pura e di acqua pura. Per conseguenza: un massimo di bosco, per tramutare l'aria, e di terreno pendente, che la vegetazione protegga dall'estremo calore del sole, per nutrire i fiumi. Tutta l'Inghilterra può, se lo vuole, diventare una sola città manifatturiera; e gli Inglesi, sacrificando sé stessi al bene generale dell'umanità, possono vivere vite diminuite in mezzo allo strepito, all'oscurità, ed alle esalazioni mortali. Ma tutto il mondo non può diventare uno stabilimento né una miniera <sup>(153)</sup>.

La natura dei romantici presuppone uno *choc* visivo determinato dall'affermazione dell'industrialismo che in Italia ancora non è un dato conclamato e definitivo, depotenziato da un quadro sanitario in cui il fumo delle (poche) fabbriche non è la prima emergenza. Non è facile fare subito i conti con il Ruskin reale, separando le conseguenze paesaggistiche dai presupposti anti-industriali, che denuncia la condizione del lavoratore ristretto in un opificio: « gli essere umani non sono stati creati per lavorare con l'accuratezza di strumenti, per essere perfetti e precisi in ogni cosa » <sup>(154)</sup>. Una concezione dunque radicale, che implica un ritorno alla natura come elemento di civiltà, che potrà costituire un elemento di partenza

---

<sup>(152)</sup> J. RUSKIN, *Unto This Last. Four Essays on the Principles of Political Economy*, London 1862. Il saggio appare in versione italiana in momenti diversi e con titoli che denotano il tentativo di piegare il pensiero di Ruskin alla prospettiva culturale e politica del curatore: ID., *A quest'ultimo. Sui principii fondamentali di economia politica*, traduzione di F. Chimenti e G. Chimenti, Bari, Pansini, 1902, rist. 1936; ID., *Le fonti della ricchezza*, a cura di G. Amendola, Roma, Enrico Voghera, 1908; ID., *I diritti del lavoro (Unto this last)*, traduzione con uno studio introduttivo e note di F. Villani, Bari, Laterza, 1946; ID., *Fino all'ultimo. Quattro saggi di socialismo cristiano*, Torino, M. Valerio, 2010.

<sup>(153)</sup> J. RUSKIN, *Le fonti della ricchezza*, cit., pp. 172-173.

<sup>(154)</sup> ID., *The stones of Venice*, London 1853, trad. it. *Le Pietre di Venezia*, Milano, Bur Rizzoli, 2018, p. 145. Si vedano le considerazioni di I. BATTISTA, *Psicoarchitettura. Riflessioni di uno psicologo sull'arte di costruire*, Roma, Gangemi, 2015, p. 59.

quando si manifesterà l'esigenza di proteggere la natura (155), ma non subito (156), nella consapevolezza di dover ancora fare i conti con la protezione *dalla* natura. Un paese che non riesce a indignarsi per il destino dei carusi siciliani nelle zolfatare (157), insomma, non può cogliere il senso storico della visione inquietante della Fornace di calce Coalbrookdale di William Turner, il grande paesaggista inglese. Per caso, ma non a caso, il dibattito sulla cascata di Tivoli matura a distanza di un mese dalla legge n. 80 del 17 marzo 1898 sull'assicurazione obbligatoria per gli infortuni che è un po' la consacrazione legislativa dell'entrata nel circuito europeo dell'industrialismo. La prima chiave di lettura è costituita dalla « *religion de la beauté* », il volume che Robert de La Sizeranne dedica a Ruskin (158) nel 1897, elemento di mediazione decisiva nel ritardato incontro tra il pensatore inglese e la cultura italiana (159).

Non è ancora tempo per nostalgie e suggestioni visive sull'incontaminato, con una natura che deve essere ancora domata e conosciuta a livello geografico. Eppure proprio nel periodo che va dall'Unità d'Italia, o se vogliamo da Ruskin, alle proteste popolari alla base delle prime leggi, si forma una generazione che si interroga sulla natura, sulla comprensione dell'equilibrio ambientale violato. Una generazione che comincia persino a comprendere il concetto geografico di paesaggio oltre le suggestioni pittoriche attraverso il contributo fondamentale di Alexander von Humboldt, « un pioniere della geografia moderna immerso nella stagione roman-

---

(155) *Infra*, cap. II, § 1.

(156) Osserva L. PICCIONI, *Il volto amato*, cit., p. 89, che la « lenta penetrazione di Ruskin in Italia conosce una svolta improvvisa a partire dal 1897 ».

(157) Si veda G. PINO, *Carusi e zolfatari in Sicilia, al tempo della rivoluzione industriale. Storia di un'indivisa schiavitù*, in « Lavoro e diritto », 2015, 3, pp. 537-564.

(158) R. DE LA SIZERANNE, *Ruskin et la religion de la beauté*, Paris, Hachette, 1897. Può essere letto nella recente edizione inglese, *Ruskin and the Religion of Beauty*, South Yarra, Leopold Classic Library, 2016.

(159) Come osserva il primo traduttore italiano, il pittore Edoardo Nicoletto, J. RUSKIN, *Elementi del disegno e della pittura. Traduzione italiana dall'ultima edizione inglese con prefazione e note di E. Nicoletto*, Torino, Bocca, 1898, pp. IV-V: « sebbene Ruskin presso di noi non possa dirsi sconosciuto, ch'è anzi non mancano anche gl'Italiani dei discepoli suoi colti ed intelligenti, tuttavia non molti ne conoscono più del semplice nome; e meno ancora sarebbero ove il signor De La Sizeranne non avesse con amore infinito e con chiarezza meravigliosa studiata la figura varia e multiforme del maestro ».

tica»<sup>(160)</sup>, l'inventore della natura come scienza<sup>(161)</sup>, capace di coniugare, il piacere della contemplazione con i doveri delle connessioni, la bellezza estetica con la dimensione scientifica della geografia alla base dell'individuazione dei « quadri naturali »<sup>(162)</sup>. I quadri che ritroveremo nella legge Croce del 1922, segno evidente di una traccia culturale consolidata e rielaborata nel contesto italiano<sup>(163)</sup>. Il tratto identificativo della cultura giuridica protezionistica, come vedremo nel prossimo capitolo, rimarrà tuttavia legato a Ruskin<sup>(164)</sup>, assunto come una sorta di punto di inizio, di unità di misura del ritardo italiano.

---

<sup>(160)</sup> C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 42.

<sup>(161)</sup> Si veda il recentissimo contributo di A. WULF, *L'invenzione della natura. Le avventure di Alexander von Humboldt, l'eroe perduto della scienza*, Roma, Luiss University Press, 2017.

<sup>(162)</sup> A. VON HUMBOLDT, *Quadri della Natura*, a cura di F. Farinelli, Firenze, La Nuova Italia, 1998, rist. Torino, Codice, 2018.

<sup>(163)</sup> Sul successo « grande e durevole » dell'opera *Kosmos* pubblicata in una prima edizione veneziana nel 1846 e successivamente riedita per un ventennio, L. PICCIONI, *Il volto amato*, cit., pp. 40-42.

<sup>(164)</sup> Cfr. *L'eredità di John Ruskin nella cultura italiana del Novecento*, a cura di D. Lamberini, Firenze, Nardini, 2006.



CAPITOLO II  
LA BELLEZZA NATURALE  
COME ECCEZIONE ESTETICA

1. La prima letteratura giuridica. — 2. Il punto di inizio: la pineta di Ravenna. — 3. L'esordio delle tutele nel contesto europeo. — 4. Prove tecniche di paesaggio. — 5. I quadri naturali nella legge Croce (Parpagliolo). — 6. La tutela dei paesaggi turistici.

1. *La prima letteratura giuridica.*

Tra Otto e Novecento comincia ad affiorare la percezione di un patrimonio naturale da conservare e vedere con un livello di consapevolezza strettamente correlato all'avanzamento dell'industrialismo e al miglioramento della condizione igienico-sanitaria. I movimenti di protesta precedono i disegni di legge <sup>(1)</sup>. La prima « voce » che arriva al Ministero della pubblica istruzione intorno al 1900 è quella di « oscuri popolani di un piccolo comune delle Marche » contro la vendita da parte del demanio a un'impresa edile della pietra « ai piedi » del Conero, compresa quella sottratta alla leggendaria Grotta degli schiavi <sup>(2)</sup>.

Una variabile inedita attraversa il rapporto uomo-natura, con interventi irreversibili che non ammettono un ripensamento, riguardando porzioni di territorio da concedere all'attività produttiva, sottratte in maniera permanente all'asse città-campagna. Si tratta infatti di concepire un insediamento che non si immedesima né nel perimetro cittadino né nell'agricoltura, eppure può collocarsi ai

---

<sup>(1)</sup> L'Ottocento si chiude idealmente con la « memorabile protesta europea » contro la « scandalosa distruzione di Villa Ludovisi », con « il più bel giardino del mondo » alla base della distruzione di Roma. Cfr. A. CEDERNA, *La capitale del duemila*, cit., p. 145.

<sup>(2)</sup> L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze*, cit., p. 21.

margini e persino dentro la città e lambire la campagna, sino a sovrapporsi ad essa, dando origine al «paesaggio con fabbrica» raffigurato in un dipinto a olio da Aldo Carpi nel 1913 <sup>(3)</sup>.

Le premesse legislative in materia di tutela del paesaggio vengono fissate tra il 1909 e il 1912, con una serie di timidi passaggi normativi che hanno lasciato effimere tracce bibliografiche di segno tecnico-pratico, se è vero che brevi riflessioni sulle riforme in corso sono state sufficienti per far rientrare gli autori nel *club* ristretto dei pionieri del diritto ambientale <sup>(4)</sup>. Il paesaggio deve avere una consistenza minima a livello di tutela urbanistica per non disperdersi nell'arte, nel mero fatto culturale. Non sorprende dunque l'avvio di un dibattito intorno ai primi nuclei legislativi <sup>(5)</sup> intrapreso da cultori della natura mobilitati da un'idea di tutela: giuristi espressione della società civile, talvolta anche di alto livello accademico che si occupano delle bellezze naturali nel tempo libero, da intendersi come estensione di interessi culturali e politici. Una descrizione che corrisponde perfettamente al ruolo di Attilio Brunialti <sup>(6)</sup>, un costituzionalista particolare per il metodo e gli interessi geografici <sup>(7)</sup> in chiave coloniale <sup>(8)</sup>, che ritroveremo anche negli snodi parlamentari,

---

<sup>(3)</sup> Il dipinto di piccole dimensioni è conservato presso il Museo nazionale scienza e tecnologia Leonardo da Vinci di Milano.

<sup>(4)</sup> Sino al 1923 la bibliografia sulle bellezze naturali di M. CANTUCCI, *Bellezze naturali*, in «Novissimo Digesto italiano», II, Torino, Utet, 1974, p. 294, ricomprende appena una monografia e due brevi articoli.

<sup>(5)</sup> E non sorprende che oggi quelle origini legislative siano oggetto specifico di studio più nell'ambito dell'architettura che non nel diritto. Si veda ad esempio M. ERCOLINI, *Il paesaggio (e la sua difesa) nella legislazione italiana dei primi del Novecento: origini, principi protagonisti*, in *Paesaggi. Didattica, ricerche e progetto*, a cura di G. Ferrara, G. G. Rizzo e M. Zoppi, Firenze, Firenze University Press, 2007, pp. 315-324.

<sup>(6)</sup> G. CAZZETTA, *Brunialti Attilio*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE e M.N. MILETTI, Bologna, il Mulino, 2013, t. 1, pp. 349-351; F. GRASSI ORSINI, *Brunialti Attilio*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, t. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, pp. 201-203.

<sup>(7)</sup> E. RECLUS, *Nuova geografia universale. La terra e gli uomini. Traduzione italiana con note e appendici per cura del Prof. Attilio Brunialti*, Milano, Vallardi, poi Società editrice libraria, 1884-1909.

<sup>(8)</sup> Si veda G. CAZZETTA, *Predestinazione geografica e colonie degli europei. Il contributo di Attilio Brunialti*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 33/34, 2004/2005, *L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento*, t. 1, pp. 115-168.

capace di tratteggiare tra cronaca e immortalità, in una relazione al congresso del « Movimento dei forestieri » tenuta a Milano il 18 ottobre 1906, i tratti del paesaggio culturale, evocando con apprensione i carducciani cipressi e con dispiacere quelli di Villa Ludovisi che « ispiravano le più belle poesie di Volfango Goethe », in una sorta di rassegna sugli interventi della società civile a difesa delle bellezze anche naturali minacciate <sup>(9)</sup>.

Più professionale appare l'intervento di Mariano D'Amelio, una figura importante del Novecento giuridico, addirittura fondamentale elemento di raccordo tra scienza giuridica e regime fascista <sup>(10)</sup>, che in qualità di neo-consigliere di Cassazione diventa ambientalista per un giorno, almeno a livello bibliografico, con una conferenza svolta al Circolo giuridico di Roma il 5 maggio 1912, riprodotta dalla « Giurisprudenza italiana » come tema assolutamente nuovo <sup>(11)</sup>. Un altro contributo di provenienza giuridica è un breve articolo di Panfilo Gentile <sup>(12)</sup> nel 1914 <sup>(13)</sup>, che ripercorre i termini del dibattito legislativo senza particolare originalità, concludendo tuttavia il ragionamento con una proposta sospesa tra il richiamo al diritto romano e il futuro riguardante « l'azione popolare ». Senza

<sup>(9)</sup> A. BRUNIALTI, *Protezione del patrimonio*, cit., p. 8.

<sup>(10)</sup> Cfr. V. CLEMENTE, *D'Amelio Mariano*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 32, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1986, pp. 310-314; F. AULETTA, *D'Amelio Mariano*, in *Dizionario biografico dei giuristi*, cit., pp. 635-638. Sul ruolo di D'Amelio nella codificazione, cfr. P. CAPPELLINI, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione civile e regime*, in « Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », 28, 1999, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, p. 195 e ss.

<sup>(11)</sup> M. D'AMELIO, *La tutela giuridica*, cit., coll. 129-146, per « la novità del tema, genialmente trattato dal nostro egregio collaboratore », si legge nella postilla introduttiva della « Giurisprudenza italiana ». Il saggio è firmato da « Mario D'Amelio Consigliere di Cassazione ». Non vi sono dubbi sulla coincidenza tra Mario e Mariano, intanto considerando che effettivamente Mariano D'Amelio è nominato Consigliere di Cassazione nel 1911 e che le prime pubblicazioni avvengono sotto il nome Mario, a partire da *La fotografia quale mezzo di prova in diritto civile*, Napoli, Pièrro, 1894.

<sup>(12)</sup> All'epoca del saggio Gentile era militante socialista e libero docente di filosofia del diritto. Nel secondo dopoguerra diventerà esponente del partito liberale e soprattutto polemista conservatore sulle pagine del « Corriere della Sera ». Si veda M. GRIFFO, *Gentile Panfilo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 53, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1999, pp. 229-231.

<sup>(13)</sup> P. GENTILE, *Protezione giuridica*, cit., coll. 330-338.

alcun scontro frontale con la proprietà, basterebbe l'imposizione della servitù sulle cose selezionate dalla società civile istituzionalizzata, in alternativa alle costose burocrazie:

all'osservazione [...] che con questo istituto si chiama troppa gente a difendere la cosa pubblica, è spontaneo e sicuro rispondere, che in ciò è riposta non solo la ragione, ma la necessità dell'azione popolare, poiché essa viene appunto a rafforzare la difesa delle cose che si intendono proteggere, nel sospetto che l'oculatezza dell'autorità non sia mai sufficiente, quando manchi il concorso e l'aiuto dei cittadini (14).

Secondo il metro del contributo monografico, il personaggio chiave dovrebbe essere l'autore del primo libro dedicato alla tutela del paesaggio: Nicola Falcone (15), riscoperto dopo un lungo oblio da Giuseppe Galasso (16). Un giurista tuttavia ancora avvolto nello spiegabile mistero biografico della vita breve di un « completo outsider » (17): sappiamo soltanto che era un avvocato abruzzese trapiantato a Firenze, deceduto sul fronte nel 1916 (18) e nulla più (19).

Diverso è il discorso riguardante Luigi Parpagliolo, forse la figura chiave di lungo periodo (20), ben conosciuto come altissimo

(14) Ivi, c. 337.

(15) N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit.

(16) « Generalmente ignorato nelle bibliografie sull'argomento, ma certamente significativo per quanto vi si ritrova sulla coscienza del problema e sulla relativa informazione nell'Italia di allora » (G. GALASSO, *La tutela del paesaggio in Italia 1984-2005*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 11).

(17) S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione*, cit., p. 157.

(18) Si tratta con ogni probabilità del Nicola Falcone commemorato di sfuggita insieme ad altri due avvocati: « valenti e giovani membri di questa Curia, che al richiamo della patria impugnarono sereni ed impavidi la spada e caddero gloriosamente sul campo dell'onore » (R. CORTE DI CASSAZIONE DI FIRENZE, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 1917*. Discorso del sostituto procuratore generale Vincenzo Cipollone all'assemblea generale del 6 novembre 1916, Firenze, Ducci, 1916, p. 10).

(19) L'unica altra pubblicazione conosciuta risale al 1913: N. A. FALCONE, *Il codice delle belle arti e antichità. Raccolta di leggi, decreti e disposizioni relativa ai Monumenti, antichità e scavi dal diritto romano a oggi corredata dalla legislazione complementare e dalla giurisprudenza*, Firenze, Baldoni, 1913.

(20) Si vedano le considerazioni di F. VENTURA, *Alle origini della tutela*, cit., pp. 29-31.

funzionario delle belle arti che attraversa tutto il periodo fascista <sup>(21)</sup>. Tuttavia non è molto nota la formazione giuridica. Alcune informazioni si ricavano dai ricordi di famiglia della nipote Giovanna Marini <sup>(22)</sup>, la nota compositrice ed etnomusicologa. La carriera ministeriale iniziata nel 1900 come segretario al ministero della Pubblica Istruzione è quasi una seconda vita, dopo l'interruzione della professione di avvocato dovuta anche al peso di quello che oggi chiameremmo lo stress derivante dallo scrupolo professionale, abbracciando in senso pieno lo studio dell'arte a tutto tondo, come esperienza professionale e di vita <sup>(23)</sup>. Uno dei protagonisti nel ristretto indotto delle bellezze naturali e artefice dell'avvio del percorso legislativo portò a vivere i quattro nipoti — figli della figlia Ida, una delle prime donne direttore d'orchestra, dopo la morte del padre il compositore Giovanni Salviucci — a Monte Porzio Catone nei castelli romani, per sottrarli all'« inquinamento mentale » della città e da quello atmosferico delle automobili odiate dal « filosofo calabrese » <sup>(24)</sup>. E nell'attività di funzionario delle belle arti gioca un ruolo importante il paesaggio di Palmi, il paese nativo. C'è molto del Parpagliolo protezionista nel nonno che osserva la costa calabrese con la nipote e viceversa: « guardiamole bene, bimbetta queste coste, sono le più belle e più ricche del mondo e come tali sono più a rischio delle altre coste del paese, perché tutte le cose belle sono le più fragili e vanno difese se le vuoi mantenere così belle come sono nate » <sup>(25)</sup>. C'è molto della cultura paesaggistica italiana delle origini in un ex avvocato calabrese, ma anche letterato e traduttore di Hölderlin, che decide di studiare la bellezza e di vivere e far vivere la bellezza e che alla fine non si riconosce nel mondo trasformato dall'umanità americanizzata <sup>(26)</sup>. In questa cultura vi è sicuramente

---

<sup>(21)</sup> Una figura giustamente rimessa in primo piano nella ricostruzione storica della materia: G. SEVERINI, *L'evoluzione storica* cit., pp. 74-79. Su Luigi Parpagliolo (Palmi 1868-Roma 1953), F. PEDROTTI, *Luigi Parpagliolo*, in [www.ekoclubambiente.it](http://www.ekoclubambiente.it), consultato il 15 gennaio 2019.

<sup>(22)</sup> G. MARINI, *Mio nonno Luigi Parpagliolo*, in « Itaca », V, n. 18, settembre 2012, p. III.

<sup>(23)</sup> *Ibidem*.

<sup>(24)</sup> L. PUTTI, *Giovanna Marini*, in « la Repubblica », 16 settembre 2012.

<sup>(25)</sup> G. MARINI, *Mio nonno*, cit., p. III.

<sup>(26)</sup> *Ibidem*.

un tocco di romanticismo, una sorta di effetto Ruskin a scoppio ritardato, ma anche il riferimento — bene ricordarlo — alla costa calabrese.

Una cultura che già si confronta con il tema del paesaggio (27), quando si interroga sull'identificazione dell'oggetto della tutela che comprende concetti diversi. Il paesaggio « come parte di territorio, i cui diversi elementi costituiscono un insieme pittoresco o estetico a causa della disposizione delle linee, delle forme e dei colori »; il monumento naturale concepito quale « gruppo di elementi dovuti alla natura, come rocce, alberi, cataclismi, accidentalità di terreno e simili, che, accuratamente o nell'insieme, formano un aspetto degno di essere conservato ». Il paesaggio può essere soltanto natura o anche natura corretta dall'apporto umano. Tutte queste definizioni accarezzano ma non toccano il cuore della materia, secondo Parpagliolo, costituito dalle bellezze naturali: la formula « più comprensiva e significativa — più significativa sopra tutto, giacché la ragione della protezione sta tutta nell'interesse che emana dalla bellezza dei singoli luoghi » (28).

È costituita infatti dalla bellezza la sottile e necessaria trama del discorso iniziale intorno a diritto e natura. Soltanto per il sublime estetico si può interrompere il flusso proprietario in nome della gloria nazionale (29).

Il nesso tra tutela del paesaggio e modernità industriale è reso evidente dal dibattito sulle bellezze naturali, a margine della formazione di un embrionale nucleo di legislazione riguardante la dimensione industriale dell'agire produttivo. Nell'esatto momento della percezione dello straripante impatto dell'attività economica sull'ambiente è possibile intravedere l'esigenza, un'esigenza culturale e

---

(27) Nella premessa al lettore il pioniere Falcone esordisce con « una breve avvertenza: mentre dovunque, fuori dei confini della patria, il paesaggio ha trovato ogni difesa nel legislatore, in Italia, il problema, che deve imporre il divieto di alterazione o di distruzione delle bellezze naturali, è ancora da risolvere » (N. A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., p. 3).

(28) L. PAPPAGLIOLIO, *Per una legge che tuteli le bellezze naturali d'Italia*, in « Nuova Antologia », CLXX, serie V, 1° aprile 1914, p. 441.

(29) Sulle premesse culturali della tutela paesaggistica in Italia, si vedano G. GALASSO, *La tutela del paesaggio*, cit., p. 11 e ss.; S. SETTIS, *Paesaggio costituzione*, cit., p. 83 e ss.

politica, di intervento a difesa della bellezza minacciata <sup>(30)</sup>. La questione delle bellezze naturali implica tuttavia il confronto con enormi aspetti strutturali come il diritto di proprietà <sup>(31)</sup> e la libertà d'industria <sup>(32)</sup>.

Il livellamento tra il 'giuridico' e il 'sociale' è, insomma, tutto da inventare o da riscoprire, anche quando si tratta di porre dei limiti a chi « abbatte un bosco che riveste le pendici montane di una contrada, sradicandone fin le ceppaie » <sup>(33)</sup>. E non solo e non tanto per l'incapacità dei giuristi di rielaborare odori, rumori e visioni della modernità <sup>(34)</sup>, quanto e soprattutto perché l'operazione da compiere va oltre uno stretto campo disciplinare, richiedendo « una superiore valutazione d'interessi in contrasto (e non soltanto fra singolo e collettività, ma anche fra singolo e singolo) che certamente decampa da alcuni assiomi giuridici sino ad oggi ritenuti sacri, e che in definitiva si riassume in una sintesi di solidarietà sociale » <sup>(35)</sup>.

La soluzione giuridica non è all'ordine del giorno sul piano concettuale <sup>(36)</sup>, ma intanto esiste già nei primi anni del Novecento

<sup>(30)</sup> Sulle caratteristiche del primo movimento naturalista, L. PICCIONI, *Il volto amato*, cit., p. 117 e ss.

<sup>(31)</sup> Si veda il contributo di F. CIAPPARONI, *Difesa dell'equilibrio ambientale e sviluppo economico nella storia del diritto*, in *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, a cura di F. Ciapparoni, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 433-460:435.

<sup>(32)</sup> « Nessuna legge in vigore regola il tempo di lavoro, né l'età delle lavoranti, né il grado di istruzione è oggetto ad alcun controllo; l'industria è libera, tutto si fa per volontario accordo fra padroni ed operai », osserva il console francese a Milano in una relazione pubblicata sul *Moniteur officiel du commerce*, riportata in « La seta », Milano 23 marzo 1885, citata in S. MERLI, *La classe operaia di fabbrica verso la fine del secolo XIX*, in *L'industrializzazione in Italia (1861-1900)*, a cura di G. Mori, Bologna, il Mulino, 1977, pp. 93-94.

<sup>(33)</sup> L. PARGAGLIOLO, *La difesa delle bellezze*, cit., p. 34.

<sup>(34)</sup> Cfr. P. SIRENA, *L'elettricità come bene giuridico. Il dibattito civilistico tra Ottocento e Novecento*, in *Tecnica e spazio pubblico in Italia tra Ottocento e Novecento*, a cura di A. Ragusa, Roma-Bari-Manduria, Lacaita, 2010, pp. 195-200.

<sup>(35)</sup> L. PARGAGLIOLO, *La difesa delle bellezze*, cit., p. 35.

<sup>(36)</sup> Anche se c'è qualcuno che la evoca come « l'unica, efficace, per non veder più oltre impunemente oltraggiato il carne di bellezza che sul monte o sul piano, nella valle o fra i boschi, nelle marine, nei fiumi o nei laghi, madre Natura fece intonare da mille Sirene a supremo nostro conforto » (N. A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., citato da G. GALASSO, *La tutela del paesaggio*, cit., p. 11).

una società civile che si muove nella direzione della tutela<sup>(37)</sup>, scossa dall'impatto diretto del frammentario industrialismo realizzato, ma anche dalle ormai consolidate ricadute della modernità industriale, alimentate dallo spirito capitalistico, nell'assetto del territorio, che hanno finito per toccare anche settori lontani, dall'agricoltura<sup>(38)</sup> allo sviluppo edilizio.

## 2. *Il punto di inizio: la pineta di Ravenna.*

Nella storia dell'ambientalismo italiano un luogo simbolico, forse persino fondativo, è costituito dalla pineta di Ravenna<sup>(39)</sup> salvata con la legge 16 luglio 1905 n. 411<sup>(40)</sup> per iniziativa del ministro dell'agricoltura Luigi Rava<sup>(41)</sup>. La precedente vicenda giudiziaria è un concentrato ottocentesco di storia della proprietà. Tutelata e conservata come argine all'aria malsana delle limitrofe paludi, la pineta fu sino al 1836 di proprietà delle corporazioni religiose. Venne poi concessa in enfiteusi perpetua alle Canoniche lateranensi di San Pietro in Vincoli e di San Lorenzo fuori le mura di Roma. Il 4 settembre 1860 fu formalizzato l'atto di vendita a un privato, oggetto di impugnazione da parte del governo italiano. La successiva transazione consegnò la pineta nella disponibilità del Comune di Ravenna.

L'amministrazione comunale non solo non si preoccupò della salute della pineta, ma approfittando dei margini concessi dalla legge forestale del 1877, iniziò a compiere una serie di atti di alienazione

---

<sup>(37)</sup> Nel 1906 si costituisce a Bologna l'Associazione nazionale per i paesaggi e i monumenti pittoreschi d'Italia destinata poi a confluire nel Touring club. Cfr. S. PIVATO, *Il Touring club italiano*, Bologna, il Mulino, 2006.

<sup>(38)</sup> E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino, Einaudi, 1968 (1947).

<sup>(39)</sup> R. BALZANI, « *Per le antichità e le belle arti* ». *La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 19-25; *La « selva antica » di Ravenna. A cento anni dalla Legge Rava*, a cura di C. Bassi Angelini e C. Ferrari, Ravenna, Longo, 2007.

<sup>(40)</sup> Si vedano almeno F. VENTURA, *Alle origini della tutela*, cit., pp. 7-13; A. MALFITANO, *La gestione del paesaggio*, cit., p. 165 e ss.

<sup>(41)</sup> Sul percorso di Luigi Rava come giurista e politico, A. MENICONI, *Rava Luigi*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 86, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2016, pp. 587-589.

protratti sino al 1905. All'opera di distruzione contribuirono anche i poveri ravennati convinti ancora di esercitare l'antico uso civico di legnatico. Il salvataggio di inizio secolo fu possibile in virtù della sentenza del Consiglio di Stato del 22 dicembre 1881 che mantenne il vincolo forestale, respingendo il ricorso dell'amministrazione comunale <sup>(42)</sup>.

Lo scempio si conclude con quella sorta di nazionalizzazione compiuta da Rava con la legge del 1905, che all'art. 1, dichiara «inalienabili i relitti marittimi posti nella provincia di Ravenna, pervenuti al demanio dello Stato in forza dell'atto di transazione 30 giugno 1904, fra il demanio stesso e le Signore Pergami-Belluzzi e quegli altri che si formeranno in avvenire oltre la detta zona». L'art. 2 prevede che gli stessi relitti sono amministrati dal ministero di Agricoltura, industria e commercio «a scopo di rimboschimento».

Una legge 'personale' riconducibile a Luigi Rava, legislatore e commentatore <sup>(43)</sup>, che contiene il riferimento a un contratto, con tanto di cognomi delle parti, costituisce un'evidente forzatura in grado di fissare un punto di inizio, dove il presente è spiegato attraverso il passato. La pineta è una bellezza naturale come esito di una costante manutenzione. Dietro e dentro la pineta vi sono i Brevi di Papa Sisto V del 1588 e 1590, l'editto del delegato apostolico Cesare Nembrini-Pironi del 1816 che tutelava la pineta «per la salubrità dell'aria che conserva nel suolo ravennate», la notificazione del tesoriere generale Belisario Cristaldi del 30 settembre 1827 sulla conservazione di boschi e foreste «sia per la pubblica salute che per la economia politica». Sbotta uno dei pionieri gius-ambientalisti, «mentre, insomma, la pubblica igiene era valsa, prima, a mantenere integra la pineta, il Comune di Ravenna, appena verificatosi il passaggio di proprietà a suo favore, rivendicava la pretesa di fare sciogliere l'antico vincolo per poter più facilmente distruggere una sì insigne bellezza!» <sup>(44)</sup>.

Se dal particolare si passa al dato generale, dopo Ravenna <sup>(45)</sup> vi

---

<sup>(42)</sup> La vicenda è riassunta da N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., pp. 153-154.

<sup>(43)</sup> L. RAVA, *La pineta di Ravenna. Piccola storia di una grande bonifica*, Roma, Ente nazionale industrie turistiche, 1926.

<sup>(44)</sup> N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., p. 156.

<sup>(45)</sup> Sulle attese del «dopo Ravenna», L. PICCIONI, *Il volto amato*, cit., p. 165 e ss.

dovrebbe essere una legge sulle bellezze naturali. Tanto è vero che in sede di approvazione della legge Rava, la Camera approva l'ordine del giorno presentato da Brunialti il 1° luglio 1905 che « invita il governo a presentare un disegno di legge per la conservazione delle bellezze naturali che si connettono alla letteratura, all'arte, alla storia d'Italia » (46). Il senso logico-giuridico del collegamento Ravenna-Italia (47) è ben compreso, ancorché destinato a perdere linearità nelle vie tortuose delle schermaglie parlamentari.

### 3. *L'esordio delle tutele nel contesto europeo.*

Non vi è insomma una trama unitaria, considerando che le iniziative della società civile non possono non avere un'impronta localista. Nell'insieme di queste iniziative è possibile individuare un nucleo protezionista che si ricollega al contesto europeo della scoperta giuridica della natura. Mentre nel 1898 Alfredo Baccelli presenta l'interrogazione sulle Cascate di Tivoli, ottanta deputati inglesi, sollecitati e sostenuti dalla società civile organizzata in associazioni, tengono una conferenza alla Camera dei Comuni che approva l'ordine del giorno « sulla protezione dei paesaggi e dei siti pittoreschi e urbani contro la deteriorazione e alterazione non giustificata da considerazioni di utilità pubblica » (48). Mentre nel 1906 in Italia si costituisce a Bologna l'Associazione nazionale per i paesaggi e i monumenti pittoreschi d'Italia, in Francia viene approvata la legge di tutela (49). Non è la prima legge di protezione a livello europeo, visto che l'inizio del secolo è attraversato da varie regolazioni esordienti, con lo stesso timbro ma con molte declinazioni diverse (50).

---

(46) N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., p. 23; R. BALZANI, « *Per le antichità e le belle arti* », cit., p. 24.

(47) Sulla « funzione pilota » della « *leggina* per Ravenna, agli occhi di Rava », *ibidem*.

(48) L. PAPPAGLIOLO, *Per una legge che tuteli*, cit., pp. 434-435.

(49) *Loi du 21 avril 1906, organisant la protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique*.

(50) In Austria entra in vigore la legge 2 maggio 1903 sulle bellezze naturali in chiave di difesa della flora. In Germania, il paesaggio è tutelato in Sassonia (legge 10 marzo 1909), nel Granducato di Sassonia-Coburgo (legge dell'8 aprile 1909), nel

Almeno per una volta l'Italia non rimane troppo indietro rispetto al fenomeno che vede in poco più di un decennio il decollo della tutela del paesaggio. Vi è molto da imparare dall'estero vicino e lontano, anche oltre l'oceano in quell'America che « sin dal 1832 incominciò la difesa del paesaggio »<sup>(51)</sup>, proteggendo le Cascate del Niagara e creando grandi parchi come quello di Yellowstone: « questi dollo-romani non esitarono infatti per salvare la loro vergine natura, a violare persino quel principio della Sovranità degli Stati per il quale hanno combattuta, più che per la schiavitù, la gran guerra civile »<sup>(52)</sup>.

In Italia mancano i grandi spazi naturali americani, ma anche gli spazi politici per affrontare in maniera diretta il nodo della conservazione. Sul piano normativo, il paesaggio assume rilevanza nel momento in cui si unisce, salvo poi distaccarsene, alle belle arti. Tutto questo avviene a partire dal 1909 con il « punto più alto dell'intervento giolittiano »<sup>(53)</sup>. Nel Bel Paese del paesaggio lavorato, le bellezze naturali entrano nei lavori parlamentari che conducono alla legge 20 giugno 1909 n. 364, riguardante le antichità e le belle arti<sup>(54)</sup>. La legge, che porta il nome di Rosadi<sup>(55)</sup>, riguarda « le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico »<sup>(56)</sup>. Un'impostazione che ricalca sino a

---

Granducato di Hesse con la legge del 16 luglio 1902 riguardante la disciplina e la classificazione dei siti naturali. In chiave repressiva « per la difesa contro gli attentati alla bellezza delle città e dei paesaggi », sono concepite le leggi prussiane del 2 giugno 1902 e 15 luglio 1907. In Norvegia vige la legge 25 luglio 1910 sulla protezione dei monumenti naturali. Nella vicina Svizzera le bellezze naturali sono tutelate nel Cantone di Vaud (legge 10 settembre 1898) e in quello di Neuchâtel (legge 4 novembre 1902). Dati citati da N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., pp. 89-104. Si veda il quadro comparativo offerto da G. SEVERINI, *L'evoluzione storica*, cit., p. 67.

<sup>(51)</sup> N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., p. 99.

<sup>(52)</sup> A. BRUNIALTI, *Protezione del patrimonio*, cit., p. 11.

<sup>(53)</sup> G. MELIS, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, in « Aedon », Rivista di arti e diritto on line, 2016, n. 3.

<sup>(54)</sup> R. BALZANI, « *Per le antichità e le belle arti* », cit., p. 119 e ss.

<sup>(55)</sup> Come ricorda R. CIARDI, *Introduzione Le Leggi Bottai sul paesaggio e sui beni culturali*, in *La cultura negli anni '30*, a cura di G. Morbidelli, Firenze, Passigli, 2014, p. 49, fondamentale fu l'apporto dello storico dell'arte Corrado Ricci.

<sup>(56)</sup> L'art. 1 prevede inoltre: « ne sono esclusi gli edifici e gli oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni. Tra le cose mobili sono

un certo punto l'impostazione della legge francese del 1906. In Francia attraverso la formula del « punto di vista artistico o pittoresco » si riesce ad abbracciare anche la tutela del paesaggio. In Italia le cose sono decisamente più complicate.

L'art. 1 nel testo approvato alla Camera l'8 febbraio 1908 prevedeva: « tra le cose immobili sono compresi i giardini, le foreste, i paesaggi, le acque e tutti quei luoghi od oggetti naturali, che abbiano l'interesse sopra accennato », e quindi comprendeva un interesse storico, archeologico od artistico. Le vaste estensioni fondiari, che possono racchiudere un territorio in senso geografico, inevitabilmente contengono « cose immobili » pregevoli. La norma non supera l'esame della Commissione senatoria composta anche da rappresentanti di storiche famiglie di possidenti, osserva con arguzia D'Amelio. Bocciatura ineccepibile, nell'ottica della grande proprietà di portata regionale <sup>(57)</sup>. Nelle aree fondiari di vasta estensione qualche interesse estetico non può non affiorare. La norma in questione si riferisce alle bellezze naturali, certo ricollegate al fattore culturale che rischia di essere solo un pretesto: non si evoca soltanto uno scorcio suggestivo, una fotografia, ma grandi spazi come i paesaggi e addirittura le foreste. Con una norma di questo tipo, lo Stato potrebbe piombare nel giardino delle grandi proprietà signorili.

Già all'epoca appariva politicamente scorretto difendere le ragioni della proprietà, specie se latifondista, rispetto alla poesia del paesaggio. Meglio affidarsi a motivi formali per raggiungere lo stesso obiettivo. Questi motivi contenevano una sostanza che dà l'idea dell'impatto che avrebbe potuto avere la legge del 1909. La Commissione senatoria osserva che l'art. 1 dopo aver equiparato i beni paesaggistici agli immobili considerati dalla legge si dimentica di questi beni <sup>(58)</sup>. Ma il punto di forza della legge era proprio

---

pure compresi i codici, gli antichi manoscritti, le stampe e incisioni rare e di pregio e le cose d'interesse numismatico ».

<sup>(57)</sup> M. D'AMELIO, *La tutela giuridica*, cit., c. 134.

<sup>(58)</sup> « Ci sembra anzitutto che quella semplice indicazione di giardini, foreste, paesaggi, acque che abbiano l'interesse sopra citato non basti a fornire alla disposizione legislativa quella base ben definita e precisa, che è necessaria per dar luogo ad effetti giuridici, a gravi provvedimenti e a sanzioni severe » (Sul disegno di legge 760 « Per le

l'equiparazione delle bellezze naturali alle antichità e alle belle arti sotto il profilo dei vincoli. L'insidia viene aggirata, comprendendo in realtà la vera posta in gioco: la legge approvata prevede una tutela delle antichità e delle belle arti che viene attuata rendendo inalienabili questi beni quando appartengono a Stato, comuni, province, fabbricerie e confraternite o ad altri enti morali ecclesiastici o enti morali riconosciuti (art. 2). La stessa norma, nel momento in cui prevede l'eccezione, conferma l'esistenza di una trama amministrativa ben definita. Vi è intanto un ministro competente (pubblica istruzione) e un vertice tecnico-burocratico, il Consiglio superiore per le antichità e le belle arti istituito con la legge 27 giugno 1907 n. 386. Il ministro, su parere conforme del Consiglio superiore, potrà consentire la vendita « quando ne derivi danno alla loro conservazione e non ne sia menomato il pubblico godimento » (art. 2). La seconda mano pubblica sulle antichità e le belle arti è realizzata prevedendo la prelazione del governo rispetto a vendite tra privati <sup>(59)</sup>.

Ebbene se si applica questo quadro normativo alla proprietà fondiaria — perché di questo si tratta nell'evocazione di foreste e paesaggi — si comprende come la tutela della bellezza naturale possa configurare un vincolo persino sulla disponibilità del bene: quasi una riforma della costituzione economica insostenibile in un'ottica liberale tutta fondata sulla concezione romanistico-napoleonica della proprietà, « chiave di volta dell'intero edificio » codicistico <sup>(60)</sup>, come diritto di godere della proprietà nella maniera più assoluta (art. 436 c.c. 1865 - art. 544 *code civil*). Il discorso politico si chiude così con il rinvio a tempi migliori della tutela

---

antichità e le belle arti », Relazione dell'Ufficio centrale del Senato 760-A relatore G. Sacchetti, in R. BALZANI, « *Per le antichità e le belle arti* », cit., p. 412).

<sup>(59)</sup> Art. 6: « Il governo avrà il diritto di acquistare la cosa al medesimo prezzo stabilito nel contratto di alienazione. Questo diritto dovrà essere esercitato entro due mesi dalla data di denuncia; il termine potrà essere prorogato fino a quattro mesi quando per la simultanea offerta di più cose il governo non abbia pronto le somme necessarie agli acquisti. Durante questo tempo il contratto verrà sottoposto alla condizione risolutiva dell'esercizio del diritto di prelazione e l'alienante non potrà effettuare la tradizione della cosa ».

<sup>(60)</sup> G. CAZZETTA, *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 114.

paesaggistica <sup>(61)</sup>, celebrato con l'ordine del giorno che invita il governo, in maniera più sobria, a presentare un disegno di legge « per la tutela e la conservazione delle ville, dei giardini e delle altre proprietà fondiari, che si connettono alla storia o alla letteratura, o che importano una ragione di pubblico interesse a causa della singolare loro bellezza » <sup>(62)</sup>.

Tuttavia, l'ordine del giorno non è interpretato come un invito a osare, sul piano interpretativo, l'equiparazione delle bellezze naturali di portata culturale alle altre bellezze: anzi viene considerato come conferma dell'esclusione di ogni margine applicativo per le bellezze naturali. L'impianto normativo si dimostra in grado di coprire bellezze particolari, sulla base della semplice estensione del concetto di monumento. La legge del 1909 consente di sottoporre a vincolo l'intero Rione Monti di Alberobello con i suoi mille trulli <sup>(63)</sup> e persino « l'intera città di San Gimignano », quindi il centro storico nel suo complesso in virtù del decreto del 13 febbraio 1928. Il margine di flessibilità offerto dalla legge è dunque molto largo. I tempi sono ormai maturi per considerare, in certi casi, almeno parchi e giardini come belle arti, un *escamotage* per far rientrare dalla stretta finestra normativa la questione del paesaggio improponibile dalla porta politica, secondo la lettura di Luigi Parpagliolo:

la manomissione di tanti caratteristici luoghi del nostro paese continuarono indisturbate, e venne il giorno in cui si diffuse per Roma la notizia dello sfruttamento industriale di alcune celebri ville, che sono il vanto del Lazio. Corrado Ricci corse ai ripari, e indusse il Ministro del tempo, l'on. Credaro, di promuovere, in attesa della legge generale in difesa del paesaggio, provvidenze speciali per estendere la tutela monumentale alle ville, ai parchi, ai giardini d'interesse storico e artistico <sup>(64)</sup>.

Mentre è in corso l'approvazione delle modifiche legislative,

---

<sup>(61)</sup> Come ha ricordato S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 155, i limiti « non debbono far dimenticare l'importanza di quelle norme che limitavano i diritti dei proprietari, fissando criteri generali ed abbandonando la strada dei provvedimenti singoli ».

<sup>(62)</sup> N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., pp. 27-28.

<sup>(63)</sup> Come da decreto notificato il 23-9-10. Si veda A. BERRINO, *I trulli di Alberobello. Un secolo di tutela e turismo*, Bologna, il Mulino, 2012.

<sup>(64)</sup> L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze*, cit., p. 27.

Mariano D'Amelio riflette sull'applicabilità dell'art. 1 della legge del 1909 ai « paesaggi », partendo dal dato fattuale della mancata applicazione, per contrastare la deturpazione delle bellezze naturali. I lavori preparatori che testimoniano una mutilazione finale non sono decisivi quanto la lettura stessa della norma:

quando l'articolo 1° reca che sono soggette alla legge tutte 'le cose mobili o immobili, che abbiano un interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico' non è possibile sostenere che le ville, i giardini, i parchi 'che abbiano un interesse di tal natura', non sieno contemplati dalla disposizione, salvo che si voglia affermare che le ville, i giardini, ecc., non sieno né cose mobili, né immobili <sup>(65)</sup>.

Sulla base della legge del 1909 è già possibile una tutela dei paesaggi culturali, quelli collegati al fatto artistico o anche alla citazione letteraria, con la sola esclusione delle « bellezze spontanee della contrada, dei paesaggi puramente pittoreschi.[...] Con tutta la buona volontà di questo mondo non si riuscirà mai ad impedire, mercè la legge del 1909, una deturpazione o distruzione di bellezze puramente naturali » <sup>(66)</sup>.

D'Amelio non dovrà attendere molto, visto che la legge 23 giugno 1912 n. 688 prevede all'art. 1 « che le disposizioni della legge 20 giugno 1909, n. 364, sono applicabili anche alle ville, ai parchi ed ai giardini che abbiano interesse storico o artistico ». Una disciplina incisiva nello stretto, ma non strettissimo ambito di applicazione. La norma ambientale, con riflessi paesaggistici, è costituita dall'art. 3 che, sostituendo l'art. 14 della legge 364 del 1909, incide sulla tutela giuridica dei luoghi che ospitano monumenti o beni immobili tutelati come antichità o belle arti: « nei luoghi nei quali si trovano monumenti o cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge, nei casi di nuove costruzioni, ricostruzioni ed attuazione di piani regolatori, possono essere prescritte dall'autorità governativa le distanze, le misure e le altre norme necessarie, affinché le nuove opere non danneggino la prospettiva e la luce richiesta dei momenti stessi ». Una vera e propria norma paesaggistica perché non tutela la bellezza della proprietà, ma gli occhi di chi la guarda, il senso

---

<sup>(65)</sup> M. D'AMELIO, *La tutela giuridica*, cit., c. 136.

<sup>(66)</sup> Ivi, c. 138-139.

estetico comune, insito nella pubblica fruizione della bellezza naturale.

Con molta fatica, alcuni paesaggi intesi come sfondo dei monumenti conseguono una prima tutela. Figlie di un Benedetto Croce minore <sup>(67)</sup>, le bellezze naturali devono essere belle quanto i monumenti, avvicinarsi al fatto artistico per poter aspirare a una protezione ancora pensata per quel profilo. Le ragioni dell'estetica diventano così un comodo alibi per rimandare la questione paesaggio avversata dai difensori della proprietà fondiaria e sostenuta dai protezionisti imbevuti di estetismo.

#### 4. *Prove tecniche di paesaggio.*

Giovanni Rosadi è la figura che collega la normativa del 1909 a quella del 1922 <sup>(68)</sup>, come parlamentare influente quanto inascoltato. Il 14 maggio 1915 la Camera esamina la proposta di legge « per la difesa del paesaggio ». Il 5 luglio dell'anno successivo Rosadi, nella presentazione della relazione svolta dalla Commissione Parlamentare presieduta dall'archeologo Felice Bernabei, così esordisce:

si va ripetendo da tempo, ma senza fortuna, che non sono monumenti soltanto le mura e gli archi e le colonne e i simulacri ma anche i paesaggi e le foreste e le acque e tutti quei luoghi che sono rivestiti di una singolare bellezza o illustrati da memorie sacre o da esempi insigni di letteratura <sup>(69)</sup>.

Il paesaggio attaccato al monumento può dare — oggi — l'idea di un impianto rudimentale, ma straordinariamente capace di attraversare la proprietà privata, spaventando i possidenti. Ai sensi dell'art. 1 della proposta di legge, « i paesaggi, le foreste, i parchi, i

---

<sup>(67)</sup> « Lasciamo ai retori o agli ebbri affermare che un bell'albero, un bel fiume, una sublime montagna, o anche un bel cavallo e una bella figura umana, siano superiori al colpo di scalpello di Michelangelo e al verso di Dante; e noi diciamo, con maggiore proprietà, che la 'natura' è stupida di fronte all'arte, e che essa è 'muta', se l'uomo non la fa parlare » (B. CROCE, *Breviario di estetica* (1912), in *Breviario di estetica - Aesthetica in nuce*, a cura di G. Galasso, Milano, Adelphi, 2011, p. 61, citato da V. MANCUSO, *La via della bellezza*, Milano, Garzanti, 2018, pp. 47-48).

<sup>(68)</sup> A. RAGUSA, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 97.

<sup>(69)</sup> Citazione tratta da N.A. FALCONE, *Il codice delle belle arti*, cit., p. 403.

giardini, le acque, le ville e tutti quei luoghi che hanno un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia e la letteratura non possono essere distrutti né alterati senza autorizzazione del Ministero dell'istruzione». Sincera e sconsolata è l'ammissione di impotenza:

correvo poco, e finii per non correre né punto né poco, lasciando senza sanzione questa giusta difesa, perché non trovai (è penoso a dire) un ministro degli studi e della bellezza che volesse affrontare le prevedibili resistenze del Senato, e io, insistendo col volere la discussione alla Camera, avrei pregiudicato la causa destinata a fallire nell'altro parlamento <sup>(70)</sup>.

Nel primo decennio del Novecento si pongono le basi per la tutela dei beni culturali e si sfiora a più riprese il tema delle bellezze naturali. Queste deboli normative costituiscono il segno di una visione nuova dell'orizzonte costituzionale se si allarga lo sguardo all'altrettanto debole sviluppo della legislazione sociale <sup>(71)</sup>. Due normative distanti e distinte nei contenuti incomparabili, ma convergenti nel tratto della proprietà privata ridimensionata a livello concettuale da incisive eccezioni: da una parte, la correzione igienico-sanitaria nell'organizzazione del lavoro, dall'altra, limiti estetico-culturali al godimento individuale. L'elemento unificante è costituito dal passaggio dalla concezione possessiva del liberismo a una prospettiva liberal-nazionale, mediante l'individuazione di norme di decoro confezionate con un delicato ma decisivo tocco di patriottismo, nel tentativo di normalizzare l'Italia nel quadro europeo.

La debole trama legislativa sulle bellezze naturali, che è pur sempre un frammento del diritto amministrativo in costruzione <sup>(72)</sup>, è già sufficiente per poter definire il paesaggio e soprattutto giustificarne la tutela:

---

<sup>(70)</sup> G. ROSADI, *Difese d'Arte*, Firenze, Sansoni, 1921, p. 58.

<sup>(71)</sup> Una legislazione che comincia delinarsi con la legge del 19 giugno 1902 n. 202 sul lavoro delle donne e dei fanciulli, la legge del 7 luglio 1907 n. 489 che introduce la giornata di riposo settimanale, la legge del 22 marzo 1908 n. 105 sull'abolizione del lavoro notturno nella panificazione, la legge 2 dicembre 1912 n. 1361 che istituisce l'ispettorato del lavoro. Sia consentito il rinvio a P. PASSANITI, *Filippo Turati giuslavorista. Il socialismo nelle origini del diritto del lavoro*, Roma-Bari-Manduria, Lacaita, 2008.

<sup>(72)</sup> Sulla formazione dei moderni specialismi scientifici, si veda G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana. I. Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali amministrazione e costituzione*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 734-786.

il paesaggio è tutto ciò che pulpita nell'anima della patria, è ogni nobile visione sia di bellezza, sia di ricordo, sia di gloria: paesaggio è la piccola calle veneta che reca, nelle case che la fiancheggiano, l'eco della vita di cento e cento anni fatta di congiure, di lotte, di trionfi, di sospiri: il paesaggio è il fiume Po, che solenne avanza nel piano lombardo: paesaggio son le cento cascate frementi, i fiumi tutti che irrigano la penisola, le vie antiche di Firenze, di Genova; paesaggio è la piazza delle erbe a Verona, così caratteristica e bella; paesaggi sono le spiagge di Napoli, di Sorrento, che recano ancora l'eco del canto delle Sirene, la spiaggia amalfitana che ricorda la gloria passata, la Conca d'Oro, Siracusa, con le sue ruine e coll'incantevole fiume Anapo, Taormina e l'isola bella, i nuraghi sardi, gli avanzi di monumenti antichi, un vecchio ponte, che forse senti il passaggio del soldato romano, una collina che vide gli entusiasmi delle guerre del Risorgimento, un campo che rievoca lotte fratricide fra comune e comune o tra l'Italia e lo straniero: il paesaggio è tutto il serto di bellezza che avvolge dovunque la nostra patria <sup>(73)</sup>.

Un lungo viaggio dentro l'italico paesaggio, fonte di orgoglio per la mutevolezza e alternanza irripetibile dei tratti geografici, partendo dalla nazione per arrivare alla patria. Un paesaggio che è a tutti gli effetti un paesaggio culturale, secondo la sensibilità contemporanea: la bellezza naturale qualificata dalla storia. Agli inizi del Novecento, per andare oltre la bellezza, tuttavia, occorre un elemento di legittimazione ulteriore costituito dal riferimento all'identità storico-culturale della nazione al « volto amato della Patria » associato a Ruskin <sup>(74)</sup> — attraverso la mediazione di Robert de La Sizeranne <sup>(75)</sup> — che per quel volto « scrisse libri di devota ammirazione, che resteranno sempre le fonti pure delle più nobili sensazioni » <sup>(76)</sup>, come filtrato nella cultura italiana. Vi è ormai una matura consapevolezza intorno al paesaggio che va ben oltre la contemplazione del pittoresco, costretta a rifugiarsi nella retorica patriottica per guadagnare spazi di agibilità politica <sup>(77)</sup>.

---

<sup>(73)</sup> N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., pp. 195-196.

<sup>(74)</sup> La generica citazione del « volto amato della Patria », senza alcun riferimento testuale, compare anche in M. D'AMELIO, *Tutela giuridica*, cit., c. 131.

<sup>(75)</sup> R. DE LA SIZERANNE, *Ruskin et la religion*, cit. Cfr. SETTIS, *Paesaggio Costituzione*, cit., p. 146.

<sup>(76)</sup> N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., p. 200.

<sup>(77)</sup> « Il problema del pascolo, del monte e del bosco è problema patrio, connesso al paesaggio: l'interessarsi di esso, l'occuparci di rimboschimenti e della sistemazione dei

### 5. *I quadri naturali nella legge Croce (Parpagiolo).*

L'ulteriore fase di autonomia delle bellezze di conio italo-ruskiniano <sup>(78)</sup> dal profilo monumentale avviene con la legge n. 778 dell'11 giugno 1922, in tema di *tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* <sup>(79)</sup>. Dopo dieci anni, le bellezze naturali devono essere ancora abbinate a qualcosa per essere prese in considerazione, ma almeno nel titolo della legge assumono una preminenza: non più proprietà di tipo culturale e bellezze naturali, ma bellezze naturali e un certo tipo di proprietà. Un'evoluzione cauta, frenata politicamente <sup>(80)</sup>, frutto tuttavia di un profondo mutamento di prospettiva: le bellezze naturali non sono altro che il paesaggio in senso giuridico <sup>(81)</sup>. Nelle confuse sperimentazioni del primo dopoguerra, le limitazioni alla proprietà privata in nome di superiori esigenze pubbliche non sono più un *tabù*. Tanto è vero che nel 1920, presentando la riforma, Benedetto Croce, in veste di ministro della Pubblica istruzione, può affermare che

---

bacini montani, degli alberi e delle acque costituiscono il più saldo programma per la difesa del paesaggio » (ivi, p. 202).

<sup>(78)</sup> Si vedano C. BERTONI, *Croce e il ruskinismo italiano. I rapporti con Conti e « il Marzocco »*, in *L'eredità di John Ruskin*, cit., p. 31 e ss.; P. D'ANGELO, *La presenza di Ruskin nell'estetica italiana*, ivi, p. 109 e ss.; C. ROSTAGNO, *Il ruolo del pensiero di John Ruskin nell'urbanistica italiana tra gli anni venti e quaranta del Novecento*, ivi, p. 207 e ss.

<sup>(79)</sup> Sulla tutela del paesaggio « da Croce a Bottai », S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione*, cit., 137-178.

<sup>(80)</sup> « La legge del 1922 fu proposta da Pompeo Molmenti, difesa da Croce ministro e da Rosadi sottosegretario, chi nella penombra degli uffici la covò e le dette forma, chi più soffrì a vederla distorta e mutilata dal parlamento, fu Luigi Parpagiolo » (U. OJETTI, *Il paesaggio e la legge*, in « Corriere della Sera », 7 luglio 1923, p. 3). Alla base della legge vi è il lavoro della Commissione nominata nel 1919 dal Sottosegretario alle belle arti Molmenti, presieduta da Giovanni Rosadi, composta da Guido Marangoni (parlamentare socialista e critico d'arte), Arduino Colasanti (Direttore generale per le antichità e le belle arti), Vittorio Spinazzola (Sovrintendente dei musei e scavi di Napoli), Gustavo Giovannoni (docente di architettura presso l'Università di Roma), Luigi Biamonti (vice avvocato erariale), Camillo Innocenti (pittore e scenografo), Luigi Parpagiolo (capo divisione presso la Direzione generale delle belle arti).

<sup>(81)</sup> « Che cos'è un bel paesaggio, o, come si dice adesso senz'ombra di malizia, una bellezza naturale? Come si può distinguere un paesaggio bello da un paesaggio brutto? Ormai questa non è una discussione sui gusti tuoi o miei: è addirittura una questione giuridica » (U. OJETTI, *Il paesaggio e la legge*, cit., p. 3).

« un altissimo interesse morale e artistico legittima l'intervento dello Stato » per tutelare il paesaggio inteso come « la rappresentazione materiale e visibile della patria »<sup>(82)</sup>.

Tuttavia, se dal titolo si passa alla definizione giuridica della tutela le cose si complicano. L'art. 1 è ancora fermo all'incastro logico-giuridico dove i problemi sopravanzano le soluzioni: « sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche ». La bellezza naturale non ha un valore che precede la classificazione giuridica, ma è l'attitudine, l'abito estetico della proprietà. In questo modo, almeno a livello definitorio, vi è il rischio di una tutela statica: basta non toccare la bellezza per conservarla, in una visione oggettuale staccata dal resto<sup>(83)</sup>. Si tratta di un apparato normativo che ruota intorno alla gestione della proprietà, agli equilibri attaccati alle tante proprietà che compongono il mosaico ambientale.

La legge guarda al passato e al futuro, nel momento in cui distingue una visione privatistica della bellezza naturale, intesa come proiezione estetica dei beni immobili, e una di avveniristico segno pubblicistico, riferita alle bellezze panoramiche, « i paesaggi, o meglio i grandi spettacoli naturali, di cui l'Italia nostra è ricchissima — la Cornice ligure, la riviera di Posillipo, o la vista dell'Umbria dal giardino di fronte di Perugia, e mille altri »<sup>(84)</sup>. Un'innovazione non da poco, che solleva il problema fondamentale più che risolverlo: « se sono facilmente identificabili le bellezze naturali che hanno un'entità propria, lo stesso non può dirsi dei paesaggi, per i quali

---

<sup>(82)</sup> Citazioni tratte da S. SETTIS, *J'accuse: poco tempo*, cit.

<sup>(83)</sup> Secondo il pedagogista Giovanni Calò, Sottosegretario per le Antichità e le belle arti, « per quanto riguarda, ad esempio, le bellezze panoramiche, sarebbe stato opportuno rilevare la necessità della difesa di quelli che si possono chiamare i 'punti di vista' delle bellezze panoramiche, perché è difficile parlare di distruzione d'una bellezza panoramica come tale, ma si può parlare solo di distruzione degli elementi che la costituiscono, o di distruzione di quei luoghi dai quali la visione della bellezza panoramica è possibile » (Atti parlamentari, Camera dei deputati, leg. XXVI, discussioni, 1ª tornata del 10 maggio 1922, p. 4267).

<sup>(84)</sup> L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze*, cit., p. 58.

non si può stabilire una regola generale e per i quali occorre decidere caso per caso » (85). L'impianto normativo — almeno con un occhio — è concepito dal punto di vista di colui che ammira la bellezza panoramica. L'art. 5 vieta l'affissione di cartelli e altri mezzi di pubblicità (86) in grado di danneggiare l'aspetto e lo stato di pieno godimento delle cose e delle bellezze panoramiche.

Il divieto di affissione rimane tuttavia l'unico profilo di tutela specifica della bellezza panoramica, sviluppato ulteriormente a livello di legislazione settoriale (87). La debolezza della legge compare nella norma di chiusura, l'art. 7, che prevede un progetto di amministrazione privo di un controllo effettivo (88). Emerge insomma una tutela robusta per quelle bellezze naturali tanto belle da essere considerate qualcosa di più di semplici bellezze e le bellezze panoramiche da proteggere dai cartelli. Il procedimento amministrativo è già ben congegnato con l'invenzione del 'vincolo', nella forma della dichiarazione di interesse pubblico, ma l'oggetto della tutela rimane sfuggente (89) e rispetto all'inosservanza il quadro legislativo « asso-

(85) Così commenta L. PAPPAGLIOLO, *La legislazione sulle bellezze naturali al Rotary club*, in « Corriere della Sera », 18 marzo 1925, p. 5.

(86) La lotta contro le *réclames* è uno dei punti fermi delle battaglie del movimento naturalista, ampiamente dibattuto al primo Congresso dell'arte pubblica a Bruxelles nel 1898, accolto, con varia intensità, nella legislazione paesaggistica emanata in molti stati europei (L. PAPPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze*, cit., p. 121 e ss.).

(87) L'art. 7 del r.d. 14 marzo 1929 n. 410, per quanto concerne la pubblicità sulle strade statali, attribuisce ai Capi compartimento della viabilità il potere di prescrivere divieti motivati da criteri di estetica e decoro onde prevenire la « menomazione di bellezze panoramiche ». In materia ferroviaria, la normativa del 1922 è richiamata all'art. 2 della legge 22 maggio 1933 n. 608. Il regio decreto 9 maggio 1935 n. 1149 tuttavia toglie ogni margine operativo alle Soprintendenze, lasciando la materia « al giudizio insindacabile » dell'amministrazione ferroviaria.

(88) Infatti, « gli ispettori onorari, le Commissioni provinciali nell'articolo 47 della legge 27 giugno 1907 n. 386, gli uffici comunali e provinciali, gli uffici di dipartimenti forestali e del Genio civile e gli uffici tecnici di finanza devono segnalare alle Soprintendenze dei monumenti e al Ministero dell'Istruzione pubblica le opere progettate o iniziate, nonché l'affissione dei cartelli ed altri mezzi di pubblicità che contravvengono alle disposizioni della presente legge ».

(89) « Al momento della dichiarazione di interesse il quadro naturale veniva 'fotografato' nello stato in cui si trovava e quell'aspetto 'caratteristico' doveva essere preservato. A ciò serviva il procedimento di autorizzazione paesistica, mediante il quale il ministro valutava preventivamente la *compatibilità* (diremmo oggi) di ogni intervento

miglia più a un sospiro che a una minaccia »<sup>(90)</sup>. Tutto è rinviato al prossimo appuntamento legislativo, nella consapevolezza di un primo passo giuridico inserito in un cammino ancora lungo da compiere. I limiti della legge appaiono chiari agli stessi proponenti, ma l'esigenza di avviare una copertura normativa prevale sulle obiezioni inevitabili rispetto al salto in avanti compiuto con la comprensione delle bellezze panoramiche che possono essere distrutte e danneggiate anche diversamente dalle cose.

Insomma, una normativa di transizione che comprende almeno tre tutele diverse, ma non allo stesso grado di avanzamento. Vi è il perfezionamento della disciplina delle cose 'belle', alla maniera della pineta ravennate, la novità sulle *réclames* e soprattutto il riferimento alle bellezze panoramiche appena abbozzato. Come ricorda il neo consigliere della Corte dei conti Piero Ducceschi<sup>(91)</sup>, poco prima dell'entrata in vigore della legge 1497 del 1939, « le cose possono essere tanto un masso erratico come un gruppo di cipressi, un orrido come un bosco; semprché la loro esistenza conferisca un notevole interesse alla bellezza del paesaggio »<sup>(92)</sup>.

Si può già parlare di paesaggio, ma solo parlare, considerando che rispetto alle bellezze panoramiche « alla dizione assai vaga nel secondo comma dell'art. 1 della legge [...] non fa riscontro nel testo un'ulteriore precisa disposizione (come quella per gli immobili) che dia un contenuto particolare a quella dichiarata protezione »<sup>(93)</sup>. Come osserva Luigi Parpagliolo, la legge distingue tra bellezze che hanno « un'entità propria » e le

cose la cui estensione è nella maggior parte dei casi vastissima, dal paesaggio insomma, che è costituita da tanti elementi diversissimi fra loro, i quali mal si prestano ad essere non dico immobilizzati, ma neppure raggiunti da una norma legislativa. [...] Si comprende da ciò, che il paesag-

---

di modifica dell'aspetto del quadro naturale con la salvaguardia della sua sostanziale integrità » (S. AMOROSINO, *Introduzione*, cit., p. 11).

<sup>(90)</sup> U. OJETTI, *Il paesaggio e la legge*, cit.

<sup>(91)</sup> Già vice-Prefetto di Novara dal 1931 al 1934 e Prefetto di Como dal 1° gennaio 1935 al 16 aprile del 1939.

<sup>(92)</sup> P. DUCCESCHI, *Il territorio delle stazioni di cura, soggiorno e turismo e la difesa del paesaggio*, in « Rivista amministrativa del regno », XC, giugno 1939, pp. 433-443: 436.

<sup>(93)</sup> Ivi, p. 436

gio non può essere difeso che in solo modo: evitando che il godimento ne sia impedito, che la vista ne sia ostruita, che opere si facciano le quali elevino un sipario dinanzi alla bella scena paesistica o in qualunque modo la diminuiscano <sup>(94)</sup>.

La legge del 1922 è un provvedimento di constatazione dello « scempio » <sup>(95)</sup> in atto in alcune località già ritenute ‘esclusive’. La dimensione paesaggistica ha ormai raggiunto una copertura concettuale che coincide con l’eccellenza turistica. Il paesaggio è identificato con la sua visibilità e la capacità di attrazione estetica nei confronti dei villeggianti <sup>(96)</sup>: è ciò che si vede in certe località, adattate in funzione di quella visione <sup>(97)</sup>. Riflettere sul paesaggio significa dunque anche scommettere sul turismo. Il percorso di avanzamento della normativa del 1922 passa dall’incrocio con le dinamiche economiche dei primi flussi turistici, legati all’idea di benessere più che di divertimento <sup>(98)</sup>.

Una legge che comincia a tutelare il paesaggio, identificandolo nella bellezza. I pochi esempi attuativi <sup>(99)</sup> denotano i limiti congeniti <sup>(100)</sup>, ma anche le potenzialità disattese dall’alibi dei difetti <sup>(101)</sup>. Non è un caso che il primo convegno dedicato al paesaggio si svolga

<sup>(94)</sup> L. PARPAGLIOLO, *La legge in difesa*, cit., p. 19.

<sup>(95)</sup> P. DUCESCHI, *Il territorio delle stazioni*, cit., p. 435.

<sup>(96)</sup> Si veda *Architettura e paesaggi della villeggiatura in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di F. Mangone, G. Belli e M. G. Tampieri, Milano, FrancoAngeli, 2015.

<sup>(97)</sup> Sul passaggio dal « Gran Tour » al turismo, C. DE SETA, *L’Italia nello specchio del « Gran Tour »*, in *Storia d’Italia*, annali 5, *Il paesaggio*, a cura di C. De Seta, Torino, Einaudi, 1982, pp. 260-262.

<sup>(98)</sup> Per una ricostruzione del fenomeno, si veda almeno A. BERRINO, *Storia del turismo in Italia*, Bologna, il Mulino, 2011.

<sup>(99)</sup> Il quadro dei vincoli imposti sulla base della legge 778 sino all’entrata in vigore della legge 1497 del 1939 (emergente dalla consultazione di [www.sitap.beniculturali.it](http://www.sitap.beniculturali.it), ultima consultazione del 15 maggio 2019) dà l’idea di un’applicazione ridotta ma anche delle potenzialità inespresse. Tra i vincoli imposti troviamo il massiccio del Gelas nel Comune di Entracque (1927), una zona di pascolo e bosco d’alto fusto nel Comune di Rhemes Notre-Dame, alcuni terreni coltivati e boschivi nel Comune di Rapallo (1925), una pineta nel Comune di Forte dei Marmi (1925), una villa nel Comune di Civita di Antino (1929), un terreno nel Comune di Lucoli (1932), la zona delle antiche mura nel Comune dell’Aquila (1932).

<sup>(100)</sup> Cfr. G.D. COMPORI, *I piani paesaggistici*, cit., p. 1049.

<sup>(101)</sup> Si veda A.G. WHITE, *Notazioni e riflessioni sul paesaggio e la sua tutela - Ieri e oggi. Capri 1923-1993*, in G. GALASSO, A.G. WHITE e V. MAZZARELLI, 1923-1993.

a Capri il 9-10 luglio 1922, organizzato dal sindaco Edwin Cerio con il sostegno di due numi tutelari, come Giovanni Rosadi, sottosegretario alle belle arti, e Luigi Parpagliolo, vice direttore generale delle belle arti <sup>(102)</sup>. Un passo ulteriore rispetto alla visita di Rosadi nel 1921 « per affrancare l'isola dalla vergogna di tutte le deturpazioni e le offese che la bellezza dei nostri luoghi ebbe a soffrire », come precisa il sindaco nella nota introduttiva agli atti. A Capri non può non trionfare la bellezza:

con levità di grazia, l'isola sporge dal mare antico, cercando commossi impeti plastici le confidenziali prossimità solari. Plasmata dalla sostanza lirica del sogno, Capri sceneggia silente sul Tirreno alcionio. Bellezza è il premio alla sua perfezione <sup>(103)</sup>.

La bellezza è già paesaggio, come emerge nell'approvazione dell'ordine del giorno presentato da Filippo Cifariello, Luigi Parpagliolo e Filippo Tommaso Marinetti <sup>(104)</sup>. La sfida del congresso è coniugare la bellezza con il « presentismo » e persino con il « futurismo » <sup>(105)</sup>, attraverso « lo stile pratico » in grado di tenere insieme

---

*Contributi a settanta anni dalla pubblicazione degli atti del Convegno del paesaggio*, Capri, Edizioni La Conchiglia, 1993, p. 19.

<sup>(102)</sup> *Il convegno del paesaggio*, Capri, Le pagine dell'Isola di Capri, 1923, a cura di E. Cerio, rist. anastatica, Capri, La Conchiglia, 1993.

<sup>(103)</sup> I. TAVOLATO, *Manifesto della bellezza di Capri*, ivi, p. 10.

<sup>(104)</sup> « Il Convegno, deplorando le continue deturpazioni commesse a danno del paesaggio italiano esprime il voto che, in relazione alla Legge per la tutela delle bellezze naturali ed in ossequio ai criteri informativi della Legge Comunale e Provinciale ed a recenti responsi della giurisprudenza, i regolamenti edilizi ed i piani regolatori, riconoscendo i bisogni della vita moderna ed adoperando nuovi materiali e metodi di costruzione, debbano rispettare l'ambiente ed intonarsi al paesaggio locale » (ivi, pp. 83-84).

<sup>(105)</sup> « Se per stile rurale si intende una ricerca di semplicità architettonica siamo d'accordo. Se per stile rurale si intende adattare la casa al piano alle proporzioni al colore siamo d'accordo. D'accordo con voi presentisti e futuristi, ma non coi passatisti. [...] Occorre costruire con la massima semplicità la propria casa secondo il piano offerto dalle rocce, secondo il sole l'ombra il vento, aprendo finestre e sporgendo terrazze secondo la vista da godere. Occorre scartare crudelmente qualsiasi ornamento importato o plagiato, considerando un ascensore, una lampada elettrica come oggetti infinitamente più belli di qualsiasi Minerva o Nettuno di pietra.[...] Dicono che l'asfalto cuoce sotto il sole di Capri. È il sole che ha torto non l'asfalto. Ci serviremo dell'asfalto altrove. A Capri sarà scartato » (F.T. MARINETTI, *Lo stile pratico*, ivi, pp. 67-68).

l'essenza del profilo insediativo nella natura con le esigenze della vita moderna.

Sempre in ambito crociano, un'altra grande conquista protezionistica avviene il 9 settembre 1922 con l'inaugurazione a Pescasseroli del Parco nazionale d'Abruzzo <sup>(106)</sup> poi riconosciuto con decreto legge dell'11 gennaio 1923 n. 257, « allo scopo di tutelare e migliorare la fauna e la flora e di conservare le speciali formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio » (art. 1) <sup>(107)</sup>. Il decreto richiama nella premessa la legge sulle bellezze naturali di cui dunque il Parco costituisce il primo riscontro. La stessa identica formula si ritrova nell'art. 1 del regio decreto legge 3 dicembre 1922 n. 1584 convertito nella legge 17 aprile 1925 n. 473 sulla costituzione di un Parco nazionale presso il Gruppo del « Gran Paradiso » nelle alpi Graie.

Insomma, la legge Croce non implica soltanto un'evoluzione normativa che allarga la prospettiva di tutela ai quadri naturali, ma anche un ideale punto di ripartenza apprezzabile nei dintorni della riforma, dal primo convegno paesaggistico all'istituzione di due parchi nazionali che evocano tutela e selezione paesaggistica <sup>(108)</sup>, ben oltre il recinto estetico in cui è stata confinata nella ricostruzione storica. Il tracciato normativo è ormai in grado di collegarsi al nesso bellezza-turismo che sta sempre più affermandosi.

## 6. *La tutela dei paesaggi turistici.*

Lo sviluppo delle bellezze panoramiche avviene nell'ambito del

---

<sup>(106)</sup> Alla base dell'istituzione vi è il ruolo di promotore della Federazione Pro Montibus et Silvis di Bologna che porta già nel 1921 alla costituzione dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo. Sul mito di « Yellowstone » e sulla proposta vincente di Erminio Sipari, cugino di Benedetto Croce, di un « connubio tra la tutela della natura e sviluppo turistico », B. DI GIOVANNI, *Settant'anni coi lupi*, in « L'Unità », 9 settembre 1992, p. 16.

<sup>(107)</sup> La prima tutela risaliva al regio decreto legge 9 gennaio 1913 n. 11 convertito nella legge 11 maggio 1913 n. 433 concernente al divieto di caccia del camoscio nei Comuni di Civitella Alfedena e Opi (Aquila) e Disettefrati (Caserta).

<sup>(108)</sup> Come ricorda G. CORONA, *Breve storia*, cit., p. 61, il discorso sull'individuazione dei parchi contemplava ipotesi alternative come i Campi Flegrei, le foreste dell'Abetone e del Teso, l'Argentiera, il Gennargentu e la Sila.

regio decreto legge 15-4-26 n. 765, convertito nella legge 1° luglio 1926 n. 1130 <sup>(109)</sup>, riguardante *provvedimenti per la tutela e lo sviluppo dei luoghi di cura, di soggiorno o di turismo* <sup>(110)</sup>. Una legge che stabilisce un nesso perverso tra la protezione e la trasformazione. Il riconoscimento di una località come stazione turistica presuppone precisi parametri che impongono robusti interventi di qualificazione sanitaria e ambientale. Il territorio deve rispettare canoni igienici minimi in tema di acquedotto, fognatura e smaltimenti dei rifiuti, nonché possedere la capacità ricettiva di almeno trecento letti ed essere dotato di un « ambiente di ritrovo », compreso tra teatri, cinematografi e campi di sport.

Prima della protezione viene dunque la costruzione dell'ambiente da tutelare nel suo aggiornamento funzionale. Una volta costruita la stazione non è ammissibile il disordine e l'improvvisazione. Ai sensi dell'art. 20, « è obbligatorio per i comuni dichiarati stazioni di cura, di soggiorno o di turismo, qualunque ne sia la popolazione, attuare un piano regolatore e di ampliamento ai sensi e per gli effetti della legge 25 giugno 1865, n. 2359 ».

L'art. 21 chiude il tracciato normativo con la previsione che « i territori di cura, soggiorno o di turismo determinati ai sensi dell'art. 2, sono protetti dalla legge 11 giugno 1922, n. 778, sulla tutela delle bellezze artistiche e panoramiche ». Come già era accaduto nel 1922, il legislatore apre la strada a ulteriori interventi, con la sbrigativa formulazione di norme ad alto contenuto concettuale che pongono altri nodi da sciogliere o riformulare nel tempo dell'attuazione. Il fatto indubbio è che i luoghi turistici sono quelli indicati dallo Stato e questi luoghi sono considerati nel loro complesso bellezze panoramiche, e dunque paesaggi complessi, tutelati e tutelabili nella forma raggiunta per conseguire l'agognato bollino d'eccellenza.

Può capitare persino che una realtà turistica importante come

---

<sup>(109)</sup> Riformato dalla legge 29 gennaio 1934 n. 321.

<sup>(110)</sup> L'art. 1 della legge 863 del 10 ottobre 1910 aveva introdotto la tassa di soggiorno per i « Comuni, a cui conferisce importanza essenziale nell'economia locale l'esistenza di stabilimenti idroterapici o il carattere di stazione climatica o balneare per la dimora a scopo di cura ». Una tassa volta a finanziare « alle spese ritenute necessarie allo sviluppo delle stazioni climatiche o balneari, vuoi con opere di miglioramento o di ampliamento, vuoi anche di semplice abbellimento » (art. 2).

Sanremo utilizzi l'art. 20 della legge del 1926 come « mezzo estremo per impedire una costruzione edilizia » <sup>(111)</sup>. Il Consiglio di Stato nega tuttavia ogni automatismo, smentendo lo schema dei Comuni luoghi di soggiorno cura e turismo abbinati di diritto ai vincoli della legge del 1922 senza il filtro della procedura di dichiarazione prevista dall'art. 3 <sup>(112)</sup>. Appare evidente, e sottratto a ogni margine interpretativo, il profilo di una protezione indiretta del paesaggio mediante il semplice collegamento tra l'art. 4 della legge del 1922 e l'art. 20 della normativa turistica che impone il piano regolatore. L'obbligatoria procedura di pianificazione attiva la protezione della bellezza (turistica) non comune ma *comunale*. Il problema vero dunque è il piano regolatore, spesso mancante, come nel caso di Sanremo a distanza di undici anni dalla previsione normativa <sup>(113)</sup>, o al centro di un interminabile groviglio di interessi <sup>(114)</sup>.

Il collegamento tra bellezze naturali e turismo era dunque attivato, sviluppando un elemento congenito, con un significato che andava oltre la portata della legge. Un collegamento che implicava espansione e trasformazione più che conservazione e protezione. L'abbellimento funzionale forzava e adattava la bellezza naturale allo scenario della nascente industria dell'intrattenimento.

---

<sup>(111)</sup> P. DUCCESCHI, *Il territorio delle stazioni*, cit., p. 433.

<sup>(112)</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 30-11-38, in « Rivista amministrativa del Regno », 1939, p. 154.

<sup>(113)</sup> P. DUCCESCHI, *Il territorio delle stazioni*, cit., p. 437.

<sup>(114)</sup> Come nel caso di Siena, dove il piano regolatore imposto dall'inserimento come stazione turistica è pronto nel 1931 ed approvato nel 1933 senza tuttavia essere adottato. Si veda G. CATONI, *Il fero podestà. Fabio Bargagli Petrucci e il patrimonio di Siena*, Siena, Protagon, 2010, pp. 77-93.



### CAPITOLO III

## IL PAESAGGIO CORPORATIVO

1. La legge 1497/1939 come architrave novecentesca. — 2. Bellezze panoramiche tra bonifiche e sventramenti. — 3. Ruralismo e diradamento. — 4. Il paesaggio di Bottai (Giovannoni-Severi). — 5. Bellezze individue e bellezze d'insieme. — 6. Dalla pianificazione alla legge urbanistica del 1942.

#### 1. *La legge 1497/1939 come architrave novecentesca.*

Il ministro dell'Educazione Nazionale Bottai il 1° maggio 1939, quando è in fase di approvazione la legge 1497/1939, sottoscrive il seguente decreto:

Considerato che tutto il territorio dell'Isola di Ischia ha eccezionale importanza sia dal punto di vista delle bellezze naturali, sia dal punto di vista della bellezza panoramica che pertanto è urgente sottoporre l'intero territorio dell'Isola di Ischia alla legge 11 giugno 1922, n. 778 Dichiara che l'intero territorio dell'Isola di Ischia ha notevole interesse pubblico ai sensi della legge 11 giugno 1922, n. 778; e pertanto non si possono in esso spiantare alberi annosi, fare sbancamenti di roccia e sterri né eseguire nessuna nuova costruzione, né modificare le costruzioni esistenti, né compiere alcuna opera nuova senza la preventiva autorizzazione del Ministero dell'Educazione Nazionale, al quale dovranno essere presentati i relativi progetti.

Il divieto perentorio e particolareggiato implica un processo di espansione edilizia che il regime vuole governare da Roma, commissariando l'isola, visto che appena qualche mese dopo viene approvata la legge che istituisce l'ente di valorizzazione con sede a Napoli.

Un documento interessante sotto vari profili formali e sostanziali: intanto certifica una sorta di continuità tecnica tra Croce e

Bottai, tra la legge del 1922 e quella del 1939 (1). La finalità migliorativa, che coniuga gli interessi dello Stato e quelli dei proprietari ben oltre l'estetica, alla luce del « notevole interesse materiale » insito nelle « attrattive » naturalistiche, è persino dichiarata nel veloce iter legislativo (2). Una continuità tecnica tuttavia inserita nel nuovo ordinamento podestarile (3), che altera il rapporto tra centro e periferia, nella traiettoria « d'impostazione corporativa » (4) podestà-soprintendente-ministro, e ridimensiona almeno in parte la lettura della legge crociana in chiave meramente estetica.

Nel regime di eccezione per Ischia emerge il senso storico della legge 1497, l'architrave del sistema di tutela nell'Italia del Novecento, come prosecuzione della legge Croce in un quadro concettuale caratterizzato da due coordinate, in cui è possibile scorgere continuità e discontinuità: da una parte, la cornice istituzionale autoritaria, dall'altra, la maturazione del dibattito sui nodi della modernità intorno al ruolo della città. Se la legge del 1922 delineava un assetto normativo fondato sulla bellezza come eccezione, adesso il profilo estetico è inserito in un quadro più ampio, comprensibile soltanto nel richiamo all'architettura di regime, all'anti-urbanesimo (5) di stampo ruralista dell'epopea agro pon-

---

(1) Tra i contributi più recenti si veda *La cultura negli anni '30*, cit., con interventi di R. CIARDI, *Introduzione*, cit., pp. 43-51; F. MERUSI, *La legge Bottai sul paesaggio e i beni culturali*, ivi, pp. 53-76; G. SEVERINI, *L'evoluzione storica*, cit., pp. 80-84.

(2) Così il Senatore Enrico San Martino Valperga nell'intervento del 5 giugno 1939 (A.P. Senato, leg. XXX, Commissione Educazione nazionale e culturale popolare, pp. 15-17, citati in *Istituzioni e politiche*, cit., t. I, p. 599).

(3) Sulla figura del podestà, « funzionario dello stato o organo del comune? », si veda L. BALDISSARA, *Tecnica e politica nell'amministrazione. Saggio sulle culture amministrative e di governo municipale fra anni trenta e cinquanta*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 28 e ss.

(4) G. ROSI, *Urbanistica del paesaggio. Considerazioni generali e criteri di zonizzazione*, in « Le arti », dicembre 1942 - gennaio 1943, pp. 74-88, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. 1, p. 532.

(5) Nel 1926 con r.d. del 4 marzo n. 440 viene istituito il Comitato permanente per le migrazioni interne. La legge 24 dicembre 1928 n. 2961 attribuisce ai Prefetti il potere di emanare ordinanze volte a contrastare l'aumento della popolazione nelle città. La legge 9 aprile 1931 n. 358 subordina i trasferimenti interprovinciali di operai e contadini all'autorizzazione o all'ordine del Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna. La legge 6 luglio 1939 n. 1092 consolida i *Provvedimenti contro l'urbanesimo*.

tina (6), narrata da Antonio Pennacchi (7), e soprattutto alla legge urbanistica.

Una legge che sviluppa timide aperture della legge Croce, allontanandosi non più di tanto dal forse troppo enfatizzato canone estetico. Un canone che del resto accomuna le due leggi nella lettura del secondo dopoguerra, quando le bellezze naturali bottaiane costituiranno quadri più grandi di quelli crociani, ma pur sempre dei quadri (8). Un simbolo della tutela novecentesca proprio perché capace di attaccarsi al passato e al futuro, prosecuzione della legge Croce, ma anche trama contenutistica del preesistente art. 734 del codice penale del 1930 sul reato di deturpamento di bellezze naturali (9) e premessa della legge urbanistica (10). La legge 1497 del 1939, indubbiamente figlia legittima del suo tempo storico, consente

---

Cfr. M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno dall'Unificazione alla Costituzione repubblicana*, in *La tutela del cittadino*, 2., *La pubblica sicurezza*, a cura di P. Barile, *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 539.

(6) « Nell'Agro Pontino sta sorgendo una costellazione di centri abitati, il cui carattere singolare è la ruralità. Essi devono assicurare agli abitanti tutte le condizioni del vivere civile, ma non devono affatto portare nella nuova provincia italiana, creata dalla volontà del Duce, le abitudini di mollezza che troppo spesso affliggono le grandi e anche le piccole città » (*Nuova civiltà rurale* in « Corriere della Sera », 20 dicembre 1934, p. 1).

(7) A. PENNACCHI, *Canale Mussolini*, Milano, Mondadori, 2010.

(8) *Infra*, cap. IV, § 5.

(9) L'art. 734 c.p. prevede la pena dell'ammenda per « chiunque, mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'Autorità » con un rinvio originariamente riferito alla legge del 1922 e poi al procedimento amministrativo previsto dalla legge 1497/39. La costruzione della norma codicistica presupponeva l'esistenza di ben tre ipotesi di reato previste dalla legge del 1922, di cui due assorbite nell'art. 734, mentre rimaneva autonoma quella prevista dall'art. 6 in tema di violazione dell'ordine di sospensione dei lavori. Nel tracciato legge Croce - art. 734 - legge Bottai, l'intensità del livello penale si affievolisce, come osserva G. DI GIOVINE, *Aspetti penalistici della tutela del paesaggio*, in ITALIA NOSTRA, « Nuove leggi per l'Italia da salvare ». *Proposte per il rinnovamento della legislazione di tutela*. Atti I° Congresso Nazionale, Roma, 18, 19, 20 novembre 1966, Roma, T. Pappagallo, 1967, pp. 258-263.

(10) « La disciplina urbanistica ha, nello Stato totalitario, una preminente funzione di equilibrio e di armonia nella organizzazione e nella distribuzione delle forze produttive su tutto il territorio nazionale; e pertanto tra le varie attività con le quali la dottrina fascista trova la sua pratica attuazione, essa può essere considerata come una solida base per la più sana politica demografica » (A. CALZA BINI, *Il piano territoriale come strumento*

di rielaborare passato e futuro, proprio perché bene o male — non sempre bene, spesso male — pone per la prima volta i grandi nodi relativi alla distribuzione dello spazio abitativo nel vortice modernizzante della civiltà novecentesca.

## 2. *Bellezze panoramiche tra bonifiche e sventramenti.*

Il naturale collegamento tra la normativa del 1922 e quella del 1939 è costituito dai provvedimenti in materia di stazioni di cura, soggiorno e turismo. Nell'esatto momento in cui il turismo diventa un affare di partito, e quindi di Stato, è possibile abbinare le bellezze panoramiche a un territorio comunale, instaurando un nesso logico in termini di pianificazione urbanistica tra bellezze 'rifatte' e territorio <sup>(11)</sup>. Il distacco dalla dimensione monumentale che equipara un paesaggio a una cosa 'bella' è ormai in atto, con una sorta di mappa della conservazione inserita in un più ampio quadro di trasformazione del territorio. Osserva Achille Bertini Calosso al convegno dei soprintendenti, su cui ritorneremo nel paragrafo successivo:

Le Stazioni di Cura coincidono assai spesso e vorrei dire quasi sempre, con località assai notevoli dal punto di vista del paesaggio e del panorama. È necessario pertanto consentirne gl'incrementi edilizi con ogni cautela, o, piuttosto, antivedere questi sviluppi con precise statuizioni che tengano conto delle caratteristiche naturali che conviene proteggere e mettere meglio in valore. Io credo che soprattutto nei luoghi di cura sarà possibile attuare con sufficiente larghezza quei *Piani Regolatori Paesistici* di cui negli ultimi anni si è sentita tanto viva la necessità <sup>(12)</sup>.

Oltre alla disciplina turistica, molto contribuiscono al distacco di certe bellezze dal paesaggio gli enti di valorizzazione, come quelli

---

*della politica fascista del disurbamento*, in «Urbanistica», 1941, n. 1, pp. 3-4, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. II, p. 1081).

<sup>(11)</sup> Cfr. G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 566 sul « compromesso tra vecchio e nuovo » che riaffiora in un « totalitarismo sempre annunciato e mai interamente realizzato, un sistema di istituzioni imperfetto, fatto di vecchi e nuovi materiali, confusamente assemblati senza un progetto lineare ».

<sup>(12)</sup> A. BERTINI CALOSSO, *Tutela delle bellezze*, in «Le Arti», I, dicembre 1938 - gennaio 1939, 2, p. 158.

relativi all'Isola di Ischia (legge 1450 del 22 luglio 1939), all'Isola Comacina (r.d. 13 novembre 1940 n. 1959), al Monte di Portofino (legge 20 giugno 1935, n. 1251). La valorizzazione delle bellezze naturali segue il doppio registro: da una parte la pianificazione paesistica in chiave di conservazione, dall'altra, il miglioramento delle strutture ricettive in ottica turistica.

Una storia particolare è quella relativa alla creazione dell'Ente autonomo Tirrenia in virtù del r.d. 3 novembre 1932 n. 1466 che appartiene anche al filone delle « città nuove ». Prima dell'intervento legislativo vi erano la spiaggia e la pineta, tra Pisa e Livorno, al centro di una contesa tra i due podestà Guido Buffarini Guidi e Costanzo Ciano. Anche al fine di dirimere ogni contesa campanilistica, veniva creato l'ente autonomo « Tirrenia » per la valorizzazione della zona lungomare, ceduta dal demanio al Comune di Pisa in virtù del regio decreto legge 3 novembre 1932, n. 1466. Un ente pensato per realizzare « la città giardino », la « perla del Tirreno » e addirittura gli studi cinematografici Pisorno, dalla fusione lessicale tra Pisa e Livorno, all'avanguardia, da Hollywood del Tirreno, che persero tuttavia importanza dopo l'inaugurazione di Cinecittà nel 1937 <sup>(13)</sup>. La valorizzazione di una nuova stazione balneare implicava nel migliore dei casi una lottizzazione robusta intorno alla pineta, se non una vera e propria speculazione in grande stile. Il collegamento tra risanamento-turismo e affarismo era sempre dietro l'angolo: dal mare arrivava persino alle pendici dell'Etna, con una « plaga di alberghi e di ville a mezza montagna » <sup>(14)</sup>.

La conservazione delle bellezze italiane è preceduta da una revisione trasformativa degli assetti del territorio in chiave produttivistica attraverso la bonifica <sup>(15)</sup>, in grado di restituire bellez-

---

<sup>(13)</sup> F. VASARELLI, *Tirrenia, Gioiello appassito. Da capitale del cinema a località balneare senza identità né decoro: tutto questo nonostante le potenzialità turistiche*, in « Il Tirreno », 15 maggio 2018.

<sup>(14)</sup> *Lo sfruttamento turistico dell'Etna*, in « Corriere della Sera », 13 marzo 1928, p. 3.

<sup>(15)</sup> La « bonifica non è più una semplice opera di prosciugamento di terre palustri o di trasformazione di terre mal coltivate od incolte, ma è un processo ben più vasto col quale si risana la terra per aumentarne il frutto economico e per renderla adatta ad alimentare una popolazione più densa in più convenienti condizioni » (P. GERMANI,

za <sup>(16)</sup>, che assume sempre un significato ideologico <sup>(17)</sup> andando a incidere sulla salute della popolazione e la produttività del territorio <sup>(18)</sup>. Le grandi questioni del territorio lasciate in sospeso nel periodo liberale <sup>(19)</sup> sono rielaborate in senso dirigistico <sup>(20)</sup>, assegnando a ogni frammento di natura una funzione produttiva. I bei panorami diventano bellezze naturali quando messi a reddito attraverso il flusso turistico inteso come vanto nazionale, autorappresentazione di comodo di un benessere interclassista <sup>(21)</sup>: in altre parole una risorsa economica ad alto contenuto simbolico e svariata spendibilità ideologica.

La formula della costituzione dei parchi nazionali è aggiornata con il riferimento allo « sviluppo del turismo », come si evince dall'art. 1 della legge 25 gennaio 1934 n. 285 sulla costituzione del Parco nazionale del Circeo, che unisce bonifica e turismo <sup>(22)</sup>, e

---

*Aspetti giuridici della colonizzazione del latifondo siciliano*, in « Rivista di diritto agrario », XXII, 1943, I, p. 10).

<sup>(16)</sup> Antonio e Iris Origo che, dopo l'acquisto della Fattoria La Foce nelle vicinanze di Chianciano nel 1923, intraprendono un progetto complessivo di trasformazione delle terre e di miglioramento delle condizioni di vita dei contadini, dentro un più ampio progetto di bonifica alla base dell'immedesimazione tra la Val d'Orcia, riconosciuta dall'Unesco nel 2004 patrimonio dell'umanità, e gli Origo. Cfr. A. ORIGO, *Verso la bonifica integrale di un'azienda della Val d'Orcia, risultati di dodici anni di lavoro*, in « Atti della Regia accademia dei georgofili », sesta serie, 1937, III, pp. 18-30.

<sup>(17)</sup> Sul significato della bonifica nel regime fascista, S. ROGARI, *L'agricoltura e le bonifiche*, in *La cultura negli anni '30*, cit., pp. 117-138.

<sup>(18)</sup> La bonifica del meridionale è una delle grandi misure per « rifare l'Italia » prima che sia troppo tardi nel celebre atto d'accusa di Filippo Turati: *Rifare l'Italia. Discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 26 giugno 1920*, Milano, Lega nazionale delle cooperative, 1920, pp. 69-73.

<sup>(19)</sup> Sulla « bonifica e la colonizzazione nel primo dopoguerra » si veda il recente contributo di S. MISIANI, *Arrigo Serpieri e la trasformazione del territorio italiano*, in *Economia e diritto in Italia durante il fascismo. Approfondimenti, biografie, nuovi percorsi di ricerca*, a cura di P. Barucci, P. Bini e L. Conigliello, Firenze, Firenze University press, 2017, pp. 53-55.

<sup>(20)</sup> Basti pensare al ruolo dell'Opera nazionale combattenti, creata da Francesco Saverio Nitti e Alberto Beneduce nel 1917, nelle operazioni di bonifica.

<sup>(21)</sup> Il 10 agosto 1924 Roma è collegata al lido di Ostia con la locomotiva a vapore composta da quattro vagoni e una carrozza panoramica che vede Mussolini tra i passeggeri.

<sup>(22)</sup> « Con la bonifica estesa sino al Circeo, tutte le bellezze naturali saranno convenientemente messe in valore, per fare di Sabaudia anche una città turistica »

dall'art. 1 della legge 24 aprile 1935 n. 740 sulla costituzione del Parco nazionale dello Stelvio, in cui non è difficile scorgere il profilo nazionalistico nella localizzazione <sup>(23)</sup> e nell'esasperato statualismo <sup>(24)</sup>.

Fuori dal circuito turistico, possono esservi isolate bellezze monumentali, non un territorio 'bello', ma qualcosa tra città e campagna da sventrare e bonificare, in altre parole da trasformare secondo il grado di adattamento al disegno produttivistico <sup>(25)</sup>. La vera discontinuità emerge nel disegno e nel marcato dirigismo, non tanto nella prospettiva storica. Il regime fa diventare un programma e prima ancora un'ideologia la bonifica definita integrale, coinvolgendo Stato e classi sociali intorno al progetto trasformativo, tanto da far rivendicare ad Arrigo Serpieri il vero corporativismo <sup>(26)</sup>. Prosegue così una traccia storica di lungo periodo <sup>(27)</sup> che attraversa tutto il periodo liberale in una prospettiva nuova di valorizzazione <sup>(28)</sup>. La bonifica dell'Agro Pontino costituisce un frammento ideologico importante, che va ben oltre il singolo territorio interes-

(BOTT., *Sabaudia, nuovo centro dell'Agro redento dal Duce. Inizia domani la sua vita alla presenza dei Sovrani d'Italia*, in « Corriere della Sera », 14 aprile 1934, p. 1).

<sup>(23)</sup> Ai sensi dell'art. 1, « il Parco comprende i gruppi montani dell'Ortles e Cevedale e [...] confina: a nord con l'Adige; a est con il Monte Marco ed il passo di Rabbi; a sud con il Monte Sole, Peio ed il Corno dei Tre Signori; e ad ovest con la strada dello Stelvio ed il confine svizzero fino a Pontevilla ».

<sup>(24)</sup> Della Commissione consultiva, che dovrà riunirsi a Roma dietro invito del Ministro per l'Agricoltura, fanno parte rappresentanti ministeriali, tra cui il Sottosegretario di Stato per la stampa e la propaganda, e rappresentanti del « Touring club » e del « Club Alpino » e della Milizia forestale amministratore del parco: l'unica traccia di localismo è rappresentata dai Presidi delle Amministrazioni provinciali di Trento, Bolzano e Sondrio.

<sup>(25)</sup> S. ROGARI, *L'agricoltura e le bonifiche*, cit., pp. 123-124.

<sup>(26)</sup> Ivi, p. 124.

<sup>(27)</sup> C. CRESTI, *Maremma grossetana, Valdinievole, Valdichiana: tre esempi applicativi di 'bonifica integrale' in epoca lorenese*, in *La Toscana dei Lorena. Riforme, territorio, società*. Atti del convegno di studi Grosseto, 27-29 novembre 1987, a cura di Z. Ciuffoletti e L. Rombai, Firenze, Olschki, 1989, pp. 421-429.

<sup>(28)</sup> Il senso dell'investimento si coglie nel passaggio dalla Legge Serpieri, r.d.l. del 18 maggio 1924 n. 753, *Sulle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse*, alla legge Mussolini del 24 dicembre 1928 n. 3134, *Sulla bonifica integrale*. Si veda il contributo di M. STAMPACCHIA, *Ruralizzare l'Italia. Agricoltura e bonifiche tra Mussolini e Serpieri (1928-1943)*, Milano, FrancoAngeli, 2001.

sato, assumendo i contorni di una strategia rivolta all'intero mondo contadino <sup>(29)</sup> e di un mito fondativo con indelebile impronta di regime <sup>(30)</sup>. Nella legge sulla bonifica integrale che porta il nome di Mussolini, « lo Stato Fascista afferma in concreto l'indirizzo rurale della propria legislazione, orientandola verso un più sano equilibrio tra attività urbane ed agrarie » <sup>(31)</sup>.

Durante il ventennio, i nodi dello sviluppo razionale della città, sollevati dal processo di unificazione nazionale e aggravati dalla modernizzazione sociale intrisa di arretratezza irrisolta, vengono al pettine, in una sorta di incontro ravvicinato tra ideologia politica e tecnica urbanistica <sup>(32)</sup> in grado di condizionarsi a vicenda <sup>(33)</sup>. Tra costanti processi migratori verso la città ed esigenze infrastrutturali derivanti dalla modernità dei trasporti, il grande tema dell'ordine urbanistico diventa una questione politica essenziale che contiene enormi, almeno in apparenza, contraddizioni: tutela e valorizzazione del territorio attraverso la sua trasformazione e l'ampliamento della superficie coltivabile, contenimento dell'urbanesimo <sup>(34)</sup>, cui dovrebbe seguire uno sviluppo dell'insediamento umano nelle campa-

---

<sup>(29)</sup> « Agricoltura senese », mensile di tecnica e propaganda agraria, LXXV, 1939, n. 10, p. 1, pubblica il discorso di Mussolini ai coloni di Pomezia « nel rito inaugurale ».

<sup>(30)</sup> *La Bonifica delle Paludi Pontine*, Roma, Leonardo, 1935.

<sup>(31)</sup> A. SERPIERI e N. MAZZOCCHI ALEMANNI, *Lo Stato fascista e i rurali*, Milano, Mondadori, 1933, p. 114.

<sup>(32)</sup> Sull'incontro tra « le tecniche di gestione e controllo dello sviluppo urbanistico elaborate dai tecnici con l'ideologia ruralista e del disurbamento del fascismo », S. ADORNO, *Urbanistica fascista. Tecnici e professionisti tra storiografia e storia disciplinare*, in « Contemporanea », 2001,1, p. 147.

<sup>(33)</sup> B. MUSSOLINI, *Sfollare le città*, in « Il Popolo d'Italia », n. 278, 22 novembre 1928: « alcuni dati statistici [...] conducono a conclusioni nettamente antiurbanistiche, soprattutto dal punto di vista del problema della casa; insolubile problema finché non sarà adottata questa formula: impedire l'immigrazione nelle città, sfollare spietatamente le medesime ».

<sup>(34)</sup> « C'è un tipo di urbanesimo che è distruttivo, che isterilisce il popolo, ed è l'urbanesimo industriale [che] porta alla sterilità le popolazioni; [...] che altrettanto fa la piccola proprietà rurale. [...] Vi spiegherete quindi che io aiuti l'agricoltura, che mi proclami rurale; vi spiegherete che io non voglia industrie intorno a Roma, vi spiegherete quindi come io non ammetta in Italia che le industrie sane, le quali industrie sane sono quelle che trovano da lavorare nell'agricoltura e nel mare » (B. MUSSOLINI, *Discorso dell'Ascensione: il regime fascista per la grandezza d'Italia. Pronunciato il 26 maggio 1927 alla Camera dei deputati*, Roma-Milano, Libreria del Littorio, 1927, pp. 17-23).

gne <sup>(35)</sup>, adeguamento modernizzante della storicità del perimetro urbano. Nella prospettiva di Gustavo Giovannoni l'anti-urbanesimo è una giusta concezione di lungo periodo da perseguire, ad esempio, con la creazione delle « borgate satellite », oltre la città che « vivono di vita propria », ma nella piena consapevolezza dei limiti che riguardano le incontenibili grandi città: « si avrà sempre che essa toglierà in molti casi gravità ed urgenza al problema, talvolta lo sposterà nelle esigenze di comunicazioni extra-urbane, ma non lo eliminerà davvero » <sup>(36)</sup>.

Dalla complessiva prospettiva tecnica e ideologica è possibile cogliere in contropunto l'origine della tutela e le cause dell'aggressione. Da una parte, l'attrito tra le ragioni della modernità e quelle della storia, dall'altra, il punto d'incontro tra la tutela architettonica e la bonifica porta fatalmente al disordine. Un disordine da contenere nella pianificazione che segna un cambio di strategia rispetto alla fase iniziale dei grandi interventi e delle città nuove <sup>(37)</sup>, dall'Agro Pontino con quella sorta di capitale morale costituita da Littoria (Latina) <sup>(38)</sup> alla Sardegna bonificata con Villaggio Mussolinia (Arborea), Carbonia e Fertilia <sup>(39)</sup>.

Le leggi del 1939 riflettono la necessità di andare oltre la fase emergenziale per giungere a una consolidazione di quanto realizzato e alla pianificazione del futuro.

---

<sup>(35)</sup> A. STAMPACCHIA, *Ruralizzare l'Italia*, cit.; A. DI MICHELE, *I diversi volti del ruralismo fascista*, in « Italia contemporanea », 199, 1995, pp. 243-267.

<sup>(36)</sup> G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, cit., p. 67.

<sup>(37)</sup> R. MARIANI, *Fascismo e « città nuove »*, Milano, Feltrinelli, 1976; L. NUTI e R. MARTINELLI, *Le città di Strapaese. La politica di « fondazione » nel ventennio*, Milano, FrancoAngeli, 1981; D. GHIRARDO e K. FORSTER, *I modelli delle città di fondazione*, in *Storia d'Italia*, annali 8, *Insedimenti e territorio*, cit., pp. 635-674.

<sup>(38)</sup> « Nella zona che oggi forma il Comune di Littoria nel novembre 1931 si aveva una popolazione stabile che non raggiungeva i 350 abitanti. Nel novembre 1932 si avrà una popolazione di più di seimila abitanti e nel novembre 1933 sorpasserà i quattordicimila » (*Com'è sorto Littoria. Il comune rurale creato dal Duce*, in « Corriere della Sera », 13 agosto 1932, p. 2).

<sup>(39)</sup> Sulla meno nota, ma non meno significativa, vicenda storica della bonifica sarda, G. PISU, *Società bonifiche sarde 1918-1929 (la bonifica integrale della piana di Terralba)*, Milano, FrancoAngeli, 1995.

### 3. *Ruralismo e diradamento.*

Il discorso rimasto in sospeso nel 1922 viene ripreso da Bottai nell'ambito di un processo culturale molto più ampio, nel segno dell'autonomia delle bellezze naturali. La materia appare ormai ristretta tra urbanistica e belle arti. Con il riordino dei corpi consultivi del Ministero dell'Educazione nazionale, accanto al Consiglio superiore delle antichità e delle belle arti viene istituita la Consulta per la tutela delle bellezze naturali<sup>(40)</sup>. Una Consulta che si occupa, secondo gli strumenti della legislazione vigente<sup>(41)</sup>, di aspetti urbanistico-paesaggistici riguardanti città e territori ricompresi nella tutela panoramica<sup>(42)</sup>.

L'impianto della riforma è annunciato al convegno romano del 4-6 luglio 1938. Una grande *kermesse* dei sovrintendenti alla presenza del Duce, che recupera il crociano « volto della patria » da salvare dagli « attentati di coloro che si preoccupano dei loro interessi affaristici », per poi concludere: « il nostro paese è il più bello del mondo, e tale deve rimanere a ogni costo »<sup>(43)</sup>. La parte

---

<sup>(40)</sup> La Consulta presieduta *ex lege* dal ministro dell'educazione nazionale è composta dal prof. Giovanni Bognetti (presidente del Touring Club Italiano), prof. Enrico Del Debbio (designato dal ministro delle corporazioni), prof. Gustavo Giovannoni (direttore della scuola di architettura di Roma, Nicola Cogo (consigliere di Cassazione), Riccardo Del Giudice (Confederazione nazionale sindacati fascisti dell'industria), Enrico Parisi. Nel 1936 la nuova Consulta è composta dal sen. Giorgio Anselmi, dal pittore Lidio Aymone, dal vice presidente del Touring Mario Bertarelli, da Oreste Bonomi, direttore generale del turismo, da Gustavo Giovannoni e dal sott. Giuseppe Stroppa.

<sup>(41)</sup> In virtù dell'art. 25 del Regio decreto 22 dicembre 1932 n. 1735 sul riordino dei corpi consultivi del Ministero dell'Educazione nazionale, « la Consulta per la tutela delle bellezze naturali dà parere: a) sui progetti delle opere di qualsiasi genere relative agli immobili che siano stati oggetto della dichiarazione di notevole interesse pubblico, a' sensi dell'art. 2 della legge 11 giugno 1922, n. 778; b) sul ricorso al Governo del re contro la dichiarazione di cui alla lettera a). Tale parere sostituisce ad ogni effetto quello della Giunta; del Consiglio superiore delle antichità e belle arti, richiesto dall'art. 2 della legge 11 giugno 1922, n. 778 ».

<sup>(42)</sup> Nel gennaio 1936 la Consulta appena insediata si occupa della tutela panoramica di Roma, Napoli, Palermo, Siena, Orvieto, Castellamare di Stabia e Alassio. Cfr. *Il Consiglio delle Belle Arti insediato dal ministro De Vecchi*, in « Corriere della Sera », 20 gennaio 1936, p. 3.

<sup>(43)</sup> Citazione tratta da L. P ARPAGLIOLO, *La protezione delle bellezze naturali*, in « Le vie d'Italia », XLV, settembre 1939, p. 1179, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. 1, p. 485.

relativa alle bellezze naturali è svolta da Achille Bertini Calosso <sup>(44)</sup> con una relazione sulla *Tutela delle bellezze naturali e del paesaggio* <sup>(45)</sup>, che assume come punto di partenza la legge Croce: « provvida, ma a chi ha l'iniziativa e la responsabilità appare in troppi casi insufficiente ». Si tratta di riformare la normativa articolandola maggiormente nei tanti punti critici, ritoccandola, creando procedure in grado di sostituire la collaborazione e la buona volontà tra amministrazione e periferia, ricorda Bertini Calosso citando gli esempi umbri delle lettere inviate al podestà di Tuoro con le prescrizioni per la tutela paesistica dell'Isola Maggiore nel Lago Trasimeno, o al podestà di Orvieto per la salvaguardia della Rupe <sup>(46)</sup>.

Il dibattito sulla relazione si riduce alla discussione tutta romana tra l'ingegner Paolo Tuccimei del sindacato dei proprietari di fabbricati della provincia di Roma e l'onnipresente Gustavo Giovannoni. Ai proprietari non piace molto una riforma che rafforzi i poteri dei soprintendenti, perché « è facile ordinare di non costruire in una determinata zona, ma è difficile dire come e quando si debba costruire ». La tutela delle bellezze naturali dovrebbe essere lasciata alla sensibilità di artisti e architetti in modo tale da non offendere la proprietà privata, « elemento fondamentale della Carta del lavoro e principio basilare del regime fascista » <sup>(47)</sup>, da tutelare meglio e non certo da mortificare. Non si fa attendere la replica di Gustavo Giovannoni secondo cui « la legge sulle bellezze naturali non rappresenta uno stato di immobilità per la proprietà privata. Altra è la concezione fascista del diritto di proprietà, che è perfettamente subordinato all'interesse pubblico, e un grande interesse pubblico è appunto quello di mantenere il volto dell'Italia » <sup>(48)</sup>.

Nello scambio dialettico compare il nodo fondamentale sul diritto di proprietà e anche il possibile compromesso. Non dunque una legge urbanistica che contenga anche una parte paesaggistica in grado di incidere sulle potenzialità edificatorie, ma una riforma che

<sup>(44)</sup> Soprintendente ai monumenti e alle gallerie dell'Umbria dal 1926 al 1948.

<sup>(45)</sup> *Efficace tutela del patrimonio artistico*, in « Corriere della Sera », 29 giugno 1939, p. 5.

<sup>(46)</sup> A. BERTINI CALOSSO, *La tutela delle bellezze*, cit., pp. 155-156.

<sup>(47)</sup> Ivi, p. 160.

<sup>(48)</sup> *Ibidem*.

faccia funzionare davvero l'impianto della legge Croce. Lo stesso Giovannoni ricorda come la proprietà edilizia abbia « assunto quasi il patronato, non di una modificazione, ma dell'applicazione della legge sulle bellezze naturali ». Certo si tratta anche di ampliare la portata della tutela nella consapevolezza « che le bellezze non possono essere definite come oggetti o come monumenti ». La riforma dovrebbe « distinguere fra panorama visuale e panorama quadro e in tal senso la legge dovrebbe essere completata e la sua applicazione il più possibile ampliata ». Lo strumento necessario è costituito dalla pianificazione: « la formazione di piani regolatori paesistici per prevedere ciò che sarà la campagna quando la fabbricazione si estenderà, o come appendice della città, o come sviluppo di un centro di villeggiatura » (49). Giovannoni annuncia dunque quelle bellezze d'insieme che si ritroveranno nel testo definitivo.

In un contesto ideologico connotato dall'esaltazione della « civiltà del lavoro », fatta di bonifiche e produttivismo (50), appare il « paesaggio lavorato » (51), perfettamente incastrato nelle logiche dello Stato corporativo. Lo sterile estetismo contemplativo dovrebbe lasciare il campo a una visione fascista della bellezza densa di contenuti (52).

La legge 1497/39 non può essere disgiunta dalla legge 1089 del

(49) *Ibidem*.

(50) La VII dichiarazione della Carta del lavoro approvata dal Gran Consiglio del fascismo il 21 aprile 1927 prevede: « lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della Nazione. L'organizzazione privata della produzione essendo una funzione di interesse nazionale, l'organizzatore dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato ».

(51) « L'azione di tutela si estende così al paesaggio 'lavorato', quasi creato dall'uomo attraverso la cultura dei campi, le opere di bonifica, l'architettura, come al paesaggio selvaggio, in cui l'apporto con l'uomo dell'uomo si rileva invece attraverso i documenti dell'arte e della poesia, come una azione purificatrice e rigeneratrice esercitata dalla natura sull'anima umana » (M. LAZZARI, *Il « nostro » paesaggio*, in « Corriere della Sera », 27 gennaio 1940, p. 3).

(52) « Definire un valore di bellezza, individuare una sorgente di educazione nello spettacolo della natura animata dall'opera umana, significa porre in modo positivo ed attuale quel rapporto di civiltà e natura che il pessimismo romantico aveva stabilito negativamente. Nessun principio naturalistico, nessun estetismo gratuito è alla base dell'azione governativa per la tutela del paesaggio: ma la coscienza di una spiritualità

1° giugno 1939 sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, dentro un « complessivo programma di politica della cultura »<sup>(53)</sup>, e neanche dalla successiva legge urbanistica del 1942: è l'altro lato dei beni culturali e, da una diversa prospettiva, della pianificazione urbanistica. È il lato che comunica con gli altri due, destinati a rimanere separati. È l'aggiornamento della legge Croce e soprattutto il profilo paesaggistico che l'urbanistica impregnata di ruralismo<sup>(54)</sup> e di velleitario anti-urbanesimo<sup>(55)</sup> dovrà assumere.

In una sorta di crocevia tra passato e futuro, il riferimento alla pianificazione paesistica coesiste con un'istanza di protezione che si salda con il profilo trasformativo delle bellezze di Stato. Nella bellezza nazionalizzata affiora del resto un elemento culturale che fa di quella bellezza un paesaggio. La legge 1497 contiene insomma più strati ideologici, dalla dimensione estetica crociana al paesaggio come espressione del lavoro, e più livelli di elaborazione concettuale, tra diritto, politica e urbanistica.

#### 4. *Il paesaggio di Bottai (Giovannoni-Severi).*

Alla base delle due leggi gemelle del 1939, la legge 1089 del 1° giugno *Tutela delle cose d'interesse artistico o storico* e la legge 1497 del 29 giugno, vi è la nomina da parte del ministro dell'educazione nazionale Giuseppe Bottai di due commissioni<sup>(56)</sup>. L'abbinamento implica già una scelta di fondo: il superamento della cornice legi-

---

nuova, insofferente di limiti e di categorie, ugualmente sensibile di fronte al dato dell'intelligenza ed a quello del lavoro manuale » (*ibidem*).

<sup>(53)</sup> S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, cit., p. 156.

<sup>(54)</sup> Ruralismo inteso come « complesso di sentimenti, di costumi, di modi di vita » da A. SERPIERI, *L'agricoltura nella vita della nazione*, Firenze, Barbera, 1940, p. 12.

<sup>(55)</sup> Sulla vana lotta contro l'urbanesimo a Roma, capitale politica e urbanistica, V. EMLIANI, *Roma capitale*, cit., pp. 155-159.

<sup>(56)</sup> In materia di cose d'interesse artistico e storico la commissione è presieduta da Santi Romano, e composta da Ezio Mario Gray, Antonio Maraini, Biagio Pace, Pietro Tricarico, Luigi Miranda, Alberto Terenzio, Manlio Goffi, Mario Grisolia. La seconda commissione sulle bellezze naturali è presieduta da Gustavo Giovannoni e composta, oltre che dal relatore Leonardo Severi, da Marino Lazzari, Marcello Piacentini, Orazio Amato, Enrico Parisi, Gino Cianetti, Valentino Calligaris, Mario Bertarelli, Giuseppe Petrocchi, Michele de Tommaso, Carlo Aru, cui si aggiungono Luigi Biamonti, Luigi Parpagiolo, Bernardo Genco e Virgilio Testa.

slativa unitaria nell'ambito di una concezione binaria che implica autonomia ma non separazione. Le bellezze naturali non possono essere scisse dalle cose artistiche, costituendo il completamento di una unica riforma, strutturata in fasi distinte, in virtù dell'intreccio tra la tradizione e il dato politico contingente riguardante la riforma urbanistica. Appare dunque evidente come la legge 1497 sia stata concepita nell'ambito del tracciato tecnico delineato da Santi Romano sull'altro versante, e sviluppata nei lavori della Commissione, che per i giuristi è la « Commissione Severi »<sup>(57)</sup> e per gli urbanisti la « Commissione Giovannoni »<sup>(58)</sup>.

Leonardo Severi<sup>(59)</sup> e Gustavo Giovannoni sono due figure centrali nei rispettivi ambiti con competenze interdisciplinari essenziali nella scrittura della legge<sup>(60)</sup>. Può apparire sorprendente l'accostamento tra un giurista e un architetto-ingegnere, ma occorre considerare l'intervento legislativo in una materia appena lambita dal diritto, in cui l'elemento comune decisivo è l'appartenenza, da sponde tecniche diverse, all'*entourage* delle belle arti<sup>(61)</sup>, sede ideale del dialogo tra un giurista che si occupa di bellezze e un architetto abituato a confrontarsi con una legislazione in larga parte ancora da scrivere. Il futuro presidente del Consiglio di Stato, Leonardo Severi<sup>(62)</sup> è l'uomo che incarna la continuità ministeriale nel muta-

<sup>(57)</sup> S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, cit., p. 163.

<sup>(58)</sup> Secondo G. ZUCCONI, *Gustavo Giovannoni*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 56, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2001, pp. 392-396, la legge 1497 reca il nome di Giovannoni. Il ruolo fondamentale di Giovannoni è riconosciuto anche da F. MERUSI, *Il paesaggio del Duce. All'origine dei piani regolatori paesaggistici*, in *Il corporativismo nell'Italia di Mussolini. Dal declino delle istituzioni liberali alla Costituzione repubblicana*, a cura di P. Barucci, P. Bini e L. Conigliello, Firenze, Firenze University press, 2018, p. 148.

<sup>(59)</sup> L. SEVERI, *La vigente legge sulla protezione delle bellezze naturali e il suo regolamento d'esecuzione* in « Il diritto dei beni culturali in Italia », 1941 pp. 371-387, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. 1, pp. 510-522.

<sup>(60)</sup> Su « Gustavo Giovannoni, il Duce e l'invenzione dei piani paesaggistici », F. MERUSI, *La legge Bottai*, cit., pp. 59-61; ID., *Il paesaggio del Duce*, cit., pp. 152-155.

<sup>(61)</sup> Sulla « covata Bottai », nella cultura e nell'arte, cfr. G. MELIS, *La macchina imperfetta*, cit., p. 496 e ss.

<sup>(62)</sup> Cfr. *I presidenti del Consiglio di Stato. Biografie e relazioni d'insediamento*, a cura del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 173-183.

mento di regime: fa parte del Gabinetto di Benedetto Croce alla Pubblica Istruzione tra il 1920-21, segnalato proprio da Croce al nuovo ministro Giovanni Gentile, tanto da diventare uno degli artefici della riforma della scuola, per poi essere nominato nel 1932 Consigliere di Stato, assegnato alla V sezione, con il « compiacimento »<sup>(63)</sup> di Santi Romano. Gustavo Giovannoni<sup>(64)</sup> è sicuramente l'uomo giusto per seguire e sviluppare la traccia romaniana, in virtù delle esperienze e per la concezione di progettista « integrale », in grado di muoversi tra arte e tecnica. Membro nel 1916 del Consiglio superiore di antichità e belle arti e poi fondatore della Scuola superiore di architettura presso l'Università di Roma, è il tecnico che tiene insieme trasformazione e conservazione, in modo tale da « conciliare le ragioni della trasformazione in senso moderno con una strategia di conservazione e di valorizzazione dell'edilizia storica »<sup>(65)</sup>.

Gustavo Giovannoni affermava nel 1939:

penso che non ci possa essere in tutto il giure un argomento più arduo a tradursi in disposizioni positive e ad avere regolare applicazione di questo, che vuol definire come oggetto preciso ciò che spesso è indefinibile (ricordate l'aforisma dell'Amiel per cui 'il paesaggio è uno stato dell'anima') e deve non limitare più di quanto sia necessario il sacro diritto di proprietà, e fa capo nel giudizio a due entità che nessun legislatore e nessun edificio può inquadrare sistematicamente, cioè il buon senso, fatto di comprensione e di discrezione, ed il senso di Arte, mosso da fervore di affetto e da una ragionata previsione di effetti particolari e di effetti d'insieme<sup>(66)</sup>.

Gustavo Giovannoni è insomma una delle figure chiave per comprendere il senso storico della legge 1497 del 1939<sup>(67)</sup> che riprende il disegno crociano e lo ricongiunge nel progetto botta-

---

<sup>(63)</sup> *Ibidem*.

<sup>(64)</sup> Si veda *Gustavo Giovannoni. Riflessioni agli albori del XXI secolo. Giornata di studio dedicata a Gaetano Miarelli Mariani (1928-2002)*, a cura di M.P. Sette, Roma, Bonsignori, 2005.

<sup>(65)</sup> G. ZUCCONI, *Gustavo Giovannoni*, cit.

<sup>(66)</sup> G. GIOVANNONI, *La nuova Legge sulla difesa delle Bellezze naturali*. Comunicazione letta il 15 dicembre 1939-XVIII nella Reale Accademia d'Italia, Roma, Reale Accademia d'Italia, 1940, p. 5.

<sup>(67)</sup> Sulla « paternità di Giovannoni dell'idea non solo di vincolare, ma di gestire con un piano il paesaggio e le bellezze naturali », cfr. F. MERUSTI, *La legge Bottai*, cit., p. 60.

iano <sup>(68)</sup>. La continuità nel segno della mediazione avviene attraverso l'urbanistica, la materia tecnica per eccellenza, che diventa anche un'ideologia e persino un'ossessione durante il ventennio <sup>(69)</sup>. In questo contesto, Giovannoni pone le basi della pianificazione nella ricerca di un equilibrio tra la vecchia forma della città e le esigenze della modernità, espresse dalla città intesa « come organismo sociale » <sup>(70)</sup>. Un equilibrio che certo frena le istanze trasformative, destinato però al recupero nell'ottica della legge urbanistica.

L'idea della pianificazione prevale su quella della conservazione: il territorio, prima ancora di essere tutelato, deve essere per certi versi reinventato nella contemporaneità, traghettato nel Novecento e consegnato a un futuro ormai a portata di mano <sup>(71)</sup>. Tutto il discorso ruota nel rapporto tra città e campagna, congiunte da periferie. La coesistenza tra vecchio e nuovo, presuppone il diradamento <sup>(72)</sup> dentro e fuori la città, la ridefinizione del senso dell'insediamento umano alla luce delle nuove esigenze della produzione e della circolazione che affiancano quelle vecchie di risanamento igienico <sup>(73)</sup>. La straordinaria accelerazione della modernizzazione dilata la città allargandola nel territorio tutto ormai da ripensare. Tra

---

<sup>(68)</sup> F. VERRASTRO, *Le leggi sulle cose d'arte e sulle bellezze naturali*, in *Lo Stato negli anni trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, a cura di G. Melis, Bologna, il Mulino, 2008, p. 231.

<sup>(69)</sup> Si veda E. GENTILE, *Fascismo di pietra*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

<sup>(70)</sup> G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, cit., p. 67.

<sup>(71)</sup> « Quando l'aereo diverrà domestico, e la tele audizione e la televisione saranno talmente perfezionate e diffuse da consentire a chi vive in campagna tutti i vantaggi della città e tutte le possibilità di rapporti di coltura, di affari di ricreazione, quando il pauroso sviluppo dei mezzi guerreschi mostrerà (speriamo in modo potenziale e non attuale) il pericolo mortale della concentrazione degli abitanti, ogni ostacolo sarà tolto e le popolazioni si sparpaglieranno in un territorio vastissimo » (ID., *Lineamenti fondamentali del piano regolatore di Roma imperiale*, Roma, Istituto di studi romani, 1939, pp. 21-22).

<sup>(72)</sup> Sul diradamento, ID., *Vecchie città ed edilizia nuova*, cit., pp. 248-276.

<sup>(73)</sup> « Graduale rinnovamento prudente, diradamento edilizio dei vecchi quartieri ed insieme miglioramento delle singole case associato alle disposizioni di polizia urbanistica per la non abitabilità dei locali igienicamente pessimi, sono i termini del programma che ancora per vari decenni occorre seguire nei vecchi centri, decongestionati e non aggravati dal grande movimento cittadino » (ID., *L'urbanistica italiana alle soglie dell'anno XII*, in « Urbanistica », 1934, pp. 3-9, ora in *Istituzioni e politiche* t. II, p. 1070).

spazio urbano e bellezza naturale, si colloca una enorme fascia di territorio da rimodellare in funzione di una nuova idea di convivenza sociale, fatale conseguenza del progresso colto nel suo divenire. Le bellezze naturali diventano così un confine da mantenere e consolidare in un solco normativo:

La necessità di perfezionare le armi per la difesa delle bellezze naturali italiane, che è difesa del sacro volto della patria, si è manifestata in questi ultimi tempi sempre più urgente e viva man mano che la vita moderna ha reso più intenso il suo ritmo in due ben diverse, ma tra loro complementari, manifestazioni: man mano cioè che lo sviluppo urbanistico, gli impianti di officine, la formazione di vie, di cave, di muri di sbarramento, gli invasi di acque per utilizzazione di forza motrice e simili altre opere hanno creato problemi nuovi e suscitato formidabili interessi economici; man mano che, d'altro lato, quasi come reazione contro questa vita meccanica, si è sviluppato vivace nel popolo il sentimento della natura, il desiderio del ritorno alla visione serena delle cose belle e grandi prodotte da Dio <sup>(74)</sup>.

Gustavo Giovannoni è il tecnico dell'equilibrio, tra vecchio e nuovo, tra l'esigenza conservativa e quella trasformativa, in grado di tematizzare le bellezze naturali inserite, come eccezione estetica, nell'espansione programmata e pianificata:

i pericoli maggiori per la bellezza paesistica, sono nei riguardi della fabbricazione collettiva, oltre che i casamenti enormi, i miseri quartieri di villini radi ma non molto, con i fabbricatini circondati da piccoli e stremenziti giardini, disposti non secondo la linea naturale, ma secondo le artificiose divisioni di una lottizzazione determinata da criteri speculativi <sup>(75)</sup>.

Nell'impianto concettuale tratteggiato dal ministro Bottai la nuova legge dovrebbe costituire, da un lato, una sorta di aggiornamento di sistema della legge Croce, tra correzione di difetti strutturali, ampliamento della portata della tutela <sup>(76)</sup> e perfezionamento

---

<sup>(74)</sup> ID., *La nuova Legge*, cit., p. 3.

<sup>(75)</sup> ID., *Piani regolatori paesistici*, in « Urbanistica », settembre-ottobre 1938, pp. 276-280, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., p. 481.

<sup>(76)</sup> « Si è voluto estendere il concetto di tutela paesistica non solo a determinate sezioni del mondo naturale, cioè a dire panorami, gruppi di alberi, cascate, boschi, ma anche a quei complessi che, pur non potendo rientrare nella tutela monumentale propriamente detta, rappresentano tuttavia un'unità, che non potrebbe frazionarsi o alterarsi senza grave danno estetico » (intervista a G. BOTTAI in « Popolo d'Italia » del 13

della macchina amministrativa, dall'altro costituire anche qualcosa di più e di diverso all'esito di quell'ampliamento, capace di ricollegarsi alle novità concettuali in tema di proprietà<sup>(77)</sup>, riprese nel libro III del nuovo codice<sup>(78)</sup> in fase di costruzione avanzata<sup>(79)</sup>.

Si tratta intanto di intervenire su « una definizione dell'oggetto troppo sommaria e non sufficientemente comprensiva »<sup>(80)</sup>, onde

agosto 1939, citata in G. BOTTAI, *La politica delle arti. Scritti 1918-1943*, a cura di A. MASI, Roma, Editalia, 1992, p. 193).

<sup>(77)</sup> *Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario*. Tenuto in Firenze nei giorni 21, 22 e 23 ottobre 1935. Firenze, Ricci, 1936; *La Concezione fascista della proprietà privata*, a cura della Confederazione fascista dei lavoratori agricoli, Roma, Arte della Stampa, 1939. Con riferimento al contributo di E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario*, cit., p. 160, P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 233, osserva che « la proprietà lascia il porto tranquillo del Codice civile, della più gelosa ragion privata, per acquistare una dimensione squisitamente pubblicistica ». Sul dibattito dottrinale intorno alla funzione sociale della proprietà, si veda I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 270 e ss.

<sup>(78)</sup> Una funzione sociale della proprietà discussa nei lavori preparatori del nuovo codice e sfiorata nel testo approvato, osserva S. PATTI, *La funzione sociale nella 'civiltà italiana' dell'ultimo secolo*, in *La funzione sociale del diritto privato tra XX e XXI secolo*. Atti dell'incontro di studio Roma, 9 ottobre 2015, a cura di F. Macario e M.N. Miletto, Roma, RomaTre-Press, 2017, p. 25. A. IANNARELLI, *Funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, ivi, p. 57, evidenzia un « filo rosso » sulla funzione della proprietà che lega la Costituzione di Weimar, la Carta del lavoro e la Costituzione del 1948.

<sup>(79)</sup> L. BARASSI, *La proprietà con riferimento al progetto di codice civile*, Milano, Giuffrè, 1939; A. COLUCCI, *La concezione fascista della proprietà privata e la riforma del codice civile*, Padova, Cedam, 1939. Nel 1939 il nuovo codice è già una realtà per quanto concerne il primo libro *Delle persone e della famiglia*, mentre è ancora in piedi il progetto del nuovo codice di commercio. Sulla svolta del 1940 alla base dell'unificazione del diritto privato intorno alla « centralità sistematica dell'impresa », si veda il recente contributo di F. MAZZARELLA, *Un diritto per l'Europa*, cit., p. 254 e ss., anche per i riferimenti bibliografici.

<sup>(80)</sup> Come si legge nella relazione ministeriale, che citeremo come *Relazione Bottai*: Camera dei fasci e delle corporazioni, XXX leg. — I della Camera dei fasci e delle corporazioni, Disegno di legge n. 221, presentato dal Ministro dell'educazione nazionale Bottai di concerto col ministro dell'interno Mussolini e col ministro di Grazia e giustizia Solmi col ministro delle finanze Thaon di Revel col ministro dei lavori pubblici Cobolli Gigli, col ministro dell'agricoltura e delle foreste Rossoni col ministro delle comunicazioni Benni col ministro delle corporazioni Lantini e col ministro della cultura popolare Alfieri, *Protezione delle bellezze naturali*, presentato alla Presidenza il 15 maggio 1939.

configurare una vera e propria procedura e fornire un livello di coordinamento ministeriale, evitando ogni margine di dispersione. La nuova normativa deve essere, al tempo stesso, una revisione onesta della legislazione vigente e il segno evidente di una nuova dimensione giuridica delle bellezze naturali in cui devono trovare un assetto pubblici poteri e interessi privati.

##### 5. *Bellezze individue e bellezze d'insieme.*

Le distinzioni concepite ma non valorizzate nella legge Croce le ritroviamo in bella evidenza nel nuovo impianto normativo, in cui si ragiona ormai intorno alle cose e alle località. Ai sensi dell'art. 1,

sono soggette alla legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 1. Le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2. Le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3. I complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4. Le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

L'art. 2 prevede due distinti elenchi per le cose di cui ai nn. 1-2 dell'art. 1 e per le « vaste località » ex nn. 3-4, compilati da una Commissione provinciale, istituita con decreto ministeriale. Delle « vaste località » il ministro può predisporre un « piano territoriale paesistico » (art. 5) <sup>(81)</sup>, « come mezzo di protezione d'una bellezza naturale non pure nel suo aspetto presente ma anche nel mutabile suo aspetto futuro » <sup>(82)</sup>. Una volta predisposto l'elenco delle cose, « il Ministro per l'educazione nazionale ordina la notificazione in via amministrativa della dichiarazione del notevole interesse pubblico ai proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, degli immobili » (art. 6). L'art. 7 disciplina il regime vincolistico associato alla tutela. Un vincolo che attiene all'intervento nel paesaggio, nell'espresso

---

<sup>(81)</sup> Sul piano paesistico come « strumento (seppure facoltativo) di gestione del vincolo », G.D. COMPORI, *I piani paesaggistici*, cit., p. 1052.

<sup>(82)</sup> L. SEVERI, *La vigente legge*, cit., p. 510.

riferimento a cose o a beni identificabili e a determinate località in virtù della classificazione <sup>(83)</sup>:

i proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile, il quale sia stato oggetto di notificata dichiarazione o sia stato compreso nei pubblicati elenchi delle località, non possono distruggerlo né introdurre modificazioni che rechino pregiudizi a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge. Essi, pertanto debbono presentare i progetti dei lavori che vogliano intraprendere alla competente regia soprintendenza e astenersi dal mettervi mano sino a tanto che non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

La grande novità è costituita dall'alternativa tra bellezze individuali, riducibili a una dimensione oggettuale, e le bellezze d'insieme <sup>(84)</sup>, i grandi quadri naturali da conservare attraverso i piani <sup>(85)</sup>. Piani intesi come grandi rappresentazioni degli interventi futuri compatibili con la conservazione. Nelle bellezze d'insieme si possono distinguere i paesaggi dai panorami in ragione dell'incidenza del fattore umano nella fisionomia esteriore di un luogo. La legge non distingue tra paesaggi e panorami,

ma questa differenza che non è soltanto d'estensione è indicata dal regolamento (citato art. 9), in quanto considera il paesaggio come il prodotto della spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano, mentre il panorama è dalla legge chiamato un quadro naturale; epperò è da ritenere che nel paesaggio l'elemento umano sia visibile e efficiente, e nel panorama sia inesistente o irrilevante <sup>(86)</sup>.

In sede di regolamento d'attuazione, ex regio decreto 3 giugno 1940 n. 1357, all'art. 9 la classificazione dei beni tutelabili prevista dall'art. 1 della legge 1497, ripresa dalla legge Croce, è infatti ulteriormente precisata. Per le cose immobili il «cospicuo carattere di bellezza naturale» deve unirsi al «pregio della rarità». La singolarità geologica dipende dalla rilevanza scientifica. La non

---

<sup>(83)</sup> Cfr. V. MAZZARELLI, *I tutori del paesaggio*, in 1923-1993. *Contributi*, cit., p. 44.

<sup>(84)</sup> Sulle bellezze individuali e d'insieme, F. VENTURA, *Introduzione a La legge sulla protezione delle bellezze naturali*, in *Istituzioni e politiche*, cit., t. I, p. 454 e ss.

<sup>(85)</sup> Sull'innovazione dei piani, cfr. G.D. COMPORI, *Piani paesaggistici*, cit., pp. 1047-1079.

<sup>(86)</sup> L. SEVERI, *La vigente legge*, cit., p. 513.

comune bellezza di ville, giardini e parchi deve tener conto della flora sia dell'ambiente circostante, specie se la combinazione crea « una attraente zona verde ». Il regolamento precisa che « nota essenziale d'un complesso di cose immobili costituenti un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale è la spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano e che sono bellezze panoramiche da proteggere quelle che si possono godere da un punto di vista o belvedere accessibile al pubblico, nel qual caso sono da proteggere l'uno e le altre ».

La conservazione dinamica della bellezza come area territoriale emerge nella relazione Bottai:

la conservazione d'una bellezza individua quasi si identifica con la sua invariabilità. Ma la legge non pretende l'*invariabilità* d'una bellezza d'insieme. Sarebbe uno scopo praticamente non raggiungibile. Ma anche se potesse, non se lo proporrebbe perché l'invariabilità non costituisce una necessaria condizione della conservazione d'una bellezza d'insieme, la quale è composta di molteplici elementi che reciprocamente si influenzano <sup>(87)</sup>.

Soltanto attraverso il piano, « un parto di Giovannoni » <sup>(88)</sup>, la bellezza paesistica o panoramica è conservata in modo dinamico, « trasferendo nel mutabile o mutato suo volto i segni suoi caratteristici e cioè i lineamenti costitutivi della sua bellezza » <sup>(89)</sup>. Lo strumento del piano paesistico è pensato per contenere tutta la bellezza panoramica oggetto di inquadramento visivo, come può essere una costa o una vallata, ma anche paesaggi generici meritevoli di non essere alterati nel loro « valore tradizionale » <sup>(90)</sup>. Uno strumento che dovrebbe incidere sulla materia urbanistica: « il Ministero potrà disporre, ed è singolare novità, di piani regolatori paesistici, allo scopo tanto di evitare ogni sfruttamento disordinato e spregiudicato, quanto di salvare la speciale struttura panoramica della località e conservare l'equilibrio fra nuove costruzioni, la

---

<sup>(87)</sup> *Relazione Bottai*, cit., p. 8.

<sup>(88)</sup> F. VENTURA, *Introduzione*, cit., p. 461.

<sup>(89)</sup> *Relazione Bottai*, cit., p. 8.

<sup>(90)</sup> F. VENTURA, *Alle origini della tutela*, cit., p. 37.

distribuzione arborea e le particolarità geologiche, agricole della regione »<sup>(91)</sup>.

Il paesaggio è definitivamente isolato dal contesto, diviene un valore in sé, finalmente oggetto di una visione individualizzata, fatta di cartoline sempre più ingrandite, capaci di raffigurare la bellezza in lontananza, di « bellezze individue » e di « bellezze d'insieme »<sup>(92)</sup>. Se prima la tutela delle bellezze naturali esprimeva un'istanza estetica alla continua ricerca di una legittimazione storica, ora è possibile intensificare quella tutela, stante l'individuazione del « fondamento giuridico », poiché « l'istituto della protezione delle bellezze naturali [...] si collega al concetto della funzione sociale della proprietà che recenti leggi del Regime fascista, traendone concrete applicazioni, hanno messo in particolare evidenza; concetto che verrà solennemente riaffermato dal nuovo Codice civile nello stesso articolo che darà la definizione della proprietà »<sup>(93)</sup>.

Allo Stato che timidamente introduceva elementi di protezione, in modo tale da non disturbare troppo il privato godimento della natura, subentra uno Stato che teorizza il produttivismo di stampo pubblicistico, nell'ambito di una costituzione economica modellata sulla « catalogazione corporativa »<sup>(94)</sup> degli interessi privati e collettivi. La nuova logica statualista tuttavia rielabora e riproduce il problema di sempre.

Se nell'ottica liberale la proprietà era la misura stessa della tutela delle bellezze naturali, considerando che detta tutela era configurabile sul piano privatistico come sviluppo estremo del godimento del proprietario e su quello pubblicistico quale intervento in via eccezionale per non costituire un limite a detto godimento, in chiave fascista l'affermazione della funzione sociale della proprietà legittima, sì, limiti alla proprietà in nome della bellezza, ma anche limiti alla bellezza in nome della proprietà. Gli interessi in gioco rimangono gli stessi: da una parte, la tutela delle bellezze naturali sempre più amministrativizzata, dall'altra le esigenze dello sviluppo econo-

---

<sup>(91)</sup> G. BOTTAI, *La politica delle arti*, cit., p. 194.

<sup>(92)</sup> Secondo la classificazione contenuta nel regolamento d'esecuzione emanato con r.d. 3 giugno 1940, n. 1357.

<sup>(93)</sup> *Relazione Bottai*, cit., p. 2.

<sup>(94)</sup> Cfr. I. STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit., p. 25 e ss.

mico che finiscono per inghiottire la proprietà, bella o brutta poco importa, nella quadratura costituzionale offerta dall'annuncio del corporativismo. Alla fine la sintesi è compiuta dallo Stato, lo Stato forte, che assorbe le dinamiche sociali, sino a metabolizzarle in un disegno costituzionale che restituisce pezzi legislativi sempre caratterizzati dal marchio di fabbrica di una perenne ambiguità tra continuità e rivoluzione, tra modernità e reazione anti-moderna.

Lo scarto vero tra la legge del 1922 e quella del 1939 non si evince tanto dai contenuti quanto dalla massiccia, pervasiva presenza dello Stato che, proprio al fine di garantire un equilibrio, copre molti dei buchi normativi presenti nel tracciato della timida legislazione liberale <sup>(95)</sup>. Il problema vero del rapporto tra tutela delle bellezze naturali e attività economica finisce per essere nascosto sotto il tappeto corporativo, di uno Stato che non affronta problemi, ma impone soluzioni, sintetizzando le contraddizioni della modernità. La forza sta proprio nella capacità di cavalcare contraddizioni. Lo Stato fascista, che si occupa di bellezze naturali, è lo Stato-produttore che ha creato l'Iri, è lo Stato che ha annientato la questione lavoro, esaltando il produttivismo nazionale all'interno di un sistema corporativo più annunciato che realizzato, perfettamente raffigurato nel passaggio dal « corporativismo senza corporazioni » alle « corporazioni senza corporativismo » <sup>(96)</sup>. La tutela delle bellezze naturali si inserisce perfettamente nello schema della nuova proprietà di stampo fascista, forgiata dal produttivismo, e non costituisce dunque una piacevole divagazione estranea al suo tempo storico.

Con finalità ideologiche ben evidenti, quella tutela completa in realtà i contenuti della legislazione precedente, arrivando a separare il paesaggio dallo sfondo culturale. Delinea però un paesaggio

---

<sup>(95)</sup> Salvatore Settis sostiene che le leggi di Bottai sulla tutela del patrimonio e del paesaggio « anche se opera di un governo fascista, di specificatamente fascista non ebbero nulla: furono, anzi, una nuova scrittura più dettagliata e completa delle norme dell'Italia liberale, la legge Rava del 1909 e la legge Croce del 1920-22 » (S. SETTIS, *J'accuse*, cit.).

<sup>(96)</sup> G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006; A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010; S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2010.

individualizzato (97) che, proprio in quanto individualizzato, non è considerato come elemento inserito in un contesto ambientale più ampio (98). In questo modo, il nodo della compatibilità tra attività economica e bellezze naturali è eluso. Si tutela il paesaggio senza considerare come la lesione della sua bellezza sia per lo più esterna, collocata nell'ambiente. Una protezione dunque rigida che, assimilando le « cose belle » alle « vaste località », non tiene conto che un paesaggio, qualsiasi paesaggio, è il risultato di un processo storico ricchissimo di implicazioni identitarie.

Implicazioni sacrificate in nome delle bellezze di Stato, unicamente dello Stato, da tutelare contro tutto e tutti, anche contro le popolazioni che hanno storicamente contribuito a determinare e conservare quelle bellezze (99). Il regolamento d'attuazione del 1940

---

(97) « Nel 1939 la singola opera d'arte, il singolo paesaggio venivano considerati individualmente e venivano definiti e tutelati come singoli beni di interesse nazionale. In seguito, il monumento è apparso inseparabile da ciò che lo circonda e con cui è da vedere e da considerare in un'unica problematica, e altrettanto è accaduto per i singoli paesaggi rispetto all'articolazione generale del territorio » (G. GALASSO, *La tutela del paesaggio*, cit., p. 14).

(98) I limiti resi evidenti dalla storia della tutela del paesaggio sono tematizzati da C. DESIDERI, *Paesaggio e paesaggi*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 7-8: « tra il territorio della 'vita ordinaria' destinato all'espansione urbana vista in una prospettiva di sviluppo in senso solo quantitativo e il paesaggio da tutelare in ragione della sua qualità estetica si crea così, sin dai primi sviluppi normativi, una distinzione netta, se non una contrapposizione, che avrà conseguenze rilevanti e durature in ordine all'articolazione dei poteri competenti e alla diversità e separazione degli strumenti messi in campo. In realtà, vicende anche recenti continuano a dimostrare quanto sia difficile e in molti casi impossibile realizzare una effettiva salvaguardia persino di cose e località delimitate, se le si considera in maniera isolata, distinta e separata rispetto al più ampio contesto territoriale nel quale sono inserite, lasciato ad una disciplina 'senza paesaggio' rispondente a forze sociali ed economiche di espansione ».

(99) La legge 20 giugno 1935 n. 1251, che costituisce l'Ente autonomo del Monte di Portofino, con sede a Genova, all'art. 1 stabilisce: « tutto il territorio del Monte di Portofino compreso entro i confini indicati nella carta topografica annessa alla presente legge, è sottoposto a speciali vincoli allo scopo di conservare le bellezze naturali, di conservare e sviluppare la flora e la fauna, di conservare e restaurare i monumenti di pregio artistico e storico, di sistemare la viabilità, di disciplinare le costruzioni edilizie affinché esse contribuiscano alla bellezza del paesaggio ». L'art. 2 prevede i seguenti divieti: « a) la manomissione e l'alterazione delle bellezze naturali; b) la raccolta delle specie vegetali più rare che saranno indicate nel regolamento; c) le esecuzioni di taglio boschivi, anche parziali, non espressamente autorizzate; d) le costruzioni edilizie di

si ricorda del podestà all'art. 4 ai fini della convocazione della Commissione provinciale « a quelle adunanze nelle quali si discute delle bellezze naturali che si trovino nel suo territorio ». Una Commissione nominata con decreto ministeriale e composta dal presidente, dal soprintendente, che assume la carica di vice presidente, dal presidente dell'ente provinciale per il turismo, e dai rappresentanti delle unioni provinciali dei professionisti e artisti, e infine degli agricoltori e degli industriali, con scelta che deve comprendere un proprietario terriero e un proprietario di fabbricati <sup>(100)</sup>. Il primo compito della Commissione è costituito dalla compilazione degli elenchi delle bellezze individue e d'insieme. L'art. 23 del regolamento precisa che « la redazione d'un piano territoriale paesistico è commessa dal Ministro alla competente regia Soprintendenza, la quale vi attende secondo le ricevute direttive, valendosi della collaborazione degli uffici tecnici dei Comuni interessati ». Il Comune dunque come collaboratore tecnico dello Stato.

Se è vero che la tutela del paesaggio si consolida nel 1939, e se è altrettanto vero che la miglior tutela consiste in una diffusa concezione del valore culturale della salvaguardia ambientale, si parte con il piede sbagliato, con un messaggio essenzialmente punitivo. Il messaggio di uno Stato freddo e distante che decide cosa (e dove) si deve produrre e cosa si deve vedere, senza nessuna partecipazione attiva delle popolazioni locali, impensabile in un sistema autoritario e accentratore che si muove nel territorio attraverso prefetti, federali e podestà. Si smarrisce così il nesso tra il paesaggio e il senso di appartenenza comunitaria, in nome di una difesa statutale <sup>(101)</sup> — poco importa se con inclinazioni nazionalistiche o dirigistiche — del paesaggio contro il barbaro localismo. La perfezione del vincolo che tutto vieta, nella sua

---

qualsiasi genere non singolarmente ed espressamente autorizzate; e) l'esercizio del pascolo non autorizzato; f) la caccia con qualsiasi mezzo esercitata; g) l'apertura di cave di pietra, non espressamente autorizzata; h) i movimenti di terreno, i dissodamenti e gli scavi, non espressamente autorizzati; i) la riduzione a coltura dei terreni boschivi, non espressamente autorizzata ferme restando le disposizioni vigenti in materia ».

<sup>(100)</sup> Sulle pressioni corporative intorno al nodo delle rappresentanze locali, alla base di un iter più tortuoso rispetto alla legge 1089, G. MELIS, *Dal Risorgimento a Bottai*, cit.

<sup>(101)</sup> Sulla « tutela come un'azione dell'autorità centrale », si vedano le considerazioni di F. VENTURA, *Introduzione*, cit., p. 472.

assolutezza, lascia inevitabilmente spazio alle eccezioni, non sempre di tipo affaristico, anche legate alle legittime aspettative di benessere delle popolazioni interessate.

## 6. *Dalla pianificazione alla legge urbanistica del 1942.*

La legge sulle bellezze naturali non può essere tematizzata in pieno sul piano storico se disgiunta dagli interventi complessivi del regime, e non può neanche essere compresa sino in fondo la sua longevità post-fascista senza tener conto dell'operatività del registro urbanistico. La legge urbanistica è un grande tema che attraverso gli anni Trenta: « l'urbanistica non può ignorare il diritto, non foss'altro perché essa è disciplina d'insieme, tipicamente corporativa »<sup>(102)</sup>.

Nel 1930 avveniva la fondazione dell'Istituto nazionale di urbanistica. Due anni dopo, il ministro dei lavori pubblici Araldo di Crollanza<sup>(103)</sup> istituiva una commissione per la preparazione del testo normativo. Il nodo da affrontare era quello della rendita fondiaria. Il disegno di legge redatto da Virgilio Testa non veniva approvato<sup>(104)</sup>. Un disegno che conteneva, nella disciplina dei piani regionali, un espresso riferimento ai vincoli per la tutela di bellezze artistiche e panoramiche (art. 34). L'idea della pianificazione, consolidata dall'urbanistica italiana, incontrava del resto facile consenso politico quando si coniugava con la speculazione, continuava a spaventare i proprietari laddove affermata come regola generale<sup>(105)</sup>.

Gli anni Trenta costituivano il decennio della grande pianificazione delle città<sup>(106)</sup> attraverso i piani regolatori<sup>(107)</sup>. Il punto di

<sup>(102)</sup> G. BORRELLI DE ANDREIS, *La disciplina giuridica*, cit., p. 3.

<sup>(103)</sup> Podestà di Bari tra il 1926-1928. Protagonista della bonifica dell'Agro Pontino come presidente dell'Opera nazionale combattenti dal 1935 al 1943.

<sup>(104)</sup> Può essere letto in F. VENTURA, *L'istituzione dell'urbanistica. Gli esordi italiani*, Firenze, Alfani, 1999. Della commissione ministeriale facevano parte Alberto Calza Bini, Gustavo Giovannoni e Virgilio Testa, in qualità di relatore (ivi, p. 10).

<sup>(105)</sup> Ivi, p. 18.

<sup>(106)</sup> Per un quadro relativo all'inizio del decennio, G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, cit., pp. 206-235.

<sup>(107)</sup> Nel 1935, 32 capoluoghi di provincia sono dotati di piano regolatore, mentre altri 47 stanno attivando la pianificazione. Soltanto 13 città sono fuori dal discorso. Cfr. V. TESTA, *Politica e legislazione*, cit., p. 1071.

svolta risaliva alla prima mostra nazionale di urbanistica del settembre del 1929, con il fatale incontro tra urbanistica e regime <sup>(108)</sup>. Innanzitutto quello riguardante la Roma imperiale approvato con il regio decreto legge 6 luglio 1931 n. 981, convertito, con modifiche, nella legge 24 marzo 1932 n. 355. Per quanto concerne Milano, il nuovo piano regolatore di massima edilizio e di ampliamento era formalizzato con la legge 19 febbraio 1934, poi oggetto di ulteriori modifiche. Il piano regolatore edilizio e di risanamento di Bari vecchia ai sensi del regio decreto legge 5 novembre 1931 n. 1479, convertito nella legge 24 marzo 1932, era opera dell'architetto romano Concezio Petrucci, allievo di Gustavo Giovannoni, secondo i canoni del diradamento e del risanamento. La legge 29 maggio 1939 n. 1208 riguardava il piano generale di massima edilizio della città di Napoli, che continuava ad avere « per iscopo il risanamento ed il conseguente ampliamento » (art. 2).

Il piano regolatore è lo strumento essenziale della concezione urbanistica accreditata come pre-condizione del corporativismo, in una progressiva stretta statalista su tutti gli assetti della produzione nazionale. L'urbanistica è il corporativismo rilanciato in uno spazio naturale da razionalizzare secondo i canoni dell'ideologia produttivista. Piano regolatore dunque come controllo generalizzato del territorio, elemento ordinante del delicato rapporto tra città e campagna, oggetto della scommessa ruralista. Basti pensare allo studio di Giuseppe Pagano <sup>(109)</sup> e Guarniero Daniel sull'architettura rurale italiana, « chiara, logica, lineare, moralmente ed anche formalmente vicinissima al gusto contemporaneo » <sup>(110)</sup>, in una sorta di razionalismo rurale <sup>(111)</sup> che si concentra sull'aspetto funzionale delle costruzioni.

---

<sup>(108)</sup> *Ibidem*.

<sup>(109)</sup> Giuseppe Pagano Pogatschnig ufficiale italiano con passaporto austriaco durante la prima guerra mondiale, esponente di rilievo del razionalismo, direttore della rivista « Casabella » dal 1930 e 1943, muore da anti-fascista nel campo di concentramento Mauthausen nell'aprile 1945. Si veda A. SAGGIO, *L'opera di Giuseppe Pagano tra politica e architettura*, Bari, Dedalo, 1984.

<sup>(110)</sup> G. PAGANO e G. DANIEL, *Architettura rurale italiana*, Quaderni della Triennale, Milano, Hoepli, 1936. Citazione tratta dalla nota introduttiva.

<sup>(111)</sup> G. PAGANO, *Architettura e città durante il fascismo*, a cura di C. De Seta, Milano, Jaca Book, 2008.

Lo sbocco legislativo appare inevitabile nella stagione della pianificazione. Il piano regolatore è divenuto la « cura » dell'organismo-città <sup>(112)</sup>. Intanto viene perfezionato il regime edilizio tra il 1935 e il 1938. Il r.d.l. 25 marzo 1935 n. 640 <sup>(113)</sup>, all'art. 4, prevede l'obbligo di preventiva autorizzazione per l'attività edificatoria nei centri abitati, mentre il r.d.l. 22 novembre 1937 n. 2105 estende il regime dell'autorizzazione a ogni intervento dentro i confini comunali, senza dunque più distinguere tra centro abitato e territorio circostante.

Il dibattito riprende quota al primo congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica nel 1937, introdotto da Giuseppe Bottai. L'ormai prossima approvazione della legge sulle bellezze naturali è salutata da Virgilio Testa — il giurista prestato all'urbanistica, il docente delle « materie giuridiche » <sup>(114)</sup>, artefice nel dopoguerra del quartiere Eur a Roma — nel 1938 come una sorta di trampolino di lancio per una riforma urbanistica fondata sul piano regolare come strumento obbligatorio. Nel resoconto del raduno siciliano degli urbanisti <sup>(115)</sup>, tra Palermo, Catania e Taormina <sup>(116)</sup>, emerge la necessità di creare un collegamento tra i due provvedimenti, « considerato che le bellezze naturali non possono essere tutelate col solo mezzo di piani paesistici, studiati e predisposti solo in vista di interessi panoramici » <sup>(117)</sup>. La tutela panoramica non dovrebbe coincidere con il piano paesistico, ma costituire una base per « la disciplina integrale, dal punto di vista urbanistico, di zone più o meno vaste di territorio ». Gli urbanisti vedono insomma la legge in preparazione come un frammento privilegiato dell'intervento sulla

---

<sup>(112)</sup> L. PICCINATO, *Urbanistica*, in « Enciclopedia italiana », 34, Roma, Treccani, 1937, p. 768 e ss.

<sup>(113)</sup> *Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti*.

<sup>(114)</sup> L. BENEVOLO, *La fine della città*. Intervista a cura di F. Erbanì, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 31.

<sup>(115)</sup> V. TESTA, *Piani regolatori*, in « Urbanistica », luglio-agosto 1938, n. 4, pp. 229-230 poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. I, pp. 476-478 da cui si cita.

<sup>(116)</sup> Proprio nel raduno siciliano e nella posizione assunta da Mussolini al convegno dei sovrintendenti, F. MERUSI, *Il paesaggio del Duce*, cit., p. 150, vede la matrice politica dell'intervento legislativo.

<sup>(117)</sup> V. TESTA, *Piani regolatori*, cit., p. 477.

pianificazione urbanistica: « la tutela delle bellezze panoramiche deve essere, cioè, inserita fra gli scopi da raggiungere attraverso la formazione di quei piani regolatori [...] che tendono alla disciplina integrale di zone più o meno vaste di territorio »<sup>(118)</sup>. Ormai si ragiona per aree vaste che ridimensionano fortemente la distinzione tra tutela delle bellezze naturali e pianificazione generale. La tutela di quelle bellezze dovrebbe anzi orientare la pianificazione, indirizzandola verso la periferia e i paesi, secondo la direttiva della lotta all'urbanesimo<sup>(119)</sup>. L'urbanistica « deve cercare l'aderenza alle ragioni delle bellezze naturali e l'inquadramento nei piani paesistici »<sup>(120)</sup>.

La legge del 1939 costituisce un'anticipazione del quadro concettuale unitario nel quale è destinata a confluire<sup>(121)</sup>. Tra il 1939 e il 1942, il disegno riformatore si compie nell'incontro tra architettura e regime nell'ambito di una legge che « vuole segnare un indirizzo totalmente nuovo [...] nella esplicita affermazione dell'alta finalità politico-sociale di realizzare uno dei postulati fondamentali del Regime: il deurbanamento »<sup>(122)</sup>. Vi è un'identità comune almeno parziale nell'impostazione, visto che la legge urbanistica<sup>(123)</sup> è riconducibile ai contributi di Calza Bini, Giovannoni, Pagano, Piccinato, Piacentini con la regia giuridica di Virgilio Testa<sup>(124)</sup>.

---

<sup>(118)</sup> *Ibidem*.

<sup>(119)</sup> Annunciata il 4 dicembre 1928 in occasione della presentazione del Disegno di legge per il Conferimento al Prefetto di emanare ordinanze obbligatorie allo scopo di limitare l'eccessivo aumento di popolazione nelle città (Atti parlamentari, Camera dei deputati, leg. XXVII, doc. 2275). Si veda M. DAU, *Mussolini l'anticittadino. Città, società e fascismo*, Roma, Castelvecchi, 2012.

<sup>(120)</sup> A. CALZA BINI, *I problemi dell'urbanistica e dell'edilizia*, in « Urbanistica », 1941, n. 2, pp. 36-39 poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. II, p. 1094.

<sup>(121)</sup> Basti pensare che l'idea di Giovannoni del piano territoriale paesistico costituisce quasi uno « stralcio » dalla futura legge urbanistica, compiuto al I° congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica nel 1937, partendo dal profilo della pianificazione regionale, come osserva F. VENTURA, *L'istituzione dell'urbanistica*, cit., p. 33.

<sup>(122)</sup> *Commento sistematico degli articoli della legge*, a cura della Segreteria dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, in « Urbanistica », 1942, n. 5, pp. 29-40, ora in *Istituzioni e politiche*, cit., t. II, p. 1107).

<sup>(123)</sup> Sulla formazione della legge, P. G. MASSARETTI, *Dalla « regolamentazione » alla « regola »: sondaggio storico-giuridico sull'origine della legge generale urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*, in « Rivista giuridica dell'urbanistica », 1995, p. 437 e ss.

<sup>(124)</sup> Cfr. V. DE LUCIA, *Nella città dolente*, cit., p. 39.

La legge urbanistica del 1942 è considerata la « prima dell'urbanistica moderna italiana »<sup>(125)</sup>, che per la prima volta tiene conto della variabile dell'industrialismo, elaborando una strategia di intervento in termini di salvaguardia del territorio agricolo<sup>(126)</sup>. Ai sensi dell'art. 7, il piano regolatore generale copre tutto il territorio comunale<sup>(127)</sup>.

Una legge forse ancor più ideologicamente bottaiana<sup>(128)</sup>, in termini di programmazione corporativa<sup>(129)</sup>, di quella del 1939 che aveva proseguito il tracciato legislativo della legge Croce del 1922. Dopo l'abbandono più o meno dichiarato della prospettiva corporativa, l'urbanistica costituisce l'elemento centrale di una contrapposizione ideologica tutta interna al regime: da una parte, la componente reazionaria della rendita fondiaria, dall'altra, gli intellettuali capeggiati da Bottai che addirittura identifica l'urbanistica con il rinnovamento della politica fascista. Il laboratorio di « Critica fascista » apre nel 1942 la grande questione della « funzione sociale dell'urbanistica »<sup>(130)</sup> e vede nella pianificazione lo strumento metodologico e politico in grado di aprire un nuovo livello di civiltà

<sup>(125)</sup> G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in G. CAMPOS VENUTI e D. OLIVA, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 7.

<sup>(126)</sup> Per un'analisi storica, S. MAGGI, *La legge urbanistica*, cit., pp. 120-125.

<sup>(127)</sup> « Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale. Esso deve indicare essenzialmente: 1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti; 2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona; 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù; 4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale; 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico; 6) le norme per l'attuazione del piano ».

<sup>(128)</sup> Su Bottai « come centro di gravità » dell' « accademia fascista », L. BENEVOLO, *La fine della città*, cit., p. 31.

<sup>(129)</sup> Si veda S. CASSESE, *Un programmatore degli anni Trenta. Giuseppe Bottai*, in « Politica del diritto », 1, 1970, 3, pp. 404-447, poi in Id., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 175-221.

<sup>(130)</sup> G. MICHELUCCI, *Concetti fondamentali*, in « Critica fascista », 1° gennaio 1942, pp. 77-79, con nota di F.M. PACCES; V. TESTA, *La distribuzione della popolazione*, ivi, 1° febbraio 1942, pp. 109-110; V. CIVICO, *L'urbanistica come problema nazionale*, ivi, 1° marzo 1942, pp. 138-129. « Molte delle retoriche che costituiranno il racconto urbani-

fondata sull'interclassismo <sup>(131)</sup>. L'urbanistica diventa la scienza sociale della distribuzione della popolazione sul territorio <sup>(132)</sup>. Il territorio ormai inteso come parte integrante dell'urbanistica <sup>(133)</sup>, oggetto di visioni e previsioni sul rapporto tra città e attività produttive che rielaborano quella retorica ruralista <sup>(134)</sup> rafforzata e legittimata dal discorso complessivo sulla controllata dislocazione della popolazione nell'ampio spazio da preservare dall'ingovernabile e invasivo urbanesimo:

Gli ultimi cento anni, con l'avvento della cosiddetta civiltà meccanica, delle macchine e delle industrie, hanno comportato masse cospicue, prima distribuite su tutto il territorio, a gravare su pochi centri urbani, che si sono ammalati di elefantiasi, gonfiati fino all'assurdo, creando problemi urbanistici inesistenti in un organismo urbano normale e sano. [...] Conseguenze; la creazione di autentici *mostri urbani*, lo spopolamento delle campagne, la crisi demografica, i gravissimi moti sociali, l'aggravarsi delle condizioni igieniche, lo scoppio di gravissime epidemie, la conseguente necessità di drastici piani di risanamento con spese enormi ed enormi distruzioni di

---

stico dell'immediato dopoguerra si precisano in quella discussione », secondo C. OLMO, *Urbanistica e società civile*, Città di Castello, Edizioni di Comunità, 2018, p. 77.

<sup>(131)</sup> « L'Urbanistica e l'Architettura, come fattori di ordine ed educazione sociale, hanno un valore profondo, quale nelle moderne attuazioni non è stato valutato nella giusta misura; esse hanno l'altissimo ufficio di distribuire le grandi masse urbane secondo i più giusti principi di umana convivenza, di ordinarle nel loro lavoro e ambientarle nell'espressione della loro vita familiare e pubblica, secondo il rispetto di un'elevata dignità individuale ed insieme di una giustizia e di un benessere collettivo » (G. MICHELUCCI, *Concetti fondamentali*, cit., p. 77).

<sup>(132)</sup> « La legge urbanistica [...] deve soprattutto permettere una più armonica e razionale distribuzione sul suolo della Patria di tutte le forze demografiche e produttrici; e migliorando le condizioni di vita nelle campagne col creare rapide e comode vie di comunicazione e di traffico può davvero efficacemente combattere l'inurbamento » (A. CALZA BINI, *Per la legge urbanistica*, in « Urbanistica », 1942, n. 4, pp. 5-6, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. II, p. 1099).

<sup>(133)</sup> « Occorre [...] una regolamentazione non soltanto degli agglomerati urbani, ma anche di tutto il territorio in cui essi vivono e si sviluppano » (A. CALZA BINI e altri, *Verso la nuova legge urbanistica: la relazione illustrativa delle proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica in merito al progetto di legge urbanistica*, in « Urbanistica », 1941, pp. 3-10, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. II, p. 1084).

<sup>(134)</sup> Nella cronologia degli atti parlamentari del 1939, il disegno di legge n. 221 in tema di protezione delle bellezze naturali è preceduto dal disegno di legge 220-B, provvedimenti sul ruralismo. Una settimana separa la legge 1497 del 29 giugno dalla legge 1092 del 6 luglio riguardante le misure di contrasto all'urbanesimo.

ricchezze, sia economiche che storiche e monumentali. Questa è la situazione ereditata dal Regime Fascista. Fin dal primo giorno il Duce ha indicato la via da seguire: il ritorno alla terra, cioè il ritorno ad una sana distribuzione della popolazione su tutto il territorio della nazione <sup>(135)</sup>.

La legge è sicuramente una vittoria della tecnocrazia bottaiiana <sup>(136)</sup>, ma non è una vittoria definitiva: tutto il discorso è pensato — e non poteva essere altrimenti nel 1942 — quasi come un'eredità per la nuova civiltà del dopoguerra <sup>(137)</sup>. Una legge che vuole incidere sul futuro, con un'azione di lungo periodo <sup>(138)</sup>, recuperando nelle finalità il raccordo tra le note ragioni demografiche della politica sociale fascista <sup>(139)</sup> con i temi portanti dell'urbanistica degli anni trenta <sup>(140)</sup>.

La legge urbanistica del 1942 ha il merito di prevedere il piano regolatore generale riguardante l'intero territorio comunale — inteso come un organico e lungimirante programma che determina e precisa solo gli elementi e i problemi fondamentali del divenire urbano <sup>(141)</sup> — superando così la logica dell'ampliamento prevista nella legge del 1865 e nella legge di Napoli del 1885. Il piano regolatore è del resto inserito in un quadro di piani gerarchicamente

<sup>(135)</sup> V. CIVICO, *L'urbanistica*, cit., p. 139.

<sup>(136)</sup> « Non può essere liquidata *tout court* come una legge fascista », secondo V. DE LUCIA, *Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza*, in *Cinquant'anni di urbanistica*, cit., p. 89.

<sup>(137)</sup> Secondo R. GABETTI e C. OLMO, *Discontinuità e ricorrenze*, cit., p. 140, la legge « conclude un ciclo, più che aprirne concretamente un altro ».

<sup>(138)</sup> Sulla legge urbanistica e sul suo significato nella storia dell'urbanistica, M. ROMANO, *L'Urbanistica in Italia nel periodo dello sviluppo, 1942-1980*, Venezia, Marsilio, 1986.

<sup>(139)</sup> « *L'intento* della politica demografica fascista fu totalitario: era una politica che mirava a imporre scelte individuali fondamentali nel campo della migrazione, della fecondità e della nuzialità al servizio della 'Nazione' » (C. IPSEN, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 20). Si veda anche per riferimenti bibliografici, P. PASSANITI, *Diritto di famiglia e ordine sociale. Il percorso storico della società coniugale in Italia*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 404 e ss.

<sup>(140)</sup> Ai sensi dell'art. 1 « l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio del Regno sono disciplinati dalla presente legge. Il ministero dei lavori pubblici vigila sull'attività urbanistica anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il deurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo ».

<sup>(141)</sup> *Commento sistematico*, cit. p. 1113.

dipendenti <sup>(142)</sup>, dentro una cornice di autoritarismo dirigista <sup>(143)</sup>, dal generale al particolare, come una sequenza di fotogrammi che partendo da una visione aerea arriva al primo piano: intanto i piani territoriali di coordinamento riguardanti aree vaste e omogenee coincidenti dunque con regioni geo-storiche, cui dovrebbero uniformarsi i piani intercomunali, per arrivare al piano generale e ai piani particolareggiati riguardanti porzioni del territorio comunale <sup>(144)</sup>. Il piano regolatore generale è obbligatorio nei Comuni indicati nel decreto ministeriale, facoltativo negli altri che peraltro dovrebbero dotarsi di un programma di fabbricazione, una sorta di pianificazione semplificata. Il punto qualificante della legge avrebbe dovuto essere costituito dall'art. 18 sull'esproprio comunale a un prezzo avulso dagli incrementi di valori collegati alle previsioni del piano.

Si crea così il doppio canale normativo: da una parte, il regime paesaggistico di cui alla legge del 1939, dall'altra, quello edilizio finalmente omogeneo nel fondamento della licenza edilizia. Un doppio canale che richiede un necessario raccordo, per evitare « una città senza paesaggio » e un « paesaggio senza città », e soprattutto « la sciagurata scissione fra città e campagna » <sup>(145)</sup>.

Sarà l'attuazione fallimentare di queste leggi, non perfezionate ma non abrogate, a determinare la vittoria del parallelismo insanabile sulla convergenza <sup>(146)</sup>, più che l'impianto legislativo complessivo che si viene a configurare tra il 1939 e il 1942. Nell'ottica degli urbanisti, in un quadro di profonda trasformazione razionalizzante

---

<sup>(142)</sup> Cfr. V. DE LUCIA, *Dalla legge del 1942*, cit., p. 89.

<sup>(143)</sup> « Il principio della gerarchia dei piani » lascerà ben presto posto a quello della « gerarchia degli interessi », osserva P. STELLA RICHTER, *L'evoluzione della legislazione*, cit., p. 88.

<sup>(144)</sup> Sui piani « a cascata » nella legge del 1942, si veda G. MORBIDELLI, *La proprietà. Il governo del territorio*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura G. Amato e A. Barbera, Bologna, il Mulino, 1984, p. 761.

<sup>(145)</sup> S. SETTIS, *La tutela del paesaggio, dal vincolo al piano*, in *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, a cura di A. Marson, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 270.

<sup>(146)</sup> Si vedano le considerazioni di S. SETTIS, *Le leggi assurde rovinano le città*, in « Il Fatto quotidiano », 29 agosto 2017, p. 15, sul mancato « raccordo » tra piani paesistici e urbanistici.

del territorio, il destino del paesaggio è strettamente legato al funzionamento della legge urbanistica. Il fondatore dell'Istituto nazionale di urbanistica, organizzatore del sindacato degli architetti, autore del piano paesistico di Ischia nel 1940 e presidente dell'Istituto delle case popolari di Roma, Alberto Calza Bini <sup>(147)</sup> sostiene che

la legge può anche, ed essa sola può farlo, assicurare la conservazione del carattere delle nostre storiche città e le bellezze dei nostri suggestivi paesaggi; e deve, infine, favorire la creazione di nuovi nuclei di abitazioni popolari sani e ridenti, e impedire invece quei mostruosi casoni che vanno deturpando le nostre città <sup>(148)</sup>.

La legge urbanistica assumerà sempre i caratteri di un mistero irrisolto: rimarrà per lo più sulla carta, ma proprio su quella carta si scriveranno gli interventi successivi <sup>(149)</sup>. Una legge dunque allo stato latente, quasi virtuale, « incompresa e disattesa » <sup>(150)</sup> che funziona da disegno di legge permanente su cui agganciare le riforme. L'impianto costituzionale amplierà e formalizzerà questa sfasatura, con il momento paesaggistico posto troppo in alto per comunicare con l'urbanistica confinata nei bassifondi delle competenze regionali.

Più che i contenuti delle singole leggi, il quadro normativo è caratterizzato dal doppio canale, dalla distanza tra il momento paesaggistico e quello urbanistico, destinata ad aumentare almeno in una prima fase. La tutela delle bellezze naturali insomma sempre più vista come appendice dei beni culturali e non come parte speciale della programmazione urbanistica.

---

<sup>(147)</sup> ALESSANDRO CALZA BINI, *Alberto Calza Bini*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 17, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1974, pp. 50-52.

<sup>(148)</sup> A. CALZA BINI, *Per la legge urbanistica*, in « Urbanistica », 1942, n. 4, pp. 5-6, poi in *Istituzioni e politiche*, cit., t. II, p. 1099.

<sup>(149)</sup> « Tutta la legislazione successiva, ed anche l'attuale testo Unico, nasce e si sviluppa partendo da quel corpo giuridico » (N. D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi*, cit., p. 31).

<sup>(150)</sup> Cfr. G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, cit., p. 7.

## CAPITOLO IV

### DALLE BELLEZZE NATURALI AI BENI AMBIENTALI

1. L'assegno in bianco dei costituenti. — 2. Urbanistica e ricostruzione. — 3. La fotografia di Guido Piovene. — 4. Stato, Regioni a statuto speciale e Comuni. — 5. Il dibattito giuridico sulla natura. — 6. Il miracolo economico e la speculazione. — 7. Verso l'incontro tra urbanistica e paesaggio. — 8. Il bene culturale ambientale.

#### 1. *L'assegno in bianco dei costituenti.*

In chiave evolutiva, l'art. 9 Cost. sulla tutela del paesaggio <sup>(1)</sup> costituisce il frutto della sovrapposizione di tanti processi di attuazione che hanno finito per offuscare il significato originario. All'origine vi è il contrasto tra la collocazione altisonante tra i principi fondamentali e la pochezza dei contenuti specifici riguardanti il paesaggio <sup>(2)</sup>.

Alla Costituente, la vera questione dibattuta attiene ai pericoli derivanti dall'attuazione del sistema regionale, da prevenire specificando che la tutela del patrimonio culturale e naturale è un compito dello Stato. Secondo il democristiano sardo Salvatore Mannironi, occorre considerare « un'altra situazione obiettiva che ci è offerta da alcuni articoli contenuti sia nello Statuto siciliano, sia nello Statuto della Valle d'Aosta: in entrambi tutta la materia che riguarda il

---

<sup>(1)</sup> Sul «laboratorio Costituente», S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione*, cit., pp. 179-193. Si vedano inoltre le recenti letture intorno al significato della norma costituzionale di T. MONTANARI, *Art. 9*, Roma, Carocci, 2018; P. L. CERVELLATI, *Significato della norma costituzionale*, cit., p. 225 e ss.

<sup>(2)</sup> Per il dibattito alla Costituente si rinvia alle attente ricostruzioni di A. RAGUSA, *Alle origini dello Stato*, cit., pp. 233-254; A. LEONE, *Come nacque l'articolo 9*, in *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, a cura di T. Montanari, Torino, Einaudi, 2013, pp. 152-185.

paesaggio e la difesa del patrimonio artistico e storico è affidata alla competenza esclusiva della Regione » (3). Una situazione che dovrebbe giustificare il rinvio di ogni discussione nell'ambito del discorso regionalista. D'altra parte, in questo diverso ambito, l'urbanista Florestano Di Fausto afferma:

L'anarchia si scatenerrebbe attraverso gli orgogli e gli interessi di parte per poco che la vigilanza centrale venisse a cedere, con la compromissione evidente della dignità della nostra cultura. Peraltro nulla vieta che alla Regione si dia competenza sui musei e sulle gallerie comunali, sull'arte contemporanea, sugli istituti di arti e mestieri e sul vasto settore del folklore. Concludendo, chieggo la soppressione delle voci 'urbanistica' dall'articolo 109 e 'antichità e belle arti' dall'articolo 111 del progetto di Costituzione, confermando il senso dell'articolo 29 già approvato: che la tutela del patrimonio artistico resti integralmente nell'ambito dell'ordinamento nazionale (4).

Vi è insomma nell'ambito della Costituente uno schieramento che pone la questione del patrimonio culturale prima di tutto, in grado di assorbire persino l'urbanistica. Marchesi spiega che la proposta dell'articolo si inserisce « nella previsione che la raffica regionalistica avrebbe investito anche questo campo delicato del nostro patrimonio nazionale ». E aggiunge: « è vano che io ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale, e come tale va affidato alla tutela ed al controllo di un organo centrale » (5). L'azionista, futuro artefice della riforma sulla scuola media, Tristano Codignola insiste per la tutela dello Stato prima di affrontare il discorso sulle Regioni: « questo ordinamento regionale, se esteso a certe materie, tra cui anche quella delle belle arti, può diventare un esperimento molto pericoloso » (6). Il punto è rappresentato da un patrimonio identitario che non può essere frammentato a livello regionale (7). L'identità dello Stato non può non passare attraverso la

---

(3) Assemblea Costituente, verbale CVI della seduta del 30 aprile 1947, p. 3420.

(4) Ivi, verbale CXXXVIII, seduta pomeridiana del 4 giugno 1947, p. 4443.

(5) Ivi, verbale CVI della seduta del 30 aprile 1947, pp. 3420-3421.

(6) Ivi, p. 3419.

(7) Marchesi cita la posizione espressa dall'Accademia dei lincei: « L'Accademia Nazionale dei Lincei, rilevando che il passaggio delle Belle Arti all'Ente Regione renderebbe inefficiente tutta l'organizzazione delle Belle Arti che risale ai primi del secolo, organizzazione che ha elevato la qualità della conservazione dei monumenti e

tutela del suo patrimonio culturale e naturale. Emerge dunque una concezione alta del paesaggio implicita, tanto alta da non confrontarsi con una definizione dell'oggetto: altissima dunque proprio perché implicita, che non può non condurre all'automatica « sublimazione »<sup>(8)</sup> delle bellezze naturali di bottaiana memoria<sup>(9)</sup>.

Nel dibattito costituente l'intera discussione attiene all'implicito della natura culturale del paesaggio evocato paradossalmente nella stroncatura del democristiano Edoardo Clerici che giudica l'articolo « superfluo, inutile ed alquanto ridicolo », proprio alla luce della legislazione esistente<sup>(10)</sup>. Un risentito Concetto Marchesi ribatte energicamente sull'opportunità<sup>(11)</sup>, ma non sul punto concreto del rapporto con l'esistente legislativo. D'altra parte, il paesaggio è un dato culturale che perderebbe di senso nella mera evocazione del diritto vigente.

delle opere d'arte e ha giovato a diffondere nel popolo italiano la coscienza dell'arte, fa voti perché l'Assemblea Costituente voglia modificare la proposta della Commissione dei Settantacinque che si riferisce all'Ente Regione, affinché siano conservati alla Nazione i massimi musei e gallerie d'Italia e non siano sottratti al controllo nazionale i grandi centri di scavo e di restauro ai monumenti » (ivi, p. 3421).

<sup>(8)</sup> F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali art. 1-12*, Zanichelli - Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, poi nella versione *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, 3, *Lo Stato-comunità. Le autonomie dei singoli e delle formazioni sociali. Le autonomie influenti sulla politica generale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 801-802, da cui si cita.

<sup>(9)</sup> Secondo M. CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 222, « la peculiarità dell'art. 9 risiede nella stretta connessione tra le due disposizioni che lo compongono ».

<sup>(10)</sup> « Ritengo che sia inutile questa disposizione, perché vi sono delle leggi speciali assai specifiche e concrete che tutelano tanto il patrimonio artistico quanto il paesaggio. Vi è una legge persino sul parco nazionale degli Abruzzi. Mi pare inutile questa disposizione, perché è inutile dare disposizioni su quello che è il patrimonio artistico e storico già acquisito a tutte le legislazioni moderne. Già nella legislazione pontificia l'editto Pacca era diretto alla tutela delle opere d'arte, di tutte le opere d'arte, e segnò quasi 150 anni or sono l'esempio a tutta la legislazione moderna » (Assemblea Costituente, verbale CVI della seduta del 30 aprile 1947, p. 3419).

<sup>(11)</sup> « Al Governo non spetta soltanto la tutela delle opere d'arte, ma spetta anche il restauro monumentale, che non si fa più coi vecchi criteri empirici e fantastici, ma con criteri che riguardano, volta per volta, le singole opere d'arte e che non si possono raccogliere in quei principî generali, ai quali dovrebbe conformarsi la Regione nell'esercizio della sua potestà legislativa di integrazione e di attuazione » (ivi, p. 3421).

Tutto il discorso verte intorno alla cultura di cui il paesaggio costituisce un aspetto identitario <sup>(12)</sup>. Come ricorda Marchesi i monumenti naturali costituiscono memoria: « il monumento è una testimonianza di qualche cosa, è un ricordo, una memoria, e che d'altra parte la parola 'monumento' ha assunto un significato così esteso e generico che può essere accettata » <sup>(13)</sup>, rispondendo all'obiezione di Mario Cevolotto, secondo cui « il monumento è sempre qualche cosa che sorge per opera dell'uomo » <sup>(14)</sup>.

Il rilievo spiega la collocazione altissima della tutela del paesaggio nell'olimpico dei principi fondamentali, ma preclude, nell'immediato, qualsiasi riflessione specifica su cosa possa essere un paesaggio, preliminare a ogni ipotesi di tutela spettante allo Stato <sup>(15)</sup>.

D'altra parte, il riferimento secco alla competenza statale, sottrae al dibattito sulle Regioni un tema che richiama il territorio: le Regioni dunque senza un paesaggio da tutelare. Un piccolo accorgimento, destinato ad assumere un'importanza fondamentale, viene proposto da Emilio Lussu che, dalla prospettiva autonomista, accetta il punto di vista statale, ma chiede « per evitare confusioni ed equivoci [...] di voler sostituire a 'Stato', 'Repubblica' [...]. Ciò lascerebbe impregiudicata la questione dell'autonomia regionale, la quale [...] in questo momento non è attuale e non è manomessa se viene approvato questo emendamento » <sup>(16)</sup>. Con molta fatica, la 'Repubblica' riesce a sostituire lo 'Stato', nel passaggio dalla votazione del 30 aprile al 1947 al testo di coordinamento distribuito il 20 dicembre 1947, in quello che è diventato l'art. 11.

Nella Repubblica che tutela il paesaggio in primo piano non può

<sup>(12)</sup> « Lo stretto legame » tra patrimonio culturale e paesaggio e la preoccupazione sul ruolo delle Regioni, sono i punti fermi di un « Costituente ombra » come Ranuccio Bianchi Bandinelli, ricorda S. SETTIS, « *A titolo di sovranità* ». *Cittadinanza, paesaggio, tutela*, in *Costituzione incompiuta* cit., p. 58.

<sup>(13)</sup> Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione, resoconto sommario della seduta dell'11 dicembre 1946, p. 474.

<sup>(14)</sup> *Ibidem*.

<sup>(15)</sup> Sulla cultura dello statalismo, S. CASSESE, « *L'officina di idee* » della Costituzione, in « *Giornale di storia costituzionale* », 36, 2018, II, pp. 27-31; Id., « *Le grandi voci lontane* »: *ideali costituenti e norme costituzionali*, in « *Rivista trimestrale di diritto pubblico* », 1, 2018, p. 1 e ss.

<sup>(16)</sup> Assemblea Costituente, verbale CVI della seduta del 30 aprile 1947, p. 3423.

non esservi lo Stato, lo Stato-persona <sup>(17)</sup> comprensivo tuttavia delle sue articolazioni, a partire dalle Regioni, e dunque nell'immediato delle Regioni a statuto speciale. Tutto però dipende dal peso che può essere assegnato a un regionalismo complessivo che ancora non c'è, che rende ancor più delicato il discorso intorno al regionalismo speciale che c'è. Il senso storico del passaggio costituzionale dunque rischia di essere contraddetto lungo l'asse che unisce lo Stato all'individuo passando attraverso le Regioni, quelle che ci sono e quelle che ci saranno, e i Comuni. L'art. 9 Cost. <sup>(18)</sup> assume lo stringente significato iniziale, nella migliore delle ipotesi, dell'attribuzione allo Stato della competenza all'emanazione di norme limitanti il diritto di proprietà, riducendo così la tutela del paesaggio alla tutela dell'individuo gravato dai vincoli, menomato nelle prerogative connesse al diritto di proprietà. La tutela *del* paesaggio finisce così in sorta di vicolo cieco, diventando tutela *dal* paesaggio, con una tendenziale svalutazione persino della portata della legge del 1939 ricondotta ad una dialettica Stato-Regione tutta ancora da costruire.

La Costituzione consolida il doppio binario: il paesaggio tutelato all'articolo 9 tra i diritti fondamentali, nell'olimpico dello « Stato di cultura » <sup>(19)</sup>, in cui « il 2° co. è illuminato dal 1° e viceversa » <sup>(20)</sup>, mentre la materia urbanistica è confinata nelle retrovie, addirittura all'art. 117 tra le materie di competenza regionale: non tanto dunque serie A e serie B, ma forse serie A e serie C, secondo l'ordine d'importanza. La materia è trattata in modo frettoloso dai costituenti <sup>(21)</sup> sulla base del diritto vigente, costituito da quella legge urbanistica neanche tematizzata in tutte le sue potenzialità <sup>(22)</sup>, senza quindi alcun tentativo di convertire l'originaria finalità della lotta all'urbanesimo di stampo ruralista nell'ottica del controllo del territorio. L'urbanistica

---

<sup>(17)</sup> Sulla revisione di Alberto Predieri, *infra* cap. V, § 3.

<sup>(18)</sup> La norma costituzionale nella sua evoluzione è tematizzata da G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di S. Battini, L. Casini, G. Vesperini e C. Vitale, Torino, Utet, 2013, p. 3 e ss.

<sup>(19)</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli, Morano, 1961.

<sup>(20)</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., p. 221.

<sup>(21)</sup> V. DE LUCIA, *Dalla legge del 1942*, cit., p. 91.

<sup>(22)</sup> N. PIGNATELLI, *Il « governo del territorio » nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 10-11.

rimane la disciplina tecnica relativa all'attività edilizia, dunque ampiamente ridimensionata anche a livello di rappresentanza di interessi <sup>(23)</sup>.

I pochi passaggi riguardano la collocazione della materia e non la correlazione con altri principi, a partire dalla funzione sociale della proprietà. L'urbanistica è considerata per quello che storicamente era stata — dunque materia riservata agli enti locali in chiave di attuazione — e non per quello che avrebbe potuto e dovuto costituire in termini di governo del territorio.

Questo è il quadro di partenza: il territorio visto in chiave di edificazione, nell'ottica di un'urbanistica che per i costituenti attiene ancora fundamentalmente alla forma della città, sia pure ormai in termini dinamici di margine di espansione, e la normativa paesaggistica che, attraverso i piani, contiene l'unico punto di riferimento per il controllo del territorio in ambito inter-comunale. La prima lettura dell'art. 9 Cost. finisce per consolidare l'assetto legislativo vigente, con la « costituzionalizzazione » dell'esistente <sup>(24)</sup>, le bellezze di Bottai <sup>(25)</sup>, più che delineare una direzione di marcia, un orizzonte di valori innovativo. La norma costituzionale tutela il paesaggio senza definirlo, lasciando all'interprete ampio margine per riscrivere la norma adattandola al problema concettuale contingente <sup>(26)</sup>, e, come primo impatto, soprattutto molto scetticismo sull'utilità complessiva di un principio antisonante <sup>(27)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> Alla Costituente vi sono appena due urbanisti, il comunista Mario Alberto Pucci e il democristiano Florestano Di Fausto che, nel dibattito sulle Regioni, afferma: « intervengo in questa discussione per quella particolare situazione che ha portato me, unico e solo 'cultore di arte', in seno a questa Assemblea dove problemi del genere sono poco discussi e (è doloroso dirlo) sono poco sentiti » (Assemblea Costituente, verbale CXXXVII, seduta antimeridiana del 4 giugno 1947, p. 4442).

<sup>(24)</sup> La « costituzionalizzazione » della legge Bottai è un dato che accompagna la riflessione storico-giuridica sul paesaggio, individuato da S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., p. 170.

<sup>(25)</sup> « Se si va a leggere gli interpreti della legge del 1939 sembra che sia stata emanata dopo l'entrata in vigore della Costituzione », ha osservato recentemente F. MERUSI, *Il paesaggio del Duce*, cit., p. 155.

<sup>(26)</sup> Cfr. M. GIUFFRIDA, *La tutela del paesaggio rurale nella riforma della PAC 2014-2020*, in *Il territorio violato. Paesaggio, territorio e criticità sociali*, a cura di B. M. Bilotta e R. Saija, Padova, Cedam Wolters Kluwer, 2014, p. 192.

<sup>(27)</sup> Sulla dottrina dei primi tempi che giudica l'art. 9 come evanescente o superfluo, F. MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9*, cit., p. 793. Come ricorda G.

## 2. *Urbanistica e ricostruzione.*

Nel dopoguerra tuttavia la legge urbanistica rimane sulla carta, largamente inattuata, non solo e non tanto per i richiami ideologici, quanto e soprattutto in nome del ricatto dell'emergenza. Tutta la fase della ricostruzione <sup>(28)</sup> prescinde dalle previsioni della legge urbanistica sostanzialmente applicata nelle nervature tecnico-procedurali, ma del tutto accantonata sotto il profilo della pianificazione urbanistica <sup>(29)</sup>. La vera traccia operativa è costituita dai piani di ricostruzione <sup>(30)</sup> previsti nel decreto luogotenenziale del 1° marzo 1945 n. 154, poi parte integrante della legge 27 ottobre 1951 n. 1402 <sup>(31)</sup>.

La seconda metà del Novecento inizia una contesa « impari » tra « l'esercito numeroso, agguerrito, fortissimo di mezzi, degli speculatori e dei professionisti poco scrupolosi che li servono » e tredici « Soprintendenze ai Monumenti e dodici Soprintendenze miste » da cui non si può pretendere la genialità <sup>(32)</sup>, che concede vent'anni di vantaggio alle forze del disordine nel collegamento tra dopoguerra e miracolo economico. Negli anni Cinquanta il tema ambientale è sentito dagli urbanisti che constatano le trasformazioni in atto,

---

MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale*, cit., p. 18, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 36, corregge il giudizio sull'art. 9 come « pseudo-norma ». Per altri esempi, cfr. E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1955, p. 146; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 36.

<sup>(28)</sup> Cfr. A. RAGUSA, *I giardini delle muse. Il patrimonio culturale ed ambientale in Italia dalla Costituente all'istituzione del Ministero (1946-1975)*, Milano, FrancoAngeli, 2014, pp. 61-69.

<sup>(29)</sup> « Con l'accantonamento della legge, gli speculatori edili che avevano denaro per investire — e corrompere — poterono così approfittare impunemente della situazione per oltre trent'anni. Le case furono costruite e anche in fretta: 73.400 nel 1950, 273.500 nel 1957 e 450.000 nel 1967. Come e dove, erano però gli interessi dei costruttori a deciderlo », osserva P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006 (1989), p. 335.

<sup>(30)</sup> Sulla natura e la funzione dei piani, V. TESTA, *Disciplina urbanistica*, cit., pp. 125-143.

<sup>(31)</sup> Cfr. F. OLIVA, *Le città e i piani*, in G. CAMPOS VENUTI e F. OLIVA, *Cinquant'anni di urbanistica*, cit., p. 41.

<sup>(32)</sup> M. LABÒ, *Gestione vincolistica della tutela delle bellezze naturali*, in *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, Roma, Inu, 1958, p. 142.

gestite al livello circostanziale dell'emergenza permanente <sup>(33)</sup>, cercando rimedi al disordine derivante dalla miscela esplosiva di perduranti macerie e di speculazione impazzita e drogata dal grande alibi della ricostruzione.

I giuristi sono troppo impegnati a comprendere il senso stesso dell'attuazione costituzionale in generale per impelagarsi nel gorgo della programmazione economica, pure evocata nella Carta fondamentale, intesa come funzione programmatica senza alcun carattere precettivo, come politica del diritto o peggio come programma politico. E senza l'emergere di un chiaro disegno politico di riforma, pochi giuspubblicisti sono disposti a dedicare impegno a una materia da architetti, estranea ai sentieri accademici.

Gli unici a prendere sul serio l'eredità di Bottai, sono dunque gli urbanisti che, nel primo congresso nazionale del dopoguerra tra il 17 e il 21 giugno 1948 <sup>(34)</sup>, propongono correzioni alla legge urbanistica intorno ai grandi nodi di sempre, costituiti dall'espropriazione e dall'individuazione dei comparti edificatori <sup>(35)</sup>. La disciplina dei piani regionali viene affrontata al congresso di Venezia nel 1952 <sup>(36)</sup>. La questione dei piani regolatori comunali è tematizzata a Genova nel 1954 — nell'anno del « sacco di Roma » denunciato da Aldo Natoli <sup>(37)</sup> alla base della fondazione di « Italia

<sup>(33)</sup> Sull'urbanistica della ricostruzione, cfr. G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, cit., pp. 9-13.

<sup>(34)</sup> *Fascicolo speciale dedicato agli atti del 2. Congresso nazionale di urbanistica e di edilizia*. Roma 17-21 giugno 1948, Roma, Abete, 1948.

<sup>(35)</sup> Nell'ambito dell'Istituto nazionale di urbanistica tra il 1949 e il 1950 viene varata una commissione per la riforma della legge urbanistica, presieduta da Adriano Olivetti e che vede come membro Massimo Severo Giannini. I lavori serviranno come traccia della proposta di legge di Olivetti presentata il 23 luglio 1959 (atti Parlamentari, Documenti, vol. 15, n. 1502). Cfr. C. OLMO, *Urbanistica e società civile*, cit., pp. 44-45.

<sup>(36)</sup> *La pianificazione regionale*. Atti del 4. Congresso nazionale di urbanistica. Venezia 18-21 ottobre 1952, a cura del Centro studi di pianificazione urbana e rurale dell'Istituto nazionale di urbanistica, Roma, Inu, 1953. La sezione dedicata al paesaggio è introdotta dalla relazione di Roberto Pane su *Paesaggio e ambiente*. Cfr. C. OLMO, *Urbanistica e società civile*, cit., p. 64 e ss.

<sup>(37)</sup> A. NATOLI, *Il sacco di Roma. La speculazione edilizia all'ombra del Campidoglio. Discorso pronunciato al Consiglio comunale nella discussione sull'urbanistica di Roma, febbraio 1954*, Roma, s.n., 1954.

Nostra » nel 1955 <sup>(38)</sup> —, mentre quella dei piani intercomunali al convegno torinese nel 1956 <sup>(39)</sup>, l'anno dei « vandali in casa » di Antonio Cederna <sup>(40)</sup>. Un aggiornamento della proposta di riforma complessiva <sup>(41)</sup> è compiuto nel congresso fiorentino del 1955 <sup>(42)</sup>. L'Istituto nazionale di urbanistica <sup>(43)</sup> lancia nel 1960 la proposta del codice dell'urbanistica. E sempre nello stesso anno, al convegno nazionale per la salvaguardia e il risanamento dei centri storici svoltosi a Gubbio tra il 17 e 19 settembre <sup>(44)</sup> viene approvata una dichiarazione finale che costituirà una traccia essenziale delle successive tutele, al punto da essere conosciuta come la « Carta di Gubbio » <sup>(45)</sup>:

a) Consolidamento delle strutture essenziali degli edifici; b) eliminazione delle recenti sovrastrutture a carattere utilitario dannose all'ambiente ed all'igiene; c) ricomposizione delle unità immobiliari per ottenere abitazioni funzionali ed igieniche, dotate di adeguati impianti e servizi igienici, o altre destinazioni per attività economiche o pubbliche o per attrezzature di modesta entità compatibili con l'ambiente, conservando al tempo stesso vani ed elementi interni ai quali l'indagine storico-critica abbia attribuito

---

<sup>(38)</sup> Sull'urbanistica come « tema fondativo » dell'Associazione italiana per la tutela del patrimonio culturale e naturale, M.P. GUERMANDI, *Una storia in trincea: Italia Nostra e l'urbanistica in La città venduta*, cit., p. 11. Sul contesto culturale alla base della fondazione di « Italia Nostra », A. RAGUSA, *I giardini delle muse*, cit., pp. 82-100.

<sup>(39)</sup> *La pianificazione intercomunale*. Atti del 6. Congresso nazionale di Urbanistica, Torino esposizioni, Palazzo Madama, 18-21 ottobre 1956, Roma, Inu, 1957.

<sup>(40)</sup> A. CEDERNA, *Vandali in casa*, Bari, Laterza, 1956.

<sup>(41)</sup> D. RODELLA, *La legge urbanistica del 1942 ed i principii informativi della « Legge-Ponte »*, Como, Cairolì, 1968, p. 13.

<sup>(42)</sup> *L'attuazione dei piani regolatori comunali*. Atti del 5. Congresso nazionale di urbanistica. Firenze 4 -6 novembre 1955, Milano, Inu, 1956.

<sup>(43)</sup> Presieduto da Adriano Olivetti dal 1950 al 1960.

<sup>(44)</sup> Tra gli organizzatori oltre ai Comuni di Ascoli Piceno, Bergamo, Erice, Ferrara, Genova, Gubbio, Perugia e Venezia, vi sono l'Ente Provinciale per il Turismo di Perugia, l'Azienda Autonoma di Soggiorno e Turismo di Gubbio, l'Istituto per le Case Popolari per la Provincia di Perugia.

<sup>(45)</sup> Sul significato della « Carta di Gubbio » si discuterà in seno alla Commissione Franceschini, *infra* § 8. Cfr. G. ASTENGO, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali ambientali*, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, vol. I, Roma, Colombo, 1967, p. 461.

un valore; *d*) restituzione, ove possibile, degli spazi liberi a giardino ed orto; *e*) istituzione dei vincoli di intangibilità e di non edificazione <sup>(46)</sup>.

L'iniziativa dei Comuni, raccolta da « Italia Nostra » e dagli urbanisti, risponde un'esigenza di « socialità diffusa » <sup>(47)</sup> che smentisce, almeno una volta, i pregiudizi sul protezionismo elitario e il localismo d'assalto, e conferma il dato di una mancata risposta dello Stato all'altezza della grande trasformazione in atto <sup>(48)</sup>. Una trasformazione che mette in discussione le forme storiche degli assetti insediativi connotati dal pregio individuabile nell'insieme più che nel dettaglio monumentale <sup>(49)</sup>.

Non è una particolarità italiana il disinteresse per l'ecologia, se è vero che il trattato istitutivo dell'Europa nel 1957 non contempla l'ambiente tra le finalità della neonata comunità. Un'italica anomalia rimane il dato della ricostruzione senza pianificazione: Roma riesce a organizzare le Olimpiadi nel 1960 senza un piano regolatore <sup>(50)</sup>. Prima dell'esplosione del problema ambientale, a ben vedere, l'urbanistica costituisce l'unico parametro nella valutazione del rapporto tra società industriale e natura <sup>(51)</sup>.

### 3. *La fotografia di Guido Piovene.*

Il viaggio in Italia intrapreso da Guido Piovene tra il 1953 e il 1956 <sup>(52)</sup>, da Bolzano a Pantelleria, con la curiosità « dell'Italia e

<sup>(46)</sup> La « Carta di Gubbio » può essere letta in *La città venduta*, cit., pp. 135-136.

<sup>(47)</sup> A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla « Carta di Gubbio » alle nuove problematiche del risanamento*, in *I centri storici tra norme e politiche*, a cura di C. Lamberti e M.L. Campiani, Napoli, Jovene, 2015, p. 82.

<sup>(48)</sup> G. ASTENGO, *Tutela e valorizzazione*, cit., p. 458.

<sup>(49)</sup> La tendenza alla concentrazione sul dettaglio permane. Il d.m. del 10 ottobre 1958 vincola un pino secolare a Pitigliano. La cittadina grossetana soltanto nove anni dopo (d.m. 1° luglio 1967) sarà interessata dalla dichiarazione di interesse pubblico per quanto concerne la zona del centro antico e area circostante.

<sup>(50)</sup> G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni*, cit., pp. 15-16.

<sup>(51)</sup> Sull'« urbanistica moderna [...] come tentativo — non riuscito — di correggere i mali della città industriale », cfr. F. SALVIA e F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 1998, p. 4.

<sup>(52)</sup> G. PIOVENE, *Viaggio in Italia. Un reportage lungo tre anni a scoprire luoghi e caratteri, a incontrare persone, per capire chi siamo*, Milano, Mondadori, 1957, rist. Milano, Bompiani, 2017.

degli italiani »<sup>(53)</sup> nella forma del *reportage* radiofonico costituisce una sorta di premessa per comprendere l'incidenza della ricostruzione sulla tutela del paesaggio. Affiorano paesaggi antropologici e naturalistici in dissolvenza, in una narrazione che unisce quello che ancora si vede a quello che si vedrà, nonché quello che non potrà più essere visto, e che forse è giusto non vedere più in termini di « bellezza primitiva »<sup>(54)</sup>, a quello che si vedeva e che forse potrà rivedersi, come nel caso della Sila, « montagna vera nel senso nordico » vittima del disboscamento<sup>(55)</sup>. Una fotografia<sup>(56)</sup> terribilmente lontana e allo stesso tempo vicina alla nostra sensibilità paesaggistica: un punto di riferimento nella valutazione della trasformazione del territorio. L'estetica della natura costituisce quasi un piacevole intermezzo lungo il cammino, non un punto d'arrivo<sup>(57)</sup>. Vi sono spiagge e bellezze naturali non ancora circondate da villette, ma anche descrizioni che rimandano a un futuro diverso dal nostro presente, come un'altra Taranto, evocata per la vita e la bellezza, « città di mare tersa e lieve, tanto che passeggiandovi sembra di respirare a tempo di musica »<sup>(58)</sup>, appena in tempo prima dell'arrivo della siderurgia di Stato nel 1960.

---

<sup>(53)</sup> A livello letterario il viaggio si conclude a Città del Vaticano, *ivi*, p. 812.

<sup>(54)</sup> La « Calabria [è] forse la Regione d'Italia che ha bisogno di un più assiduo e metodico intervento statale, come quello che si è iniziato, per riparare a secoli di negligenza. La sua complessa bellezza, primitiva e insieme raffinata, è per molti ancora da scoprire. I viaggiatori romantici devono però affrettarsi; quelli di domani vedranno una Calabria trasformata » (*ivi*, p. 664).

<sup>(55)</sup> *Ivi*, p. 639.

<sup>(56)</sup> « Un libro senza precedenti, scrupoloso come un censimento, fedele come una fotografia, circostanziato come un atto d'accusa », scrive Oreste Del Buono nella presentazione dell'edizione del 1992.

<sup>(57)</sup> « Su Taormina non vi è molto da dire. Non è possibile descrivere luoghi già celebri, che sembra costituire una straordinaria riuscita della natura tra gli uomini. Si hanno giorni a Taormina nei quali la luce dorata ed il paesaggio senza pecche infondono anche in chi li guarda un orgoglioso senso di sublimazione; è difficile, in questo paesaggio così classico e così assoluto, non concedere nulla all'illusione di sentire se stessi come rari e preziosi » (G. PIOVENE, *Viaggio in Italia*, cit., p. 557).

<sup>(58)</sup> *Ivi*, p. 754. L'emozione di Piovene verrà condivisa da Pier Paolo Pasolini, qualche anno dopo nel 1959: « Taranto città perfetta. Viverci è come vivere nell'interno di una conchiglia, di un'ostrica aperta. Qui Taranto muova, là, gremita, Taranto vecchia, intorno i due mari, e i lungomari » (P. P. PASOLINI, *La lunga strada di sabbia*, Milano, Guanda, 2017, p. 77).

Compare la descrizione di trasformazioni dell'agricoltura tra realtà e speranza, come nel caso di una Toscana marginale e di confine, più latifondista nell'anima che mezzadrile: la Maremma un tempo non lontano amara e malsana, eppure profondamente amata dall'ultimo Granduca per le sue bellezze e le sue ferite<sup>(59)</sup>, fonte di ispirazione per Giovanni Fattori<sup>(60)</sup>, trasformata a livello produttivo e insediativo dall'Ente Maremma, una delle creature amministrative configurate nell'ambito dello stralcio della riforma agraria<sup>(61)</sup>. Per ritrovare l'essenza storica del paesaggio italiano nella sua immutabilità occorre raggiungere la collina marchigiana che « è quasi un grande e naturale giardino all'italiana », alla base del « paesaggio italiano più tipico ». Un paesaggio tutto da scoprire perché le Marche, « giardino quasi interamente chiuso dalle montagne », sono fuori dalle rotte turistiche del periodo<sup>(62)</sup>.

Una sorta di estesa mappa di paesaggi culturali, diremmo oggi, dove i luoghi forgiavano i caratteri e viceversa. In questa ultima grande narrazione pre-televisiva, attraverso il racconto, prendono forma immagini che richiamano il passato e il futuro, la malinconia e la

---

<sup>(59)</sup> A. DE RUGGIERO, *La « conquista » della Maremma. I viaggi di Leopoldo II nelle terre umide del granducato*, in « Rivista di Storia dell'Agricoltura », XLV, 2005, 2, pp. 39-83.

<sup>(60)</sup> Il massimo interprete dell'arte dei macchiaioli soggiornò nella tenuta della Marsiliana nel Comune di Manciano come ospite del principe Tommaso Corsini. Cfr. I. CARDELLINI, *I quadri maremmani del Fattori. Riflessioni su una peculiare realtà geografica e sociale*, in *Fonti per lo studio*, cit., p. 83. Sul paesaggio maremmano come « punto di riferimento » per i macchiaioli, C. PAZZAGLI, *Il paesaggio degli alberi in Toscana. La campagna tra pianura e collina*, in *Storia dell'agricoltura in età contemporanea*, I, *Spazi e paesaggi*, a cura di P. Bevilacqua, Venezia, Marsilio, 1989, pp. 549-583: 555.

<sup>(61)</sup> « Alla Maremma favolosa subentrarono la bonifica, poi la riforma agraria e le controversie dell'espropriazione. L'Ente Maremma ha immesso due miliardi nella Marsigliana; al posto delle 24 case ne ha fatte sorgere 300, e un centro di macchine agricole. Contemplando dall'oasi del borgo signorile la pianura disseminata di case nuove, tutte eguali, nel territorio privo d'ombre, si prova l'impressione di essere davanti a un deserto fecondato » (G. PIOVENE, *Viaggio in Italia*, cit., p. 387). Sugli effetti della riforma, G. GUERRINI, *La riforma agraria in Maremma*, in « Rivista di Storia dell'Agricoltura », XXVII, 1987, 2, pp. 161-172.

<sup>(62)</sup> « L'Italia, con i suoi paesaggi, è un distillato del Mondo; le Marche dell'Italia. Qui abbiamo l'esempio più integro di quel paesaggio medio, dolce, senza mollezza, equilibrato, moderato, quasi che l'uomo stesso ne avesse fornito il disegno » (G. PIOVENE, *Viaggio in Italia*, cit., p. 488).

speranza, tutto sul filo di una ineluttabile trasformazione dei luoghi e dei caratteri, come riflesso di una ricostruzione morale e materiale in corso, nel segno di un « trapasso » di civiltà <sup>(63)</sup>. Trasformazione è la parola chiave. Trasformazione avvenuta, come nel caso di Varese diventata « metropoli in miniatura » <sup>(64)</sup>, o che non può non compiersi, deve compiersi:

Ho dovuto anche chiedermi come sarà Palermo tra una cinquantina d'anni. Forse nessun'altra città italiana costringe a questa domanda con tanta nettezza. Riforma, trasformazione fondiaria, opere pubbliche, turismo, petrolio, ambiziose speranze e progetti di industrie nuove: Palermo è una città in trasformazione. Se sarà lenta o rapida, lo decideranno i mezzi, la volontà dell'uomo, ad ogni modo inevitabile <sup>(65)</sup>.

Il giro nell'Italia degli anni Cinquanta <sup>(66)</sup> consente di comprendere soprattutto il senso dell'art. 9 Cost.: la tutela del paesaggio come ritaglio culturale in un ambiente cantierizzato, con l'inevitabile esito di retrodatare la legge vigente all'impronta del Benedetto Croce esteta più che a quella del ministro, l'unica lettura politica accettabile visto lo sfondo ideologico ingombrante del 1939. Il grande progetto di ricostruzione materiale e morale impone opere grandi e piccole, una trasformazione del territorio che assume come limite la bellezza, l'eccezione estetica, sempre più circoscritta. Come si legge nell'introduzione al volume sul paesaggio curato dal « Touring club »,

vi sono nella nostra Penisola paesaggi *naturali*, ossia costituiti da soli elementi della natura fisica e biologica, con l'esclusione dell'intervento umano. In Italia, però, quasi non ricorrono più: in via assoluta, si limitano forse all'alta, altissima montagna, a qualche tratto costiero. I nostri paesaggi sono *paesaggi umanizzati* <sup>(67)</sup>.

---

<sup>(63)</sup> « È la febbre edilizia, con le città che raddoppiano ed i borghi che spuntano; sono i nuovi alberghi [...], gli esordi della nuova industria, l'offensiva della riforma agraria, le case coloniche allegre in plaghe fino a ieri selvagge e malsane. Sono quei grattacieli, che s'introducono in una vita parsimoniosa. Il mio 'viaggio in Italia' mi ha portato a vedere questo trapasso » (ivi, p. 825).

<sup>(64)</sup> Ivi, p. 122.

<sup>(65)</sup> Ivi, p. 559.

<sup>(66)</sup> Sul paesaggio nell'Italia degli anni Cinquanta, A. LANZANI, *Paesaggi italiani*, Roma, Meltemi, 2003, p. 27 e ss.

<sup>(67)</sup> *Conosci l'Italia*, vol. VII, *Il paesaggio*, testo di A. SESTINI, Milano, Il Touring club italiano, 1963, p. 11.

Per molto tempo emerge una difficoltà d'intervento. Il meccanismo della tutela appare sospeso, incapace di andare oltre il passato e persino di proseguire la traccia operativa consentita da quel passato. Dopo l'istituzione dei quattro parchi nazionali tra il 1922 e il 1935, vi è una lunga fase di stallo <sup>(68)</sup>, interrotta dalla legge 503 del 2 aprile 1968 per l'istituzione del Parco nazionale della Calabria <sup>(69)</sup>.

#### 4. *Stato, Regioni a statuto speciale e Comuni.*

Vi è una storia parallela del paesaggio per quanto concerne le Regioni a statuto speciale <sup>(70)</sup>. Nella dialettica Stato-Regione, l'art. 9 Cost. emerge unicamente sotto il profilo dell'equilibrio tra le competenze, tenendo conto del rilievo dello Stato tutore del paesaggio, titolare di un diritto soggettivo <sup>(71)</sup>.

In Sicilia la competenza esclusiva prevista dallo Statuto del 1946 rimane per lungo tempo sulla carta <sup>(72)</sup>. Occorre attendere per quasi trent'anni le norme di attuazione dello Statuto in materia di tutela del paesaggio, di antichità e belle arti in virtù del d.p.r. 30 agosto 1975, n. 637. Il percorso proseguirà con la legge regionale 1 agosto 1977 n. 80, *norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione Siciliana* <sup>(73)</sup>. Nel corso degli anni Cinquanta, i vincoli ai sensi della legge del 1939

---

<sup>(68)</sup> Cfr. A. STEFANELLI, *I parchi nazionali*, in *Atti del convegno sul tema: la protezione della natura e del paesaggio*, Roma, 13-14 aprile 1964, Roma, Accademia nazionale dei Lincei, 1964, pp. 61-76.

<sup>(69)</sup> Tutto il territorio del Parco è vincolato agli effetti del regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, e della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni.

<sup>(70)</sup> Sul quadro normativo, G. PASINI, *La tutela delle bellezze naturali. Contributo ad una ricerca sistematica*, Napoli, Morano, 1967, p. 18 e ss.

<sup>(71)</sup> M. GRISOLIA, *Arte e bellezze naturali*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 150.

<sup>(72)</sup> L'art. 14 dello Statuto siciliano del 1946 prevede che «l'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sull'urbanistica e turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche».

<sup>(73)</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *La redazione dei piani paesistici in Sicilia: un problema tutto regionale?*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*. Atti del Convegno di Lampedusa 21-23 giugno 2007, a cura di W. Cortese, Napoli, Esi, 2008, pp. 280-281.

si possono contare sulle dita di una mano <sup>(74)</sup>: la collina di Paternò (d.m. 20 giugno 1956), una zona sita nel Comune di Mascali (d.m. 30 ottobre 1957), una zona nel Comune di Zafferana Etnea (d.m. 25 ottobre 1957), la zona panoramica di Siracusa includente il complesso monumentale di Neapoli (d.m. 21 aprile 1956), e nello stesso Comune la zona circostante il fiume Ciane (d.m. 10 agosto 1959). Il numero dei vincoli è destinato aumentare nel decennio successivo <sup>(75)</sup>, seguendo la tendenza nazionale.

Lo Statuto speciale della Regione Sardegna del 1948 prevede la competenza regionale su edilizia e urbanistica, turismo, industria alberghiera e una competenza di integrazione e attuazione in tema di antichità e belle arti, sfiorando soltanto la materia paesaggistica <sup>(76)</sup>. Anche in questo caso occorrerà attendere il treno degli anni Settanta con le norme di attuazione dello statuto speciale *ex d.p.r.* 22 maggio 1975, n. 480, e sulla scorta di queste la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45.

Lo Statuto speciale della Regione Friuli Venezia-Giulia, approvato con la legge costituzionale del 31 gennaio 1963 n. 1, prevede all'art. 5 la potestà legislativa regionale in materia di urbanistica e la facoltà di emanazione di norme integrative attuative della legisla-

---

<sup>(74)</sup> Il dato è ottenuto dalla consultazione, in data 9 febbraio 2019, della banca dati [www.sitap.beniculturali.it](http://www.sitap.beniculturali.it) in merito ai vincoli esistenti alla data del 31 dicembre 1959. Eventuali inesattezze non inficiano la linea di tendenza a livello quantitativo. Questa precisazione vale anche per gli altri dati contenuti nel presente paragrafo.

<sup>(75)</sup> I vincoli imposti nel decennio successivo saranno ventinove, sempre secondo il riscontro della banca dati [www.sitap.beniculturali.it](http://www.sitap.beniculturali.it). Occorre peraltro considerare singole vicende locali molto complesse. Basti pensare ai quindici anni necessari per risolvere la questione del vincolo paesaggistico riguardante parte del territorio di Cefalù in virtù del decreto dell'Assessore per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione del 23 luglio 1985 (Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, I, n. 50 del 9 novembre 1985, p. 1234). I decreti del 30 gennaio 1969 e dell'8 giugno 1970 erano stati dichiarati invalidi dalla Cassazione con la sentenza n. 1294 del 16 giugno 1969. Al fine di evitare ulteriori disapplicazioni a livello giurisprudenziale, la Regione decide per la « riproposizione di un nuovo procedimento di vincolo » che arriva soltanto nel 1984, con una lunghissima esposizione dei contenuti e del quadro normativo determinato dai decreti 'congelati'.

<sup>(76)</sup> Tra le prime zone vincolate nell'immediato dopoguerra vi sono via Roma a Cagliari (20 novembre 1948) e la fascia litoranea di Alghero (18 agosto 1949). Seguiranno 19 dichiarazioni nel corso degli anni Cinquanta ([www.sitap.beniculturali.it](http://www.sitap.beniculturali.it)., consultato in data 9 febbraio 2019).

zione statale in materia di « antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna » (art. 6 n. 3). La tutela paesaggistica segue per lungo tempo la dinamica nazionale con 18 decreti ministeriali sino alla fine degli anni Sessanta <sup>(77)</sup>, conteggiando anche il vincolo riguardante le foci del Timavo e Monte Hermada nel Comune di Duino Aurisina, imposto nel 1922 sulla base della legge 364 del 1909.

Il paesaggismo regionale anticipato riguarda così unicamente la Val d'Aosta e la Provincia di Bolzano.

Il delicato equilibrio tra una legge fascista costituzionalizzata e le esigenze di tutela del territorio, con evidente sfasatura tra il momento paesaggistico e quello urbanistico, viene messo a dura prova dalla legge della Valle d'Aosta in tema di urbanistica e per la tutela del paesaggio del 28 aprile 1960 n. 3 <sup>(78)</sup>. Ai sensi dell'art. 1 « il territorio della Valle d'Aosta è dichiarato bellezza naturale di pubblico interesse e zona di particolare importanza turistica » <sup>(79)</sup>. Una legge che regionalizza la normativa statale coprendo di bellezza l'intero territorio regionale, facendo così venir meno il tratto estetico distintivo <sup>(80)</sup>, e conseguentemente anche il ruolo dello Stato previsto da un impianto legislativo assorbito nel livello regionale. Altra novità di assoluto rilievo concettuale è l'abbinamento tra urbanistica e paesaggio. Il senso complessivo della legge contiene una virtuosa, per quanto inaccettabile forzatura: la rilettura della legge 1497 che non può non coinvolgere la norma costituzionale. Della legge ordinaria si salva il criterio informatore rendendo superflua la complessa macchina dell'imposizione del vincolo. La norma costituzionale a quel punto potrebbe aprirsi a un'ampia prospettiva di tutela del paesaggio come ambito ambientale, fuori dalla logica delle bellezze vincolate su cui si regge la corrente lettura dell'art. 9 Cost.

---

<sup>(77)</sup> Dati ricavati da [www.sitap.beniculturali.it](http://www.sitap.beniculturali.it), ultima consultazione in data 9 febbraio 2019.

<sup>(78)</sup> Legge abrogata dall'art. 98/1 della legge regionale 6 aprile 1998 n. 11.

<sup>(79)</sup> L'art. 2 prevede che « l'attività edificatoria, lo sviluppo urbanistico e la tutela del paesaggio sono disciplinati, in Valle d'Aosta, dalla presente legge. Sarà successivamente emanato un regolamento ».

<sup>(80)</sup> In Valle d'Aosta già sulla base della Legge Croce era stato imposto il vincolo nella zona di pascolo e bosco d'alto fusto in località Jardin des Anglais a Pellaud frazione di Rhemes Notre-Dame in virtù del decreto 12 marzo 1926.

Le novità della legge passano ben presto al vaglio della Corte Costituzionale <sup>(81)</sup> con la sentenza n. 13 del 2 marzo 1962. Il principio della 'Regione vincolata' non supera l'esame. La Consulta vede nella bellezza dichiarata su base regionale una lesione del « giusto procedimento » considerando che la norma non consentirebbe ai privati cittadini nessuna possibilità di esporre le proprie argomentazioni rispetto alla limitazione del diritto di proprietà: « anche quando, in questo dopoguerra, il legislatore ha stabilito un sistema straordinario secondo cui gli atti di espropriazione in sede di riforma fondiaria avevano forza di legge, tali atti sono stati l'epilogo di un procedimento durante il quale gli interessati hanno potuto addurre le difese utili nello ambito di quel sistema ». La Consulta dichiara così l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 e 18 in relazione all'art. 42 e all'art. 2 dello Statuto speciale <sup>(82)</sup>.

La provincia di Bolzano emana la legge n. 8 del 24 luglio 1957 che sostituisce a livello provinciale la legge 1497/1939 <sup>(83)</sup>, sia pure ricalcandone i contenuti, con qualche significativa correzione, in riferimento *ex art.* 1 al « carattere peculiare locale » di ville, giardini e parchi che si aggiunge al canone della non comune bellezza. L'unica difformità consiste nella tendenza alla tutela « del paesaggio in genere » che va oltre la conferma del profilo vincolistico <sup>(84)</sup>.

A livello nazionale, l'unica dialettica possibile intorno ai nodi dell'urbanistica e del paesaggio è costituita dal rapporto Stato-Comune, o per meglio dire tra Soprintendenza e Comune, tra centro e periferia. Si tratta infatti di individuare i margini di tutela comu-

---

<sup>(81)</sup> Sull'orientamento « drasticamente antiregionalista » della Consulta, F. MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9*, cit., p. 816.

<sup>(82)</sup> Corte Costituzionale, sentenza 2 marzo 1962, n. 13, in « Giurisprudenza costituzionale », VII, 1962, pp. 140-141.

<sup>(83)</sup> Poi sostituita dalla legge provinciale 25 luglio 1970 n. 16. Tra le date delle due leggi vengono emanati 82 decreti, tra cui quelli riguardanti l'intero Comune di Bressanone (decreto del 29 dicembre 1958) e la « maggior parte del Comune di Bolzano » (decreto del 16 settembre 1960), con la tendenza ad associare i vincoli ai territori comunali. Dati tratti dalla consultazione di [www.sitap.beniculturali.it](http://www.sitap.beniculturali.it), ultima consultazione del 24 maggio 2019).

<sup>(84)</sup> M. GRISOLIA, *Arte e bellezze naturali*, cit., p. 109.

nale del paesaggio in grado di anticipare la tutela statale <sup>(85)</sup>. Non mancano spunti giurisprudenziali in questo senso. Le Sezioni Unite della Cassazione si spingono addirittura ad affermare « il concorso delle due potestà, statale e comunale », tra il vincolo paesistico previsto dalla legge del 1939 e il vincolo previsto dal regolamento edilizio comunale la cui violazione può determinare un diritto al risarcimento del danno per il proprietario che aveva visto aumentare il valore economico proprio in virtù dell'imposizione del vincolo <sup>(86)</sup>.

È una dialettica sbilanciata, tuttavia, priva di un contraddittorio diretto tra regime edilizio e paesaggistico. Se le norme del regolamento urbanistico coincidono con le decisioni della Soprintendenza, evidentemente non si crea alcun attrito. L'ufficio potrà motivare l'accoglimento o il diniego dell'autorizzazione paesistica trovando conforto nelle previsioni urbanistiche, e, viceversa, il Comune potrà ricavare dalle decisioni della Soprintendenza spunti per la redazione dei regolamenti. Si tratta di 'convergenze parallele' prive di ogni canale di comunicazione giuridica. In caso di divergenza, rischia di prevalere — legge del 1939 alla mano — quanto deciso dalla Soprintendenza, non solo laddove rigetta richieste compatibili con il regolamento urbanistico, ma anche quando accoglie domande in contrasto con detto regolamento.

Secondo il Consiglio di Stato

il disposto degli artt. 14 e 15 del reg. com. edilizio di Spoleto del 1939 (in base al quale il Sindaco può impedire l'esecuzione delle opere discordanti col carattere dei luoghi, la cui conservazione presenti un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale e panoramica, e può vietare nuove costruzioni nelle zone di carattere panoramico, anche se non dichiarate tali dal ministero della pubblica istruzione) non può essere invocato per negare una licenza edilizia allorché l'Amministrazione delle belle arti abbia concesso l'autorizzazione a costruire <sup>(87)</sup>.

Diventa così inevitabilmente « illegittimo il diniego della licenza

---

<sup>(85)</sup> Cfr. A. STOPPANI, *Tutela delle bellezze naturali ed autonomie locali*, in *Atti del convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Sanremo 8-10 dicembre 1961, Milano, Giuffrè, 1963, che citeremo come *Atti del convegno di Sanremo*, pp. 127-140.

<sup>(86)</sup> Cass. Sezioni Unite, 14 maggio 1957, n. 1710, in « *Foro italiano* », 1957, I, coll. 1178-1179.

<sup>(87)</sup> Cfr. A. STOPPANI, *Tutela delle bellezze*, cit., pp. 127-129.

edilizia, motivato con l'adduzione di impedimenti attinenti alla tutela del paesaggio, quando sul progetto della costruzione abbia espresso il proprio nulla osta la Soprintendenza ai monumenti, competente per territorio » (88). Un orientamento tuttavia che non è condiviso dalla dottrina, a partire da Sandulli, secondo cui la tutela del paesaggio praticata nel regolamento edilizio comunale è svolta in funzione « dell'interesse cittadino alla conservazione delle bellezze e delle caratteristiche locali tradizionali » (89). Secondo Roberto Lucifredi nessun dubbio può sussistere nell'assunzione della tutela delle bellezze naturali tra i compiti del Comune, per due ragioni fondamentali che rimandano alla « stessa territorialità dell'ente, che non può non darsi cura di quel territorio » e al « principio della necessaria attribuzione della cura degli interessi pubblici a quel livello che risulta più adeguato per una loro buona tutela » (90).

Una cosa è certa: negli anni del miracolo economico, che in gran parte è anche *boom* edilizio, si delinea il concorso tra la potestà statale e quella comunale. E questa potestà comunale non è oggetto di un generoso regalo da parte della Repubblica che promuove le autonomie, ma è qualcosa che si ricava dal sistema, sulla base di un'esigenza di programmazione urbanistica sentita a livello locale che riesce a superare l'interpretazione dell'art. 9 Cost. nel senso di una tutela esclusivamente statale del paesaggio (91).

La giurisprudenza legittima una tutela comunale come prosecuzione logica delle competenze in materia edilizia. Fuori da precise norme previste da regolamenti edilizi, è da escludere, tuttavia, che un Comune possa arginare orrori architettonici, negando la licenza edilizia con il richiamo a ragioni di interesse pubblico di ordine

---

(88) Consiglio di Stato, V sezione, 29 novembre 1957 n. 1054, in « Il Consiglio di Stato », 1957, I, p. 1454.

(89) A. SANDULLI, *Profili giuridici in materia di urbanistica e di paesaggi napoletani*, in « Amministrazione italiana », 1957, p. 954.

(90) R. LUCIFREDI, *Competenze e coordinamento delle competenze in materia di tutela delle bellezze naturali*, in *Atti del Convegno di Sanremo*, cit., p. 34.

(91) Come osserva A. TESAURO, *ivi*, p. 231, « se quella norma impone l'obbligo allo Stato di fare la legge, la esecuzione della legge può spettare non solo allo Stato stesso, ma anche e soprattutto agli enti autonomi, fuori di dubbio alle Regioni (e questo è stato consacrato in altre norme costituzionali) ed anche alle Province ed ai Comuni. Sarebbe lacerare l'ordinamento costituzionale pensare diversamente ».

paesaggistico <sup>(92)</sup>. Si afferma oltretutto una prassi che consente al privato di chiedere l'autorizzazione paesaggistica alla Soprintendenza prima ancora della presentazione della pratica urbanistica, con l'effetto di costringere il Comune a convalidare una sorta di « pre-licenza », senza poter nulla obiettare sotto il profilo del piano regolatore e del regolamento edilizio <sup>(93)</sup>.

Si crea così una ben precisa distinzione tra la tutela statale delle bellezze naturali e quella comunale confinata sul terreno dell'edilizia, senza alcun margine di collegamento. Ai Comuni è concesso di danneggiare il paesaggio, ma non di tutelarlo. Nel 1957, la Commissione parlamentare mista per la tutela del patrimonio artistico-culturale del paesaggio <sup>(94)</sup> contrappone ancora Soprintendenze povere di personale, mezzi e strumenti coercitivi ai Comuni nella migliore delle ipotesi ingenui o distratti. A proposito delle aggressioni edilizie alla periferia collinosa delle città, in un malinteso senso individualistico del belvedere, si osserva:

i Comuni, ignari delle conseguenze, giungono a facilitare l'arrembaggio di tal genere disponendo nuove strade chiamate panoramiche che vengono tosto utilizzate per costruzioni altissime le quali invece di godere il panorama se lo tappano a vicenda. Tipico è lo sviluppo periferico del Quartiere del Vomero e di quello dell'Arenella a Napoli, eloquenti esempi di lesa visibilità e di lesa respirazione dei cittadini. Per rimediare a tutti i casi di incompetenza, di miopia, di imprevidenza, causati da mal compresi e artificiosamente decantati interessi locali cui i Comuni e i loro uffici sono particolarmente sensibili, non c'è altro rimedio che l'intervento dello Stato, il quale agisce a protezione della bellezza delle città per mezzo dell'Amministrazione delle Belle Arti. A questa devono essere date norme legislative, mezzi ed uomini in misura corrispondente alla fondamentale importanza della sua funzione <sup>(95)</sup>.

---

<sup>(92)</sup> A. STOPPANI, *Tutela delle bellezze* cit., p. 126 e ss.

<sup>(93)</sup> G. ASTENGO, *Tutela e valorizzazione*, cit., p. 463.

<sup>(94)</sup> La Commissione era stata istituita sulla base dell'ordine del giorno del 30 settembre 1955 nel quale la Camera dei deputati invitava il governo a costituire una commissione onde giungere a una proposta di legge « intesa a proteggere le bellezze naturali e storiche dalle devastazioni che, a fini vari, in continuo aumento vengono perpetrate ».

<sup>(95)</sup> *Commissione parlamentare mista per la tutela e la valorizzazione del patrimonio artistico-culturale e del paesaggio*, II sottocommissione (Urbanistica-monumenti-paesaggio), verbale delle sedute antimeridiane e pomeridiane del 24, 25 gennaio e 20, 21,

Mentre la speculazione avanza incontrastata o mal contrastata, il fronte della tutela è soltanto teoricamente unito. Nel circuito del vincolo paesaggistico, appare sempre costante l'incomunicabilità tra soprintendenze e sindaci. Nell'ambito di territori totalmente o in gran parte vincolati, le soprintendenze evadono pratiche edilizie riguardanti la conformità dell'intervento rispetto a un'idea di paesaggio, mentre gli amministratori non possono non pensare, con svariati livelli di lungimiranza, anche allo sviluppo sociale delle comunità locali. In alcuni casi è palese la percezione della tutela paesistica come una sorta di ingerenza. Poco importa comprendere, caso per caso, momento per momento, le ragioni dello Stato e dei Comuni. Il dato davvero oggettivo è costituito da pianificazioni tardive e contestate dall'ente locale di riferimento per mancanza di contraddittorio.

Un caso emblematico riguarda « l'assalto all'Argentario », il promontorio che aveva incantato Pier Paolo Pasolini <sup>(96)</sup>, con il « saccheggio di Porto Ercole » <sup>(97)</sup>. Un saccheggio riguardante un territorio dichiarato integralmente vincolato dieci anni prima <sup>(98)</sup>, con un piano paesistico impugnato dal Comune <sup>(99)</sup>, e violato ulteriormente — secondo la ricostruzione di uno dei tanti articoli di

---

22 febbraio 1957, capitolo II *Urbanistica*, 1° paragrafo *L'amministrazione delle antichità e belle arti e i problemi urbanistici*, lett. g., *La periferia collinosa delle città*, in « *Articultura-paesaggio* », notiziario della Commissione suindicata, I, settembre 1956-luglio 1957, 2.

<sup>(96)</sup> « ...Poi comincia la Maremma, la storia stinge, si attenua, ha un vuoto. Dopo Cecina (questa bella spiaggia popolare, dove, se io usassi villeggiare, villeggerei), comincia una serie di coste pure. Il culmine è Porto Santo Stefano, che non ha più riferimenti col tempo e con lo spazio. È l'Argentario. Pure pennellate, macchie luminose, che hanno forma di terra e mare, e una pace di sonno vivo » (P.P. PASOLINI, *La lunga strada di sabbia*, cit., p. 38).

<sup>(97)</sup> A. MACCHIAVELLO, *Il saccheggio di Porto Ercole*, in « *Corriere della Sera* », 15 agosto 1968, p. 7.

<sup>(98)</sup> L'intero territorio del Comune di Monte Argentario, comprensivo dei paesi di Porto Santo Stefano e Porto Ercole, è oggetto di vincolo paesaggistico in virtù del decreto ministeriale del 21-2-1958, emanato in assenza di una pianificazione urbanistica quando il centro maggiore di Porto Santo Stefano, gravemente colpito dalla guerra, deve ancora prendere la sua fisionomia definitiva a livello di servizi e di edilizia popolare.

<sup>(99)</sup> Il cronista riferisce il punto di vista del Sindaco: « è stato fatto senza nemmeno interpellare il comune, prevede insediamenti residenziali senza tener conto di uno sviluppo omogeneo della zona » (A. MACCHIAVELLO, *Il saccheggio di Porto Ercole*, cit.).

cronaca nera paesaggistica — con un « pezzo di periferia milanese trapiantato in blocco in riva al mare, inserito in uno dei panorami più belli del litorale toscano » <sup>(100)</sup>. Nello stesso articolo si elogia la costruzione di un albergo sulla costa e il buongusto della signora costruttrice: « si sente la mano di una donna che ha delicatamente applicato, ingigantendoli gli schemi dell'ikebana a una lottizzazione » <sup>(101)</sup>. Nel contrasto tra lo scempio e il prodigio si comprende come la tutela del paesaggio è affidata più al gusto personale del costruttore che non alle regole. Regole che ormai si adattano ai fatti compiuti e non viceversa. E quando ciò non avviene tutto è rimesso al giudizio della Soprintendenza, con una discrezionalità crescente in rapporto all'estensione dell'area classificata, che al pari di un cronista, ma con ben più gravi effetti, deciderà sulla promozione o bocciatura di un'opera, secondo « una valutazione squisitamente personale di colui che si trova ad essere titolare dello ufficio in quel momento » <sup>(102)</sup>.

##### 5. *Il dibattito giuridico sulla natura.*

Mentre il paesaggio muta è persino difficile trovare una lingua comune su cui riflettere intorno ai margini di intervento. Di che cosa si parla quando si parla di paesaggio ai sensi dell'art. 9 Cost. negli anni Sessanta <sup>(103)</sup>? Nel 1964 al Convegno dei Lincei, il geologo Michele Gortani, con un passato da Costituente, a dispetto del titolo della relazione, concepisce la difesa del paesaggio nel solco della legge 1497/1939 che va « revisionata e integrata » per renderla « efficiente e tempestivamente operante » <sup>(104)</sup>. Nello stesso convegno interviene il gius-agrarista Enrico Bassanelli che, sempre a dispetto del titolo della relazione <sup>(105)</sup>, compie un tentativo impor-

---

<sup>(100)</sup> *Ibidem.*

<sup>(101)</sup> *Ibidem.*

<sup>(102)</sup> E. GUICCIARDI, *Intervento in Atti del convegno di Sanremo*, cit., p. 237.

<sup>(103)</sup> Sulla « generalizzata svalutazione dell'efficacia normativa dell'articolo », cfr. M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., p. 221.

<sup>(104)</sup> M. GORTANI, *La difesa del paesaggio*, in *Atti del convegno sul tema: la protezione della natura*, cit., p. 23.

<sup>(105)</sup> E. BASSANELLI, *Per una tutela legislativa dell'ambiente naturale e delle risorse della natura*, ivi, pp. 89-100.

tante di dare alla norma costituzionale un significato più ampio: « l'interesse pubblico, assunto dalla legge del 1939 come motivo della conservazione, non si estende in linea di principio a quei caratteri del paesaggio naturale, che possono contribuire alla soddisfazione di esigenze dello spirito non attinenti al senso estetico, a quegli elementi che hanno pregio per la scienza e più genericamente per la cultura. Che, per converso, il precetto costituzionale abbia presenti anche questi valori, [è] desumibile dall'insieme dell'art. 9 della Costituzione ». La formula di Marchesi, fondata intorno al *monumento*, « subì modificazioni in sede di coordinamento, e subentrò il termine 'paesaggio', che ha un significato tanto più ampio. Paesaggio non è soltanto la natura, ma anche l'opera dell'uomo che si è inserita bene o male nella manifestazione della cultura » (106).

Nell'impostazione di Bassanelli, occorre integrare il diritto vigente con norme sulla natura in grado di ricomprendere tutto il significato dell'art. 9 Cost. Nell'attesa di queste norme la legge 1497/39 risulterebbe tuttavia indebolita, delegittimata rispetto a ogni ipotesi di interpretazione estensiva. Alla fine il livello giuridico medio degli anni Sessanta si ritrova di più nelle correzioni proposte dal geologo Gortani che non nello slancio naturalista del giurista Bassanelli: « l'espressione paesaggio è da ritenere utilizzata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione — essa stessa di comodo — di bellezze naturali » (107).

Un paesaggio staccato dal territorio e quindi dal contesto della natura. Una natura che, come ricorda Sandulli, non rientra nella previsione dell'art. 9 Cost. « in quanto tale », così come « una pianta rara o un complesso di piante rare », potranno essere considerate nell'ambito di « un quadro paesistico degno di nota, ma mai in sé e per sé » (108).

(106) Ivi, p. 90.

(107) A. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, III, *Diritto amministrativo e costituzionale. Diritto ecclesiastico. Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 900. Uno scritto che, insieme ai contributi di Predieri, segna « la fine del lungo silenzio » della dottrina, osserva G. SEVERINI, *L'evoluzione storica* cit., p. 88.

(108) A. SANDULLI, *La tutela del paesaggio*, cit., pp. 900-901.

Un paesaggio dunque interiorizzato come valore culturale, ma inevitabilmente scollegato con la dimensione naturalistica. La legge del 1939 è più forte di prima, rafforzata da una norma costituzionale che consente alla dottrina di concepire una continuità, di intravedere nel paesaggio le bellezze naturali, perfezionando così l'analisi sistematica della legislazione vigente <sup>(109)</sup>. I non pochi estimatori della legge hanno visto nella norma che indica l'oggetto della tutela « una sintesi ben riuscita di oggetti di difficile determinazione giuridica ». I non pochi critici hanno visto nella stessa norma « una concezione estetizzante più che [...] una concezione moderna di autentica salvaguardia della natura » <sup>(110)</sup>. I primi, per lo più giuristi, vedono il diritto che c'è e i margini di adeguamento della norma al nuovo contesto sociale, caratterizzato dall'aumento del consumo del territorio. I secondi, per lo più tecnici urbanisti e naturalisti, lamentano l'insufficienza dello strumento legislativo nel fronteggiare lo scandaloso scempio ambientale che comincia a delinearci nella stagione del *boom* economico <sup>(111)</sup>.

L'art. 1 della legge del 1939 contiene una griglia di definizioni piuttosto flessibile in grado di ricondurre nel regime di tutela anche nuovi scenari naturali percepiti, in una stagione industriale matura, come paesaggi. Il problema vero consiste — secondo la ricostruzione di Massimo Severo Giannini — nel meccanismo amministrativo, nella dichiarazione di bellezza che non tiene il passo della velocità di alterazione del territorio <sup>(112)</sup>. Una procedura rigorosa sotto il profilo delle ricadute giuridiche sulla proprietà, ma autonoma dal diritto urbanistico. Un'autonomia, che creando un vuoto, certo non aiuta l'efficienza amministrativa.

Vi è una sorta di paradosso intorno alla legge 1497: nel dopoguerra, prendere le distanze, anche in termini evolutivi, dalla legge Bottai, in buona sostanza, equivale a sminuire la norma costituzio-

---

<sup>(109)</sup> Cfr. G. PASINI, *La tutela delle bellezze*, cit., p. 18 e ss.

<sup>(110)</sup> M.S. GIANNINI, « Ambiente »: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1973, poi in *Reati e illeciti amministrativi in materia di inquinamento*, a cura di M. Siniscalco, Padova, Cedam, 1997, pp. 3-46, da cui si cita, p. 18.

<sup>(111)</sup> *Ibidem*.

<sup>(112)</sup> *Ibidem*.

nale, unico baluardo etico-giuridico contro l'avanzata del cemento. La prosecuzione democratica dell'impianto normativo originario è consentita anche dal ritardo nell'attuazione del sistema regionale. Nell'interminabile transizione della Costituzione inattuata<sup>(113)</sup>, gli attori istituzionali improvvisano un copione scritto per la trama corporativa, con automatismi gerarchici e relazioni politiche monopartitiche tra centro e periferia che non possono più esserci. Le amministrazioni locali del secondo dopoguerra non sono paragonabili ai Comuni del sistema podestarile. Quello che inizialmente appariva dirigismo efficiente si trasforma in una complessa partita politica. Le amministrazioni investono molto del loro consenso elettorale sul versante dello sviluppo economico, mentre il peso sproporzionato della tutela è sopportato dalle soprintendenze spesso delegittimate a livello politico locale dalla mancanza di mezzi, chiamate ad esprimere 'giudizi universali', secondo il canone di un'ingombrante discrezionalità che ricade sugli interessi privati<sup>(114)</sup>. D'altra parte, il meccanismo del « nulla-osta » *ex art. 7* della legge 1497 è interpretato come giudizio « caso per caso della compatibilità dell'opera con il paesaggio »<sup>(115)</sup>.

Senza uno spiraglio positivo di partecipazione, di promozione, la normativa paesaggistica viene sempre più socialmente percepita come una vessazione da aggirare, considerata iniqua *ab origine*. La

---

<sup>(113)</sup> Nel primo decennio, « sembravano esistere all'interno del sistema tutte le premesse perché la carta del 1948, alla prova dei fatti, fosse spazzata via » (E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 71).

<sup>(114)</sup> Al convegno di Sanremo, il Soprintendente per la Liguria Armando Dillon difende gli uffici da attacchi ingiusti, non senza rimarcare i difetti strutturali della normativa: « la legge è formulata sul Presupposto che il Sovrintendente possa e debba esprimere giudizi assoluti, ma non gli dà una bilancia o un metro, una misura o un limite con cui possa giustificare i suoi giudizi e le sue decisioni contro le opposizioni e i ricorsi di quanti da tali provvedimenti possono essere danneggiati o sperano di essere favoriti. Considero pericolosa ed immorale la facoltà che dà ad un funzionario, per effetto di un giudizio assolutamente opinabile, la possibilità di creare una fortuna o di provocare un fallimento » (A. DILLON, *Limiti alle competenze nell'azione di tutela paesistica*, in *Atti del convegno di Sanremo*, cit., p. 125).

<sup>(115)</sup> Cfr. V. MAZZARELLI, *I tutori del paesaggio*, cit., p. 44 che cita in quel senso Consiglio di Stato, sez. VI, 8 febbraio 1972 n. 43 in « Rivista amministrativa », 1972, p. 280.

psicologia del buon abusivista <sup>(116)</sup> si arricchisce di un elemento ideologico, nelle distorsioni del canale amministrativo popolato anche « da un incredibile numero di cialtroni e di rappresentanti dei gruppi di pressione di interesse privato » <sup>(117)</sup>.

Dal dopoguerra sino alla cementificazione ‘miracolata’, la tutela del paesaggio è nelle mani dello Stato che, in attesa del decentramento disegnato nella carta costituzionale, cosparge le italiche bellezze di decreti ministeriali <sup>(118)</sup>, con un dosaggio tanto poco uniforme da inficiare la credibilità legalitaria alla base della tutela <sup>(119)</sup>. Tra la fine degli anni Cinquanta e l’inizio degli anni Sessanta, la classificazione paesaggistica raggiunge le bellezze più o meno estese, identificate in piante secolari, scorci suggestivi o persino interi territori comunali <sup>(120)</sup>. Più esteso è il vincolo meno forte appare il suo significato sociale in termini di inedificabilità <sup>(121)</sup>, visto che non è credibile il blocco di ogni intervento urbanistico, in una fase storica in cui si deve

<sup>(116)</sup> Sulle motivazioni storiche dell’abusivismo, P. BERDINI, *Breve storia dell’abuso edilizio in Italia dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Roma, Donzelli, 2010.

<sup>(117)</sup> M.S. GIANNINI, « *Ambiente* », cit., p. 18.

<sup>(118)</sup> Il quadro che emerge alla data del 31 dicembre 1959 su [www.sitap.beniculturali.it](http://www.sitap.beniculturali.it) (ultima consultazione in data 30 novembre 2018) può aiutare a comprendere, sotto un profilo di tendenza quantitativa, diverse densità del vincolo, visto che Calabria, Puglia e Sicilia sono oggetto di un numero di dichiarazioni di interesse pubblico praticamente eguale rispetto alla Valle d’Aosta. Per raggiungere lo stesso numero di decreti ministeriali riguardanti Genova e i suoi dintorni (31) occorre aggregare gran parte del Sud e le isole: Liguria 120, Toscana 91, Lombardia 68, Campania 67, Veneto 60, Emilia Romagna 57, Lazio 56, Piemonte 54, Umbria 39, Trentino Alto Adige 31, Marche 30, Sardegna 21, Friuli Venezia Giulia 12, Abruzzo 9, Valle d’Aosta 9, Sicilia 5, Puglia 3, Calabria 2, Basilicata 0.

<sup>(119)</sup> Proprio sulla base del dato della suddivisione del vincolo a livello regionale, M. CANTUCCI, *Repliche dei relatori*, in *Atti del Convegno di Sanremo*, cit., p. 324, osserva: « mi è venuto spontaneo di pensare che sia necessario che ad un certo punto il Ministero P.I. attraverso le Sovrintendenze prenda l’iniziativa di vincolare tutto il territorio nazionale, in modo da non essere poi indotto ad intervenire soltanto quando gli interessi privati premono su quello pubblico ».

<sup>(120)</sup> A titolo esemplificativo, basti pensare al decreto ministeriale del 20 marzo 1951 riguardante l’intero territorio dell’Isola di Capri.

<sup>(121)</sup> « Fu come cercare di vuotare il mare con un catino », osserva V. MAZZARELLI, *I tutori del paesaggio*, cit., p. 44, che cita l’indagine ministeriale sul vincolo come arma spuntata contro le lottizzazioni (Ministero dei lavori pubblici - Direzione Generale dell’Urbanistica, *Indagine sulle lottizzazioni*, Roma, 1968, p. 65 e ss.).

rispondere ad esigenze primarie di decenza abitativa anche nelle località amene e suggestive. Non appena all'interno della procedura vi è un'opposizione, infatti, diventa ragionevole specificare che quel vincolo non comporta l'inedificabilità assoluta, ma soltanto un aggravamento della procedura edilizia, con l'obbligo di autorizzazione da parte della competente Soprintendenza <sup>(122)</sup>. Alla fine la spiegazione diventa una formula sacramentale che prescinde anche dalla sussistenza di opposizioni e dalla necessità di individuarne l'oggetto. La migliore tutela del paesaggio più che dalla classificazione ministeriale — che è quasi sempre diagnosi tardiva e quasi mai prevenzione tempestiva — è costituita dall'assenza di speculazione che non sempre significa mancanza di bellezza, ma semplicemente lontananza di certi luoghi dal mercato turistico non in grado di comprendere la ruralità interna lontana dal circuito mare-montagna <sup>(123)</sup>.

## 6. *Il miracolo economico e la speculazione.*

La trasformazione sociale affiora nel sottile crinale tra ricostruzione e benessere, con il grande tema della casa intrecciato con la via italiana

---

<sup>(122)</sup> In considerazione dell'opposizione dell'industria chimica e mineraria « Montecatini », che gestiva dal 1951 la miniera di pirite in località Campese, il decreto ministeriale del 14 dicembre 1959, avente ad oggetto la dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'intero territorio comunale di Isola del Giglio, precisa che « il vincolo non significa divieto assoluto di costruibilità ma impone soltanto l'obbligo di presentare alla competente soprintendenza, per la preventiva approvazione, qualsiasi progetto di costruzione che si intenda erigere nella zona ». Appena qualche anno dopo sulle pagine dell'« Avanti! » vi è resoconto « della solita favola moderna con la solita morale: arriva la Montecatini e con essa il lavoro, poi un giorno la società concessionaria decide di andarsene perché la gestione non ha più carattere economico e lascia dietro di sé alcune lapidi di caduti del lavoro e quasi il cinquanta per cento di uomini malati di silicosi. I terreni, acquistati per quattro soldi, rimangono nelle sue mani » (G. FAVATI, *L'attesa del Giglio*, in « L'Avanti! », 11 aprile 1964, p. 3).

<sup>(123)</sup> A titolo esemplificativo, sulla base della consultazione, in data 30 maggio 2019, di <http://www.sitap.beniculturali.it/>, basti pensare che tra i ventotto Comuni della provincia grossetana, soltanto quelli di Monterotondo Marittimo e Montieri, nelle Colline Metallifere, e Semproniano, alle pendici del Monte Amiata, risultano non essere stati toccati, anche indirettamente, dalla disciplina vincolistica *ex* legge 1497/1939, pur in un quadro di particolarità naturalistiche e pregio storico-architettonico, per la sola ragione possibile della mancanza di un'ondata speculativa da fronteggiare. Il paesaggio rurale di Fibbinello nel Comune di Semproniano è in attesa dell'iscrizione del Registro nazionale dei paesaggi rurali storici.

al Welfare <sup>(124)</sup>, tra povertà e riscatto sociale, tra degrado e speculazione, che impone la costruzione di borgate nuove dove trasferire le famiglie residenti in luoghi malsani come grotte e baracche <sup>(125)</sup>. Gli anni Cinquanta pongono le premesse per la fine della civiltà contadina <sup>(126)</sup> e l'egemonia di uno stile di vita urbano e industriale, attraverso innumerevoli fattori in buona misura concatenati che ridisegnano il rapporto tra città e campagna <sup>(127)</sup>, alterando il paesaggio <sup>(128)</sup>.

Oltre il dato dello spopolamento puro e semplice, la fine della civiltà contadina può essere analizzata in un percorso progressivo che coinvolge la riforma agraria che, sia pure in maniera frammentata, ridisegna un pezzo d'Italia contadina <sup>(129)</sup>, la lunga agonia di patti agrari di portata millenaria come la mezzadria <sup>(130)</sup>, e soprattutto la cronaca sociologica relativa alla città in piena espansione emergenziale, oggetto delle attenzioni della peggiore edilizia intesa come regime operativo privo di una visione d'insieme del costruito <sup>(131)</sup>. I

---

<sup>(124)</sup> Cfr. *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di Welfare State. Il piano Ina-casa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

<sup>(125)</sup> La legge 9 agosto 1954, n. 640 riguarda i *Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane*.

<sup>(126)</sup> Sulla fine dell'Italia rurale, come « svolta millenaria », cfr. A. CARDINI, *La fine dell'Italia rurale e il miracolo economico*, in *Miracolo economico italiano (1958-1963)*, a cura di A. CARDINI, Bologna, il Mulino, 2006, 10-11.

<sup>(127)</sup> « Si direbbe quasi che nella sua vittoriosa avanzata contro la campagna, nel cuore della campagna, la città trascuri questi frammenti di campagna », riflette L. BIANCIARDI, *La periferia di Grosseto avanza verso la campagna*, in « L'Avanti! », 25 novembre 1952, p. 3, con riferimento allo sviluppo repentino delle periferie di Grosseto, la sua « Kansas city ».

<sup>(128)</sup> U. PROCACCI, *L'accrescersi delle città e dei borghi e la difesa del paesaggio*, in *Atti del convegno sul tema: la protezione della natura*, cit., pp. 83-88.

<sup>(129)</sup> Riforma che parte con la legge « Sila » 12 maggio 1950 n. 230 e prosegue con la cd. legge stralcio del 21 ottobre 1950 n. 841 *Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*. Sulla riforma, si rinvia a E. BERNARDI, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda. Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, il Mulino-Svimez, 2006.

<sup>(130)</sup> Sia consentito il rinvio a P. PASSANITI, *Mezzadria. Persistenza*, cit., pp. 147-200.

<sup>(131)</sup> « Il termine *edilizia* rimanda a una nozione che fu cara a Piacentini e Giovannoni, soprattutto tra il 1910 e il 1930; la definizione non corrispondeva allora a un sinonimo della parola costruzione, ma si riferiva a un insieme urbano il quale pur in assenza di grandi episodi architettonici, appariva dotato di una sua fisionomia » (G. ZUCCONI, *Pane e la nozione di ambiente, tra primo e secondo Novecento*, in *Roberto Pane tra storia e restauro*, cit., p. 308).

sogni e bisogni abitativi, più o meno legittimi, generano ben presto mostruosità architettoniche e l'aberrante prototipo antropologico del palazzinaro immortalato dal giornalismo d'inchiesta.

In una Roma « trasformata in periferia » e spostata sulla « campagna sfigurata », nel corso degli anni Sessanta, « i quartieri con un minimo di ordine, con strade normali, con una dignità urbanistica non sono più di cinque o sei. [...] Tutto il resto è il frutto dei piccoli e medi imprenditori, i cosiddetti 'palazzinari', che elevano assurdi edifici, palazzine che ostentano attici e balconate, dove ogni metro quadro è sfruttato al millimetro, accanto a casermoni che si intersecano con le baracche dei borghetti o le casette delle borgate, con viuzze da casbah » (132).

Il lato professionale del neo-cittadino inurbato (133), oggetto e soggetto di nuovi consumi che possono soltanto aumentare (134), è costituito dall'occupazione industriale e artigianale che attrae e trasforma in maniera irreversibile porzioni di territorio agrario (135) anche attraverso doverosi processi infrastrutturali che simboleggiano la *boom* (136), accorciando distanze non solo chilometriche (137).

(132) G. RUSSO, *La « casbah » sui sette colli*, in « Corriere della Sera », 1° agosto 1971, p. 3.

(133) Sulla « conquista della casa civile », A. LANZANI, *Paesaggi italiani*, cit., p. 43 e ss.

(134) « È aumentata la produzione lorda e netta, il reddito nazionale cumulativo e pro capite, l'occupazione assoluta e relativa, il numero delle auto in circolazione e degli elettrodomestici in funzione, [...] il consumo di pollame, il tasso di sconto, l'età media, la statura media [...] la produttività media e la media oraria al giro d'Italia. Tutto quello che c'è di medio è aumentato », constata un contro cantore del 'miracolo': L. BIANCIARDI, *La vita agraria*, Milano, Rizzoli, 1962, p. 176.

(135) Sulle periferie industriali come « teatro del miracolo economico italiano, del definitivo passaggio da un paese rurale e agricolo a uno urbano e industriale », cfr. A. LANZANI, *Paesaggi italiani*, cit., p. 44.

(136) Dopo l'inaugurazione a Genova del viadotto sul Polcevera, tragicamente crollato lo scorso anno, il 4 settembre 1967 il Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat nel messaggio inviato al ministro Mancini si compiace per « questo grandioso complesso che per modernità di concezione urbanistica, originalità di soluzioni tecniche ed imponenza architettonica di impianti, fa onore alla tecnica e al lavoro italiani, reca un importante contributo alla soluzione del grave problema della viabilità in un centro di intenso traffico come Genova e appare fin'ora destinato ad inserirsi come un elemento caratteristico e familiare del volto di quella grande città » (il testo del telegramma è riportato, in G. MIGLIORINO, *Saragat inaugura a Genova il grande viadotto sul Polcevera*, in « Corriere della Sera », 5 settembre 1967, p. 2).

(137) Basti pensare all'inaugurazione il 4 ottobre 1964 dell'autostrada del sole che avvicina Milano e Napoli, l'evento che simboleggia il *boom* economico.

L'esodo verso l'aggregato urbano rende sempre più le campagne come territorio marginale — scenario decadente di un'esperienza antropologica in esaurimento storico <sup>(138)</sup> — contendibile dalla speculazione, dentro i nuovi confini della città, la città oltre la città dove si compra e si vende il 'verde', inteso come simulacro della naturalità perduta o il mare misurato in chilometri di distanza. Lo spopolamento, che è anche una conseguenza della meccanizzazione dell'agricoltura <sup>(139)</sup>, ridisegna colture agrarie e culture insediative al bivio tra abbandono o trasformazione imprenditoriale.

Proprio nel 1964, l'anno della legge anti-mezzadria <sup>(140)</sup>, il paesaggio agrario fa il suo ingresso nei convegni dedicati alla tutela delle bellezze naturali. Vi è chi già paventa, con riferimento alla Toscana, e più particolare al paesaggio colonico della Val di Chiana bonificata, il pericolo che l'abbandono delle campagne <sup>(141)</sup> possa determinare speculazioni in grado di distruggere la conformazione dei luoghi <sup>(142)</sup>, attraverso la trasformazione delle case rurali in « ville o villette » <sup>(143)</sup>.

Il discorso giuridico non sembra tenere il passo della grande trasformazione del territorio che attraversa l'Italia negli anni Sessanta, causa ed effetto di un più profondo mutamento antropologico. Il paesaggio diventa il teatro vivente di processi culturali

<sup>(138)</sup> Si veda la suggestiva narrazione di C. FRUGONI, *Da stelle a stelle. Memorie di un paese contadino*, Roma-Bari, Laterza, 2003, riferita a Solto, « un paese a mezza costa sulla collina che guarda il lago di Iseo, rimasto immobile sino agli anni Cinquanta, quando il benessere ha cancellato la sua vocazione agricola, ha mutato le case, il paesaggio, la mentalità » (ivi, p. VII).

<sup>(139)</sup> M. AGNOLETTI, *Storia del bosco*, cit., p. 294.

<sup>(140)</sup> Sul significato anche simbolico della legge 15 settembre 1964 n. 756, P. PASSANITI, *Mezzadria. Persistenza*, cit., pp. 172-181.

<sup>(141)</sup> Tra gli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, « le fonti statistiche fotografano un quadro produttivo, paesistico e sociale del tutto nuovo nelle campagne, osserva, L. ROMBAI, *La crisi della mezzadria e l'abbandono delle campagne*, in *Storia del territorio*, cit., p. 295.

<sup>(142)</sup> I fabbricati rurali rappresentano il segno evidente di quella « spontanea concordanza e fusione tra l'espressione della natura e quella del lavoro umano » che porta alla tutela di un paesaggio silvano caratterizzato da ville, castelli e case coloniche, con il d.m. 27 aprile 1974 riguardante una zona del Comune di Greve.

<sup>(143)</sup> Cfr. M. SALMI, *La difesa del paesaggio rurale*, in *Atti del convegno sul tema: la protezione della natura e del paesaggio*, cit., p. 72.

profondi, l'immagine complessiva del grande cantiere in perenne espansione, modulato dalle regole dell'emergenza che rielaborano l'adattamento del diritto al fatto compiuto dentro una cornice di oscuro tecnicismo.

In questo quadro trasformativo, il paesaggio che cambia rimane una grande incognita giuridica costellata da tanti pezzi mancanti tra regionalismo « congelato » e pianificazione inattuale <sup>(144)</sup>. La legge urbanistica è sostanzialmente bloccata in virtù della mancata emanazione del regolamento d'attuazione che la rende quasi una carta di principi. Si assiste così a una frenetica attività edilizia incanalata nel solco degli artt. 31 e 32 di una legge inattuata <sup>(145)</sup>. Il regolamento mancante diventa un grande alibi in grado di assolvere la politica locale dalle proprie responsabilità in tema di sviluppo edilizio.

L'unica risposta possibile al degrado era costituito dal vincolo e quindi da un pezzo della legge Bottai. La via di uscita all'altezza dei tempi, alla luce di una legislazione largamente disattesa, emergeva nel raccordo tra il profilo paesaggistico e quello urbanistico, tra « le due discipline [che] correvano parallele » <sup>(146)</sup>. Alla fine degli anni Cinquanta era un dato conclamato « il fallimento pressoché totale » del piano regolatore. Costituiva un fallimento anche la legge 21 dicembre 1955 n. 1347 sulla deroga ai regolamenti edilizi. Il quadro urbanistico appariva persino peggiore di quello paesaggistico, se è vero che i provveditorati alle opere pubbliche vedevano nella legge 1497 del 1939 uno « strumento di più facile applicazione » in modo tale da fronteggiare in modo improprio gli effetti derivanti dalle regole urbanistiche bloccate, senza più un contatto con la realtà <sup>(147)</sup>, che aprivano praterie per ogni scorribanda affaristica. Come osserva Virgilio Testa,

la dottrina prevalente e la giurisprudenza sono concordi nel compren-

<sup>(144)</sup> Sulla materia urbanistica « nel periodo di congelamento costituzionale del regionalismo », cfr. N. PIGNATELLI, *Il « governo del territorio »*, cit., p. 14 e ss.

<sup>(145)</sup> Si veda l'intervento di Giovanni Asquasciati, Sindaco di Sanremo, in *Atti del secondo convegno di diritto amministrativo in materia di licenze edilizie*, Sanremo 14-16 dicembre 1956, Città di Castello-Roma, Italedi, 1956, p. 7.

<sup>(146)</sup> D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione*, cit., p. 149.

<sup>(147)</sup> R. TRINCI, *Situazione urbanistica e paesistica. Le leggi e gli usi attuali*, Convegno per la difesa del paesaggio ligure, Chiavari, Azienda di turismo e soggiorno, 1959, p. 3.

dere la licenza edilizia fra le autorizzazioni; in conseguenza quando sia dimostrato che non sussistono sopra un'area edificabile vincoli speciali e l'interessato attraverso un dettagliato progetto offra la dimostrazione di voler applicare integralmente le disposizioni del regolamento edilizio, non può l'autorità municipale rifiutarsi di concedere il nulla osta alla costruzione <sup>(148)</sup>.

Si tratta di un'impostazione che favorisce la formazione di « nuclei sparsi di fabbricati che costituiranno oltretutto, per molti anni uno sconcio estetico insopportabile » <sup>(149)</sup>, nell'attesa del piano regolatore che non c'è o dello stato di avanzamento attuativo laddove esistente. L'unico margine possibile consiste nel considerare la licenza edilizia nel regime della concessione, correggendo l'automatismo insito nell'autorizzazione, « intesa nel senso tecnico di rimozione di un limite all'esercizio di un diritto soggettivo » <sup>(150)</sup>. La sconfitta giurisprudenziale della linea licenza-concessione, sostenuta anche da Feliciano Benvenuti <sup>(151)</sup>, determina il quadro di una licenza che richiede la motivazione soltanto nell'ipotesi del diniego <sup>(152)</sup>.

È facile passare dalla ricostruzione bellica all'aggressione alle coste, secondo i ritmi di una speculazione che riesce a trovare consenso politico e sociale a buon mercato proprio nel raccordo impossibile tra la rigidità lineare del vincolo e, come dire, la mollezza, l'insostenibile leggerezza della disciplina edilizia. Per evitare l'offesa al patrimonio costiero e naturalistico occorre una spinta morale e civile in grado di offrire una visione alternativa del futuro del territorio. Nel 1962 sulle pagine del « Corriere della Sera », Carlo Laurenzi denuncia la distruzione della costa maremmana <sup>(153)</sup>

<sup>(148)</sup> V. TESTA, *La disciplina urbanistica*, cit., p. 430.

<sup>(149)</sup> Ivi, p. 431.

<sup>(150)</sup> A. PEZZANA, *Orientamenti giurisprudenziali in tema di disciplina edilizia comunale*, in *Disciplina edilizia comunale*, a cura del Centro studi amministrativi della Provincia di Como, Milano, Giuffrè, 1968, p. 40.

<sup>(151)</sup> F. BENVENUTI, *I limiti allo jus aedificandi e la natura giuridica della licenza edilizia*, in *Atti del secondo convegno di diritto amministrativo*, cit., pp. 11-28.

<sup>(152)</sup> A. PEZZANA, *Orientamenti giurisprudenziali*, cit., p. 40.

<sup>(153)</sup> Quella stessa costa che così veniva descritta alla fine dell'Ottocento: « la costa estesa della provincia grossetana incomincia dove termina la pisana e dal padule di Scarlino arriva sino a comprendere tutto lo stagno salso di Burano, fra l'Ansedonia e il

da Punta Ala ad Ansedonia compiuta dai « vandali », costruttori di « villini brutali » con la speranza di salvare almeno la zona dei Monti dell'Uccellina che guarda il mare, esposta al pericolo della vendita della grande tenuta di Alberese da parte dell'Opera nazionale combattenti (154). La garanzia non è costituita da regole che non ci sono, o dal raccordo sbilenco tra centro e periferia, ma dall'istituzione di un parco nazionale, caldeggiato da « Italia Nostra » e dall'associazione dei cacciatori (155). Uno spirito di condivisione civica che sarà alla base dell'istituzione del primo parco regionale toscano (156).

La « febbre del cemento » che aggredisce le coste, denunciata da Italo Calvino (157), naturalmente è il risvolto più evidente di una voracità speculativa che non è possibile arginare sulla sola base del vincolo giuridico pensato per un'idea di paesaggio che non c'è più, completamente travolta dentro « un mondo in rivoluzione per crisi istituzionali e per sconvolgimenti di strutture », come afferma Giuseppe Samonà (158) nella relazione introduttiva al VI Convegno

---

Chiarone in quel d'Orbetello. Lungo quella costa, ora spopolata in più luoghi per l'aria micidiale, fiorivano sotto gli Etruschi, molte città di cui sopravvivono i nomi e i scarsi ruderi » (*La patria. Geografia dell'Italia*, cit., p. 72).

(154) Una tenuta che costituisce un pezzo di storia regionale e di storia ambientale di rilevanza nazionale. Acquistata come proprietà privata dal Granduca Leopoldo II nel 1839, rimane sotto la gestione dei Lorena sino alla prima guerra mondiale. Dopo un controverso atto di vendita, passa all'Opera Nazionale Combattenti definitivamente nel 1926, che intensificherà la bonifica negli anni Trenta con l'apporto dei contadini veneti, sino a diventare azienda agricola regionale. Cfr. D. BARSANTI, *La tenuta granducale dell'Alberese dal XVI al XX secolo*, in *Parco della Maremma. Storia e natura*, a cura di Z. Ciuffoletti e G. Guerrini, Venezia, Marsilio, 1989, pp. 75-83.

(155) C. LAURENZI, *Salviamo l'ultimo lembo della bella, antica Maremma*, in « Corriere della Sera », 27 dicembre 1962, p. 3.

(156) Il Parco naturale della Maremma è stato istituito con la legge regionale 65 del 5 giugno 1975.

(157) « Tutti questi nuovi fabbricati che tiravano su, casamenti cittadini di sei otto piani, a biancheggiare massicci come barriere di rincalzo al franante digradare della costa, affacciando più finestre e balconi che potevano verso mare » (I. CALVINO, *La speculazione edilizia*, Torino, Einaudi, 1963, pp. 9-10).

(158) Giuseppe Samonà collaborò con Astengo alla stesura del codice dell'urbanistica che avrebbe dovuto sostituire la legge del 1942. Si veda A. CAPANNA, *Giuseppe Samonà*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 90, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2017.

nazionale di Urbanistica che si svolge a Lucca il 9-11 novembre 1957 dedicato al paesaggio urbano e rurale <sup>(159)</sup>.

In questo scontro tra le istanze di tutela <sup>(160)</sup> e di trasformazione, la cultura urbanistica deve offrire una mediazione, indispensabile anche per comprendere e rispondere a tante domande: « che cosa intendiamo oggi per paesaggio, in che modo si è precisato storicamente un diverso modo di intenderne il valore, quali problemi nella realtà contemporanea vogliamo individuare quando parliamo genericamente di paesaggio » <sup>(161)</sup>. Occorre andare oltre la dimensione naturalistica e archeologica sino a intendere il paesaggio

come spazio fisico nel quale vive e lavora l'uomo contemporaneo. [...] Formulare in termini moderni il problema del paesaggio significa tener della esistenza non solo di un 'ambiente' medioevale, o rinascimentale, o barocco e via dicendo, ma nel complesso delle opere che l'uomo ha costruito e costruisce per soddisfare le proprie esigenze di vita <sup>(162)</sup>.

Le questioni della trasformazione sociale in atto portano a concepire il paesaggio come una variabile urbanistica capace di orientare gli spazi dell'edilizia: « il termine paesaggio dovrà significare la sistemazione dello spazio in contrapposizione alla sistemazione dei volumi ». Le conclusioni di Eduardo Vittoria riducono le ragioni della tutela in una buona urbanistica che rompe i ponti con un passato ingombrante e fuorviante:

il termine paesaggio così come la tradizione ce lo ha tramandato non significa più nulla, o, meglio, serve solo [...] per trasformare un problema del futuro in un problema del passato, un modo come un altro per avallare

---

<sup>(159)</sup> G. SAMONÀ, *Relazione di apertura del VI° convegno*, in *Difesa e valorizzazione*, cit., p. 14.

<sup>(160)</sup> Basti pensare al ruolo dell'associazione « Italia nostra », riconosciuta con d.p.r. del 22 agosto 1958 n. 1111, in grado di coadiuvare il ruolo delle Sovrintendenze. Cfr. M. CANTUCCI, *Limitazioni e vincoli a tutela delle bellezze naturali e procedimenti di imposizione*, in *Atti del Convegno di Sanremo*, cit., p. 76, e per una ricostruzione storica con un'appendice documentale si veda L. ROMBAI, *Italia nostra e le trasformazioni ambientali e paesistiche*, in *Tutela, sicurezza* cit., pp. 49-74.

<sup>(161)</sup> E. VITTORIA, *Una nuova concezione del paesaggio*, in *Difesa e valorizzazione*, cit., p. 145.

<sup>(162)</sup> Ivi, pp. 145-147.

lo squallido ‘paesaggio’ che vanno assumendo le città italiane piccole e grandi <sup>(163)</sup>.

Si tratta insomma sempre più di incidere sulla realtà e governare una trasformazione in atto, orientandola non tanto verso una neo-bellezza ancora difficile da decifrare nel processo in corso, quanto e soprattutto lontano dal dato visibile dello squallore, della deformazione della città piegate alle ragioni di una speculazione che non possiede altra finalità diversa e ulteriore dalla speculazione stessa.

### 7. *Verso l'incontro tra urbanistica e paesaggio.*

Urbanistica e territorio entrano nel discorso pubblico negli anni Sessanta. Si tratta tuttavia di un dibattito che segue tante linee diverse, difficilmente riconducibili a una logica unitaria: riforma della legge urbanistica, programmazione economica, beni ambientali e paesaggistici e alla fine anche inquinamento e salute. Il contributo dei giuristi è importante nello sforzo di dare un contenuto all'art. 9 Cost., e, attraverso questo, in una prospettiva di bene culturale, al concetto di ambiente.

La materia dell'urbanistica, senza mediazione disciplinare, subisce una violentissima politicizzazione nei primi anni Sessanta. I passaggi fondamentali del dibattito legislativo sono ben noti. Il ministro dei lavori pubblici Benigno Zaccagnini propone nel 1961 una riforma che dovrebbe sbloccare la legge urbanistica del 1942.

Ben più incisiva è la proposta di Fiorentino Sullo nel febbraio del 1962 che prevede un raccordo tra programmazione economica e pianificazione urbanistica. Una proposta troppo di sinistra anche per la sinistra democristiana, non digerita dalla lobby del cemento dentro il sistema di governo democristiano che alla fine « butta a mare » <sup>(164)</sup> il ministro dalle pagine del « Popolo ». A Fiorentino Sullo <sup>(165)</sup> si deve il merito dell'approvazione della legge 167 del 18 aprile 1962 sull'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia eco-

<sup>(163)</sup> Ivi, p. 148.

<sup>(164)</sup> V. DE LUCIA, *Dalla legge del 1942*, cit., p. 93.

<sup>(165)</sup> Sulla sconfitta di Sullo, cfr. V. DE LUCIA, *Nella città dolente*, cit., pp. 17-34. A livello di letteratura giuridica, sul disegno di legge e l'ostilità della « Rivista giuridica dell'edilizia », cfr. G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica*, cit., p. 123 e ss.

nomica e popolare e il coraggio della denuncia dello « scandalo urbanistico »<sup>(166)</sup>, pagato con l'emarginazione politica<sup>(167)</sup>.

L'esigenza della pianificazione urbanistica si innesta con le attese della pianificazione economica, come elemento in grado di giustificare la presenza socialista nella nenniana 'stanza dei bottoni'. Pianificazione economica da avviare nel solco dell'attuazione dei principi della democrazia economica. Non è un caso dunque l'uscita proprio nel 1963 della monografia di Alberto Predieri dedicata a *Pianificazione e Costituzione* in una chiave evolutiva di squisita progettualità: la pianificazione urbanistica è oggetto di una rilettura complessiva nel quadro costituzionale inteso sistema coerente di valori giuridici<sup>(168)</sup>.

Il primo governo di centro-sinistra — quello rigorosamente con il trattino scopriremo qualche decennio dopo — nasce nel segno della riforma urbanistica, tanto è vero che nelle dichiarazioni programmatiche alla Camera il 12 dicembre 1963<sup>(169)</sup> Aldo Moro sottolinea la centralità della questione ormai di carattere etico morale e di tenuta civile parlando di « un'irrazionalità e disumanità degli sviluppi delle nostre città, con la conseguenza di una diffusa e crescente distorsione del vivere civile »<sup>(170)</sup>.

Nel tono grave della dichiarazione pare di avvertire il senso di una nuova consapevolezza ambientale nel paese ancora scosso dal

<sup>(166)</sup> F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi, Firenze 1964. Si veda la recente rilettura di I. BLEČIĆ, *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

<sup>(167)</sup> « Infamato/distrutto dalla stessa DC » lo definisce P.L. CERVELLATI, *Significato della norma*, cit., p. 226.

<sup>(168)</sup> « La pianificazione urbanistica viene quindi ad assumere significati diversi da quelli che assume in un'economia non programmata; diviene strettamente coordinata nei suoi fini alla pianificazione economica, non più fine a se stessa, ma un elemento, uno strumento di pianificazione economica e sociale, di trasformazione sociale. La pianificazione urbanistica muta dunque il suo significato istituzionale e costituzionale nel passaggio da uno stato liberale ad uno stato sociale o di benessere » (A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, p. 95).

<sup>(169)</sup> Appena qualche mese prima, Francesco Rosi aveva conquistato il Leone d'Oro a Venezia con *Mani sulla città*. Sulla vicenda napoletana alla base del capolavoro cinematografico, V. DE LUCIA, *Nella città dolente*, cit., pp. 44-47.

<sup>(170)</sup> Citazione tratta da V. DE LUCIA, *Dalla legge del 1942*, cit., p. 95.

disastro del Vajont <sup>(171)</sup> avvenuto poco più di due mesi prima. In questo contesto, è concepito il disegno di legge Pieraccini che mantiene il principio dell'esproprio generalizzato mitigato dall'indennizzo determinato sulla base del valore di mercato, e non più sul prezzo agricolo come nella proposta Sullo.

Nel 1964 la vicenda della riforma urbanistica si incrocia addirittura con un colpo di Stato tentato o minacciato <sup>(172)</sup> per ridimensionare la politica del centro-sinistra qualificata proprio intorno alla questione della riforma <sup>(173)</sup>. Il nuovo governo Moro, che si insedia il 23 luglio, accantona la questione. Una questione che viene drammaticamente riproposta dalla frana che colpisce la parte occidentale della città di Agrigento il 19 luglio 1966 <sup>(174)</sup>, appesantita da 8.500 stanze costruite in modalità abusiva <sup>(175)</sup>. È la goccia che fa traboccare il vaso per il nuovo ministro dei lavori pubblici, il socialista Giacomo Mancini <sup>(176)</sup>, che, sulle risultanze dell'inchiesta parlamentare, pone le basi per un intervento immediato nell'urbanistica in attesa dell'agognata riforma, costituito dalla « legge ponte » del 6

<sup>(171)</sup> Sull'effetto Vajont, a livello legislativo, G. SILEI, *Un banco di prova. La legislazione sul Vajont dalle carte di Giovanni Pieraccini (1963-1964)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaia, 2016.

<sup>(172)</sup> Si veda la ricostruzione di M. FRANZINELLI, *Piano Solo*, Milano, Mondadori, 2010.

<sup>(173)</sup> Sul « ruolo attivo dello Stato, programmazione, gestione del territorio e del tessuto urbano » come « uno dei tratti portanti della coalizione di centro-sinistra in Italia », G. SILEI, *Introduzione a Tutela, sicurezza*, cit., p. 8.

<sup>(174)</sup> Sul significato della frana di Agrigento nel dibattito pubblico, G. CRAINZ, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Roma, Donzelli, 2003, pp. 69-77.

<sup>(175)</sup> Segue quasi immediata l'imposizione del vincolo paesaggistico sulla Valle dei Templi e « dei punti di vista di belvedere » con decreto del presidente della Regione del 6 agosto 1966. Analogo decreto del 12 aprile 1967 riguarderà il Lungomare di San Leone.

<sup>(176)</sup> Giacomo Mancini interviene nella seduta inaugurale del 18 novembre 1966 al 1° congresso nazionale di « Italia Nostra », a pochi mesi dalla frana di Agrigento e a poche settimane dall'alluvione di Firenze, annunciando « che il consolidamento del territorio è una esigenza che viene prima di tutte le altre, dalla quale ogni altra attività influisce. E ciò equivale ad affermare l'inderogabile necessità di dare alla Nazione un assetto urbanistico globale: e pone quindi nella massima evidenza il problema della nuova legislazione urbanistica » (*Discorso del ministro dei Lavori pubblici on. Avv. Giacomo Mancini*, in ITALIA NOSTRA, « Nuove leggi per l'Italia da salvare », cit., p. 12).

agosto 1967 n. 765, « che almeno garantirà, per la prima volta in Italia, l'adozione di norme elementari di decenza edilizia e urbanistica »<sup>(177)</sup>. Una legge che è un 'ponte' tra l'urbanistica reale e quella rimasta sulla carta<sup>(178)</sup>. Alla fine degli anni Sessanta, il paese si ritrova con una legge urbanistica sempre più delegittimata, provocatoriamente definita « incostituzionale » dopo un intervento della Corte Costituzionale<sup>(179)</sup>.

Il 'ponte' costituisce una sorta di attuazione emergenziale della legge urbanistica del 1942, quasi il regolamento mancante: più che innovare e stravolgere la materia, riattiva i percorsi di pianificazione<sup>(180)</sup> rimasti a lungo disattesi, con tutta una serie di sostanziali sanzioni rispetto all'inerzia nella pianificazione che dovrebbero agire in funzione di concreto stimolo. L'edificazione nei Comuni sprovvisti dello strumento urbanistico del piano regolatore generale è fortemente limitata. Comuni che ammontano al 90% nei quali è previsto l'intervento dello Stato. La « legge ponte » prevede inoltre gli standard urbanistici. Il decreto interministeriale n. 1444 del 2 aprile 1968 indica il diritto del cittadino a 18 mq di spazio pubblico. Diventa inoltre obbligatorio l'intervento delle soprintendenze nei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici, anche in assenza di beni ambientali culturali classificati.

Il 'ponte' precario, che riduce l'inaccettabile distanza venutasi a creare tra urbanistica e paesaggio, non è una 'riformetta' innocua, anche solo a giudicare dalla percezione sociale. L'anno di moratoria si conclude nella fatidica data di sabato 31 agosto 1968 con un « diluvio di licenze edilizie, rilasciate in ogni luogo, in assenza di

---

<sup>(177)</sup> *Ibidem*.

<sup>(178)</sup> Elogiato da A. CEDERNA, *Occorrerà una legge speciale per Capocotta sottratta alla speculazione*, in « Corriere della Sera », 28 dicembre 1967, p. 5.

<sup>(179)</sup> G. CAMPOS VENUTI, *Urbanistica incostituzionale. Dalla sentenza della Corte costituzionale alle tesi del nuovo dibattito urbanistico*, Padova, Marsilio, 1968, con riferimento al vuoto creato dalla sentenza della Consulta n. 55 del 9 maggio 1968 che dichiara « l'illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 40 stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativi ».

<sup>(180)</sup> « L'intervento più significativo del dopoguerra », lo definisce P. STELLA RICHTER, *L'evoluzione della legislazione*, cit., p. 89.

qualsiasi direttiva » (181). Il giorno in cui si stabiliscono autentici record di velocità amministrativa, con licenze presente all'amministrazione comunale, istruite e approvate dalla Soprintendenza e genio civile, da una parte, e dalla commissione edilizia, dall'altra, e infine — sempre nello stesso giorno — firmate dal Sindaco (182).

A questo punto, finalmente, il diritto del paesaggio s'incontra con la materia urbanistica, riassorbendo la sfasatura cavalcata a lungo dalla speculazione edilizia (183). Le trasformazioni edilizie sono così profonde da incidere su urbanistica e paesaggio, senza la necessità di distinzione (184). Si passa da una tutela statica e individualizzata a un impianto normativo che vede in quel diritto un passaggio ineludibile nella procedura urbanistica. Un passaggio obbligatorio che consente di tener conto del paesaggio nella pianificazione urbanistica. Un controllo non eclatante, ma dinamico, in grado di aggiornare la concezione del paesaggio alle trasformazioni del territorio.

## 8. *Il bene culturale ambientale.*

L'urbanistica ormai abbraccia il territorio e un paesaggio che va oltre la bellezza naturale (185). Durante la stagione del primo centro-sinistra si apre un discorso più ampio intorno ai beni culturali e alla

---

(181) L. BENEVOLO, *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 33.

(182) Cfr. V. DE LUCIA, *Dalla legge del 1942*, cit., p. 95.

(183) Una delle mozioni approvate al Convegno di Sanremo del 1961 riguardava il « coordinamento tra piani regolatori e piani paesistici, in maniera tale da evitare ogni possibile contrasto ed attuare anche per questa via la regolamentazione unitaria auspicata » (*Atti del Convegno di Sanremo*, cit., p. 335).

(184) Sulla base del lavoro svolto dai 21 vigili urbani in dotazione dell'amministrazione romana nel controllo dell'attività edilizia tra il 1962 e il giugno del 1969 vengono aperte 36.691 pratiche per abusi. Cfr. G.M., *Contro gli abusi, Roma chiede una nuova legge*, in « La Stampa », 13 marzo 1970, p. 8.

(185) « L'urbanistica come tecnica ed arte della costruzione della città è strettamente connessa con il paesaggio specialmente là dove la città si inserisce nel quadro naturale che la circonda, in modo tale che tra l'una e l'altro si stabilisce così necessaria e stretta correlazione per cui la regolamentazione edilizia rivolta allo sviluppo e alla valorizzazione dei nuclei urbani non può prescindere dalla considerazione del paesaggio » (M. CANTUCCI, *Urbanistica e paesaggio*, in « La Balzana », rassegna bimestrale del

loro salvezza che ricomprende anche il paesaggio. Con legge del 26 aprile 1964 n. 310 viene costituita una *Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*. La Commissione presieduta dal democristiano Francesco Franceschini <sup>(186)</sup> annovera tra i membri esperti architetti come Giovanni Astengo, Alfredo Barbacci, nominati coordinatori del gruppo di studio *Monumenti, centri storici, urbanistica e architettura contemporanea*, e giuristi come Massimo Severo Giannini, Feliciano Benvenuti ed Eugenio Cannada Bartoli, coordinatori del gruppo di studio *Revisione delle norme di tutela*.

Il risultato del grande lavoro di ricognizione e progettualità normativa, concentrato in tre volumi <sup>(187)</sup>, non fu costituito dalla riformulazione delle tutele, ma non si trattò di un inutile libro dei sogni, visto che nell'ultimo mezzo secolo ogni prospettiva di riforma ha fatto i conti con la Commissione Franceschini.

Le dichiarazioni che compongono la relazione finale <sup>(188)</sup> sono introdotte da una densa dichiarazione di principio: al patrimonio storico, archeologico, artistico e paesistico si assegna « un preminente valore di civiltà, assoluto, universale e non transeunte », che « in ordine al possesso e al godimento », richiede « una concreta applicazione del concetto di bene comune, attraverso il controllo delle pubbliche autorità e la subordinazione dei diritti e degli interessi privati alle esigenze della sua conservazione, del suo incremento, del suo libero studio e del suo generale godimento » <sup>(189)</sup>. In un quadro normativo composto da tutele ancora ferme alle soprintendenze come 'bocca' dei beni culturali, sempre più minacciate da atti illeciti, in chiave naturalistica « sfrontate deturpazioni

---

Comune di Siena, pp. 29-35, poi in Id., *Scritti giuridici*, a cura di E. Balocchi e P.G. Ponticelli, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 370-379: 370.

<sup>(186)</sup> Sulla Commissione Franceschini nel dibattito parlamentare e nello svolgimento dei lavori, A. RAGUSA, *I giardini delle muse*, cit., pp. 202-253.

<sup>(187)</sup> *Per la salvezza dei beni culturali*, cit.

<sup>(188)</sup> *Relazione della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico, e del paesaggio* (legge 26 aprile 1964, n. 310), Milano, Giuffrè, 1966.

<sup>(189)</sup> *Per la salvezza dei beni culturali*, cit., vol. I, p. 21.

urbanistico-paesistiche »<sup>(190)</sup>, si pongono le premesse del futuro, il nostro presente, con la prima dichiarazione sul *Patrimonio culturale della Nazione*: « appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento nella storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i Beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà ». La dichiarazione XXXIX ridisegna la materia nel segno del superamento del concetto di bellezza naturale. Adesso infatti il paesaggio è collocato nell'ambito della definizione dei beni culturali ambientali:

Si considerano Beni culturali ambientali le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati Beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, flori-faunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare una unità rappresentativa.

Nella nota illustrativa alla dichiarazione emerge la scomposizione e la ricomposizione del paesaggio in una concezione più ampia, che dalle pure bellezze arriva agli elementi di integrazione insediativa. Nella categoria dei beni culturali ambientali si collocano i beni di « tipo paesaggistico », quelli « specificamente naturali, quali le porzioni territoriali allo stato di natura, aventi carattere geografico o ecologico unitario e di rilevante interesse ai fini della storia naturale, e quei beni naturali che documentino una civile trasformazione dell'ambiente naturale ad opera dell'uomo ». I beni ambientali di tipo urbanistico sono « quei beni costituiti da strutture insediative di particolare pregio, in quanto vive testimonianze di civiltà nelle varie manifestazioni della storia urbana »<sup>(191)</sup>. Tra i beni ambientali paesaggistici si distinguono le aree naturali, le aree ecologiche e i paesaggi artificiali intesi come « forme di ragguanto

---

<sup>(190)</sup> Citazione tratta dalla prima Raccomandazione *Urgenza di provvedere alla sicurezza del patrimonio culturale*, ivi, p. 133.

<sup>(191)</sup> Ivi, p. 69.

equilibrio tecnico e artistico » che attengono ai paesaggi agrari tipici e alle infrastrutture. Tra i beni ambientali urbanistici si ritrovano « strutture insediative » di vario genere, da quelle urbane a quelle isolate, come possono essere un castello e un'abbazia, ma anche case coloniche o un villaggio di pescatori: rileva il « documento storico specificamente urbanistico », visto nell'insieme oltre dunque il valore dei singoli elementi, in virtù dell'integrazione ambientale nei termini di « un'unità rappresentativa » (192).

Si entra davvero in un nuovo ordine concettuale che consegna alla storia la concezione puramente estetica del paesaggio (193). Nella sua complessità contenutistica, la dichiarazione risente in maniera evidente di più linee di pensiero tra giuristi e urbanisti, ma anche del confronto interno tra più concezioni urbanistiche. Come evidenzia Massimo Severo Giannini (194), in quella dichiarazione si fronteggiano due posizioni: da una parte, i sostenitori del presupposto dell'identificazione del bene ambientale nel bene culturale, dall'altra, i teorici della nozione « aperta di bene ambientale ». La questione riguarda la tutela di beni paesaggistici non dichiarati, ma con una riconosciuta, e dunque indiscussa, pregevole connotazione. Secondo la tesi più restrittiva — osserva Giannini — paesaggi riconosciuti e riconoscibili ma non dichiarati come le Colline del Montefeltro o le coste del Salento non avrebbero nessuna tutela specifica per difetto di classificazione (195). La Commissione Franceschini sceglie questa linea, ma in realtà avvia la soluzione del problema nella prospettiva del piano urbanistico. Si compie un vero e proprio collegamento tra urbanistica e i beni ambientali nella XLVI dichiarazione che formalizza il dialogo necessario tra Comuni e Soprintendenze nei piani regolatori dove quei beni trovano « il proprio assetto permanente e definitivo » (196).

---

(192) Ivi, p. 70.

(193) « La disciplina giuridica dei beni culturali viene differenziata per una più elastica ed appropriata disciplina in vista dei fini da raggiungere; quelli che quindi erano un tempo le bellezze naturali individue e d'insieme rientrano nella categoria dei beni ambientali » (M. CANTUCCI, *Bellezze naturali*, in « Novissimo Digesto italiano », Torino, Utet, 1980, p. 711).

(194) M.S. GIANNINI, « Ambiente », cit., pp. 3-7.

(195) Ivi, p. 6.

(196) *Per la salvezza dei beni culturali*, cit., vol. I, p. 77.

Il collegamento tra l'urbanistica, controllo dell'espansione edilizia nel territorio, e il paesaggio, identificato in termini emergenziali con il problema delle coste, è formalizzato nella Raccomandazione II *Provvedimenti d'urgenza per la difesa ambientale*:

in attesa di una nuova completa normativa urbanistica e costiera, insieme con una costante, vigile opera di massima sorveglianza, la più severa repressione, sì da impedire, per sempre, veri e propri scempi come quelli abbattutisi su molte illustri città e litorali italiani, e da provvedere per eccezionali casi come quello di Urbino e quelli di antiche ville e dimore, castelli siciliani, campani, emiliani, toscani, lombardi che stanno andando in rovina [...] di sospendere l'approvazione [...] di piani regolatori non consoni o non rispondenti alla necessaria opera di tutela, valorizzazione e sviluppo di significativi ambienti di vita urbani e paesistici, e di sollecitare la redazione e l'approvazione al più presto, di piani paesistici per le zone dichiarate bellezze d'insieme a norma della vigente legislazione <sup>(197)</sup>.

In questa « raccomandazione » si può cogliere il senso e l'importanza storica della Commissione Franceschini che riforma il diritto del paesaggio, alterandone i suoi contenuti interni, modificando la genetica della tutela con il riferimento a elementi concettuali inediti che ne riscrivono il fondamento. Le belle cartoline, le bellezze naturali diventano una delle articolazioni dei beni ambientali: sono le realtà estetiche auto-evidenti inserite in un contenitore concettuale da cui emergerà prima o poi, il diritto dell'ambiente, con una componente paesaggistica collegata al territorio. Se prima bastava salvare la bellezza da brutali ma sporadiche aggressioni, adesso bisogna fare i conti con la trasformazione del territorio, con un'Italia diventata troppo tardi — e al tempo stesso improvvisamente — industriale.

Ambiente dunque come punto d'incontro tra urbanistica e paesaggio <sup>(198)</sup> che introduce una domanda nuova commisurata al rapporto complessivo tra uomo e natura <sup>(199)</sup>, da ridefinire alla luce

---

<sup>(197)</sup> Ivi, p. 134.

<sup>(198)</sup> Nell'ambito della cultura urbanistica il concetto di bene ambientale era stato anticipato da R. PANE, *Paesaggio e ambiente*, in *La pianificazione regionale*, cit., pp. 89-95.

<sup>(199)</sup> Sul significato degli atti della Commissione Franceschini rispetto alla legislazione ferma al 1939, si vedano le riflessioni di M. CANTUCCI, *Bellezze naturali* (1980), cit., p. 711.

della percezione degli effetti dell'inquinamento <sup>(200)</sup>. Interprete di questa domanda è sicuramente Massimo Severo Giannini <sup>(201)</sup> che rielabora giuridicamente i dati concernenti l'ambiente: « l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento d'idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua; [...] l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi sull'urbanistica » <sup>(202)</sup>. Il paesaggio in senso stretto rientra nell'*ambiente 1*: e dunque bellezze naturali, centri storici, parchi e foreste, dove la « finalità conservativa è tuttavia sempre presente, ed è dominante ». L'*ambiente 3*, « l'ambiente urbanistico » attiene alla « problematica dell'assetto del territorio », tutta da rielaborare in termini giuridici:

l'ambiente urbanistico non possiede alcuna connotazione particolare, ma è l'ambiente nella sua globalità, per come è identificato dalle discipline non giuridiche. Tutti gli interessi confluiscono infatti nella disciplina urbanistica, pubblici, collettivi o privati, materiali o spirituali, economici o culturali. [...] Resterebbe solo, per il giurista che ami le formule, da definire che cosa sia l'ambiente urbanistico sotto l'aspetto giuridico. Ma il problema è invero poco interessante, se si ritiene accettabile il risultato dell'analisi, ossia che questo è l'ambiente puramente e semplicemente <sup>(203)</sup>.

Insomma, l'*ambiente 1*, è un « bene pubblico », l'*ambiente 2* assume consistenza in virtù del « fatto giuridico dell'aggressore », mentre l'*ambiente 3* coincide con la « potestà di pianificazione territoriale » <sup>(204)</sup>. Sotto il profilo giuridico, l'ambiente è un « bene ambientale », la categoria che contiene i « beni ambientali culturali, chiamati anche, correntemente, 'bellezze naturali', perché la norma-

---

<sup>(200)</sup> Sullo spostamento dell'attenzione dalla conservazione della natura all'inquinamento, R. DELLA SETA, *La difesa dell'ambiente in Italia. Storia e cultura del movimento ecologista*, Milano, FrancoAngeli, 2000, p. 19.

<sup>(201)</sup> Sull'itinerario scientifico di Giannini e per i riferimenti bibliografici, si rinvia a S. CASSESE, *Giannini Massimo Severo*, in *Dizionario biografico dei giuristi*, cit., pp. 984-987.

<sup>(202)</sup> M.S. GIANNINI, « *Ambiente* », cit., p. 12.

<sup>(203)</sup> Ivi, p. 13.

<sup>(204)</sup> Ivi, p. 14.

tiva vigente conosce bellezze ambientali non naturali, ma opera dell'uomo » (205).

Comincia così a delinarsi un diritto ambientale intorno a tre nuclei di legislazione settoriale: 1) la tutela del paesaggio nel solco dei beni ambientali così come configurati dalla Commissione Franceschini; 2) governo del territorio secondo la pianificazione urbanistica; 3) normativa anti-inquinamento (206). Un'ampia fascia che va dalla bellezza da cartolina di crociana memoria alla normativa anti-smog. Il diritto dell'ambiente dunque come una sorta di confederazione di tutele settoriali, contenitore dei « tre significati giuridici di ambiente » (207). In virtù dei suoi tanti significati, il paesaggio accarezza i vari ambiti, costituendo un elemento di comunicazione anche in virtù della copertura costituzionale. Tutto rimane tuttavia in discussione con inevitabili oscillazioni.

Il sapere giuridico è difficilmente adattabile allo studio degli effetti sulla salute dell'inquinamento atmosferico, ma questi effetti comunque pongono le premesse per un contatto — ancora prematuro — tra il diritto alla salute e la tutela di quell'ambiente (208) in cui l'uomo vive, ammirando sempre meno bellezze naturali e respirando sempre più sostanze nocive.

In questa prospettiva sorge una sorta di ambientalismo di stampo paesaggistico che è qualcosa di diverso dalla tutela paesaggistica, ma non può prescindere da essa, costituendone una mera estensione. Un ambientalismo che muta i contorni stessi dell'urbanistica, una materia che ora per i giuristi assume un significato

(205) Ivi, p. 17.

(206) La prima normativa ambientale è generalmente considerata la legge anti-smog del 13 luglio 1966 *Sui provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico* che precede di un anno la prima direttiva europea in materia ambientale. In realtà la prima fonte legislativa in tema di inquinamento è costituita dalla legge 14 luglio 1965 n. 963 e dal successivo regolamento attuativo del 2 ottobre 1968 n. 1639. La legge del 1965 sulla pesca prevede l'autorizzazione dell'autorità marittima per qualsiasi immissione di rifiuti di lavorazioni industriali o provenienti da servizi pubblici, e pone un divieto generale di immissione di sostanze inquinanti.

(207) M.S. GIANNINI, « *Ambiente* », cit., p. 12.

(208) Nel 1966 Fulco Pratesi fonda Wwf Italia, associazione protagonista delle campagne ambientaliste dei decenni successivi. Sull'ambientalismo negli anni Sessanta si rinvia a L. ROMBAI, *Italia nostra* cit., p. 54.

diverso dalla materia tecnica che non hanno mai voluto o potuto studiare <sup>(209)</sup>. I giuristi si accorgono dell'urbanistica quando questa è diventata una cosa diversa dalla scienza sull'ordine della città, riguardando sempre più il governo del territorio su misura delle Regioni in fase di attuazione <sup>(210)</sup>.

---

<sup>(209)</sup> « Mentre politici, amministratori, urbanisti considerano oramai acquisito il fatto che il discorso sull'urbanistica non può non essere un discorso a 360 gradi, un discorso cioè che investe tutto il territorio in ogni sua gamma di utilizzazione, la dottrina giuridica continua a studiare il territorio attraverso l'ottica settoriale della legge n. 1150 del 1942, senza raccordarlo con tutti gli altri interventi derivanti da leggi speciali [...], e comunque con il complesso delle decisioni di politica economica che fortemente condizionano l'assetto del territorio » (G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica* cit., p. 137).

<sup>(210)</sup> Sull'esperienza toscana, S. NERI SERNERI, *Politiche ambientali e governo del territorio*, in *Alle origini del governo regionale. Culture, istituzioni, politiche in Toscana*, a cura di S. Neri Serneri, Roma, Carocci, 2004, pp. 110-146.

CAPITOLO V  
PAESAGGIO E TERRITORIO VERSO  
L'ETÀ DELLA REGIONE

1. I fantasmi della pianificazione. — 2. Lo spazio rurale in crisi d'identità. — 3. Il paesaggio integrale di Predieri. — 4. Regionalismo e ambientalismo. — 5. « La porno-urbanistica che devasta l'Italia ». — 6. La riforma Galasso. — 7. Il paesaggio tra salubrità ambientale e cultura. — 8. Tra incerti confini disciplinari e nuovo assetto costituzionale.

1. *I fantasmi della pianificazione.*

Nel corso degli anni Sessanta, le bellezze naturali ormai si annidano dentro un territorio che è profondamente cambiato, attraversato da variabili economiche di respiro più o meno lungo. Da una parte, l'esigenza primaria di ricostruzione del paese uscito devastato dal conflitto bellico, dall'altra lo sviluppo economico successivo basato sugli insediamenti produttivi e gli affacci infrastrutturali che determinano un'autentica frattura « fra la città antica e la presente » (1). In questo quadro di partenza si innesta il peso culturale della modernizzazione civile e del benessere sociale nella società di massa: il mutamento antropologico che Pasolini racconterà nel decennio successivo.

Fattori sociali potentissimi ricadono sul territorio, trasformandolo, « fuori » o « contro » la pianificazione (2). La leva edilizia rimane attiva oltremisura nella speculazione agevolata dalla congiuntura economica, ma anche nella necessaria opera di riqualificazione

---

(1) G. ASTENGO, *Tutela e valorizzazione*, cit., p. 473.

(2) « È una storia che dovrà essere scritta un giorno: in 20 anni 22 milioni di vani sono stati edificati, un numero enorme di impianti produttivi e migliaia chilometri di strade sono stati costruiti, il tutto per la stragrande maggioranza, 'fuori' o 'contro' i piani » (*ibidem*).

ambientale per sanare ataviche piaghe, a partire dall'emergenza abitativa <sup>(3)</sup>, e per correggere le storture di espansioni insediative compulsive, con una trama che, una volta non contrastata, richiede di essere assecondata, ricondotta a una razionalità urbanistica alterata.

Nel livello della trasformazione confusa e della confusione trasformativa, la legge Bottai costituisce un punto fermo, destinato peraltro a diventare sempre più una cura palliativa rispetto alla portata di quel fenomeno — dopo la frana di Agrigento — chiamato *abusivismo* <sup>(4)</sup>. Lo strumento della dichiarazione di interesse con valenza vincolistica rimane progressivamente travolto dall'ondata edificatoria, come una leva deformata. Infatti, la mancanza della classificazione ministeriale incoraggia l'espansione, ma, d'altra parte, per funzionare davvero, deve coincidere talvolta con interi territori comunali, andando oltre la logica del ritaglio monumentale di inizio secolo. Più estesa è l'area vincolata più larghi diventano i presupposti della deroga attraverso l'autorizzazione paesaggistica. L'effetto della dichiarazione ministeriale, in fondo, si riduce proprio alla necessaria e specifica autorizzazione.

Servito all'inizio del secolo per salvare qualche bellezza rispetto ad attacchi sporadici e ben determinati, questo regime non è risolutivo nel quadro sociale dell'abusivismo di massa. L'Isola di Capri, sottoposta al regime di tutela riguardante l'intero territorio comunale come da decreto del 20 marzo 1951, è nei decenni successivi « rovinata da indiscriminate costruzioni » <sup>(5)</sup>. Proprio il regime vincolistico integrale dovrebbe rendere evidente la necessità di un raccordo con la materia urbanistica attraverso il piano regolatore generale. Il caso Capri è per certi versi esemplare nel contrasto tra il precoce intervento di tutela e il tardivo piano regolatore, redatto nel

---

<sup>(3)</sup> Sull'Italia dei diciotto milioni di persone alle prese con il problema casa e degli otto milioni e mezzo di licenze di vani residenziali, A. CEDERNA, *In attesa di un'abitazione*, in « Corriere della Sera », 16 marzo 1971, p. 3.

<sup>(4)</sup> Nell'ottobre del 1966, Il Ministro Giacomo Mancini aveva preannunciato norme di legge per « stroncare il fenomeno dell'abusivismo nel settore edilizio » come risposta al « massacro di Agrigento ». Cfr. A. SENSINI, *Il governo approva la legge-stralcio sull'urbanistica*, in « Corriere d'informazione », 2-3 dicembre 1966, p. 2.

<sup>(5)</sup> A. CICCAGLIONE, *Capri rovinata da indiscriminate costruzioni deve essere salvata da un piano regolatore*, in « Corriere della Sera », 12 luglio 1975, p. 11.

1974 e approvato dalla Regione Campania dieci anni dopo. In maniera non troppo paradossale, il vincolo per la sua asserita rigidità diventa persino la giustificazione pratica dell'abuso generalizzato. Alla fine degli anni Sessanta, l'esito è già quello di una resa che impone sempre più di salvare il salvabile.

La pianificazione paesistica che avrebbe dovuto costituire un perno essenziale della legge 1497 rimane per lo più sulla carta, con le eccezioni che ingigantiscono la regola. Dopo il piano per l'Isola di Ischia redatto nel 1943 da Calza Bini completamente disatteso, la pianificazione tocca negli anni Cinquanta Sant'Ilario di Genova-Nervi (1953), Osimo (1955) e Monte di Portofino (1958). Nel decennio successivo raggiunge Appia Antica e Versilia (1960), Gabbice Mare (1964), Monte Argentario (1966), Sperlonga (1967), Assisi (1969); e dopo Ancona Portonovo (1970), Procida (1971) e Terminillo (1972). Nulla più sino alla riforma Galasso del 1985 (6).

E in questo 'nulla' vi rientrano gran parte delle bellezze paesistiche del meridione, i ventinove comprensori di sviluppo turistico inseriti dalla Cassa del Mezzogiorno nel piano di coordinamento degli interventi pubblici approvato dal Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (Cir) il 1° agosto 1966 e integrato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Cipe) il 21 novembre 1967 (7) in una grande opera di pianificazione dello sviluppo turistico controllato (8), che non perviene a nessun risultato

---

(6) I dati sono tratti da F. CICCONE e L. SCANO, *I piani paesistici*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1986, e citati da V. DE LUCIA, *La tutela del paesaggio*, in «Economia della cultura», 2011, p. 382.

(7) Comprensori previsti dalla legge 26 giugno 1965 n. 717 sull'incentivazione turistica da parte della Cassa per il Mezzogiorno. «La Cassa per il Mezzogiorno è autorizzata, nell'ambito degli stessi comprensori, ad agevolare, mediante contributi finanziari, la redazione dei piani territoriali paesistici e dei piani regolatori comunali ed intercomunali, in modo che sia assicurato uno sviluppo degli insediamenti ricettivi rispettoso di quegli stessi valori ambientali sui quali soprattutto si fondano le risorse turistiche delle varie zone» (Comitato dei ministri per il mezzogiorno, *Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, rist. aggiornata, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1968, p. 189).

(8) In particolare, «le amministrazioni ordinarie e la Cassa informeranno la realizzazione delle opere infrastrutturali e la concessione delle agevolazioni ai seguenti criteri: a) *per quel che riguarda le zone costiere*: evitare le costruzioni edilizie nelle immediate vicinanze dei litorali e svincolare l'utilizzazione delle strutture esistenti e di

pratico, sommersa e soffocata dall'interminabile mediazione politica <sup>(9)</sup>.

Tra Commissione Franceschini e Cassa del Mezzogiorno emergono futuribili orizzonti di tutela distanti a livello concettuale dalla legge Bottai. Orizzonti che tuttavia quella legge deve metabolizzare nell'eterno, inconcludente presente delle logiche classificatorie. Non cambiano le procedure della tutela, ma cambia l'oggetto che si allarga sempre più nella prospettiva del paesaggio generico. Si intensifica in termini di qualità e quantità la tutela vincolistica come correttivo alle pianificazioni fantasma, anche in virtù di una sensibilità nuova sul paesaggio come bene culturale ambientale che induce all'aumento delle 'belle' visioni tutelabili. Ormai ogni tratto costiero è una bellezza, così come possono costituire bellezze centri storici e assetti agrari senza la pretesa di individuare l'eccezionalità del monumento o del quadro naturale. In maniera non troppo paradossale, l'ampliamento delle zone vincolate non giova al funzionamento della macchina della tutela, costretta ad allargare l'orizzonte d'intervento senza aver risolto nessuno dei problemi strutturali di partenza. E rispetto alla tutela bloccata, la risposta del movimento protezionista guarda al « sacro » territorio, inteso come « l'immagine fisica, il corrispettivo oggettivo [...] di un'operazione

---

quelle future dall'uso diretto del mare, sviluppando le attrezzature stesse in profondità e non soltanto lungo i litorali; evitare le concessioni demaniali che sottraggano all'uso comune beni per loro natura destinati all'utilizzazione pubblica; mantenere le vie di maggior traffico a congrua distanza dal mare, avendo cura che le strade di penetrazione si inseriscano armoniosamente nell'ambiente naturale esistente, filtrando la quantità e la velocità del traffico motorizzato ed evitando generalmente l'accesso diretto al litorale; realizzare insediamenti edilizi proporzionati alla ricettività potenziale del territorio interessato, e della costa in particolare, che ne valorizzino le caratteristiche paesaggistiche; prevedere ampie zone verdi non edificabili da attrezzare opportunamente ad uso dei turisti di transito e stagionali e delle popolazioni locali; *b) per quanto concerne le zone collinari e montane*: realizzare la bassa densità territoriale delle costruzioni e il rispetto dei valori ambientali; evitare la compromissione dei centri storici e paesistici; evitare l'addensamento di costruzioni in linea specialmente lungo le rive dei laghi; evitare le concessioni demaniali che sottraggono terreni dotati di potenzialità turistiche all'uso turistico pubblico destinandoli ad altri impieghi; curare la realizzazione di parchi pubblici » (ivi, p. 190).

<sup>(9)</sup> V. DE LUCIA, *La tutela del paesaggio*, cit., p. 382.

mentale e culturale di importanza assoluta»<sup>(10)</sup>, inserendo il problema paesaggio nel quadro della pianificazione territoriale<sup>(11)</sup> da costruire intorno al concetto di bene culturale territoriale<sup>(12)</sup>.

## 2. *Lo spazio rurale in crisi d'identità.*

La trasformazione del territorio non riguarda soltanto i grandi centri urbani allargati e deformati a dismisura e le aree di alto pregio turistico, coinvolgendo anche la ruralità decadente<sup>(13)</sup> che costituisce un elemento fondamentale di un paesaggio « estesamente sfaldato »<sup>(14)</sup> per diversi elementi concatenati riconducibili alla crisi finale di una « paziente trama secolare »<sup>(15)</sup>: dallo spopolamento delle campagne, con inevitabile esodo verso le cinture industriali e le nuove periferie che la città ha guadagnato, sottraendo suolo all'agricoltura arretrante, in un indefinito *hinterland*<sup>(16)</sup>, alla fine di un modo di vivere e di lavorare che interrompe il rapporto millenario tra i contadini e la terra, tra l'uomo e la natura<sup>(17)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Così Giorgio Bassani nell'intervento al Congresso internazionale degli « Amici dei musei » tenutosi a Firenze l'8 giugno 1978, ora in ID., *Italia da salvare. Gli anni della Presidenza di Italia Nostra (1965-1980)*, Milano, Feltrinelli, 2018, p. 225.

<sup>(11)</sup> A. CEDERNA e I. INSOLERA, *Protezione del paesaggio e della natura nel quadro della pianificazione del territorio*, in ITALIA NOSTRA, « Nuove leggi per l'Italia da salvare », cit., p. 193 e ss.

<sup>(12)</sup> « Vi è nel XX secolo, un complesso di funzioni che esige dal territorio quelle caratteristiche che la natura o la storia hanno appunto concentrato nelle aree definibili 'beni culturali territoriali': per cui se natura o storia non ce le avessero preparate e consegnate, dovremmo noi inventarle » (ivi, p. 196).

<sup>(13)</sup> Si veda F. FARINELLI, *Lo spazio rurale nell'Italia di oggi*, in *Storia dell'agricoltura*, cit., pp. 229-247.

<sup>(14)</sup> G. CONSONNI, *Museo e paesaggio. Un'alleanza da rinsaldare. Commento al libro di Andrea Emiliani sul paesaggio italiano*, in <http://casadellacultura.it/505/museo-e-paesaggio-un-alleanza-da-rinsaldare>, consultato il 10 febbraio 2019.

<sup>(15)</sup> A. EMILIANI, *Il paesaggio italiano*, Bologna, Minerva, 2016, p. 31.

<sup>(16)</sup> « All'antica, millenaria distinzione 'città-campagna', su cui era strutturata l'esistenza umana, con nette contrapposizioni di ambiente, è subentrato il 'continuum' urbano-rurale delle aree metropolitane, da taluni addirittura ipotizzato come l'inevitabile modello dell'ecumene del futuro » (G. ASTENGO, *Tutela e valorizzazione*, cit., p. 448).

<sup>(17)</sup> « Dopo pochi anni le lucciole non c'erano più. (Sono ora un ricordo, abbastanza straziante, del passato: e un uomo anziano che abbia un tale ricordo, non può riconoscere nei nuovi giovani se stesso giovane, e dunque non può più avere i bei

Nel decennio successivo all'esodo contadino, il paesaggio agrario subisce una fatale trasformazione<sup>(18)</sup>, che in molti casi è sinonimo di distruzione<sup>(19)</sup>, in tante direzioni: l'espansione di edilizia periferica e attività industriali e artigianali, « senza soluzione di continuità (o quasi) tra paesaggio urbano e paesaggio agrario » che restituiscono al territorio talvolta « una gruviere di cave e di discariche incontrollate »<sup>(20)</sup>, le pretese dell'agroindustria avanzanti nel disinteresse generale, la riqualificazione del territorio contadino a livello agri-turistico e abitativo, riflesso oggettivo della grande fuga<sup>(21)</sup>, che comporta un evidente impatto sull'architettura rurale in chiave modernizzante oltre all'abbandono puro e semplice. Riqualificazione e abbandono possono anche affiancarsi, come nell'immagine bresciana « di ruderi di splendide cascate affiancate da orribili casette disegnate dal 'geometra' del paese »<sup>(22)</sup>. Casette inevitabili anche in presenza di un rarissimo vincolo monumentale *ex lege* 1089/1939 nel caso della Cascina Mirabella di Leno<sup>(23)</sup>.

L'identità agraria di un paesaggio emerge come dato culturale nel momento in cui quel paesaggio coincide con una storia viva da proteggere nella dimensione più ampia costituita dalla tutela ambientale e del territorio. Si afferma lentamente la tutela, quando ormai lo spazio rurale è visto in modo diverso: natura che resiste all'egemonia della civiltà in-

---

rimpianti di una volta) » (P.P. PASOLINI, *Il vuoto di potere in Italia*, in « Corriere della Sera », 1° febbraio 1975, poi in ID., *Scritti corsari*, Milano, Garzanti, 2008, p. 129).

<sup>(18)</sup> Tra il 1961 e il 1982 il suolo mezzadrile scende in Toscana dal 31% al 6%, con il paesaggio mezzadrile « in gran parte abbandonato e rimodellato », osserva R. PAZZAGLI, *Agricoltura e fine della mezzadria*, in *Società locale e sviluppo locale. Grosseto e il suo territorio*, a cura di S. Neri Serneri e L. Rocchi, Roma, Carocci, 2003, p. 92.

<sup>(19)</sup> F. PRATESI, *Perché distruggiamo il paesaggio agricolo?*, in « Corriere della Sera », 24 gennaio 1983, p. 3.

<sup>(20)</sup> G. ZANI, *La vocazione agricola della Franciacorta*, in « Corriere della Sera », 7 aprile 1987, p. 36.

<sup>(21)</sup> Nel 1972, il Sindaco di Ghemme nel novarese si difende dalle accuse lanciate dalla locale Pro-loco sull'eccesso di licenze edilizie che minacciano la collina, sostenendo che soltanto fermando l'esodo dei contadini si può pensare di tutelare l'assetto rurale (G. QUAGLIA, « Non è il cemento a far morire le vigne ma il disinteresse di chi ha la terra », in « La Stampa », 22 novembre 1972).

<sup>(22)</sup> R. BETTINELLI, « Un patrimonio storico e culturale che fa più ricco il paesaggio agrario », in « Corriere della Sera », cronaca di Brescia, 7 gennaio 2014, p. 3.

<sup>(23)</sup> *Ibidem*.

dustriale, osservata dal borgo o paese immerso nella natura, con possibile estensione al paesaggio circostante, considerata come sede dell'espansione edilizia fuori dalle mura, la linea di confine tra il vecchio da conservare e il nuovo. Il nesso culturale tra la ruralità nella sua conformazione architettonica <sup>(24)</sup> e le colture agrarie finisce per ricomporsi nel « belvedere », talvolta capace di proiettarsi sino al mare <sup>(25)</sup>.

Il centro storico in quale tale, come visione dell'insieme, risulta poco tutelato se osservato dall'esterno, avvolto in una sorta di cintura edilizia che deforma l'immagine complessiva in lontananza, la cartolina paesaggistica. Il ritardo della tutela nel rapporto tra centro storico e natura emerge in maniera esemplare nel caso di San Gimignano, dove soltanto con il decreto ministeriale del 25 marzo 1965 si arriva alla dichiarazione di notevole interesse pubblico sulla « zona circostante il centro monumentale » che affianca la tutela ai sensi della legge del 1909, attuata attraverso il regime imposto nel 1928: « nessuna costruzione si può modificare né eseguire nella zona vincolata senza la prescritta autorizzazione della R. Soprintendenza all'arte medievale e moderna per la Toscana II » <sup>(26)</sup>.

Nel caso di una vera e propria osmosi tra centro urbano e campagna, il vincolo paesaggistico deve abbracciare anche il « belvedere » limitrofo per non risultare palesemente inadeguato <sup>(27)</sup>.

---

<sup>(24)</sup> Una conformazione che ormai rientra a pieno titolo nella grande questione del paesaggio agrario. Cfr. N. FERRUCCI, *Profili giuridici dell'architettura rurale*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agro ambientale*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 349-356.

<sup>(25)</sup> Nel d.m. 10 dicembre 1975 riguardante Capalbio si legge: « la posizione dominante del paese, cinto dalle antiche mura castellane, con torri e rocca, configura nel contesto collinare, degradante verso il mare, un particolare caratteristico aspetto della campagna maremmana. La bellezza panoramica della zona è da considerarsi, oltre che per la tipica vegetazione di uliveti, boschi di querce e macchia maremmana, anche e soprattutto per il caratteristico notevole abitato di Capalbio, che costituisce il maggior punto focale di questo quadro ambientale, apparendo isolato, puro ed incontaminato, sul manto boscoso dei monti, dalla strada a mare ».

<sup>(26)</sup> Citazione tratta dalla Comunicazione ministeriale del 27 febbraio 2017 per il « rinnovo/ adesione ai sensi dell'art. 128 del d.lgs. 42/2004 del Decreto di vincolo 13 febbraio 1928 ai sensi dell'ex l. 364/2009 », in [www. sapab-siena.beniculturali.it](http://www.sapab-siena.beniculturali.it), consultato il 21 gennaio 2019.

<sup>(27)</sup> Il d.m. 27 febbraio 1970 sul centro storico di Pienza e zona circostante prevede: « riconosciuto che la zona predetta ha notevole interesse pubblico perché

Può bastare del resto anche qualche nuova costruzione moderna fuori posto per alterare la « forma perfetta » della città, per interrompere un paesaggio visto come unione tra la « forma della città » e la natura. Una forma illustrata da Pier Paolo Pasolini nel documentario televisivo dedicato a Orte, spiegando, attraverso le immagini, l'importanza di tutelare anche un'umile stradina, parte di un insieme, come un'opera d'arte <sup>(28)</sup>.

La tutela integrale riservata al paesaggio costiero, alle eccellenze marittime viene associata tuttavia a un quadro naturalistico sempre più ampio <sup>(29)</sup> che finisce per coincidere con il territorio, individuando così la forma complessiva del problema. Nel perdurante stretto sentiero tra le bellezze naturali e l'art. 9 Cost., il territorio diventa paesaggio nell'esatto momento in cui si identifica con una storia, con una narrazione in grado di sorreggere l'impatto visivo, arricchendolo di significati, e soprattutto di collegare quello che ancora si può vedere del passato con la contemplazione complessiva dell'assetto naturalistico <sup>(30)</sup>.

---

costituisce un insieme inscindibile e unitario, di celebrata e straordinaria bellezza sia per l'importanza del centro monumentale sia per l'ampissimo panorama che abbraccia la sottostante Val d'Orcia e le lontane pendici e la vetta maestosa del Monte Amiata ». Il d.m. 16 gennaio 1974 riguardante la *Dichiarazione di notevole interesse pubblico di una zona sita nel Comune di Montalcino* prevede: « riconosciuto che la zona predetta ha notevole interesse pubblico perché il comprensorio della campagna intorno a Montalcino forma insieme all'antico centro abitato un notevole complesso ambientale. Tale complesso è costituito da diversi aspetti caratteristici, aventi alto valore estetico e tradizionale (tipiche vegetazione ed insediamenti rurali) e le bellezze panoramiche che vi insistono rappresentano dei veri e propri quadri ambientali godibili da vari punti di vista circostanti come le strade che adducono all'abitato. Tali bellezze panoramiche sono altrettanto importanti, considerando che anche dall'abitato esistono vari punti di belvedere dai quali si gode lo stupendo spettacolo della campagna circostante ».

<sup>(28)</sup> Il documentario *La Forma della città* trasmesso dalla Rai il 7 febbraio 1974 è stato visionato il 19 gennaio 2019 su [www.teche.rai.it](http://www.teche.rai.it).

<sup>(29)</sup> Il d.m. 9 aprile 1963 riguardante una « zona a monte e a mare » di Castiglione della Pescaia stabilisce la dichiarazione di notevole interesse pubblico, « riconosciuto che la zona predetta ha notevole interesse pubblico perché, con i suoi monti coperti della tipica macchia mediterranea degradanti verso il mare, forma un quadro naturale di eccezionale bellezza panoramica, godibile da numerosi punti di vista accessibili al pubblico ».

<sup>(30)</sup> « La fusione della natura e dell'intervento umano è evidente in tutta la sua bellezza, varietà e coerenza; ma il miracolo di questo equilibrio si è manifestato come tale

Sotto questo profilo gli anni Settanta costituiscono lo snodo cruciale con il paesaggio agrario percepito come spazio dismesso<sup>(31)</sup>, aggredito dall'espansione urbanistica ormai consolidata, sempre più lontano in apparenza dal discorso pubblico polarizzato su « inquinati e inquinatori »<sup>(32)</sup>, che coinvolge tuttavia inevitabilmente il territorio nel suo legame con l'alimentazione genuina e salutare. Vi sono dunque tutte le premesse affinché possa assumere finalmente rilevanza paesaggistica anche il territorio agrario, ma per le contraddizioni di partenza non in maniera uniforme. Nella perdurante logica delle classificazioni<sup>(33)</sup> il comune paesaggio agrario si confonde nella natura, riletta in chiave di diritto ambientale, mentre quello di particolare pregio entra per vie traverse nel circuito delle bellezze naturali. L'aggressione speculativa al patrimonio forestale di colline e montagne sposta ancora i contenuti dell'istanza di tutela<sup>(34)</sup>.

Sotto questo profilo, la legge 29 dicembre 1971, n. 1097, *Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei*, costituisce una sorta di ideale punto di confine. Si tratta infatti di una normativa che dilata all'estremo il concetto di bellezza naturale sino a ricomprendervi un ambiente, un territorio, ma rimane pur sempre nel solco concettuale

---

solo al momento in cui è iniziata la sua distruzione, prima sporadica e poi sistematica », scrive Giorgio Bassani, *Sacking and Saving Italy*, in « Heralde Tribune » del 22 giugno 1972, ora tradotto in ID., *Italia da salvare*, cit., p. 144.

<sup>(31)</sup> Sul paesaggio agrario come un « sopravvissuto equilibrio di forme, di tecniche, di strutture antiche », si veda G. ASTENGO, *Tutela e valorizzazione*, cit., p. 449.

<sup>(32)</sup> G. AMENDOLA, *Inquinati e inquinatori. Storia e cronaca della legge Merli*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1980.

<sup>(33)</sup> Una logica cui non si sottrarrà anche la legge 8 agosto 1985, n. 431 nell'ambito tuttavia di un ampliamento significativo dei beni tutelabili. Così R. FUZIO, *I beni paesaggistici e ambientali*, in *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*, a cura di G. Caia, Milano, Giuffrè, 2000, p. 203.

<sup>(34)</sup> Con riferimento allo « scempio dei boschi del Monferrato », Giorgio Bassani scrive a Davide Lajolo (lettera pubblicata da « La Stampa » del 18 settembre 1974): « dopo le coste, che sono state sventute e martoriate come ognuno ben sa, tocca ora ai monti e alle colline. E tutto ciò in nome del 'turismo', naturalmente, il quale turismo, ormai, agli occhi di chi guarda al territorio del nostro paese, ha assunto significati sinistri » (G. BASSANI, *Italia da salvare*, cit., p. 178).

di sempre, richiamando la legge 1497 nella norma di chiusura <sup>(35)</sup>: quasi una sorta di diritto comune in grado di integrare la normativa particolareggiata.

Tuttavia, la tutela del territorio agricolo comincia a delinearsi con l'integrazione tra urbanistica e materia ambientale onde rispondere all'esigenza primaria di arginare l'espansione dell'edificazione nello spazio naturale. L'art. 80 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 <sup>(36)</sup> ridefinisce l'urbanistica, tanto dunque da « comprendere tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture » <sup>(37)</sup>. E questa risposta normativa è anche una prima tutela del paesaggio agrario inteso come parte di territorio. Una tutela tuttavia depotenziata dalle logiche classificatorie che relegano quel paesaggio nell'ordine della natura indistinta, dentro un generico discorso ecologico sullo spazio verde destinato a cedere alle ragioni, non sempre indiscutibili, dello sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali a forte rischio di depressione economica. Il paesaggio agrario che riesce a sveltare, sino al riconoscimento della sua natura culturale, è quello più protetto dall'aggressione edilizia, ma, d'altra parte, in chiave trasformativa, è anche quello più esposto alla deriva agri-turistica del patrimonio urbanistico rurale.

Anche il paesaggio agrario finisce insomma nella rete dell'urbanistica di territorio, con modalità indirette che rischiano di risultare troppo stringenti o troppo blande, mai perfettamente calibrate. Sotto il profilo della pianificazione, le aree agricole contigue al perimetro urbano rischiano di essere vittime sacrificali dell'espansione abitativa <sup>(38)</sup> e produttiva <sup>(39)</sup> senza alcuna attenzione al profilo storico della distanza città-campagna, mentre gli interventi di riqua-

---

<sup>(35)</sup> R. SAJJA, *Paesaggio, cultura e valori giuridici*, in *Il territorio violato* cit., p. 89.

<sup>(36)</sup> *Infra* § 4.

<sup>(37)</sup> Corte costituzionale 29 dicembre 1982, n. 239, in « Foro italiano », 1983, c. 6.

<sup>(38)</sup> Considerate « zone ad edificabilità urbana differita » (G. MORBIDELLI, *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in « Rivista di diritto agrario », 1981, I, p. 56).

<sup>(39)</sup> Si veda P. URBANI, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e la regolamentazione dell'attività economica*, in « Rivista giuridica dell'edilizia », 2010, I, pp. 107-124, poi in ID., *Scritti scelti*, I, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 117-134.

lificazione edilizia seguono i rigidi canoni della pianificazione urbanistica che non guarda al contesto rurale e al significato delle opere realizzate.

D'altra parte, il paesaggio agrario risente di un'impronta storica difficile da rielaborare in termini normativi. Il dato storico <sup>(40)</sup> pone ulteriori interrogativi intorno al significato della valorizzazione culturale della ruralità che non può consistere sempre e comunque nella conservazione del patrimonio edilizio secondo parametri squisitamente urbanistici. L'alterazione edilizia assume un peso specifico diverso in rapporto al sistema agricolo di riferimento (storico), se è vero che il paesaggio agrario è anche memoria e tradizione rurale.

Viene a configurarsi anche un'idea più specifica di paesaggio agrario <sup>(41)</sup> che richiede promozione di culture agrarie alla base di identità storiche e sviluppo della ruralità, non mera conservazione. Una tutela interna del paesaggio attraverso il paesaggio, nella constatazione degli effetti ambientali e culturali derivanti dall'abbandono delle colture tipiche e dalla sostituzione con quelle intensive in grado di incidere in maniera pervasiva sulla visione e il godimento del paesaggio <sup>(42)</sup>. Una tutela tuttavia che stenta a trovare una propria consistenza giuridica. La ruralità diventa sempre più cartolina in grado di destare la nostalgia per le geometrie agrarie smarrite o deformate e le foto ingiallite del tempo che fu, e persino qualche precoce rimpianto nella caotica realtà dello stile di vita urbano-industriale. Un paesaggio percepito tuttavia nel distacco come natura, spazio naturale di rifugio da quello stile: paesaggio naturale, e non (ancora) paesaggio agrario in senso compiuto.

La fine della società contadina dunque come presupposto e limite di ogni ipotesi di tutela del paesaggio agrario, nel paradosso di

---

<sup>(40)</sup> Si veda almeno *Studi sul paesaggio agrario in Europa*, a cura di R. Villari, in « Annali Istituto Alcide Cervi », 10, Bologna, il Mulino, 1989.

<sup>(41)</sup> Per la tutela del paesaggio agrario nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, *infra* cap. VI, § 3.

<sup>(42)</sup> Tra i tanti esempi, basti ricordare la trasformazione agricola di un territorio grossetano, non lontano dalla celebrata Val d'Orcia: J. PRATT, *Montenero e Porrone dalla mezzadria alla monocoltura*, in « Amiata Storia Territorio », II, 1989, 6, p. 40 e ss.

una natura senza agricoltura che pone pesanti interrogativi in termini di equilibrio ecologico <sup>(43)</sup>.

### 3. *Il paesaggio integrale di Predieri.*

Alla fine degli anni Sessanta, piccole correzioni legislative e l'individuazione di tracciati inediti impongono una sintesi che sia in grado di raccordare la Costituzione con il sistema regionale di ormai prossima attuazione. Si tratta insomma di mettere insieme concetti tenuti separati: paesaggio, territorio, edilizia e urbanistica. Occorre in altre parole riscrivere l'art. 9 per attribuirgli non tanto l'inafferrabile significato autentico, quanto per sottrarlo all'interpretazione ormai data che lo rende una sorta di sigillo costituzionale di una legge ordinaria, oltretutto non più in grado di contenere tutto ciò che in chiave storico-evolutiva è riconducibile al concetto di paesaggio.

La svolta è compiuta a livello dottrinale da un costituzionalista come Alberto Predieri <sup>(44)</sup>, « uomo di confine » <sup>(45)</sup> capace di tenere insieme il registro interdisciplinare <sup>(46)</sup> del diritto con quello della cultura e della storia <sup>(47)</sup>. In virtù di un metodo densissimo di intrecci culturali e di accostamenti disciplinari <sup>(48)</sup>, Predieri riavvicina, sotto il profilo della costituzione economica, ambiti concettuali rimasti separati, integrando comunità-territorio-urbanistica in una visione ambientale in grado di dare un senso compiuto e all'altezza dei tempi alla tutela costituzionale del paesaggio. Una tutela che

---

<sup>(43)</sup> Nel 1971 viene istituita la Commissione del Senato per l'ecologia che pubblica nello stesso anno gli atti in tre volumi: *Problemi dell'ecologia*, Roma, Senato della Repubblica, 1971.

<sup>(44)</sup> Sulla biografia e il percorso intellettuale di Alberto Predieri, allievo di Piero Calamandrei e nipote di Arrigo Serpieri, si veda G. MORBIDELLI, *Predieri Alberto*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 85, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2016, pp. 306-308.

<sup>(45)</sup> « Testa e piedi ben ancorati alla tolda del diritto [...] ma sguardo immerso tra i marosi e gli arcipelaghi dell'orbe terracqueo per captarne ogni minima increspatura » (M. MORISI, *Il paesaggio come politica*, cit., p. 274).

<sup>(46)</sup> Sull'« approccio interdisciplinare » come « cifra costante del suo metodo », G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale*, cit., p. 22.

<sup>(47)</sup> Sul giurista Predieri, si rinvia a S. CASSESE, *Il Contributo di A.P. alla scienza giuridica*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1996, pp. 1003-1008.

<sup>(48)</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale*, cit., p. 13 e ss.

risponde a sollecitazioni culturali e politiche sempre più stringenti alla luce della denuncia sociale della distruzione di quello che rimane del Bel Paese.

Alberto Predieri pubblica una raccolta di saggi (49) che appare già un programma nell'accostamento tra temi ritenuti distinti, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, in modo tale da creare una correlazione tra gli artt. 9, 42 e 117 Cost. Nel primo saggio, Predieri affronta proprio il significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio (50). La definizione di paesaggio offerta da Predieri rompe lo specchio che consentiva di vedere dentro la cornice dell'art. 9 Cost. le bellezze naturali:

come risultante di forze umane e naturali che agiscono perennemente, come paesaggio integrale, perciò, il paesaggio è un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura (51).

Nella cultura vi rientra « la comunità che trasforma il paesaggio ». Il paesaggio diventa così « l'immagine dell'ambiente in cui vivono [i componenti della società] e che essi vedono ». Il paesaggio non indica le forme immobili della legge Bottai, ma « la forma del paese nella sua interezza ». A questo punto, la tutela, che « consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio », è già oltre la tutela delle bellezze naturali, e tocca l'ambiente: il paesaggio è una « forma sensibile dell'ambiente » (52).

L'apertura verso il sistema regionale è già nei fatti. Il paesaggio come fatto comunitario richiede una tutela diffusa del territorio, nel territorio. Non si tratta di escludere, ma includere competenze

---

(49) A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1969.

(50) « Una pietra miliare, separa un prima e un dopo da cui non è più dato prescindere », osserva G. SEVERINI, *L'evoluzione storica*, cit., p. 91.

(51) A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio*, cit., pp. 10-12.

(52) ID., *Paesaggio*, in « Enciclopedia del diritto », XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 507.

nuove in grado di abbracciare una nozione ampia che possa coincidere con gran parte del territorio nazionale. Una nozione riconducibile allo Stato-comunità<sup>(53)</sup> nei vari collegamenti da individuare secondo la traccia costituzionale<sup>(54)</sup>. Di pari passo con l'attuazione del sistema regionale, matura una cultura giuridica del decentramento incentrata sul ruolo della Repubblica, « lo Stato-ordinamento, comprensivo dello Stato persona e delle Regioni »<sup>(55)</sup> che sostituisce la logica della ripartizione delle competenze con quella della concorrenza<sup>(56)</sup>.

L'affermazione della competenza regionale passa attraverso il riferimento *ex art.* 117 Cost. alla materia urbanistica. Un collegamento paesaggio-urbanistica<sup>(57)</sup>, che avrebbe disorientato non poco la dottrina e la giurisprudenza a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta, costruito nella solida convinzione che

la interpretazione della 'tutela del paesaggio' come tutela e controllo degli interventi umani sul suolo e sull'ambiente, porta a far coincidere in larga misura la tutela del paesaggio con la disciplina dell'uso del suolo o con la disciplina urbanistica, in quanto quest'ultima deve essere intesa come regolazione degli insediamenti umani nel territorio, e non solo come disciplina dello sviluppo delle città<sup>(58)</sup>.

Il nodo dell'impronta anti-regionalista del secondo comma dell'art. 9 Cost. può essere affrontato distinguendo tra beni culturali e paesaggio rispetto all'esclusione di ogni competenza degli enti locali. Un'esclusione che può avere un fondamento per il patrimonio artistico, ma non per il paesaggio proprio alla luce dell'art. 117 che attribuisce la materia urbanistica (che per Predieri è anche paesaggio) alle Regioni: « se la tutela del paesaggio comprendesse — come comprende — la regolazione urbanistica, l'art. 117 introdurrebbe

---

<sup>(53)</sup> Sulla tutela del paesaggio « come dovere di tutto lo Stato-comunità », cfr. G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale* cit., p. 38-39.

<sup>(54)</sup> A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio*, cit., p. 20.

<sup>(55)</sup> F. MERUSI, *Significato dell'art. 9*, cit., p. 819.

<sup>(56)</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 76.

<sup>(57)</sup> A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio*, cit., p. 32.

<sup>(58)</sup> Ivi, p. 56.

una competenza regionale anche per questa area ». L'urbanistica « si presenta, perciò, come sub materia della tutela del paesaggio » (59).

Il pensiero di Predieri sul passato e il presente del paesaggio, sospeso tra Stato e Regioni, può essere riassunto in una sua considerazione intorno allo statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia:

non è difficile ritrovare nella formula adottata dalla legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1, dopo quindici anni dall'entrata in vigore della costituzione, gli influssi e i residui di una interpretazione dottrinale che ha portato a far coincidere 'paesaggio' con 'bellezze naturali' e di una prassi amministrativa in cui l'apparato del ministero della pubblica istruzione ha difeso le sue competenze, non consentendo di arrivare ad una disciplina unitaria dell'ambiente e del territorio (mentre spesso le esercitava poco e male) (60).

Nel corso degli anni Ottanta, Alberto Predieri continua a riflettere sulla tutela paesaggistica nell'ambito delle riforme dell'ordinamento economico. Il rigore metodologico e la passione civile trattenuta a stento convergono nell'obbiettivo riformistico tendente a un assetto giuridico che tuteli davvero il paesaggio e l'ambiente, anche a costo di ridimensionare il feticcio culturale dell'art. 9, sempre difeso come unico punto di partenza possibile, ma nella piena consapevolezza dei suoi limiti, svelati con estremo disincanto:

l'interpretazione della 'tutela del paesaggio' dell'art. 9 ha risentito per lungo tempo degli equivoci dei Costituenti e delle tradizioni legislative anteriori. 'Paesaggio' è stato considerato come coincidente, appunto, con 'bellezze naturali', nel senso che la locuzione ha nella legge 29 giugno 1939, n. 1497 (e già prima nella legge 11 giugno 1922, n. 788). E in questa prospettiva si è vista la tutela del paesaggio come relativa a quadri e scenari naturali da conservare e valorizzare (61).

Senza troppi giri di parole, Predieri chiarisce che l'art. 9 « fu tratto di peso dal primo comma dell'art. 150 della Costituzione di Weimar senza che nessuno mostrasse di accorgersi del rilievo e delle

---

(59) Ivi, p. 58.

(60) Ivi, p. 61.

(61) A. PREDIERI, *Il patrimonio storico-artistico e tutela del paesaggio*, in *La costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, a cura di M. D'Antonio, Milano, Il Sole 24 ore, 1985, p. 714.

implicazioni della norma ». Con particolare riferimento al patrimonio storico e artistico, non vi fu una contesa tra esteti e produttivisti, ma tra regionalisti e centralisti: « senza quel contrasto è lecito dubitare che la norma sarebbe entrata a far parte del testo costituzionale » <sup>(62)</sup>.

Nel quadro nuovo dell'attuazione del sistema regionale, tra luci e ombre, tra spinte in avanti e brusche frenate a livello giurisprudenziale, occorre chiedersi se l'art. 9 Cost., che comunque ha avuto il merito di tenere alta la tensione sulla cultura ambientale, sia ancora in grado di rispondere agli interessi diffusi e collettivi sorti intorno alla questione del paesaggio. Appare impossibile ripetere quanto avvenuto intorno al diritto alla salute: in questo ambito è infatti difficile configurare un « diritto alla fruizione del paesaggio » <sup>(63)</sup>. La prospettiva di Predieri è la rimodulazione in chiave comunitaria del paesaggio, che tenga conto dei 'soggetti' vedenti e non solo degli 'oggetti' visibili. Un paesaggio dunque da conservare nella società, non da proteggere dalla società, attraverso l'intervento pubblico, anche lontano dai 'palazzoni' ministeriali, in tutte le declinazioni offerte dal pluralismo istituzionale che la Costituzione costruisce intorno alla Repubblica.

Le ricette di Predieri sono tre: intanto attribuire possibilità di intervento processuale a difesa degli interessi collettivi, di categoria e diffusi e un'articolazione precisa delle relazioni Stato-sistema delle autonomie, riservando al primo l'indirizzo e al secondo l'amministrazione attiva. Osserva Predieri che « il paleorevanchismo dell'apparato dei beni culturali ha portato a un cospicuo contenzioso con le Regioni sulle quali deve incentrarsi il governo del territorio » <sup>(64)</sup>. Nella dialettica centro-periferia, occorre soprattutto l'individuazione di poteri sostitutivi, in un processo di responsabilizzazione, per evitare situazioni di inerzia. In un quadro ancora da stabilizzare, bisogna evitare che lo Stato si riappropri di competenze, prendendo come pretesto l'inattività delle Regioni.

Il terzo punto è di totale rottura, una sorta di riformulazione della norma costituzionale: « l'art. 9 che esplicitamente preveda

---

<sup>(62)</sup> Ivi, p. 713.

<sup>(63)</sup> Ivi, p. 727.

<sup>(64)</sup> Ivi, p. 728.

diritti soggettivi per ottenere la cessazione e la prevenzione dell'alterazione e degradazione del paesaggio e il diritto a un indennizzo nei casi in cui la lesione sia conseguenza diretta di un'alterazione e colpisca la sfera di una persona ». Predieri tratteggia l'interpretazione evolutiva dell'art. 9 intorno « alla formula unitaria di tutela dell'ambiente, con un enunciato articolato nel riconoscere il diritto, nel definire i compiti dello Stato, nell'attribuire situazioni soggettive ai singoli e/o rappresentanti di interessi collettivi ». La prospettiva da seguire è quella indicata dall'art. 66 della Costituzione portoghese del 1976 <sup>(65)</sup> e dall'art. 45 della Costituzione spagnola del 1978 <sup>(66)</sup>: un diritto-dovere all'ambiente che riguarda *tutti* <sup>(67)</sup>.

Nella sfera dei diritti dell'individuo, il diritto al paesaggio non funziona (ancora) come il diritto alla salute <sup>(68)</sup>. Tuttavia, l'ambiente come diritto è concepito sull'incontro tra la tutela del paesaggio e quel diritto che richiama il ruolo della collettività organizzata secondo i canali di comunicazione istituzionale previsti dalla Costituzione. Emerge così un'istanza di protezione diffusa che dall'individuo arriva allo Stato. In questa visione vi è il recupero di una dimensione partecipativa che si ritrova del resto nella stessa definizione di paesaggio delineata da Predieri che ancora sollecita la domanda rimasta inesa nei decenni successivi sul diritto al paesaggio: « una teoria rivoluzionaria o un'ipotesi percorribile » <sup>(69)</sup>. La partecipazione <sup>(70)</sup> della cittadinanza alla tutela del paesaggio è una scommessa strettamente legata al decentramento, una delle linee guida democratiche e progressiste degli anni Settanta.

---

<sup>(65)</sup> « Tutti hanno il diritto a un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e hanno il dovere di difenderlo ».

<sup>(66)</sup> « Tutti hanno il diritto di fruire di un ambiente adeguato allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo ».

<sup>(67)</sup> Ivi, pp. 728-729. Per un quadro comparativo, G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 113 e ss.

<sup>(68)</sup> Sulla « correlazione » tra art. 9 e 32 Cost. nel pensiero di Predieri, si veda, G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale* cit., p. 28.

<sup>(69)</sup> W. CORTESE, *Configurazione di un diritto al paesaggio: una teoria rivoluzionaria o un'ipotesi percorribile?*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, cit., pp. 19-41.

<sup>(70)</sup> Sui nodi concettuali intorno alla partecipazione, M. MORISI, *Il paesaggio come politica*, cit., p. 309 e ss.

#### 4. *Regionalismo e ambientalismo.*

Gli anni Settanta iniziano nel segno dell'attuazione delle Regioni <sup>(71)</sup>, secondo la prospettiva che aveva orientato la riflessione dottrinale più attenta a identificare l'urbanistica con il territorio <sup>(72)</sup>. L'ambito teorico appare dunque perfezionato, non senza contraddizioni irrisolte. Davanti alla Corte Costituzionale, la Regione Liguria argomenta, con poco successo, che « alla riconduzione della tutela del paesaggio nel suo naturale alveo dell'urbanistica deve, d'altra parte, portare il fatto che, in sede di applicazione pratica della legge n. 1497 del 1939, si sono avuti effetti negativi a causa dell'unitaria regolamentazione di esigenze ed interessi pubblici di diversa natura ». La Consulta nella sentenza 141 del 1972 ribadisce infatti che la materia urbanistica attiene al tessuto urbano ed è estranea alla tutela del paesaggio: « l'urbanistica come 'materia' è un'attività che concerne 'l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati'; risulta delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (sentenza

---

<sup>(71)</sup> L'art. 4 dello Statuto toscano prevede che la Regione « garantisce che l'assetto del territorio sia rivolto alla protezione della natura, della salute e delle condizioni di vita delle generazioni attuali e future promuovendo la realizzazione di un giusto rapporto tra città e campagna, subordinando a queste necessità gli interventi relativi alle opere di interesse pubblico, agli insediamenti umani e alle attività produttive, interviene per difendere il suolo e le foreste, per regolare le acque, per prevenire ed eliminare le cause di inquinamento ». Lo Statuto ligure prevede la « tutela e valorizza il patrimonio storico, artistico, paesaggistico e culturale; contribuisce alla valorizzazione dei centri storici ed alla loro rivitalizzazione ». Lo Statuto lombardo all'art. 3 prevede che la Regione « garantisce la tutela dell'ambiente; predisporre ed attua piani per la difesa del suolo, per la prevenzione ed eliminazione delle cause di inquinamento; tutela i valori del paesaggio e del patrimonio naturale, storico, artistico e culturale ». Ai sensi dell'art. 5 dello Statuto campano « la Regione promuove la piena valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, quali beni essenziali della Campania, e concorre a tutelarli. In particolare: adotta le misure necessarie a conservare e difendere l'ambiente naturale, anche attraverso la costituzione di parchi e riserve e la tutela delle caratteristiche ecologiche; attua piani per la difesa del suolo e del sottosuolo e per eliminare le cause di inquinamento sia atmosferico che delle acque ».

<sup>(72)</sup> Sul paesaggio nell'attuazione del sistema regionale, A. RAGUSA, *I giardini delle muse*, cit., p. 347 e ss. Sull'« attuazione costituzionale del regionalismo si rinvia a N. PIGNATELLI, *Il « governo del territorio »*, cit., p. 21 e ss.

n. 50 del 1958) (73); ed è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 cost. » (74). Ma la linea evolutiva, per quanto contestata, è ormai tracciata, con evidenti riflessi anche a livello di saperi scientifici coinvolti.

L'intera materia appare investita da un'intensa politicizzazione. Se i giuristi ragionano ancora incerti intorno al concetto unitario di ambiente, inseguendo pieghe legislative che non sempre approvano, anche l'urbanistica 'civile' (75), avvitata nella perenne evocazione della pianificazione frustrata dalle regole bloccate (76), sembra lasciare spazio a una politica che costituisce l'inizio e la fine del discorso. Il governo del territorio del resto persegue obbiettivi che esulano dal bagaglio scientifico della razionalizzazione di spazi urbani per quanto allargati. La perimetrazione è sostituita da qualcosa di diverso che necessita di tanti saperi diversi che soltanto il livello politico può coordinare e orientare.

Negli anni dell'attuazione del sistema regionale matura una maggiore coscienza ambientalista (77), anche all'esito della dolorosa constatazione di disastri di segno diverso, dal colera di Napoli alla diossina di Seveso (78). Il fronte civile della tutela non è più fermo al

(73) Corte Costituzionale, sent. n. 50 dell'8 luglio 1958, Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione sarda, in « Giurisprudenza costituzionale », III, 1958, p. 591.

(74) Corte Costituzionale, sent. n. 141 del 6 luglio 1972, Regione Liguria c. Presidente del Consiglio dei ministri, in « Giurisprudenza costituzionale », XVII, 1972, p. 1424.

(75) Sul « faticoso cammino dell'urbanistica al servizio del bene comune », si veda S. VIVIANI, *La dialettica tra piano*, cit., p. 255 e ss.

(76) « Le terre dell'urbanistica sono oggi ovunque infestate da bende di profeti postumi, che in genere solo emettono rivelazioni, e che poi invitati di passare al concreto, suggeriscono di fare studi per inventare il cavallo, e che restano male se si fa loro notare che le questioni sono molto più semplici, e ormai sufficientemente conosciute », polemizza M.S. GIANNINI, « *Ambiente* », cit., p. 44.

(77) Sulle caratteristiche del movimento ambientalista italiano, R. DELLA SETA, *La difesa dell'ambiente*, cit., p. 25 e ss.

(78) L'epidemia di colera colpì Napoli, toccando anche Caserta e Salerno, nonché la Puglia e il cagliaritano alla fine dell'agosto 1973, con un bilancio di 25 decessi e 278 contagi. Il disastro di Seveso risale al 10 luglio 1976, con la perdita di diossina dallo stabilimento Icmesa. Due eventi che segnano un'epoca: « i disastri di Napoli e Seveso [...] furono due facce della medesima medaglia proprio perché, al di là delle specificità, entrambi poterono verificarsi anche a causa di un sostanziale disinteresse delle classi governative per la questione ambientale e la tutela del territorio » (S. LUZZI, *Salute e*

registro estetico circoscritto alle bellezze marine e a qualche quadro naturalistico di eccezionale rilevanza, con l'acquisizione di nuove consapevolezze intorno alla dimensione culturale dei beni ambientali e alla salvaguardia del territorio.

Nel frattempo, speculazione e conservazione procedono di pari passo in un decennio spesso frettolosamente definito di stagnazione economica. La legge Bucalossi del 28 gennaio 1977 n. 10 <sup>(79)</sup> riprende il filo delle riforme comprimendo ancor di più i margini di espansione edificatoria nei Comuni sprovvisti di pianificazione e soprattutto prevedendo il passaggio dal regime della licenza a quello della concessione onerosa. Il passo in avanti è costituito dalla griglia di interventi sulla pianificazione urbanistica e dalla disciplina contro gli abusi. La riforma prevede ormai una separazione tra *ius edificandi* e diritto di proprietà che porta a configurare l'edificazione lecita come atto di conformità allo strumento urbanistico. Tanto basta per evocare addirittura il concetto di « rivoluzione urbanistica » <sup>(80)</sup>.

Sempre nel 1977, il decentramento regionale chiude definitivamente il discorso sui confini dell'urbanistica già avviato con la legge urbanistica del 1942 e proseguito con la legislazione successiva <sup>(81)</sup>. L'art. 80 del d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, identifica l'urbanistica con la « la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo nonché la protezione del-

---

*sanità nell'Italia repubblicana*, prefazione di P. Bevilacqua, Roma, Donzelli, 2004, p. 101). Risale a quel contesto la prima canzone eco-pacifista, *Eppure Soffia* di Pierangelo Bertoli: « E l'acqua si riempie di schiuma il cielo di fumi la chimica lebbra distrugge la vita nei fiumi ».

<sup>(79)</sup> Cfr. A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977 n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, Giuffrè, 1977.

<sup>(80)</sup> Il 30 novembre 1975, il « Corriere della Sera » apre con *La rivoluzione urbanistica*, titolo dell'articolo di Demetrio De Stefano sull'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge, fortemente osteggiato da una parte della Dc, presentato dal ministro dei Lavori pubblici, l'illustre medico Pietro Bucalossi, repubblicano, già sindaco socialdemocratico di Milano dal 1964 al 1967. Un risultato dovuto alla « fermezza del ministro Bucalossi, che ha difeso senza intemperanze ma con inflessibile rigore una linea ben fondata », commenta L. BENEVOLO, *Contro il caos nelle città*, ivi.

<sup>(81)</sup> Cfr. D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione*, cit., p. 151 e ss.

l'ambiente » (82). A questo punto esistono due concetti di paesaggio: quello puro e statutale, previsto in quell'art. 9 Cost. che riguarda il senso giuridico proprio con l'attuazione del sistema regionale, e quello indiretto e non sempre lineare (83), individuabile nel rapporto stretto tra urbanistica e ambiente. Con l'art. dell'art. 82 del d.p.r. 616/1977 si assiste alla regionalizzazione di quelle che rimangono bellezze naturali onde non urtare il contenuto della norma costituzionale:

sono 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. La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti: *a*) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalle regioni; [...] *g*) le attribuzioni degli organi statali centrali e periferici inerenti alle commissioni provinciali previste dall'art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dall'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805; *b*) l'autorizzazione prevista dalla legge 29 novembre 1971, n. 1097, per la tutela dei Colli Euganei. Le notifiche di notevole interesse pubblico delle bellezze naturali e panoramiche eseguite in base alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, non possono essere revocate o modificate se non previo parere del Consiglio nazionale per i beni culturali. Il Ministro per i beni culturali e ambientali può inibire lavori o disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi.

Rispetto alla pretesa regionale di chiudere la partita del trasferimento delle competenze dell'innominata materia paesaggistica con il citato art. 82, la Corte Costituzionale precisa che l'art. 9 Cost. « erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento e correlativamente

---

(82) Per una critica alla « panurbanistica » delineata all'art. 80, P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *La perequazione delle diseguglianze tra paesaggio e centri storici*. Studi dal XX Convegno nazionale, Udine, 29-30 settembre 2017, a cura di P. Stella Richter, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, p. 29.

(83) « La medesima zona di territorio può formare oggetto di provvedimenti normativi relativi al paesaggio ovvero concernenti l'urbanistica » (L. BENEVOLO, *Contro il caos*, cit., p. 1).

impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore » (84). Con la ricerca dell'equilibrio che il trasferimento delle competenze impone, il paesaggio diventa la rappresentazione di temi e questioni che vanno oltre la già delicata linea di tensione tra cultura e territorio.

Da una parte, lo scempio edilizio, dall'altra il disastro ambientale in avvicinamento, collegati da un complessivo fallimento della pianificazione territoriale, derivante dai « raccordi » saltati (85). Ambiente, territorio, paesaggio e urbanistica diventano così pedine dentro la scacchiera del rapporto Stato-Regioni (86), da muovere secondo l'andamento del gioco politico, con una disinvoltura che non giova alla chiarezza e alla razionalità del sistema. Come ha ricordato recentemente Salvatore Settis, il « groviglio terminologico e normativo » è alla base della « intenzionale confusione » tra le « materie trasferite alle Regioni nel rispetto dell'art. 117 Cost. (come l'urbanistica) e quelle che alle stesse Regioni venivano simultaneamente delegate (come la tutela delle 'bellezze naturali', cioè del paesaggio di cui all'art. 9 Cost.) » (87).

È un sistema normativo fondato sulla quantità più che sulla qualità della protezione, oggettivamente spostato in una prospettiva genericamente ambientale che contiene concetti e competenze diverse alla base del paradosso di un paesaggio poco tutelato nel groviglio di tutele richiedenti una faticosa cucitura nella rete istituzionale.

##### 5. « La porno-urbanistica che devasta l'Italia ».

Nel 1975 Antonio Cederna (88) inizia l'articolo sulla « porno-urbanistica » affermando:

---

(84) Corte Cost., sent. 359 del 18 dicembre 1985, in « Foro italiano », 1986, I, c. 1196, con note di M.R. COZZUTO QUADRI, *Paesaggio e urbanistica alla ricerca di un difficile equilibrio nei rapporti tra Stato e regioni*; M. IMMORDINO, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenza e principio di collaborazione*.

(85) Cfr. M.S. GIANNINI, « Ambiente », cit., p. 45.

(86) Si veda G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio*, cit.

(87) S. SETTIS, *La tutela del paesaggio dal vincolo al piano*, cit., p. 272.

(88) Sulla figura di Cederna, si vedano *Un italiano scomodo. Attualità e necessità di Antonio Cederna*, a cura di M.P. Guermandi e V. Cicala, Bologna, Bononia University

Nel Duemila l'Italia potrà avere duecento milioni di abitanti e non già per scarsa educazione sessuale, ma grazie all'analfabetismo urbanistico degli uffici tecnici comunali. Quella cifra straordinaria la si ottiene infatti sommando le previsioni edilizie contenute nei piani regolatori, nelle lottizzazioni, nei programmi di fabbricazione di 2-3.000 comuni, tutti intenti a cementificare il loro territorio in omaggio alla rendita fondiaria, trasformando il Bel Paese nella semplice espressione topografica della mappa catastale <sup>(89)</sup>.

Il discorso pubblico sul paesaggio è ormai assorbito nell'abusivismo edilizio. Il nome convenzionale dello scempio compare dopo la frana di Agrigento con tutte le sue particolarità. Una definizione tuttavia fuorviante e autoassolutoria a livello di classe dirigente in nome di una retorica che attribuisce le responsabilità unicamente ai privati devastatori, senza troppo interrogarsi sulla dimensione sociale e istituzionale dell'inosservanza di massa delle regole. Antonio Cederna ha lo straordinario merito di affrontare e rielaborare tante false verità, intanto mettendo insieme « analfabetismo pubblico e abusivismo privato di speculazione » nella « porno-urbanistica », alla base di « boom artificiali e drogati [che] hanno bruciato le aree, distrutto litorali e colline, asfissiato periferie, aggravato ogni tipo di congestione ». Il risultato è un doppio paese con troppe seconde case e pochi alloggi di prima necessità, dove le necessità mancanti alimentano il mercato delle inutilità abbondanti, se è vero che l'edilizia economico-popolare copre appena 3-5% dell'edificazione complessiva rispetto a cifre del 50-60% a livello europeo <sup>(90)</sup>.

Ancor più illuminante appare il commento, in qualità di « indignato speciale » del « Corriere della Sera » <sup>(91)</sup>, nel 1975 all'annuncio dello scoppio della « piaga dell'abusivismo edilizio a Roma »

---

Press, 2007; F. ERBANI, *Antonio Cederna. Una vita per la città, il paesaggio, la bellezza*, Venezia, Corte del Fontego, 2012. Sul contributo ambientalista si rinvia alle considerazioni di L. PICCIONI, *1962-1970: la stagione del riformismo e la nuova cultura delle aree protette*, in *Tutela, sicurezza*, cit., pp. 97-99.

<sup>(89)</sup> A. CEDERNA, *La Porno-urbanistica che devasta l'Italia*, in « Il Mondo », 3 aprile 1975, p. 117.

<sup>(90)</sup> *Ibidem*.

<sup>(91)</sup> M.P. GUERMANDI, *Antonio Cederna*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2013.

dopo un arresto eccellente <sup>(92)</sup>. È il nome stesso dato al fenomeno che non funziona:

Se si vuole cambiare veramente qualcosa, è la stessa nozione di 'abusivismo' che va intesa diversamente. Essa non deve più comprendere soltanto quanto è stato costruito senza licenza o in difformità alla licenza, ma tutto quanto è stato costruito in spregio alle norme elementari del vivere civile, alle leggi che tutelano la salute pubblica, la dignità, il benessere dei cittadini, a cominciare dalla Costituzione <sup>(93)</sup>.

Si trattava certo di un breve commento a una notizia di cronaca, quando ancora l'arresto dell'« aggiunto » del Sindaco in una circoscrizione destava scalpore, eppure illuminante come una predica inascoltata negli anni in cui il concetto di abusivismo edilizio dilagava con un alto contenuto di abuso concettuale. Alla base della distruzione del paesaggio vi erano non solo e non tanto le costruzioni difformi, in varia misura, dai parametri legali, quanto e soprattutto l'edilizia con le carte in regole, non sempre e necessariamente truccate. La bellezza arretra anche in virtù di costruzioni massificate e ripetitive prive di un effettivo legame con il territorio <sup>(94)</sup>, in cui il rispetto delle regole è un'aggravante estetica perché priva di ogni rimedio giuridico. L'illegalità non contrastata è invece un fallimento di sistema che rimanda il problema alla sorgente politica <sup>(95)</sup>.

Nel suo viaggio apocalittico nell'Italia degli anni Ottanta, Guido Ceronetti osserva:

Campo di lotta tra Bene e Male è dappertutto, dove c'è un uomo capace di pensare [...] il loro contendere — per la delicatezza e la forza insieme delle braccia agitate, per la malinconia e l'armonia dei paesaggi —

---

<sup>(92)</sup> *Scoppia a Roma la piaga dell'abusivismo edilizio*, in « Corriere della Sera », 10 giugno 1975, p. 7.

<sup>(93)</sup> A. CEDERNA, *Speculazione come norma*, ivi.

<sup>(94)</sup> Un'Italia degli anni Ottanta « terribilmente uniforme e noiosa », secondo G. CERONETTI, *Viaggio in Italia*, Torino, Einaudi, 1983, p. XI.

<sup>(95)</sup> « Abusivismo edilizio è effetto del comportamento illegale dei cittadini e della non repressione dell'amministrazione. Il carattere di massa del diritto amministrativo trasforma il problema giuridico del diritto violato in problema sociale e politico » (F. SPANTIGATI, *La trasformazione della discrezionalità in ponderazione delle pressioni: abusivismo edilizio e controlli tributari*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, a cura del Centro studi amministrativi della Provincia di Como, Milano, Giuffrè, 1987, p. 444).

ha sempre coinvolto anche la bellezza, l'ha avuta come suprema moderatrice, oggi per vittima <sup>(96)</sup>.

Il quadro complessivo, che si espande dalla capitale «fuori legge» nel resto della penisola, è costituito da un governo del territorio che alimenta il proprio consenso attraverso opachi processi decisionali, sfocianti in atti amministrativi non sempre ineccepibili nella forma e soprattutto nella sostanza, ancorché provvisti di insidiosa parvenza di regolarità, nelle pieghe di tanti raccordi imperfetti tra normativa urbanistica e paesaggistica. Nella trasformazione diffusa del territorio, «il brutto cancella l'intelligibilità del mondo» <sup>(97)</sup>. L'unica risposta normativa è data dai vincoli mirati che non fermano l'edificazione nei luoghi destinatari e soprattutto incentivano e legittimano opache mire espansive nelle aree non ancora classificate, molto spesso per ritardi amministrativi e interessate resistenze preventive all'origine di 'lotte contro il tempo' immancabilmente vinte dagli speculatori, nell'attesa dell'interminabile contenzioso.

## 6. *La riforma Galasso.*

Nel 1985 vengono emanate due leggi che segnano la prosecuzione del parallelismo di sempre tra regime edilizio e tutela paesaggistica e persino tra tolleranza e repressione. La legge quadro del 28 febbraio 1985 n. 47, meglio nota per il condono edilizio, è una riforma che contiene una «controriforma» <sup>(98)</sup> se vista sotto la superficie normativa: completa la procedura di rilascio della concessione edilizia nel segno di un maggiore coordinamento tra il momento urbanistico e quello paesaggistico. Qualsiasi intervento abusivo in zona di rilevanza paesaggistica è ritenuto essenziale e quindi penalmente punibile, ma al tempo stesso incoraggiato dalla *chance* di una tortuosa sanatoria: non è difficile scorgere l'interesse politico a livello locale alla gestione dell'abusivismo più che alla sua repressione. Una legge giudicata dagli urbanisti progressisti come una

---

<sup>(96)</sup> G. CERONETTI, *Viaggio in Italia*, cit., p. XII.

<sup>(97)</sup> Ivi, p. 70.

<sup>(98)</sup> V. DE LUCIA, *Dalla legge del 1942*, cit., p. 101.

« controriforma » nel segno della « *deregulation* », tanto da far rimpiangere le illusioni del primo « centro-sinistra » <sup>(99)</sup>.

Nel permanente segno del doppio binario, nello stesso 1985 si riproduce in forma nuova la storica dicotomia tra tolleranza urbanistica e rigidità paesaggistica. La legge Galasso n. 431 dell'8 agosto 1985 affianca alla logica delle bellezze naturali <sup>(100)</sup>, infatti, la previsione di un vincolo paesaggistico <sup>(101)</sup> su tutto il territorio nazionale sulla base di parametri oggettivi di riferimento fuori da ogni argomentazione estetica, « per tipi territoriali, astrattamente considerati, anziché per specifiche realtà singolarmente considerate » <sup>(102)</sup>. Si arriva alla legge secondo un percorso particolare, partendo da un decreto ministeriale del 21 settembre 1984 <sup>(103)</sup>, una sorta di grande vincolo di portata nazionale abbinato a un obbligo di pianificazione che finisce per toccare le aree vincolate ai sensi della legge del 1939, secondo l'interpretazione prevalente <sup>(104)</sup>. Alla bocciatura da parte del Tar del Lazio <sup>(105)</sup>, segue l'emanazione del decreto legge del 27 giugno 1985 n. 312, *Disposizioni urgenti per la*

---

<sup>(99)</sup> Ivi., p. 91. Lo stesso De Lucia sulle pagine dell'« Unità » nel 1990, come capogruppo comunista della Regione Lazio, auspica che il neopartito post-comunista in gestazione riprenda lo spirito riformatore del centro-sinistra degli anni Sessanta, definendo, con la piena approvazione di Miriam Mafai, « Sullo e Mancini come ministri leggendari ». Citazione tratta da M. MAFAI, *E Il Pci scopre la nostalgia per le riforme del centrosinistra*, in « la Repubblica », 30 dicembre 1990.

<sup>(100)</sup> Sul punto cfr. M. IMMORDINO, *La disciplina del paesaggio nella legge 431/1985 e nel codice dei beni culturali e del paesaggio: un confronto*, in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini*, tomo III, *Crisi dell'impresa. Scritti vari*, a cura di V. Di Cataldo, V. Meli e R. Pennisi, Milano, Giuffrè, 2015, p. 1861.

<sup>(101)</sup> Si tratta della definizione data all'effetto della dichiarazione di notevole interesse pubblico, che mancava nella legge Bottai, osserva P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 2004, 2, p. 371.

<sup>(102)</sup> *Ibidem*.

<sup>(103)</sup> D.m. 21 settembre 1984, in G.U. 26 settembre 1984, n. 265, *Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei cerchi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici*.

<sup>(104)</sup> Cfr. G. SEVERINI, *La pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, a cura di F. Bassi e L. Mazzaroli, Torino, Giappichelli, 2000, p. 101.

<sup>(105)</sup> Tar Lazio, I, 31 maggio 1985, n. 1548, in « Foro italiano », 1985, III, c. 252.

*tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, convertito nella legge 8 agosto 1985 n. 431. Si tratta di una sorta di prova di appello per la classe politica, come emerge in sede parlamentare. Per il socialista Filippo Fiandrotti, « la principale ragione dell'emanazione del decreto Galasso è stata l'incapacità della classe politica e dei tecnici della pubblica amministrazione, della cultura tecnica che è a disposizione della classe politica, di difendere le bellezze naturali, di realizzare la Costituzione »<sup>(106)</sup>.

Il vincolo previsto dalla legge 1497/39 coesiste con il nuovo *ex lege*<sup>(107)</sup>. All'art. 82 del d.p.r. 24-7-1977, n. 616, sono aggiunti, infatti, i seguenti commi:

Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29-6-1939, n. 1497: *a*) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; *b*) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; *c*) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; *d*) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; *e*) i ghiacciai e i circhi glaciali; *f*) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; *g*) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; *h*) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; *i*) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; *l*) i vulcani; *m*) le zone di interesse archeologico.

Una riforma salutata come il primo grande intervento strutturale in materia di tutela del territorio, del « bene ambientale Italia », secondo la formula di Giuseppe Galasso<sup>(108)</sup>. Secondo Antonio

---

<sup>(106)</sup> Atti parlamentari, Camera dei deputati, XI leg. Discussioni, seduta del 24 luglio 1985, p. 30035.

<sup>(107)</sup> Sulla disciplina vincolistica dopo la riforma, si veda G. MORBIDELLI, *Le proprietà. Il governo* cit., p. 771-772.

<sup>(108)</sup> Il galassiano « bene ambientale Italia » è richiamato nell'intervento di Giovanna Bosi Maramotti alla Camera (Atti parlamentari, IX leg., discussioni, seduta antimeridiana del 24 luglio 1985, p. 30061).

Cederna, « venerdì 2 agosto 1985 sarà ricordato come il giorno in cui, a mezzo secolo dalla legge del 1939 firmata Giuseppe Bottai, l'Italia repubblicana è riuscita a varare un insieme di norme efficaci per salvare il salvabile di quello che una volta fu detto il Bel Paese » (109).

Appare evidente tuttavia la sfasatura tra la finalità e il tortuoso iter di una legge fondata su asimmetrie concettuali insanabili. Una sostanziale riforma della legge 1497 del 1939 (110) che tocca tuttavia quella legge con un doppio passaggio, essendo costruita sulla trama della complessa materia del trasferimento delle competenze dello Stato alle Regioni in materia urbanistica. In virtù di ciò, in maniera non troppo paradossale, una grande innovazione in materia di paesaggio viene costruita evitando con cura il riferimento al paesaggio (111), alla luce di un percorso non contemplato all'art. 9 Cost. nel solco del decreto 616/1977. Si continua così a parlare di « bellezze naturali » per non evocare il paesaggio, e si richiama il concetto di ambiente (112) per allargare il concetto di bellezze naturali che ormai sollecita un'esigenza di pianificazione del territorio (113). Il dato paradossale è costituito dall'art. 9 Cost. al tempo stesso attuato e aggirato.

Vi sono certo elementi positivi, in termini repressivi con la configurazione di un reato paesaggistico mettendo in relazione l'art. 20 lettera c) della legge 47 del 1985 con l'art. 1-*sexies* della legge Galasso (114), che innova una disciplina sostanzialmente ferma al

---

(109) A. CEDERNA, *Finalmente c'è una legge per tutelare mari e laghi*, in « la Repubblica », 3 agosto 1985.

(110) « Innanzitutto, 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 intende ora proteggere è la fisionomia strutturale, 'naturale' del paesaggio, non è più il belvedere, la bella vista, il bel sito ad essere tutelato, bensì la fisionomia, il volto del paesaggio quale esso 'storicamente' si presenta a noi nelle sue linee caratterizzanti » (G. GALASSO, *Dal Convegno del paesaggio (1923) alle leggi per il paesaggio*, in 1923-1993, cit., pp. 9-13).

(111) Cfr. S. SETTIS, *La tutela del paesaggio, dal vincolo al piano*, cit., p. 272.

(112) Sulla direzione ambientalista della riforma, P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica*, cit., p. 371.

(113) G.D. COMPORTE, *I piani paesaggistici*, cit., p. 1054.

(114) L'art. 20 lett. c) della legge 47/1985 prevede « l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire 30 milioni a lire 100 milioni nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 18. La stessa pena si

1922 <sup>(115)</sup>. Un reato che allontana sempre di più tuttavia il privato cittadino dalla percezione del disvalore dell'illecito e favorisce l'intermediazione necessaria dei tecnici. Il messaggio trionfante è che il margine tra lecito e l'illecito consiste nell'affidarsi ai professionisti giusti, in grado di barcamenarsi tra un condono e l'altro, con cadenza decennale che si può anche retrodatare <sup>(116)</sup>, tra sanatoria amministrativa e prescrizione in sede penale. Appare difficile contrastare il disordine edilizio e arginare il consumo di suolo nella constatazione, alla fine degli anni Ottanta, della perdurante mancanza di una « pianificazione territoriale moderna ». La fotografia del territorio è costituita « dal mosaico dei piani regolatori degli ottomila Comuni, in massima parte mal fatti, spesso non rispettati e sempre scoordinati tra loro » <sup>(117)</sup>.

---

applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza della concessione ». L'art. 1-sexies prevede: « Ferme restando le sanzioni di cui alla legge 27 giugno 1939, n. 312, per la violazione delle disposizioni di cui al presente decreto, si applicano quelle previste dall'art. 20 della legge 28 febbraio 1985 n. 47. Con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato originario dei luoghi a spese del condannato ».

<sup>(115)</sup> L'art. 734 c.p. è impostato secondo le previsioni della legge Croce del 1922, rivista al ribasso, come evidenziato, al 1° congresso di « Italia Nostra », da G. DI GIOVINE, *Aspetti penalistici*, cit., p. 259 e ss.

<sup>(116)</sup> Ai sensi dell'art. 25 del Decreto legge 28 settembre n. 2018, meglio noto come 'Decreto Genova', *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e altre emergenze*, « al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui al presente decreto, i Comuni di cui all'articolo 17, comma 1 [Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno nell'Isola di Ischia], definiscono le istanze di condono relative agli immobili distrutti o danneggiati dal sisma del 21 agosto 2017, presentate ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2003, n. 326, pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per la definizione delle istanze di cui al presente articolo, trovano esclusiva applicazione le disposizioni di cui ai Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 ». Come ha osservato L. CASINI, *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?*, in « Giornale di diritto amministrativo », 2019, 1, p. 6, « il decreto ha quindi ammesso alla sanatoria opere abusivamente realizzate tra il 1994 e il 2003 che, con le regole del terzo condono edilizio, mai si sarebbero potuto sanare ».

<sup>(117)</sup> A. CEDERNA e A. IANNELLO, *Per una nuova cultura della città negli anni Novanta*, Bollettino n. 270 di Italia nostra, ottobre 1989, ora in *La città venduta*, cit., p. 140.

### 7. *Il paesaggio tra salubrità ambientale e cultura.*

Se gli anni Sessanta sono caratterizzati dal Vajont e dalla frana di Agrigento, il decennio successivo vede affacciarsi una questione da maturità industriale come l'inquinamento <sup>(118)</sup>. Il tema è affrontato con la legge Merli del 10 maggio 1976 n. 319 sull'inquinamento delle acque, che sfiora appena il rapporto con il diritto alla salute <sup>(119)</sup>. Proprio questa branca settoriale del micro-sistema anti-inquinamento favorisce una concezione unitaria della tutela ambientale.

L'inquinamento è un problema che richiama la natura e quindi il concetto di ambiente ancora privo di una copertura costituzionale. Tuttavia, l'ambiente inquinato e inquinante che determina malattia richiama l'unico diritto definito fondamentale nella carta costituzionale: il diritto alla salute *ex art. 32 cost.* <sup>(120)</sup>. Gli anni Settanta si chiudono idealmente con la sentenza delle Sezioni unite della Cassazione del 6 ottobre 1979 n. 5172:

la protezione della salute si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre <sup>(121)</sup>.

Nel corso dello stesso decennio, ancor prima della Cassazione, la magistratura contabile aveva configurato la responsabilità degli amministratori per danno ambientale con riferimento alle lottizza-

---

<sup>(118)</sup> Nella cronologia del Novecento, la prima traccia del fenomeno è individuata nel divieto di balneazione prescritto dal Pretore di Genova il 16 luglio 1970 tra la foce del torrente Bisagno — destinato a diventare tristemente famoso per le frequenti esondazioni — e Nervi (S. COLARIZI, *Storia del Novecento italiano*, Milano, Bur, 2000, p. 602).

<sup>(119)</sup> All'inizio degli anni Settanta, « divieti di balneazione avvertono i cittadini che il mare può far male » (G. AMENDOLA, *Inquinati e inquinatori*, cit., p. 7).

<sup>(120)</sup> Sulle « lotte per la salute » e questione ambientale negli anni Settanta, S. NERI SERNERI, *Incorporare la natura*, cit., pp. 281-284.

<sup>(121)</sup> Cass. 6 ottobre 1979 n. 5172, in « Il Foro Italiano », 1979, I, c. 2306.

zioni abusive del Parco nazionale degli Abruzzi <sup>(122)</sup> e ai fanghi rossi di Scarlino scaricati in mare dall'industria chimica, sino a sollevare le proteste francesi per la contaminazione delle acque della Corsica <sup>(123)</sup>. Una lunghissima vicenda di inquinamento marino che perdura dal 1972 <sup>(124)</sup> al 1988 <sup>(125)</sup> con un forte impatto sulla coscienza ambientalista <sup>(126)</sup>. L'ambiente salubre <sup>(127)</sup> diventa dunque a livello giurisprudenziale un frammento di un nuovo diritto già dotato di una copertura costituzionale. Nella visione gius-ambientalista, la tutela del territorio costituisce una componente essenziale.

Anche in virtù della riflessione dottrinale protesa alla ricerca di una costruzione unitaria <sup>(128)</sup>, il diritto dell'ambiente avanza con il consolidamento di quella sorta di confederazione di tutele legislative che non ha ancora un punto di sintesi a livello costituzionale. Soltanto nella seconda metà degli anni Ottanta, la Corte costituzionale concepisce la tutela costituzionale dell'ambiente fondata intorno agli artt. 9 e 32:

---

<sup>(122)</sup> Corte dei Conti, sez. I, 15 marzo 1973 n. 39, in « Foro amministrativo », 1973, I, 3, p. 247; Corte dei Conti, 20 dicembre 1975 n. 108, ivi, 1976, I, p. 1669. Sulla ricostruzione dello scandalo edilizio che colpisce il Parco d'Abruzzo, in virtù di una manovra speculativa avviata nel 1955 e portata alla luce dalla denuncia giornalistica, L. PICCIONI, *La natura come posta in gioco. La dialettica tutela ambientale-sviluppo turistico nella storia della « Regione dei parchi »*, in *Storia d'Italia. Le Regioni. Abruzzo*, a cura di M. Costantini e C. Felice, Torino, Einaudi, 2000, pp. 1009-1038.

<sup>(123)</sup> Corte dei Conti, sez. I, 8 ottobre 1979 n. 61, in « Il Foro Italiano », II, 1979, c. 595.

<sup>(124)</sup> L. BOCCHI, « Il fango rosso » di Scarlino provoca proteste a Parigi, in « Corriere della Sera », 12 gennaio 1973, p. 7.

<sup>(125)</sup> *Scarlino è finito lo scarico dei fanghi a mare*, in « la Repubblica », 8 novembre 1988.

<sup>(126)</sup> Sulla vicenda come « banco di prova della politica ambientale » della Toscana, per i risvolti internazionali, derivanti dalle proteste dei pescatori corsi, M. DEGL'INNOCENTI, *Il cantiere della Regione*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, a cura di P.L. Ballini, M. Degl'Innocenti e M.G. Rossi, Firenze, Giunti, 2005, p. 399.

<sup>(127)</sup> F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>(128)</sup> S. PATTI, *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, in *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza*, commentati da M. ALMERIGHI, G. ALPA, I, *Diritto civile*, Padova, Cedam 1984, p. 107 e ss.

l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto <sup>(129)</sup>

La Consulta afferma la tutela costituzionale dell'ambiente in un periodo caratterizzato da un'ulteriore spinta speculativa. E come era già avvenuto negli anni Sessanta, al caos edilizio si risponde con le riforme. Sul piano legislativo, il collegamento tra paesaggio e salute è raccolto nell'art. 1 della legge quadro sulle aree protette del 6 dicembre 1991 n. 394, con il richiamo all'attuazione degli articoli 9 e 32 cost. <sup>(130)</sup>. Un intervento fondamentale nel ritmo della tutela delle aree protette: tra il 1995 e il 1998, vengono istituiti numerosi parchi nazionali, secondo le previsioni della legge <sup>(131)</sup>.

Il filone paesaggistico delle aree protette <sup>(132)</sup> segue insomma il percorso ambientalista degli anni Settanta che si afferma proprio nel segno del collegamento tra paesaggio e salute <sup>(133)</sup>, riaffermando il profilo della natura salubre alle origini della sensibilità per il belvedere. Il differente regime amministrativo di tutela non deve tradursi in un'ulteriore distinzione, non scevra di conseguenze negative, se

---

<sup>(129)</sup> Sulla sent. 641 del 1987, F. GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente davanti alla Corte Costituzionale, nota alla sentenza n° 641 del 30 dicembre 1987 della Corte Costituzionale*, in « Foro italiano », 1988, I, coll. 694-708.

<sup>(130)</sup> « La presente legge, in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese ».

<sup>(131)</sup> Cilento e Vallo di Diano (1995), Gargano (1995), Majella (1995), Gran Sasso e Monti della Laga (1997), Val Grande (1997), Vesuvio (1998). Sempre nel tracciato evolutivo della legge del 1991, si collocano ulteriori parchi nazionali: Cinque terre (1999), Appennino Tosco-emiliano (2001), Asinara (2002), Sila (2002), Alta Murgia (2004), Appennino Lucano-Val d'Agri-Lagonegrese (2007).

<sup>(132)</sup> Cfr. *Dizionario delle aree protette*, a cura di C. Desideri e R. Moschini, Pisa, Ets, 2010.

<sup>(133)</sup> P. BARILE, *Parchi e riserve: la legge cornice*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXIV, 1974, 4, p. 1379.

non correttamente intesa <sup>(134)</sup>: le aree protette sono dei paesaggi nel senso più alto indicato dall'art. 9 Cost. <sup>(135)</sup>, pezzi di storia, naturale e umana, e non elementi di pura natura sottratti al mondo circostante <sup>(136)</sup>.

#### 8. *Tra incerti confini disciplinari e nuovo assetto costituzionale.*

Nel corso degli anni Novanta dunque la nozione di paesaggio è scomposta in due distinti canali: da una parte, il paesaggio-ambiente, quello delle aree protette, che richiama un'idea di salubrità e di conservazione del territorio <sup>(137)</sup>, dall'altra, il paesaggio ordinario che, nell'allontanamento da una limitante concezione estetica, tende sempre più a arricchirsi di profili culturali. Il paesaggio-territorio richiede virtuosi intrecci tra natura e cultura <sup>(138)</sup>, per tenere insieme il paesaggio-ambiente e il paesaggio-cultura, perché « territorio (pianificazione urbanistica), paesaggio (tutela della 'bellezza') e am-

---

<sup>(134)</sup> Come ricorda F. FARINELLI, *Il paesaggio*, in « Corriere della Sera », 19 settembre 2006, p. 60, ambiente e paesaggio sono la « stessa cosa » ma anche « cose differenti », considerando che « hanno lo stesso significato, ma non lo stesso senso, perché si riferiscono a maniere differenti con cui le medesime cose si presentano ». Per i geografi, del resto « non è [...] possibile considerare i paesaggi separandoli dal contesto territoriale da cui traggono origine » (B. CASTIGLIONI, *Il paesaggio come geografia*, cit., p. 239).

<sup>(135)</sup> P. BARILE, *Parchi e riserve*, cit., p. 1379.

<sup>(136)</sup> Il perimetro di 2.893 ettari nel Comune viterbese di Acquapendente, al confine con Toscana e Umbria, ospita la Riserva naturale Monte Rufeno, istituita con la legge della Regione Lazio del 19 settembre 1983 n. 66, che ricomprende 34 casali abitati sino al grande esodo contadino. Ai sensi dell'art. 2, « la riserva naturale 'Monte Rufeno' è istituita al fine di: a) ripristinare e tutelare l'ecosistema forestale in tutte le sue componenti, biotiche ed abiotiche; b) gestire parte del territorio e del patrimonio boschivo secondo criteri di silvicoltura naturalistica; c) promuovere il turismo sociale attraverso il restauro e la gestione pubblica del patrimonio edilizio esistente all'interno della riserva; d) promuovere, organizzare e valorizzare le attività produttive non in contrasto con le finalità di conservazione ».

<sup>(137)</sup> Si veda D. AMIRANTE, *Aree naturali protette, tutela della biodiversità e governo del territorio*, in *Le risorse preziose: lo sguardo del giurista*. Atti del V incontro del club dei giuristi dell'ambiente Preci (Parco nazionale dei Monti Sibillini), 20-21 giugno 2003, a cura di C. A. Graziani, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 27-52.

<sup>(138)</sup> *Parchi culturali in Toscana*, a cura della Regione Toscana-Giunta regionale, Firenze, Pontecorboli, 1994.

biente (tutela delle risorse) sono le voci di un unico disegno » (139). Il perenne slittamento di significati si può percepire anche solo riflettendo sull'articolazione complessiva a livello ministeriale di tutto ciò che attiene alla natura e al territorio.

Nel 1974, da una costola della Pubblica Istruzione, è istituito il Ministero per i beni culturali e per l'ambiente (140) che diventa ben presto Ministero per i Beni culturali e ambientali (141), in una fase storica in cui l'ambiente mette all'angolo il paesaggio (142). Una ristrutturazione avviene nel 1998 con il Ministero per i Beni e le attività culturali (143), ridefinito nel 2013 come Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo (144). Risale al 1983 la nomina di un ministro senza portafoglio per l'Ecologia. Tre anni dopo è istituito il Ministero dell'ambiente (145), che con il decreto legislativo luglio 1999 n. 300, sulla riforma dell'organizzazione del Go-

(139) P.L. CERVELLATI, *La perdita del bene comune*, in *La città venduta*, cit., p. 42.

(140) Sul Ministero e sul contributo di Giovanni Spadolini, si veda A. RAGUSA, *Il giardino delle muse*, cit., pp. 352-357; G. MELIS, *Dal Risorgimento a Bottai*, cit.; P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio*, cit., pp. 181-183.

(141) Il decreto legge 14 dicembre 1974 n. 657 sull'istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente è convertito nella legge 29 gennaio 1975 n. 5 che già rivede la denominazione ministeriale con i beni ambientali che sostituiscono l'ambiente.

(142) Come ricorda F. GURRIERI, *Guasto e restauro* cit., p. 11, Giovanni Spadolini rigetta la proposta del liberale Salvatore Valitutti di un Ministero dei beni culturali e del paesaggio, al punto di evitare accuratamente un termine che « non recepisce più e non esaurisce questa complessa realtà della cornice naturale del bene culturale ».

(143) Art. 1 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 *Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*: « nel quadro delle finalità indicate dall'articolo 9 della Costituzione e dall'articolo 128 del Trattato istitutivo della Comunità europea, è istituito il Ministero per i beni e le attività culturali [...]. Il Ministero provvede [...] alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività culturali. Nell'esercizio di tali funzioni il Ministero privilegia il metodo della programmazione; favorisce la cooperazione con le regioni e gli enti locali, con le amministrazioni pubbliche, con i privati e con le organizzazioni di volontariato. Opera per la massima fruizione dei beni culturali e ambientali, per la più ampia promozione delle attività culturali garantendone il pluralismo e l'equilibrato sviluppo in relazione alle diverse aree territoriali e ai diversi settori ».

(144) Cfr. P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio*, cit., p. 169 e ss.

(145) Legge 8 luglio 1986, n. 349, *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*.

verno, diventa Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio <sup>(146)</sup>.

La materia del paesaggio ha trovato negli ultimi anni adeguata collocazione nella Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio <sup>(147)</sup>, riflesso del sistema della Soprintendenza unica <sup>(148)</sup>, e nel Consiglio superiore per i Beni culturali e il paesaggio, accostata a quella del turismo storicamente collegata presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (Mibact) <sup>(149)</sup>. Tuttavia, il quadro unificante evidenzia il distacco dal paesaggio-natura ricadente nei confini del Ministero dell'ambiente, riproducendo storiche sfasature, superabili attraverso il dialogo amministrativo nel segno della valorizzazione della cultura nella natura <sup>(150)</sup>. In virtù dell'ennesimo aggiornamento, in un'« Italia che fa e disfa » <sup>(151)</sup>, ex art. 1 del decreto legge 12 luglio 2018 n. 86, con la separazione tra turismo, che è anche il potenziale di visibilità del paesaggio, e cultura, che non può non essere anche turismo culturale, si perviene all'attuale denominazione dei ministeri per i Beni e le attività culturali e delle Politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo.

La precarietà delle strutture amministrative, nel crudo dato

<sup>(146)</sup> Dal 2006 Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

<sup>(147)</sup> Art. 2 del decreto ministeriale n. 44 del 23 gennaio 2016, « Al fine di migliorare il buon andamento dell'amministrazione di tutela del patrimonio culturale, sono istituite le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, quale risultato della operazione di fusione e accorpamento, su tutto il territorio nazionale, delle Soprintendenze Archeologia e delle Soprintendenze Belle arti e paesaggio. Conseguentemente, è disposta la fusione della Direzione generale Archeologia e della Direzione generale Belle arti e paesaggio in una sola struttura dirigenziale di livello generale, denominata Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio ».

<sup>(148)</sup> Secondo G. VOLPE, *Il paesaggio tra giacimento* cit., p. 219 il modello costituisce un dato tangibile della « centralità attribuita al paesaggio », cit., p. 219.

<sup>(149)</sup> Sulle funzioni e l'attuale struttura organizzativa si veda Id., *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Torino, Utet, 2016, pp. 187-204.

<sup>(150)</sup> Basti pensare al recente protocollo d'intesa stipulato dall'Ente Parco nazionale del Circeo con la direzione generale educazione e ricerca del Mibact del 24 aprile 2018, esteso poi alla Soprintendenza Archeologica, belle arti e paesaggio per le Province di Frosinone, Latina e Rieti.

<sup>(151)</sup> S. CASSESE, *L'Italia che fa e disfa*, in « Corriere della Sera », 18 agosto 2018, p. 1.

delle cinque ristrutturazioni dal 1975 <sup>(152)</sup>, risente, almeno in una parte considerevole, del processo legislativo che a vari livelli per un decennio interviene sui collegamenti concettuali, senza poter contare su una pregressa mediazione disciplinare. Una mediazione che forse non può neanche esserci, se è vero che la tutela dell'ambiente non si identifica con « materia in senso stretto », costituendo « un valore costituzionalmente protetto, integrante una materia trasversale » <sup>(153)</sup>.

Nell'ambito del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, all'art. 148, nella griglia delle definizioni relative al capo V dedicato a *Beni e attività culturali*, si ritrovano i beni ambientali, « quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali ». Nel Testo unico del 1999 <sup>(154)</sup>, che assume il carattere di una consolidazione necessaria del diritto vigente, profondamente cambiato per effetto della riforma della pubblica amministrazione <sup>(155)</sup>, l'art. 1 della legge 1497/1939 si ritrova all'art. 139 tra i beni ambientali tutelabili all'interno del titolo II dedicato ai beni paesaggistici e ambientali.

Per troppo tempo sostanzialmente immobile, il quadro normativo è sollecitato ora anche ad altri livelli. La materia è attraversata profondamente dalla Convenzione europea sul paesaggio, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo e

---

<sup>(152)</sup> P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio*, cit., p. 185.

<sup>(153)</sup> Così Corte cost. 12 aprile 2017 n. 77, in « Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente », 2017, 3, p. 3, con nota di F. SCALIA, *Il carattere di « materia trasversale » della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, ivi, pp. 5-17, che ribadisce un principio già consolidato. Si veda Corte Costituzionale, sent. 407 del 26 luglio 2002, in « Giurisprudenza costituzionale », XLVII, 2002, pp. 2940-2949, con nota di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie « trasversali » dalla sent. 282 alla n. 407 del 2002*, ivi, pp. 2951-2957.

<sup>(154)</sup> Decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490, *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997 n. 352*.

<sup>(155)</sup> Introdotta con le leggi che portano il nome di Franco Bassanini, nell'ambito del 'secondo' centrosinistra, quello senza trattino.

siglata a Firenze il 20 ottobre 2000 <sup>(156)</sup>, in grado di ridisegnare il ruolo delle comunità locali e della cittadinanza <sup>(157)</sup>. Nello stesso periodo muta anche il paesaggio costituzionale intorno al paesaggio, con il nuovo titolo V della Costituzione che « rimuove completamente la nozione di paesaggio » <sup>(158)</sup>, scompaginando carte concettuali tanto faticosamente accostate, in una sorta di assordante silenzio <sup>(159)</sup>. In virtù dell'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, all'art. 117 compare l'ambiente e scompare l'urbanistica, sviluppando una trama già avviata <sup>(160)</sup>. Lo Stato infatti esercita la legislazione esclusiva nella materia della « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ». Tra le materie della legislazione concorrente non vi è più l'urbanistica, sostituita tuttavia dal « governo del territorio » <sup>(161)</sup>, e compaiono la « valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali ». In questo ambito la potestà legislativa spetta alle Regioni nel solco dei principi fondamentali determinati dalla legislazione statale <sup>(162)</sup>.

Nel testo riformato trovano dunque spazio il diritto ambien-

---

<sup>(156)</sup> *Infra*, cap VI § 1-2.

<sup>(157)</sup> Cfr. E. FALQUI, *Comunità, Sviluppo sostenibile, Paesaggio*, in *Per un paesaggio di qualità. Dialogo su inadempienze e ritardi nell'attuazione della Convenzione Europea*, a cura di A. Calcagno Maniglio, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 89-90.

<sup>(158)</sup> S. SETTIS, *Chi salverà il paesaggio. La lunga guerra fra Stato e Regioni*, in « la Repubblica », 27 novembre 2007, p. 46.

<sup>(159)</sup> « Ambiente, governo del territorio o soltanto 'paesaggio'? », si interroga S. CIVITARESE, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, parte II della Costituzione*, in *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di B. Pozzo e M. Renna, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 138-140. Intorno al rapporto tra paesaggio e governo del territorio, D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione*, cit., p. 155.

<sup>(160)</sup> Sul « consolidamento a livello costituzionale » dell'impianto delle leggi Basanini, cfr. F.S. Marini, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, a cura di A.L. Maccari e V. Piergigli, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 70-71.

<sup>(161)</sup> Si veda la fondamentale sentenza della Corte Costituzionale del 1° ottobre 2003 n. 303, in « Giurisprudenza costituzionale », XLVIII, 2003, pp. 2675-2774.

<sup>(162)</sup> Nella sentenza 341 del 14 ottobre 1996, la Consulta ribadisce che « il paesaggio costituisce, nel nostro sistema costituzionale, un valore etico-culturale che trascende la competenza della Regione in materia urbanistica e 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 ». Sul

tale <sup>(163)</sup> e il governo del territorio: ambiente e territorio, i due profili concettuali in grado di attivare dinamiche giuridiche, in termini di pianificazione <sup>(164)</sup>, che lambiscono e toccano la tutela del paesaggio <sup>(165)</sup>. Una risposta alle tante domande dei decenni precedenti e l'introduzione di altre domande che il secolo appena entrato dovrà sciogliere <sup>(166)</sup>, nel segno di una persistente « asimmetria » <sup>(167)</sup> tra paesaggio e territorio.

La svolta costituzionale apre lo spazio per un ulteriore processo di riforma con la legge 6 luglio 2002 n. 137, contenente la delega per *la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici*, che all'art. 10 prevede il « riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali ». L'esito legislativo è costituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio contenuto nel decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42. I principi del Codice sono indicati all'art. 1:

In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice. 2. La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a

---

paesaggio come « 'valore' costituzionale », cfr. D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione*, cit., p. 156 e ss.

<sup>(163)</sup> « Non conosco un settore della legislazione che si sia sviluppato tanto rapidamente quanto quello ambientale », osserva Sabino Cassese nella presentazione di A.L. DE CESARIS e S. NESPOR, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Milano, Mondadori, 2003.

<sup>(164)</sup> Cfr. G. SCIULLO, *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in *Pianificazioni territoriali*, cit., pp. 5-28.

<sup>(165)</sup> Sul paesaggio nella riforma del Titolo V, si vedano le considerazioni di P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica*, cit., pp. 363-367; S. CIVITARESE, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V*, cit., pp. 135-156.

<sup>(166)</sup> Sul diritto del paesaggio all'inizio del nuovo secolo, si veda G.F. CARTEI, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo, diritto amministrativo speciale*, II, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 1577-1604.

<sup>(167)</sup> « Affidare a enti locali — e quindi alle collettività stanziate sul territorio — il governo dell'urbanistica e a uffici decentrati dello Stato — e, quindi, alla politica nazionale — la tutela del paesaggio, comporta una scelta, quella di stabilire un'asimmetria e un potenziale, permanente conflitto tra i due elementi. Con una mano si decentra, con l'altra si accentra. Per un verso si fa affidamento sulle collettività locali, per l'altro se ne diffida » (S. CASSESE, *L'Italia paesaggio e territorio*, cit., p. 5).

promuovere lo sviluppo della cultura. 3. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione. 4. Gli altri soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale. 5. I privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale sono tenuti a garantirne la conservazione. 6. Le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale indicate ai commi 3, 4 e 5 sono svolte in conformità alla normativa di tutela.

Il diritto del paesaggio che esce dal ciclo di riforme contiene sicuramente grandi elementi di novità rispetto al passato, offrendo una chiusura del Novecento giuridico. Molto si può discutere sulla bontà di questa chiusura nelle sue nervature tecniche con particolare riferimento al valore ancora inespresso della partecipazione dei cittadini richiamato nella Convenzione europea <sup>(168)</sup>. A livello generale, in una prospettiva di riflessione storico-giuridica, si può evidenziare un percorso che porta a una ricchezza di contenuti ottenuta dalla moltiplicazione di significati derivante da tante associazioni di aspetti concettuali distinti, dalle correlazioni tra un certo tipo di ambiente e un certo tipo di paesaggio <sup>(169)</sup>. Vi è in questo processo, un grande effetto positivo in termini di accoglimento di tante diverse sensibilità paesaggistiche, ma anche un grave limite sotto il profilo della certezza delle regole e della chiarezza e linearità giuridica. L'accumulo di definizioni intorno all'ambiente e al paesaggio porta ad accrescere le correlazioni in termini di valorizzazione, con la controindicazione di un quadro normativo complesso <sup>(170)</sup> e stratificato, che non agevola di fatto la partecipazione attiva della cittadinanza sottesa a quella valorizzazione, e sempre costante è l'insidia dell'elusione nelle pieghe dei tanti livelli normativi. Un quadro che almeno inizialmente è in gran parte legato al più ampio livello

---

<sup>(168)</sup> *Infra*, § 1-2.

<sup>(169)</sup> Sull'« intrinseca ed ineliminabile culturalità che distingue il paesaggio dalle materie affini dell'urbanistica e dell'ambiente », P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica*, cit., p. 418.

<sup>(170)</sup> P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, Giappichelli, 2011; A. ABRAMI, *Legislazione e amministrazione del paesaggio. Un'indagine critica*, Roma, Aracne, 2018.

dell'assetto Stato-Regioni trasferito nella prospettiva di riforma del titolo V. Le critiche alle politiche paesaggistiche finiscono per coincidere con il giudizio sulla « parabola del federalismo all'italiana »<sup>(171)</sup>.

Nell'età del nuovo titolo V, l'orizzonte etico della tutela e della mobilitazione civile, appare sempre di più l'art. 9 Cost.<sup>(172)</sup>, non più circoscritto alle bellezze naturali, ma aperto a ogni paesaggio, al paesaggio-territorio, al paesaggio identitario che si ricongiunge alla cultura: una vera norma cangiante capace di reinventarsi in rapporto al trasferimento delle competenze, rielaborando la genetica anti-regionalista in virtù della rilettura predieriana, sino a interiorizzare le novità concettuali della Convenzione europea del paesaggio.

---

<sup>(171)</sup> I. DIAMANTI, *La parabola del federalismo all'italiana: dalla rivoluzione all'enunciazione*, in « Contemporanea », XIV, 2011, 1, pp. 131-136. Il dibattito pubblico restituisce lo spirito del tempo, la tensione civile intorno al nodo costituzionale. Secondo G. VALENTINI, *Chi sono i padroni del paesaggio*, in « la Repubblica », 28 gennaio 2008, p. 1, « un malinteso federalismo può solo aumentare gli egoismi e i particolarismi, disgregando ulteriormente il territorio, il paesaggio e il tessuto civile del Paese ». Antonio Paolucci definisce la riforma del titolo V come « un atto sciagurato », alla base di un « guazzabuglio » di competenze in materia di paesaggio (E. SEGANTINI, « *Il federalismo irresponsabile che devasta il nostro paesaggio* », in « Corriere della Sera », 28 dicembre 2012, p. 24). Sui pericoli del federalismo nella materia paesaggistica, si veda anche M. PIRANI, *La mela stregata per Roma capitale*, in « la Repubblica », 20 ottobre 2008, p. 24.

<sup>(172)</sup> Si vedano le considerazioni di T. MONTANARI, *Art. 9*, cit., p. 2 sull'attuale « fortuna e consenso popolare » di un principio « di fatto negato da leggi, politiche, atti del potere pubblico ».

CAPITOLO VI  
IL POST-NOVECENTO TRA CULTURA  
E SOSTENIBILITÀ

1. La dimensione culturale. — 2. Paesaggio e beni paesaggistici tra Convenzione europea e codificazione. — 3. La tutela del paesaggio agrario. — 4. Visioni culturali immutabili e di ultima generazione. — 5. Il bene comune-paesaggio come forma della sostenibilità.

1. *La dimensione culturale.*

Cosa è rimasto di quello spirito democratico e partecipativo alla base della cultura della pianificazione urbanistica <sup>(1)</sup>, invocato da Predieri <sup>(2)</sup>, nell'attuale quadro post-novecentesco? <sup>(3)</sup> Cosa è rimasto di quel vasto e complesso sistema canalizzato alla tutela del paesaggio, fondato su reciproci controlli, marcata e diffusa rete di competenze, nella realtà dell'eterna trattativa Stato-Regioni sulla co-pianificazione? <sup>(4)</sup> Cosa è rimasto dello spirito civile delle posi-

---

<sup>(1)</sup> Sulla pianificazione come « nobile decaduta (pur se esteriormente 'rimpunciata' dalle sovrabbondanti formulazioni descrittive di molte leggi regionali) », S. AMOROSINO, *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, in « Rivista giuridica di urbanistica. Diritto e territorio », 2018, 3, p. 361.

<sup>(2)</sup> Si vedano le considerazioni di G. SEVERINI, *L'evoluzione storica*, cit, p. 106. « Che l'attuale assetto della normativa si ispiri a questi principi è indubbio. Che lo abbia interpretato al meglio e tradotto in regole razionali ed efficienti è cosa assai più discutibile e che va ancora sottoposta alla prova dei fatti », osserva D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione*, cit., p. 167.

<sup>(3)</sup> Sull'eredità culturale e civile dell'insegnamento di Predieri, si veda G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio secondo Predieri*, in « Corriere della Sera - Corriere fiorentino », 10 maggio 2018, p. 12.

<sup>(4)</sup> Sui ritardi nelle procedure Stato-Regione alla base dell'adozione dei piani paesistici che scompongono il quadro nazionale in tante realtà regionali diverse, si vedano i dati, a distanza di oltre decennio dell'emanazione del Codice dei beni culturali

zioni di Cederna <sup>(5)</sup> nell'attuale dibattito paesaggistico? Qual è la salute dell'Italia che Giorgio Bassani voleva salvare da se stessa? Tutto è cambiato e tutto è rimasto eguale <sup>(6)</sup>, con nuove risposte su cosa fare *del* paesaggio e cosa fare *nel* paesaggio che alimentano i contenuti della domanda di sempre: cosa è il paesaggio? <sup>(7)</sup>

Una domanda che ancora tormenta il giurista <sup>(8)</sup>, tenuto a dare una risposta, con l'attitudine alla « curiosità verso tutto » che caratterizzava la riflessione di Predieri <sup>(9)</sup>, nella ricerca del 'giuridico' nelle pieghe di tanti aspetti culturali e istituzionali. Se negli anni Settanta vi era la speranza del regionalismo per superare i difetti endemici della protezione centralistica, oggi si tratta di prendere atto

---

e del paesaggio, riportati da R. MASONI, *Quadro sinottico della pianificazione paesaggistica in Italia aggiornato a ottobre 2015*, in *La pianificazione paesaggistica in Italia. Stato dell'arte e innovazioni*, a cura di A. Magnaghi, Firenze, Firenze University Press, 2016. Dopo il piano paesaggistico sardo del 2006, la co-pianificazione è decollata soltanto nel 2015 con l'adozione del piano in Toscana e Puglia.

<sup>(5)</sup> Nel corso degli anni Ottanta, Antonio Cederna invoca una riforma ispirata « a una visione unitaria e globale del patrimonio, basata su criteri scientifici e oggettivi: quindi indenne da ogni distinzione tra opera maggiore e opera minore, da ogni pretesa selettiva e antologica, per abbracciare ogni testimonianza della storia, della cultura e del lavoro umano, nel pieno rispetto di un tessuto continuo e inscindibile (dai centri storici al paesaggio rurale, dai corredi archeologici agli arredi delle chiese eccetra). Il patrimonio italiano è capillarmente diffuso a tutto il territorio, frutto di una sedimentazione secolare, intimamente connesso con l'ambiente: ogni separazione tra bene 'culturale' e bene 'ambientale', paesistico, naturalistico eccetera va bandita come rovinosa » (A. CEDERNA, *Visitate l'Italia (ma è già troppo tardi)*, in « la Repubblica », 5 maggio 1984, p. 8).

<sup>(6)</sup> C'è molto di storia novecentesca nella « condizione in cui le soprintendenze codecidono con il parere vincolante tutte le pratiche paesaggistiche, dal cambio della canna fumaria o della pluviale fino al nuovo centro commerciale da edificare in mezzo al verde » (P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio*, cit., p. 192).

<sup>(7)</sup> « I suoi significati tendono a spaziare da quello di bene comune, di patrimonio dell'umanità, di punto di vista innovativo sullo sviluppo locale, al *camouflage*, al controllo formale degli *skyline* urbani, passando per la rappresentazione più o meno 'pittorresca' dei luoghi, fino alla evocazione di relazioni emozionali utili a vendere prodotti o servizi » (A. MARSON, *La pianificazione del paesaggio: qualche speranza per la qualità di vita del territorio*, in *La struttura del paesaggio*, cit., p. 3).

<sup>(8)</sup> Su paesaggio e ambiente, dopo la rottura del « cordone ombelicale » dei beni ambientali compiuta con il Codice del 2004, S. AMOROSINO, *Introduzione*, cit., p. 37.

<sup>(9)</sup> G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio secondo Predieri*, cit.

di tante aspettative disattese <sup>(10)</sup>. La persistente impronta statualista presente nella composita normativa vigente, tra livello europeo e regionale, risente non solo e non tanto dell'originario impianto messo a punto da Bottai, quanto e soprattutto dalla sostanziale sfiducia nel ruolo delle autonomie locali <sup>(11)</sup>, reso poco credibile dall'urbanistica <sup>(12)</sup> come strumento di consenso politico.

Sia pure in un'ottica nuova permangono gli schemi concettuali del Novecento, talvolta scomposti e sovrapposti in concezioni ibride che riproducono tuttavia i difetti genetici <sup>(13)</sup>. Nell'attenzione per il paesaggio emergono alla fine del secolo due prospettive in grado di delineare una politica del diritto. In maniera molto schematica si può distinguere una linea ambientalista sul paesaggio oggetto dell'aggressione edilizia, che abbraccia con varie declinazioni ecologia e urbanistica, ricongiunte oggi nella battaglia contro il consumo del suolo, e una linea culturale molto composita e articolata al suo interno. Inizialmente concepito come fattore selettivo di alcune bellezze disperse nell'indistinto naturale, poi profondamente revisionato da Alberto Predieri in nome dell'identificazione tra paesaggio e territorio <sup>(14)</sup>, l'elemento culturale è diventato sempre di più il profilo concettuale alla base dell'elaborazione di un paesaggio come forma visiva di una narrazione identitaria. Un mutamento di significato che accompagna un modo diverso di vedere e concepire, quindi, di vivere il paesaggio.

Basta scorrere l'elenco italiano dei siti Unesco dal 1979 al 2004, l'anno della grande riforma legislativa, per comprendere la matura-

<sup>(10)</sup> Sulla delusione degli urbanisti, V. DE LUCIA, *Decadenza e fine dell'urbanistica italiana*, relazione introduttiva al Convegno di « Italia Nostra », *Per la salvezza del paesaggio e dei centri storici*, Roma, 23, 24 novembre 2001, ora in *La città venduta*, cit., p. 153.

<sup>(11)</sup> Sulle « politiche regionali del territorio », E. A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 187 e ss.

<sup>(12)</sup> Tra i tanti contributi sulla crisi dell'urbanistica, si rinvia a L. BENEVOLO, *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, cit.; A. LANZANI, *Città, territorio, urbanistica tra crisi e contrazione. Muovere da quel che c'è, ipotizzando radicali modificazioni*, Milano, Franco-Angeli, 2015.

<sup>(13)</sup> Sulla contraddizione del piano che si deve uniformare al vincolo, cfr. F. MERUSI, *Il paesaggio del Duce*, cit., p. 161.

<sup>(14)</sup> Della cultura di un paese, « il paesaggio diventa forma, linguaggio, comunicazione, messaggio, terreno di rapporto fra gli individui, contesto che cementa il gruppo » (A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio*, cit., p. 12).

zione di una sensibilità paesaggistica con ulteriori chiavi di lettura: dall'Arte Rupestre della Valle Camonica (1979) <sup>(15)</sup> alla Val d'Orcia (2004) <sup>(16)</sup>, passando per l'insediamento industriale di Crespi d'Adda (1995) <sup>(17)</sup> e i Trulli di Alberobello (1996) <sup>(18)</sup>. Accanto a beni culturali in senso proprio si ritrovano centri storici e paesaggi naturali, ma con omissioni eccellenti o inclusioni ritardate rispetto alle attuali classificazioni paesaggistiche.

I giudizi non sono mai definitivi in questa materia. In pochi decenni, la storia paesaggistica regala anche il clamoroso salto dalla vergogna nazionale alla meraviglia mondiale, da luogo simbolo dell'arretratezza urbana a capitale europea della cultura: Matera e i suoi Sassi, con un passato da « infamia nazionale » <sup>(19)</sup>, attraversati da innumerevoli dibattiti ideologici, tra degrado igienico e orgoglio antropologico.

Nell'odierna concezione paesistica, l'elemento unificante è costituito dalla cultura in grado di alternare e coniugare arte e natura, bellezza naturale e bellezza creata, rifatta dall'uomo <sup>(20)</sup>. Un elemento che aggiorna la concezione estetica, secondo il modello Croce-Bottai, rielaborando i contenuti alla base delle logiche classificatorie. La cultura, che era servita per saldare il paesaggio al

<sup>(15)</sup> Risale al 1909 la prima segnalazione d'arte rupestre ad opera di Gualtiero Laeng nella guida del « Touring club ».

<sup>(16)</sup> Sulla Val d'Orcia ridisegnata, per certi versi inventata dalla bonifica novecentesca, M. FRESTA, *La Val d'Orcia: ovvero l'invenzione di un paesaggio tipico toscano*, in « Lares », quadrimestrale di studi demoetnoantropologici, LXXVI, 2011, pp. 205-218.

<sup>(17)</sup> E. MARIANI TRAVI e L. MARIANI TRAVI, *Il paesaggio italiano della rivoluzione industriale: Crespi d'Adda e Schio*, Bari, Dedalo, 1979; P. GASPAROLI e A.T. RONCHI, *Crespi d'Adda sito Unesco. Governare l'evoluzione del sistema edificato tra conservazione e trasformazione*, Firenze, Altralinea, 2015.

<sup>(18)</sup> Sulla riscoperta dei trulli sino al riconoscimento Unesco, A. BERRINO, *I trulli di Alberobello*, cit.

<sup>(19)</sup> Secondo la definizione di Palmiro Togliatti in un comizio a Matera il 1° aprile 1948. Cfr. R. DE RUGGIERI, presentazione a C. DI LENA, *Quando l'America scopri i sassi. Antefatto della legge per il risanamento dei sassi di Matera*, Matera, Altrimedia, 2008, p. 5.

<sup>(20)</sup> Il Comitato Unesco del patrimonio mondiale a Parigi nel 1994 adotta la definizione di paesaggi culturali come « opere combinate dalla natura e dall'uomo ». Si veda A. CROSETTI, *La tutela naturalistica dei beni culturali ovvero il paesaggio culturale*, in *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G. Cugurra, E. Ferrari e G. Pagliari, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, p. 123.

territorio, viene poi recuperata nella ricostruzione del bene paesaggistico collocato accanto ai beni culturali nel solco della tradizione novecentesca. D'altra parte, nel controverso raccordo Stato-Regione sulla pianificazione paesistica prevista all'art. 135 del Codice nelle sue diverse versioni di assestamento <sup>(21)</sup>, e riletture della Corte Costituzionale <sup>(22)</sup>, il territorio è anche cultura, da far conoscere come elemento di diversità salvaguardata nella pianificazione:

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, entrambi di seguito denominati: 'piani paesaggistici'. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene 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 <sup>(23)</sup>.

Estetica, cultura, territorio sono termini dunque che si sono in-

<sup>(21)</sup> Sul « piano paesaggistico del 2004 quale strumento strategico e propulsivo di regolazione globale del territorio », G.D. COMPORI, *I piani paesaggistici*, cit., p. 1056.

<sup>(22)</sup> Nel 2006, la Consulta stabilisce che la « la *ratio* della disciplina statale è nel senso che, affermata la competenza regionale nella pianificazione paesaggistica, in quello che è l'effetto saliente di essa, ovvero la modifica di regime dei beni che essa recepisce e il cui uso deve regolare, lo Stato deve poter interloquire attraverso forme di concertazione, senza le quali la Regione può ben elaborare il piano, senza però che quell'effetto si produca » (Corte costituzionale, sent. 182 del 5 maggio 2006, in « Giurisprudenza costituzionale », LI, 2006, 3, con nota di D.M. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, pp. 1856-1865).

<sup>(23)</sup> Come da modifica introdotta dal decreto legislativo 26 marzo 2008 n. 63. Il testo originario dell'art. 135 precedeva: « 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 ». Testo già modificato dall'art. 5 del decreto legislativo 24 marzo 2006 n. 157: « Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati 'piani paesaggistici' ».

contrati e scontrati in relazione alla perenne mutevolezza della sensibilità storica, l'idea di paesaggio. Negli abbinamenti cangianti che sorreggono ogni nuova versione percepita di quell'idea, nell'ambito di un distinto quadro visivo, tutto è destinato a riproporsi in una prospettiva inedita. L'immagine aerea del paesaggio agrario toscano può così rimpicciolirsi sino a centrare la campagna senese, e poi ancora la Val d'Orcia e all'interno di questa fissare la monumentalità di un albero come la Quercia delle Checche nel Comune di Pienza, oggetto di recente dichiarazione ministeriale di interesse culturale <sup>(24)</sup>.

Il filo che congiunge la quercia monumentale al paesaggio italiano è costituito dalla cultura in grado di tenere insieme, nella giusta densità giuridica, estetica e territorio, natura e testimonianza storica <sup>(25)</sup>. La diversità rispetto alle origini monumentali della tutela, infatti, è data dalla stratificazione del vincolo: la necessità di tutelare la bellezza dentro la bellezza, in una visione culturale che alimenta distinzioni e catalogazioni per arginare il pericolo sempre imminente del relativismo paesaggistico. Nella Carta nazionale del paesaggio approntata dal Mibact nel 2017, si afferma che « il paesaggio rappresenta la parte del patrimonio culturale più estesa e compiuta: il paesaggio è cultura » <sup>(26)</sup>. Del resto, nella stratificazione

---

<sup>(24)</sup> Nell'ambito del convegno svoltosi a Siena il 5-6 ottobre 2018 sulla tutela dei monumenti verdi è stata presentata la Carta di Siena che definisce quei monumenti come « il risultato del connubio inscindibile tra esseri umani e natura che si è creato nel corso dei secoli attraverso un percorso di reciproca interazione. Sono espressione del patrimonio naturale, ma allo stesso sono elementi di forte caratterizzazione dei paesaggi. Il loro sviluppo nel corso del tempo è stato fortemente caratterizzato da un costante processo di co-evoluzione tra esseri umani e natura. In tal senso, i monumenti verdi sono espressione identitaria dei luoghi e dei paesaggi nei quali si trovano e delle comunità che li abitano ».

<sup>(25)</sup> Come osserva D.M. TRAINA, *Note minime*, cit., p. 1862, « a seconda delle finalità a cui è orientata la disciplina, il paesaggio può farsi rientrare nella materia 'ambiente' e 'beni ambientali' (se è rivolta nei confronti delle matrici fisiche che lo compongono: ad es. tutela delle acque, del suolo, degli *habitat*) ovvero nella materia 'beni culturali' (se è rivolta nei confronti del valore storico e di testimonianza del paesaggio): aspetto esteriore dei luoghi, 'territorio' ».

<sup>(26)</sup> MIBACT, *Carta nazionale del paesaggio. Elementi per una strategia per il paesaggio italiano. Dedicata alla memoria di Giuseppe Galasso*, Roma, Gangemi, 2018. Sulla carta del paesaggio si veda P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio*, cit., p. 175; G. VOLPE, *Il paesaggio tra giacimento*, cit., pp. 221-222.

storica, paesaggio naturale e paesaggio umano possono persino fondersi in una dimensione pittorica come nel caso del « gioiello di leggerezza »<sup>(27)</sup> costituito dal borgo di Acquadolce, non lontano da Ventimiglia, che ormai si riconosce nei celebri dipinti di Claude Monet *La Vallée de sasso effet de soleil* e *Le Château de Dolceacqua*, realizzati durante il soggiorno di settantanove giorni nel 1884. Nel binomio Dolceacqua-Monet è ormai impossibile distinguere la bellezza naturale da quella rielaborata dall'azione umana, ed entrambe le bellezze dal bene culturale che le ha esaltate.

Molti paesaggi della storia contemporanea svettano dall'omogeneità naturalistica in virtù di abbinamenti letterari e poetici che li hanno fissati nella memoria: « definire un paesaggio vuol dire affrontare il tema della valutazione estetica secondo i parametri della memoria storica, collettiva, psichica »<sup>(28)</sup>. Ogni frammento paesaggistico italiano è riconducibile a visioni letterarie e poetiche<sup>(29)</sup> otto-novecentesche che assumono il carattere della cifra culturale rappresentata nel più recente processo di sedimentazione<sup>(30)</sup>. Visioni in cui del resto il paesaggio è una componente essenziale, materiale o interiore, rielaborata e restituita dal ricordo letterario, oppure anche semplicemente luogo legato in maniera inscindibile all'autore o all'opera, in un ordine sparso evocativo ma ovviamente non esaustivo. Il paesaggio di Carducci<sup>(31)</sup>, Leopardi<sup>(32)</sup>, Pa-

<sup>(27)</sup> La definizione di Monet sul « gioiello di leggerezza » è riportata in R. POSTORINO, *Il mare in salita. Da Sanremo a Dolceado passando per i bricchi*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 72.

<sup>(28)</sup> R. MILANI, *L'arte del paesaggio*, cit., p. 91.

<sup>(29)</sup> « Si può dire che ogni scrittore o a ogni pittore corrisponda un paesaggio » (ivi, p. 49).

<sup>(30)</sup> Sulla dimensione « identitaria » in cui il diritto si incontra con la lingua, la letteratura e la musica, si vedano le considerazioni di P. GROSSI, *Introduzione*, in *Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa*, a cura di O. Roselli, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 30-31.

<sup>(31)</sup> Dal 1907 il legame con Bolgheri compare addirittura nella denominazione del Comune di Castagneto Carducci.

<sup>(32)</sup> Nel passaggio a Recanati, G. PIOVENE, *Viaggio in Italia*, cit., p. 505, ritrova il grande poeta: « questa sopravvivenza dell'ambiente con cui Leopardi si accostò, e scontrò, tra la rivolta, il rispetto e l'attaccamento, rende il nostro incontro con lui così vivo e così concreto ».

scoli <sup>(33)</sup>, Montale <sup>(34)</sup>, Ungaretti, Saba e D'Annunzio, ma anche, in una sorta di giro d'Italia metageografico che parte dal manzoniano lago <sup>(35)</sup>, la Sicilia di Verga <sup>(36)</sup>, Pirandello <sup>(37)</sup> e Sciascia <sup>(38)</sup>, la Brianza di Gadda <sup>(39)</sup>, le città invisibili di Italo Calvino <sup>(40)</sup>, la Maremma al centro della narrativa di Carlo Cassola <sup>(41)</sup>, Siena vista attraverso Federigo Tozzi <sup>(42)</sup>, l'atavica Sardegna di Grazia Deledda <sup>(43)</sup>, le Langhe di Pavese e Fenoglio <sup>(44)</sup>, i luoghi della vita e delle opere di Pier Paolo

---

<sup>(33)</sup> Spetta a Pascoli « il riconoscimento di conoscitore poetico e 'tecnico' del paesaggio rurale italiano » (A. EMILIANI, *Il paesaggio*, cit., p. 19).

<sup>(34)</sup> *Paesaggio ligure e paesaggi interiori nella poesia di Eugenio Montale. Atti del Convegno internazionale « Credo non esista nulla di simile al mondo »*, a cura di P. Polito e A. Zollino, Parco Nazionale delle Cinque Terre Riomaggiore-Monterosso, 11-13 dicembre 2009, Firenze, Olschki, 2011.

<sup>(35)</sup> Sul paesaggio dei promessi sposi, si veda E. MALARA, *I paesaggi dei promessi sposi. Landscapes in the betrothed. Le bellezze della grande Milano svelate da Alessandro Manzoni*, Milano, Chimera, 2014. Sull'influenza esercitata da Manzoni sui pittori lombardi del suo tempo, F. MAZZOCCA, *Alessandro Manzoni e il paesaggio che rispecchia le emozioni*, in « Corriere della Sera », 10 marzo 2019, p. 29.

<sup>(36)</sup> D. MARCHESI, *La poetica del paesaggio nelle novelle rusticane di Giovanni Verga*, Leonforte, Euno edizioni, 2016.

<sup>(37)</sup> *Luoghi e paesaggi nella narrativa di Luigi Pirandello*. Atti del convegno di Roma 19-21 novembre 2001, a cura di G. Resta, Roma, Salerno editore, 2002.

<sup>(38)</sup> Alla vita e le opere di Leonardo Sciascia è dedicato il parco letterario di « Regalpietra » che congiunge luoghi reali: Racalmuto e Caltanissetta. Sull'esperienza particolarmente ricca di parchi letterari in Sicilia, cfr. C. BARILARO, *I parchi letterari in Sicilia. Un progetto culturale per la valorizzazione del territorio*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

<sup>(39)</sup> G. CONSONNI, *Sogno della terra e civile archivio Gli alberi e il paesaggio lombardo in Carlo Emilio Gadda*, in « Belfagor », 62, 2007,1, pp. 15-33.

<sup>(40)</sup> I. CALVINO, *Le città invisibili*, Torino, Einaudi, 1972. Su Calvino, cfr. F. DI CARLO, *Paesaggi di Calvino*, Melfi, Libria, 2013.

<sup>(41)</sup> « Cassola è un grande poeta del paesaggio non nel senso dell'illustrazione e nemmeno in quello della metafisica [...] lo è invece perché depositario di una immagine trascendentale del paesaggio stesso. Nella sua concretezza, in un nitore di dettagli talvolta accecante, il paesaggio non si limita a perimetrare i personaggi ma li segna e, alla lettera, li permea di sé » (M. RAFFAELI, introduzione a C. CASSOLA, *La visita*, Milano, Mondadori, 2013, pp. X-XI).

<sup>(42)</sup> L. PERRINI, *Per mano a Federigo Tozzi. Sei itinerari senesi*, Siena, Betti, 2018.

<sup>(43)</sup> R. MARROCCO, *Il disegno dello spazio narrato. I luoghi della rappresentazione e i paesaggi del Parco letterario di Grazia Deledda*, in *La città, il viaggio, il turismo*, a cura di G. Belli, F. Capano e N. I. Pascariello, Napoli, Cirice, 2017, pp. 457-462.

<sup>(44)</sup> U. ROELLO, *Pavese e le Langhe di ieri e di oggi tra mito e realtà*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

Pasolini <sup>(45)</sup>, l'altipiano di Rigoni Stern <sup>(46)</sup>, la visione della Lucania contadina nell'immaginario di Rocco Scotellaro <sup>(47)</sup> o la riflessione poetica sul paesaggio di Andrea Zanzotto <sup>(48)</sup>; per arrivare a un dirrompente fenomeno contemporaneo come la Vigàta di Andrea Camilleri, affiancata per qualche anno, dal 2003 al 2009, a Porto Empedocle nella denominazione ufficiale e che ancora compare in tante iniziative culturali della cittadina siciliana.

E naturalmente gli esempi di paesaggi letterari novecenteschi nutriti dalle parole e nutrimento di quelle stesse parole lette, o persino ascoltate <sup>(49)</sup>, potrebbero proseguire <sup>(50)</sup>, e proseguiranno, dentro la « galleria che ognuno può completare » <sup>(51)</sup>, allargando la trama dei « parchi letterari » <sup>(52)</sup> in grado di consolidare paesaggi già conosciuti, acclamati e classificati, di creare un'identità tra un paese e un autore <sup>(53)</sup>, ma anche di valorizzare le potenzialità economiche di un paesaggio attraverso il filtro di un suo narratore, come nel caso

<sup>(45)</sup> Dalla casa materna a Casarsa, sede del centro studi dedicato a Pasolini, alle periferie romane, sino alla Torre di Chia nel Comune di Soriano del Cimino, uno dei luoghi del film *Il Vangelo secondo Matteo*, e negli anni Settanta casa-rifugio.

<sup>(46)</sup> M. BERTONE, introduzione a M. RIGONI STERN, *Le vite dell'altipiano. Racconti di uomini, boschi e animali*, Torino, Einaudi, 2013.

<sup>(47)</sup> G.B. BRONZINI, *L'universo contadino e l'immaginario di Rocco Scotellaro*, Bari, Dedalo, 1993.

<sup>(48)</sup> A. ZANZOTTO, *Luoghi e paesaggi*, Milano, Bompiani, 2013.

<sup>(49)</sup> Basti pensare, a livello di musica leggera d'autore, a *Creuza de mâr* di Fabrizio De Andrè, il paesaggio ligure che si apre al mediterraneo, o al *Diavolo rosso* di Paolo Conte, in un « paesaggio cantato » che evoca il senso di vita e di morte nella risaia. Si veda E. CAPASSO, *Il viaggiatore dei paesaggi cantati*, Roma, Arcana, 2013.

<sup>(50)</sup> S. ROMAGNOLI, *Spazio pittorico e spazio letterario da Parini a Gadda*, in *Storia d'Italia*, annali 5, *Il paesaggio*, cit., pp. 431-559; G. BERTONE, *Letteratura e paesaggio. Liguri e no, Montale, Caproni, Calvino, Ortese, Biamonti, Primo Levi, Yehoshua*, Lecce, Manni, 2001; *Il paesaggio nella letteratura italiana*, a cura di G. Scianatico, Bari, Progreedit, 2013.

<sup>(51)</sup> G. CONSONNI, *Museo e paesaggio*, cit.

<sup>(52)</sup> Sui parchi letterari come « identità culturale », G. ROCCA, *Dal prototurismo al turismo globale. Momenti, percorsi di ricerca, casi di studio*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 339.

<sup>(53)</sup> Come nel caso del rapporto tra Aliano e Carlo Levi, con il parco letterario e una virtuosa attività di valorizzazione culturale. Si veda *Il paese di Carlo Levi. Aliano, cinquant'anni dopo*, a cura di G. Russo e servizi studi Cariplo, presentazione di B. Placido, Milano-Roma, Cariplo Laterza, 1985.

del paesaggio rurale di San Biagio della Cima visto attraverso la letteratura di Francesco Biamonti <sup>(54)</sup>. La letteratura è in grado anche di far rivivere in un posto diverso un paesaggio creando un legame tra immaginazione e realtà, anche tra Ferrara e un Agro Pontino incantato e diverso dalla retorica della bonifica. Come spiegò Giorgio Bassani in un'intervista radiofonica, occorre recarsi nei pressi di Latina, tra Norma e Cisterna, per vedere il Giardino dei Finzi Contini: il giardino di Ninfa creato da Gelasio Caetani nel 1921 nell'area dei resti dell'omonimo insediamento medievale, proclamato « Monumento naturale » dalla Regione Lazio <sup>(55)</sup> e definito dal « New York Times » come il giardino più bello del mondo <sup>(56)</sup>.

Altrettanto intrigante, tra realtà protezionistica e finzione <sup>(57)</sup>, è il filone cinematografico <sup>(58)</sup> capace di restituire mondi e paesaggi che non ci sono più <sup>(59)</sup>, inedite pagine estetiche dove il paesaggio è protagonista <sup>(60)</sup>, frammenti visivi che simboleggiano pagine di trasformazione sociale. L'Italia del miracolo economico si ritrova lungo l'Aurelia, nel viaggio di ferragosto che parte da una deserta Roma vacanziera e si conclude a Castiglioncello, il lido dei macchia-

<sup>(54)</sup> D. MORENO, M. QUAINI e C. TRALDI, *Dal parco « letterario » al parco produttivo: l'eredità culturale di Francesco Biamonti*, Sestri Levante, Oltre edizioni, 2016.

<sup>(55)</sup> Il Monumento naturale, dichiarato con Decreto del Presidente della Regione Lazio n. 125 del 25-2-2000, comprende anche l'area di Pantanello oggetto di un progetto di rinaturalizzazione volto a ricreare il paesaggio antecedente alla bonifica integrale.

<sup>(56)</sup> R. DE MARSANICH, *Tra parole e territorio: dal Liber Augustalis a Matera 2019 passando per i Parchi letterari*, in *Augustali. Temi e culture del territorio*, vol. 1, a cura di F. Corona e R. Nigro, Melfi, Associazione Parco Letterario Federico II, 2018, p. 23.

<sup>(57)</sup> Su questo rapporto, cfr. *Ecosistemi letterari. Luoghi e paesaggi nella finzione novecentesca*, a cura di N. Turi, Firenze, Firenze University Press, 2016.

<sup>(58)</sup> Sul « paesaggio cinematografico », M. VITTA, *Il paesaggio*, cit., pp. 304-310.

<sup>(59)</sup> Risalgono agli anni Settanta, grandi rappresentazioni del mondo contadino, proprio nel decennio in cui cade l'oblio su quella civiltà: *Novecento* di Bernardo Bertolucci (1976), *L'albero degli zoccoli* di Ermanno Olmi (1978) e *Padre padrone* di Paolo e Vittorio Taviani (1977) tratto dall'omonimo romanzo di Gavino Ledda, pubblicato nel 1975 da Feltrinelli e vincitore del Premio Viareggio. Con delibera 33/14 del 5-9-2007, la presidenza della Regione Sardegna aveva avviato ai sensi dell'art. 138 del Codice le procedure per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei luoghi narrati da Ledda, l'area di Badde Frustana nel Comune di Siligo, perimetrata in « base alla coincidenza tra lo spazio letterario che il luogo rappresenta e quello reale ».

<sup>(60)</sup> Il primo esempio di paesaggio-protagonista è individuato da M. JAKOB, *Il paesaggio*, cit., p. 108, nel cinema di Michelangelo Antonioni.

ioi, ne *Il sorpasso* di Dino Risi del 1962. Il film ha rappresentato elemento di mobilitazione per la tutela del paesaggio identificato ormai con il ricordo visivo <sup>(61)</sup>. La citazione letteraria e cinematografica nutre le istanze di tutela del territorio quasi come una sorta di vincolo morale diffuso <sup>(62)</sup>.

Il dato rilevante è costituito dunque da una consistenza paesaggistica che non rimanda a un arbitrio estetico, ma a un'onesta consapevolezza della rilevanza conoscitiva individuabile in ogni frammento naturalistico, attraverso la memoria che richiama il livello culturale <sup>(63)</sup> e dunque, nelle sue stratificazioni, la storia <sup>(64)</sup>, le memorie piccole e grandi consegnate dal Novecento che costituiscono la narrazione di quell'«eredità culturale» o per meglio dire «*cultural heritage*» <sup>(65)</sup> al centro della Convenzione di Faro, da

<sup>(61)</sup> M. GASPERETTI, *Salvate la spiaggia del Sorpasso. Petizione di registi e attori contro i lavori che stanno sfigurando il litorale dove fu girato il film*, in «Corriere della Sera», 11 febbraio 1998, p. 17.

<sup>(62)</sup> P. RAICALDO, *No all'invasione del commercio, a Procida petizione per salvare il borgo della Corricella*, in «la Repubblica», edizione napoletana, 15 dicembre 2018: *Qualcuno preservi il simbolo di Procida. Esaltato dalla penna di Elsa Morante e dal celebre film «Il Postino», l'ultima fatica cinematografica di Massimo Troisi*.

<sup>(63)</sup> Con riferimento al *Mulino del Po* di Riccardo Bacchelli, Giorgio Bassani sostiene che «bisogna fare in modo che qualcosa dell'epoca del Po, dell'epoca del mulino del Po sopravviva» (G. BASSANI, *Italia da salvare*, cit., p. 256).

<sup>(64)</sup> «Non si richiede che un avvenimento storico abbia reso celebre la contrada; basta che ad essa si connettano ricordi o tradizioni paesane, o che un poeta, cantandola, l'abbia resa compartecipe della poesia», osservava M. D'AMELIO, *La tutela giuridica*, cit., c. 136.

<sup>(65)</sup> Ai sensi dell'art. 2 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, adottata a Faro il 27 ottobre 2005, ancora in attesa di ratifica, «l'eredità culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi; [...] Una comunità di eredità è costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future». Nella traduzione non ufficiale in italiano, «il termine *cultural heritage* è stato volutamente tradotto come eredità culturale, per evitare confusioni o sovrapposizioni con la definizione di patrimonio culturale di cui all'art. 2 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio», come si

trasmettere attraverso la partecipazione <sup>(66)</sup>. Il profilo della memoria evoca la categoria dei beni immateriali <sup>(67)</sup>, secondo la traccia concettuale di Massimo Severo Giannini sull'immaterialità del bene culturale <sup>(68)</sup>, che costituiscono un collegamento, più o meno stretto, tra i beni culturali e il paesaggio <sup>(69)</sup>, tra la tradizione identitaria e l'immagine associata in una sorta di continua interazione di contenuti <sup>(70)</sup>. Il motore di questa interazione è costituito nella Convenzione di Faro dalla capacità di una « comunità di eredità » di raccontarsi e rivedersi dentro una storia condivisa.

Tra le grandi storie con paesaggi da vedere per poterli ricordare, raccontare e tramandare vi sono i conflitti mondiali. La Grande guerra è al centro della legge 7 marzo 2001, n. 78 sulla tutela del

---

legge nel testo della Convenzione in <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione-di-Faro.pdf>, consultato il 25 maggio 2019.

<sup>(66)</sup> G. VOLPE, *Il paesaggio tra giacimento* cit., pp. 223-224. Più in generale, sui contenuti e le prospettive, C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in « Aedon », Rivista di arti e diritto on line, 2013, 1.

<sup>(67)</sup> A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*, in « Aedon », Rivista di arti e diritto on line, 2014,1; A. GUALDANI, *Beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, ivi; G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, ivi; *L'immateriale economico dei beni culturali*, a cura di G. Morbidelli e A. Bartolini, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>(68)</sup> Cfr. M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXVI, 1976, 1, p. 24.

<sup>(69)</sup> Il bene culturale immateriale dal paesaggio può costituire la parte invisibile di un paesaggio, la componente della pratica umana staccata dal suo risvolto visibile. Nella lista Unesco del patrimonio culturale immateriale compaiono infatti tra gli elementi italiani la « vite ad alberello » di Pantelleria (2014) e « l'arte del muretto a secco » (2018), condivisa con altri paesi. M. AGNOLETTI, *Il patrimonio intangibile agroforestale. L'esperienza del catalogo nazionale del paesaggio rurale storico*, in *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di T. Scovazzi, B. Ubertazzi e L. Zagato, Milano, Giuffrè, 2012, p. 231, osserva che i paesaggi agroforestali « sono indissolubilmente legati alle pratiche tradizionali che li hanno generati, mantenute e trasmesse da generazioni di produttori: agricoltori, pastori, boscaioli, che sono parte fondamentale del patrimonio intangibile dell'umanità ».

<sup>(70)</sup> Ai sensi dell'art. 1 della legge regionale n. 6 del 30 marzo 2012 « la Regione Campania valorizza la dieta mediterranea riconosciuta patrimonio culturale immateriale dell'Unesco come modello di sviluppo basato sui valori di questo tipo di alimentazione e stile di vita dal punto di vista culturale, sociale, storico, gastronomico, alimentare, ambientale, paesaggistico e dei costumi ». Sul quadro della legislazione regionale, utili cenni in A. GUALDANI, *Beni culturali*, cit.

patrimonio storico della Prima guerra mondiale <sup>(71)</sup> che, in nome della memoria, va oltre la distinzione tra beni culturali e naturalistici, abbracciando in un contesto unitario « camminamenti, strade e sentieri militari », gli archivi documentali e ogni traccia del conflitto bellico <sup>(72)</sup>. All'art. 2, la legge prevede un'ampia gamma di soggetti abilitati alla tutela: i privati « in forma singola o associata, compresi comunanze, regole, comitati e associazioni anche non riconosciute », comuni, province ed enti parco, Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per arrivare allo Stato.

Uno dei luoghi simbolo della seconda guerra mondiale, Sant'Anna di Stazzema si identifica con il Parco nazionale della pace, istituito con la legge 11 dicembre 2000 n. 381, con una connotazione di valorizzazione della memoria civile legata ai luoghi della strage nazista del 12 agosto 1944 <sup>(73)</sup>.

Non si tratta di leggi paesaggistiche in senso stretto, ma di normative anche paesaggistiche nel richiamo all'ambientazione naturale di particolari luoghi. Normative che abitano all'idea che un paesaggio possa essere tutelato per il significato storico e civile del visibile.

## 2. *Paesaggio e beni paesaggistici tra Convenzione europea e codificazione.*

Molto è cambiato negli ultimi trent'anni, a partire dal riferimento alla tutela ambientale e al governo del territorio nella Costituzione riformata nel 2001. Senza dimenticare la portata sovrana-

---

<sup>(71)</sup> Sulla legge concepita nel solco della tutela dei « beni culturali minori », cfr. G. SEVERINI, *La legge di salvaguardia delle vestigia della Grande guerra*, in « Bollettino della Deputazione di storia patria per l'Umbria », CXI, 2014, pp. 1291-1301.

<sup>(72)</sup> « Art. 1. 1. La Repubblica riconosce il valore storico e culturale delle vestigia della Prima guerra mondiale; 2. Lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono la ricognizione, la catalogazione, la manutenzione, il restauro, la gestione e la valorizzazione delle vestigia relative a entrambe le parti del conflitto e in particolare di: a) forti, fortificazioni permanenti e altri edifici e manufatti militari; b) fortificazioni campali, trincee, gallerie, camminamenti, strade e sentieri militari; c) cippi, monumenti, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni e tabernacoli; d) reperti mobili e cimeli; e) archivi documentali e fotografici pubblici e privati; f) ogni altro residuo avente diretta relazione con le operazioni belliche. 3. Per le finalità di cui al comma 2 lo Stato e le Regioni possono avvalersi di associazioni di volontariato, combattentistiche o d'arma ».

<sup>(73)</sup> P. PEZZINO, *Sant'Anna di Stazzema. Storia di una strage*, Bologna, il Mulino, 2013.

zionale che ha assunto la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Il sistema legislativo ha raggiunto livelli di complessità impensabili, sempre nella perdurante dialettica tra tolleranza e rigidità. Tutto è cambiato per ritornare in fondo al nucleo concettuale di partenza (74). Se all'inizio il difficile incontro tra diritto e natura ha limitato la tutela del territorio al ritaglio estetico ripreso da uno sfondo irrilevante, nell'era dell'ambientalismo globale è avvertita l'esigenza di separare di nuovo la materia paesaggistica dal resto, con il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (75), nell'ambito di quello che è stato definito un « paesaggismo in chiave antiambientalista » (76). Ai sensi della prima versione dell'art. 131

ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti di territorio i cui caratteri istintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni. [...] La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.

Una definizione del paesaggio che non costituisce una mera versione italiana dell'art. 1 della Convenzione europea del paesaggio siglata a Firenze nel 2000 (77), ratificata con la legge n. 14 del 9

(74) Come nel profilo pratico che più interessa il privato costruttore costituito dal regime dell'autorizzazione paesaggistica. L'art. 146/5 della Codificazione del 2004-2006-2008 stabilisce che « sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge ».

(75) In ottica interdisciplinare, sul significato del Codice e sulle successive modifiche, si vedano almeno: *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, il Mulino, 2004; N. FERRUCCI e G. IACOMINI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in « Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente », 2005, p. 10 e ss.; N. FERRUCCI, *Dal « Codice Urbani » alla legge n. 308 del 2008: luci e ombre sulla tutela del paesaggio*, ivi, pp. 277 e ss.; *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, cit.; N. ASSINI e G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova, Cedam, 2006; M.A. CABIDDU e N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2007; *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II<sup>a</sup> ed., a cura di M. A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2012; M. IMMORDINO, *La disciplina del paesaggio*, cit., pp. 1857-1886.

(76) C. DESIDERI, *Paesaggio e paesaggi*, cit., p. 18.

(77) In merito al percorso politico europeo e nazionale alla base della Convenzione, si rinvia a M. MONTINI e E. ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e*

gennaio 2006: il paesaggio come « una determinata parte di territorio, così come è percepita <sup>(78)</sup> dalle popolazioni <sup>(79)</sup>, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni » <sup>(80)</sup>. Tuttavia, la materia paesaggistica poco si presta a una valutazione storico-giuridica fondata sulla mera comparazione delle definizioni di partenza <sup>(81)</sup> o sulla somiglianza delle formule, oltretutto di collocazione non omogenea. Le differenze apprezzabili sul piano dello stretto diritto positivo si ricompongono nella svolta epocale del 'grande ritorno' del paesaggio di indubbia matrice culturale. L'influenza della Convenzione va colta nell'emergere di elementi concettuali in grado di incidere sull'idea del paesaggio <sup>(82)</sup>, dall'alto legislativo al basso della cittadinanza, più che nello stretto dato normativo <sup>(83)</sup>. È un paesaggio culturalizzato — anche quello della codificazione — apparentemente di nuovo distinto dall'am-

---

*prassi*, cit., p. 634 e ss. Sui contenuti e l'attuazione, si vedano almeno *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G. F. Cartei, Bologna, il Mulino, 2007; R. PRIORE, *No People, No Landscape. La convenzione europea sul paesaggio: luci e ombre nel processo di attuazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

<sup>(78)</sup> Sul concetto di percezione, si vedano le considerazioni di F. DI CARLO, *La percezione dei paesaggi*, in *Comunicare il paesaggio. Parole chiave per un dialogo transdisciplinare: moderno, qualità, conservazione, percezione*, a cura di D. Scatena, Milano, FrancoAngeli, 2016, pp. 203-2005.

<sup>(79)</sup> Su « popolazione e paesaggio nella Convenzione europea », B. CASTIGLIONI, *Percorsi di landscape literacy*, in *Habitare. Il paesaggio nei piani territoriali*, a cura di G. Paolinelli, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 109 e ss.

<sup>(80)</sup> Una concezione che supera « la separazione tra soggetto e oggetto e l'immobilità del soggetto », secondo F. FARINELLI, *Il ritorno del paesaggio*, in « Corriere della Sera » — « La Lettura », 20 dicembre 2015, p. 13.

<sup>(81)</sup> G. F. CARTEI, *La convenzione Europea del Paesaggio: le ragioni della sua in-attuazione*, in *Per un paesaggio di qualità*, cit., p. 87, smentisce che il rapporto tra Codice e Convenzione possa essere sbrigativamente catalogato nell'ambito della « recezione ».

<sup>(82)</sup> La Convenzione si fonda sul « riconoscimento di un ruolo attivo dei cittadini per le decisioni che riguardano i loro paesaggi » (R. PRIORE, *Il progetto di Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa: fondamenti sociali, motivazioni politiche*, in *La tutela del paesaggio e la protezione dell'ambiente marino-costiero nell'azione del Consiglio d'Europa*, Napoli, Jovene, 2011, p. 121).

<sup>(83)</sup> Sul rapporto tra Convenzione e Codice, G. SCIULLO, *Il paesaggio tra la Convenzione e il Codice*, in « Aedon », Rivista di arti e diritto on line, 2008, 3.

biente, dal territorio comune <sup>(84)</sup>. Un paesaggio tuttavia dai contorni più estesi che, attraverso il richiamo alla sostenibilità dello sviluppo, abbraccia il territorio <sup>(85)</sup>, mantenendo tuttavia qualche difetto genetico di partenza nella riproposizione della « logica classificatoria e gerarchica » <sup>(86)</sup>.

A prima vista il Codice conosciuto con il nome del ministro Giuliano Urbani costituisce una sorta di consolidazione del diritto paesaggistico del Novecento italiano <sup>(87)</sup> che riproduce fatalmente molte delle sue contraddizioni con una sorta di salto indietro, se si legge la trama gius-paesaggistica nel segno del distacco dalla concezione estetica. La riaffermata matrice culturale, conduce all'abbinamento tra beni culturali e paesaggistici, rompendo i legami che si erano creati tra paesaggio e diritto ambientale, evocandone altri tutti da costruire <sup>(88)</sup>.

Più che il diritto paesaggistico del nuovo millennio, oggetto della codificazione è il Novecento giuridico in una costruzione normativa che già nel momento iniziale evoca passaggi normativi successivi, evoluzioni ulteriori, se solo si ammette che — oggi — il paesaggio sia più sostenibilità che non estetica <sup>(89)</sup>. Nel 2004 viene

<sup>(84)</sup> Sulla « tutela dell'ambiente e l'affermarsi del paesaggio culturale », A. CROSETTI, *La tutela naturalistica*, cit., pp. 122-124.

<sup>(85)</sup> Si veda R. SAIJA, *Paesaggio, cultura, valori giuridici*, cit., pp. 73-102.

<sup>(86)</sup> G. F. CARTEI, *La convenzione Europea*, cit., p. 88. Una logica che « trascura, infatti, che il paesaggio è il risultato di processi di urbanizzazione, del depauperamento ambientale e dei noti fenomeni di dispersione abitativa dovuta ai processi di immobilizzazione della rendita fondiaria ».

<sup>(87)</sup> Sul significato della codificazione, si vedano le considerazioni di B.G. MATTARELLA, *La codificazione del diritto dei beni culturali e del paesaggio*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, cit., pp. 1-15.

<sup>(88)</sup> Molti di questi legami possono essere ricostruiti attraverso la giurisprudenza costituzionale. Si veda *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, a cura di R. Nevola, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/stu\\_279.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_279.pdf), ultima consultazione del 22 maggio 2019.

<sup>(89)</sup> « Grazie a politiche di tutela/valorizzazione armonizzate al concetto di sviluppo sostenibile o eco-sviluppo, forse potrà essere possibile evitare non solo molti disastri ambientali prodotti dall'abbandono o dalla trasformazione incompatibile, ma anche il pericolo incombente di una generale 'spersonalizzazione' omologazione di un mosaico paesaggistico così spazialmente differenziato (con le sue mille peculiarità e identità locali, sia fisiche, sia culturali) come quello italiano », osservava all'inizio del

insomma codificata l'ennesima fase di transizione. Una fase importante che chiude il Novecento e introduce il discorso sulla sostenibilità nelle pieghe di un raffinato discorso giuridico permeato dal tecnicismo in grado di rielaborare equilibri istituzionali fragili, che richiedono fondamentali elementi di chiarezza offerti dalla Corte Costituzionale <sup>(90)</sup>.

La distinzione tra beni paesaggistici e paesaggio introdotta dalla novella del 2008 riporta alla luce la domanda di sempre, a partire dalle bellezze d'insieme di bottaiana memoria: il rapporto tra la bellezza di taglio monumentale, il sito magnificato dalle novecentesche aziende di turismo e soggiorno, diventato la sfavillante immagine 'cliccabile' <sup>(91)</sup>, e il paesaggio inteso come territorio indistinto in termini estetici, ma valorizzato o valorizzabile a livello culturale e di memoria civile. Tuttavia, a ben vedere, nella dimessa veste della novella legislativa quella distinzione assume un significato storico

---

nuovo secolo L. ROMBAI, *Paesaggi culturali, analisi storico-geografica e pianificazione*, in «Storia e futuro», rivista di storia e storiografia on line, aprile 2002, 1.

<sup>(90)</sup> Nella fase preparatoria della riforma del 2008, interviene la sentenza 367 del 24 ottobre 2007: «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della 'tutela del paesaggio' senza alcun'altra specificazione. In sostanza, 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 delle 'bellezze naturali', ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. 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, 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. In sostanza, 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. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti».

<sup>(91)</sup> Sul paesaggio come «unico modello cognitivo» nel mondo della rete, si vedano le considerazioni di F. FARINELLI, *Il ritorno del paesaggio*, cit., p. 13.

straordinario <sup>(92)</sup>. Il nuovo articolo 131 contiene infatti un insieme di concetti programmatici riguardanti il paesaggio:

1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali. 3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici. 4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari. 5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela. 6. Lo Stato, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

Si tratta dunque dell'ennesimo passaggio intermedio che raggiunge finalmente ogni paesaggio a livello concettuale <sup>(93)</sup>, e dunque il territorio, secondo l'impronta profonda del pensiero di Pre-

---

<sup>(92)</sup> Sull'originalità della riforma del 2008 rispetto alla tradizione novecentesca e al 'primo' Codice del 2004, E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio «a strati»*, in *Conservazione del paesaggio e dell'ambiente. Governo del territorio e grandi infrastrutture: realtà o utopia?*, a cura di W. Cortese, Napoli, Editoriale scientifica, 2009, p. 67.

<sup>(93)</sup> Ai sensi dell'art. 2 della Convenzione europea, «fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati».

dieri <sup>(94)</sup>, senza tuttavia fornire risposte operative immediate e risolutive <sup>(95)</sup>. È possibile insomma riflettere sul paesaggio alla luce della normativa di inizio secolo guardando indietro, alle bellezze naturali divenute beni paesaggistici, e soprattutto avanti, rispetto alle sfide di un paesaggio che il giurista può intraprendere attraverso la tecnica giuridica, contribuendo alla sua comprensione interdisciplinare, ma senza la pretesa di fissarlo in categorie dogmatiche, nella consapevolezza che il *dominus* della materia è costituito più dalla storia ambientale che dal legislatore.

Vecchi problemi della tutela si ripropongono in una chiave contenutistica aggiornata al valore culturale del paesaggio <sup>(96)</sup>. Nell'ambito di quelle che la legge Bottai definiva « bellezze individue », e che il Codice all'art. 136 <sup>(97)</sup> definisce « immobili ed aree di notevole interesse pubblico », si ritrovano vecchie bellezze ma anche bellezze nuove, come il centro storico riletto in ottica paesaggistica <sup>(98)</sup>, espressione di un aggregato architettonico d'insieme, con autoevidente valore identitario, non scomponibile nei singoli monumenti.

Il nuovo art. 131, esteso da Croce e Bottai <sup>(99)</sup> alla sostenibilità, più che delle risposte definitive, pone ulteriori domande sia di segno

<sup>(94)</sup> G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale*, cit., p. 24; D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione*, cit., p. 148.

<sup>(95)</sup> Cfr. DESIDERI, *Paesaggio e paesaggi*, cit., p. 23.

<sup>(96)</sup> Sui « rapporti tra i piani ed i vincoli paesaggistici » nel Codice, si veda S. AMOROSINO, *I piani paesaggistici*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi* cit., p. 534 e ss.

<sup>(97)</sup> « 1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico: *a*) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; *b*) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; *c*) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici; *d*) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze ».

<sup>(98)</sup> Sul passaggio « dalla tutela urbanistica a quella paesaggistica del centro storico », S. FANTINI, *Il Centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *I centri storici*, cit., pp. 70-71.

<sup>(99)</sup> La legge 1497/39 « è oggi transitata sostanzialmente indenne » nella codificazione, osserva F. GURRIERI, *Guasto e restauro*, cit., p. 11.

dogmatico <sup>(100)</sup> sia interdisciplinare, indica percorsi di tutela tutti da sviluppare e pratiche culturali da legittimare <sup>(101)</sup>.

### 3. *La tutela del paesaggio agrario.*

Tra le vecchie domande in cerca di nuove e specifiche risposte vi è sicuramente il tratto normativo riguardante la tutela del paesaggio agrario e dunque l'eterno rapporto tra città e campagna così come fissato nel corso del Novecento, il secolo dell'abbandono, e rilanciato nell'era dell'ambientalismo globale. Un rapporto di nuovo fortemente avvertito a livello sociale — simbolizzato nella forestazione metropolitana alla base del « bosco verticale » di Stefano Boeri, miniaturizzato nella pratica degli orti sulle terrazze — che ritrova una traccia inedita proiettata nel futuro, sul filo di tanti nodi irrisolti, tra agro-industria e agri-turismo, tra crisi morale e sociale degli ultimi contadini e agroenergetica <sup>(102)</sup>, tra edilizia arruffona e sostenibilità in cerca di autore <sup>(103)</sup>, come nel caso dell'anti-paesaggio delle pale eoliche <sup>(104)</sup>, capace di creare una divisione tra paesaggisti e ambientalisti <sup>(105)</sup>.

---

<sup>(100)</sup> G. SEVERINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Urbanistica e paesaggio*, cit., p. 237 e ss.

<sup>(101)</sup> Per una serrata analisi critica, G. F. CARTEI, *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio. Codice dei beni culturali e del Paesaggio e la Convenzione europea: un raffronto*, in « Aedon », Rivista di arti e diritto on line, 3, 2008.

<sup>(102)</sup> Sulla frontiera energetica ai confini dell'agricoltura, *L'impresa agroenergetica. Il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, a cura di M. Alabrese, E. Cristiani e G. Strambi, Torino, Giappichelli, 2013. In generale, si veda I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in « Rivista di diritto agrario », 2011, pp. 304-329.

<sup>(103)</sup> Su diritto agrario e sostenibilità, si veda il recentissimo contributo di S. MASINI, « *Tracce* » di diritto agrario, Bari, Cacucci, 2019, p. 243 e ss.

<sup>(104)</sup> Si veda *Convegno internazionale Il paesaggio sotto attacco. La questione eolica*. Palermo, 27-28 marzo 2009, a cura della Fondazione G. Whitaker, presentazione di C.A. Pinelli, Palermo, Carbone, 2009.

<sup>(105)</sup> Come nel caso della centrale eolica di Scansano nel grossetano, osteggiata da « Italia Nostra » e sostenuta da « Legambiente ». Sulla vicenda e la sua rappresentazione mediatica, M. SARRICA e B. MAZZARA, *Il paesaggio come risorsa: tra conservazione e nuove attività produttive*, in *Strategie per una valorizzazione sostenibile del territorio. Il valore della lentezza, della qualità e dell'identità per il turismo del futuro*, a cura di V. Calzati e P. De Salvo, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 127 e ss.

L'espansione speculativa, che ha trasformato fasce rurali in insediamenti produttivi o in periferie, diventa l'elemento comune su cui riflettere tra tante persistenti diversità<sup>(106)</sup>. La compiuta storicizzazione del mondo contadino, avvenuta proprio nel distacco antropologico, con il vissuto di ieri che diventa il reperto museale di oggi<sup>(107)</sup>, consente di apprezzare elementi culturali nell'adattamento del vivere umano alla natura<sup>(108)</sup>, sino a ritrovare paesaggi<sup>(109)</sup> e miniere sapienziali nell'esperienza<sup>(110)</sup>: l'esperienza come dato culturale nella stagione della riscoperta della terra<sup>(111)</sup>. Il sistema agrario del passato che diventa paesaggio del presente<sup>(112)</sup> è evidente nell'Italia centrale e in particolare della Toscana<sup>(113)</sup>, almeno

---

<sup>(106)</sup> Sulla necessità di estendere la tutela «allo spazio rurale e in particolare all'urgenza di arrestare l'incontrollata dissipazione del suolo che negli ultimi anni ha raggiunto ritmi inauditi», V. DE LUCIA, *I nuovi rapporti città campagna e la tutela del territorio agricolo*, in «Agricoltura Istituzioni Mercati», 2012, 2-3, p. 52.

<sup>(107)</sup> S. ANSELMINI, *Museo della mezzadria. Centro di ricerche, studio, documentazione sulla storia della agricoltura e dell'ambiente rurale nelle Marche*, Senigallia, Museo di Storia della mezzadria, 1988; M. MORONI, *Il centro di ricerca, studio e documentazione sulla storia della mezzadria in Senigallia*, in «Società e storia», 82, 1998, pp. 855-858; *Buonconvento. Museo della mezzadria senese*, a cura di G. Molteni, Milano, Silvana editoriale, 2008.

<sup>(108)</sup> Sotto questo profilo, basti ricordare la recentissima iscrizione nel 2018 dell'arte del muretto a secco nella Lista del Patrimonio Mondiale Unesco. Un'arte alla base dei terrazzamenti.

<sup>(109)</sup> Cfr. V. SCAVONE, *Attraverso i paesaggi rurali. Questioni e progetti di territorio*, Milano, FrancoAngeli, 2018; *Paesaggi rurali. Prospettive di ricerca*, a cura di M. Balestrieri, E. Cicalò e A. Ganciu, Milano, FrancoAngeli, 2018.

<sup>(110)</sup> In virtù del decreto 17070 del 19 novembre 2012 del Ministro delle politiche agricole è stato istituito l'Osservatorio nazionale del paesaggio rurale, delle pratiche agricole e conoscenze tradizionali.

<sup>(111)</sup> *Ruritalia. La rivincita delle campagne*, a cura di C. Barberis, Roma, Donzelli, 2009; R. PAZZAGLI e G. BONINI, *Italia contadina. Dall'esodo rurale al ritorno alla campagna*, Roma, Aracne, 2018.

<sup>(112)</sup> D. GAGGIO, *The shaping of Tuscany. Landscape and society between tradition and modernity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

<sup>(113)</sup> «Nel Chianti, è stata la formazione sociale della mezzadria classica che, partendo dal precedente palinsesto territoriale, ha definito la posizione delle case coloniche, la loro scansione spaziale, l'organizzazione della viabilità podereale e del reticolo idraulico» (P. BALDESCHI, *Introduzione*, in *La Carta del Chianti. Un progetto per la tutela del paesaggio e l'uso sostenibile del territorio agrario*, a cura di F. Lucchesi, Firenze, Passigli, 2010, p. 5).

di un certo tipo di Toscana ad alta vocazione agri-turistica <sup>(114)</sup>: la mezzadria dopo la mezzadria <sup>(115)</sup>, in cui il signorile passato delle grandi tenute agrarie si incontra con la speculazione dei casolari riconvertiti al modello di mercato *Chiantishire*.

Il fattore umano si coglie nel processo insediativo e negli assetti consolidati delle colture in grado di restituire colori in alternanza armoniosa alla base del belvedere <sup>(116)</sup>. Colori di uliveti, aranceti <sup>(117)</sup>, vigneti <sup>(118)</sup>, ma anche di lenticchie in fiore, come nel meraviglioso spettacolo di pittura vivente costituito dal paesaggio di Castelluccio di Norcia sopravvissuto al borgo distrutto dal recente sisma. Un paesaggio dunque delicato alterabile anche attraverso la monocultura intensiva di natura trasformativa dell'assetto visibile <sup>(119)</sup>.

---

<sup>(114)</sup> Sulla tutela del paesaggio toscano, si veda almeno, *Il paesaggio della Toscana tra storia e tutela*, a cura di R. Pazzagli, Pisa, Ets, 2008.

<sup>(115)</sup> Sull'« eredità della mezzadria », R. PAZZAGLI, *Agricoltura, territorio, ambiente. Note su un percorso scientifico e culturale*, in *Il mondo a metà. Studi storici sul territorio e l'ambiente in onore di Giuliana Biagioli*, a cura di R. Pazzagli, Pisa, Ets, 2013, pp. 106-109.

<sup>(116)</sup> Recentemente la regista Alice Rohrwacher ha scritto una lettera aperta — *Il paesaggio trasformato* in « la Repubblica », 30 gennaio 2019 — ai Presidenti delle Regioni Lazio, Toscana e Umbria per denunciare la trasformazione dell'Altopiano dell'Alfina, in area storica mezzadrile di confine, derivante dall'introduzione della monocultura delle nocciole.

<sup>(117)</sup> « Il più bel paesaggio che la Sardegna deve all'industria umana è la foresta di aranci di Millis. Se visitate Oristano non dimenticate quel paradiso terrestre », esorta nel 1870 P. MANTEGAZZA, *Profili e paesaggi*, cit., p. 61.

<sup>(118)</sup> Materia disciplinata dalla legge 12 dicembre 2016, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino*. Art. 1, « il vino, prodotto della vite, la vite e i territori viticoli, quali frutto del lavoro, dell'insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni, costituiscono un patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale ». Ai sensi del primo comma dell'art. 7, « lo Stato promuove interventi di ripristino, recupero, manutenzione e salvaguardia dei vigneti delle aree soggette a rischio di dissesto idrogeologico o aventi particolare pregio paesaggistico, storico e ambientale, di seguito denominati 'vigneti eroici o storici' ». Cfr. S. CARMIGNANI, *I vigneti eroici*, in « Studi Senesi », CXXX, 2018, pp. 337-348.

<sup>(119)</sup> In una recentissima sentenza ha trovato conferma il diniego della Soprintendenza all'autorizzazione paesaggistica per l'installazione di un vigneto, stante « un vincolo paesaggistico [...] introdotto proprio per salvaguardare una specifica presenza di piantagioni, quali elementi costitutivi essenziali della tipicità di un certo e qualificato

Un paesaggio che si può comprendere sino in fondo tenendo conto dell'aspetto produttivo agricolo <sup>(120)</sup> e di quello insediativo, storicamente collegati <sup>(121)</sup>. La prima importante risposta normativa è costituita dalla legge 24 dicembre 2003, n. 378 sulla salvaguardia e la valorizzazione di « tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale ». Un riscontro immediato è individuabile nel Codice che all'art. 10 include tra i beni culturali in regime di dichiarazione « le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale » <sup>(122)</sup>.

L'art. 135/4 del Codice, nella formulazione di cui all'art. 2/1 lett. e D.lgs 26-3-2008 n° 63, prevede che

per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: *a*) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; *b*) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; *c*) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; *d*) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e

---

paesaggio agrario: del che dev'essere la motivazione del vincolo a descrivere espressamente il rilievo e l'oggetto. In tal caso domina la salvaguardia di un tipo particolare di paesaggio e la compressione delle facoltà agrarie trova base nell'art. 9 Cost., essendo i paesaggi agrari tipici elementi del paesaggio nazionale di particolare pregio » (Tar Veneto, Sez. II, 2 gennaio 2019, n. 9, in [www.osservatorioagromafie.it/wpcontent/uploads/sites/40/2019/01/tar-veneto-9-2019.pdf](http://www.osservatorioagromafie.it/wpcontent/uploads/sites/40/2019/01/tar-veneto-9-2019.pdf), consultato il 12 gennaio 2019).

<sup>(120)</sup> Sul paesaggio come « risorsa economica », cfr. *Agromafie. 6° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, a cura di Coldiretti, Eurispes, Fondazione sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, Minerva, 2019, pp. 159-163.

<sup>(121)</sup> Sulla « forte riduzione della diversità del paesaggio » in Toscana « dovuta soprattutto all'aumento delle zone montane abbandonate dall'uomo, cfr. M. AGNOLETTI, *Storia del bosco*, cit., p. 295.

<sup>(122)</sup> Cfr. L. PISCITELLI, *Paesaggio agrario*, in *Tutela paesistica e paesaggio agrario*. Atti del Convegno Portovenere, 3-4 giugno 2016, a cura di D. Granara, Torino, Giappichelli, 2017, p. 94.

tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco.

Un quadro normativo che impone il tentativo di configurare la tutela del paesaggio agrario <sup>(123)</sup> nella sua straordinaria immutabilità trasformativa, senza peraltro garanzia di riuscita. Un paesaggio costretto perennemente a reinventarsi per rimanere fedele a se stesso. Nella cultura paesaggistica italiana, che discende dal contributo fondamentale sul « paesaggio agrario » di Emilio Sereni, il livello visivo esaltato dalla fotografia <sup>(124)</sup>, tra giardini e foreste, rimanda immancabilmente alla natura modellata dall'agricoltura, con appena qualche intermezzo marino e particolari scorci architettonici di borghi per lo più inseriti nel verde. Può sorprendere il dato di una tutela giuridica del paesaggio agrario normativizzata soltanto all'inizio del nuovo secolo <sup>(125)</sup>. Ma un paesaggio deve diventare una storia per aspirare a una tutela. E qualsiasi storia certo offre qualche risposta dentro altre domande che attengono ai tanti paesaggi che quella storia riesce a recuperare. Vi sono paesaggi agrari storici connotati dall'immutabilità, reale o percepita, dove l'agricoltura modella il territorio dandogli una forma, ma anche paesaggi agrari

---

<sup>(123)</sup> Nello specifico agraristico si vedano almeno E. ROOK BASILE, S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, Giuffrè, 2010; N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. II, *Il diritto agrario ambientale*, a cura di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, Torino, Utet, 2011, pp. 175-215; Id., *Il paesaggio agrario tra Convenzione europea del paesaggio, Codice Urbani e normativa agraristica*, in « Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente », 2011, pp. 240-244; Id., *Il bosco alla luce del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 607-620; I. CANFORA, *Il paesaggio agrario e la sua disciplina*, in *Agricoltura e « beni comuni »*. Atti del convegno IDAIC. Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011, a cura di A. Germanò e D. Viti, Milano, Giuffrè, 2012, pp.175-184; M. GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, in « Rivista di diritto agrario », 2007, pp. 23-46.

<sup>(124)</sup> Per una rappresentazione visiva della memoria del paesaggio agrario, si veda il saggio fotografico di F. SACCHETTI, *De re rustica*, in *Agricoltura senza caporalato*, a cura di F. Di Marzio, Donzelli, Roma 2017, p. 125 e ss.

<sup>(125)</sup> Sull'agricoltura come « grande assente dell'urbanistica italiana », G. CAMPOS VENUTI, *Le città assediate da un territorio in degradazione*, in « Rinascita », 26 novembre 1976, p. 24.

frutto di grandi trasformazioni tecniche e sociali, dalle bonifiche alla riforma agraria. Paesaggi che solo l'occhio attento dello specialista riesce a indagare <sup>(126)</sup>, comprendendo i profili trasformativi dell'economia agraria che in mezzo secolo è passata dalla vita agra all'agriturismo, dalla fine della civiltà contadina alla *green economy*, dalle calorie mancanti al 'bio' dimagrante, dalle foto in bianco e nero di un'umanità abbruttita dalla fatica ai colori sgargianti intorno ai casali griffati con toscaneggianti cipressi d'ordinanza, secondo i canoni modaioli di un'architettura da divulgazione *glamour*, dalla « matora » narrata da Beppe Fenoglio nel 1954 alle Langhe celebrate come Patrimonio Unesco, per intenderci.

Il paesaggio agrario esiste in funzione della sua tutela. In mancanza di un profilo giuridico si ridurrebbe a fotografia in perenne aggiornamento. Per essere tutelato, questo paesaggio ha bisogno di essere conosciuto attraverso la sua storia: il paesaggio agrario è storia. Senza un richiamo alla memoria, si finirebbe per confondere il paesaggio agrario con un indistinto mondo contadino identificato negli spazi verdi, non sempre ben decifrati nella loro funzione <sup>(127)</sup>, omologato a livello nazionale alle cartoline di una Toscana contadina post-storica senza cogliere i tratti della grande trasformazione della produzione agricola <sup>(128)</sup> al tramonto della civiltà contadina <sup>(129)</sup>.

Le domande che la storia del paesaggio agrario pone al presente giuridico richiedono competenze ulteriori. Non si tratta soltanto di classificare, tutelare e valorizzare, ma anche di cogliere l'essenza

<sup>(126)</sup> Si veda R. BIASI, *Il paesaggio agrario moderno: un concetto in evoluzione*, in *Comunicare il paesaggio*, cit., p. 39 e ss.

<sup>(127)</sup> Su « l'incolto che dilaga e la tutela del paesaggio », si veda C. A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XXXVIII, 2005, 149-150, pp. 63-65.

<sup>(128)</sup> « Oltre alla pressione urbanistica, gran parte delle trasformazioni sono in realtà avvenute internamente al paesaggio rurale, cosa di cui pochi si sono accorti », osserva M. AGNOLETTI, *Il patrimonio intangibile*, cit., p. 233.

<sup>(129)</sup> « Alla varietà molteplice delle colture promiscue è stata sostituita l'uniformità delle monoculture; nei campi, il posto di una maglia fitta, minuta e articolata è stato preso da una maglia larga e monotona. In una parola, il paesaggio agrario ha perso una parte essenziale dei suoi caratteri originali, è stato semplificato e banalizzato » (F. PARDI, *Le trasformazioni del paesaggio storico nelle colline toscane*, in *Storia del territorio*, cit., p. 76).

sfuggente della conservazione nell'ambito del corrente regime produttivo: « combinare la necessaria redditività delle imprese agricole con una almeno parziale conservazione della trama storica »<sup>(130)</sup>.

La tutela del paesaggio agrario si inserisce pienamente nella prospettiva giuridica agro-ambientale<sup>(131)</sup>, con peculiarità concettuali, rispetto alla disciplina paesaggistica generale, che si sono progressivamente affermate nel corso del Novecento sul piano storico-culturale, prima, per poi trovare anche una dignità normativa, peraltro ancora problematica<sup>(132)</sup>, dentro quel Codice dei beni culturali e del paesaggio che riproduce il complicato rapporto tra tutela del paesaggio e attività edilizia<sup>(133)</sup>. Il riferimento alla salvaguardia dei paesaggi rurali nella pianificazione paesaggistica segna l'inizio del problema<sup>(134)</sup>, dopo una lunga incubazione socio-culturale scandita da importanti passaggi normativi<sup>(135)</sup> e connotata da giuridicità latente. Inizio del problema, considerando che la dottrina agrarista si trova ancora « nella fase dell'alchimia »<sup>(136)</sup>, alle prese con tanti spunti concettuali e regolativi, ma senza lo strumento risolutivo. Un problema ineludibile, tutto racchiuso nella concezione del paesaggio come bene culturale<sup>(137)</sup>, frutto di una storicizzazione ormai compiuta delle trasformazioni novecentesche.

---

<sup>(130)</sup> Ivi, p. 77.

<sup>(131)</sup> Intorno ai confini del diritto agro-ambientale, cfr. *Strutture agrarie*, cit.; N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio*, cit., pp. 175-215; G. GALLONI, *L'ampliamento dei confini del diritto agrario. Diritto ambientale e alimentare nel pensiero di Luigi Costato*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, cit., pp. 397-415.

<sup>(132)</sup> Si veda il recentissimo contributo specifico *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, cit. Sui riferimenti normativi in tema di paesaggio agrario e rurale, in particolare L. PISCITELLI, *Paesaggio agrario*, cit., p. 92 e ss.

<sup>(133)</sup> E. PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in *Urbanistica e paesaggio*, cit., p. 99.

<sup>(134)</sup> Si vedano le considerazioni di I. CANFORA, *Il paesaggio agrario*, cit., p. 175.

<sup>(135)</sup> In questo lungo cammino, una tappa importante è costituita dalla legge Galasso, con la riformulazione dell'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, *supra* cap. V, § 6.

<sup>(136)</sup> N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario*, in *Agricoltura e ambiente*. XIII Convegno annuale dell'associazione « Club giuristi dell'ambiente », Bobbio 10 settembre 2011, a cura di G. Cordini e A. Venturi, Roma, Aracne, 2012, p. 81.

<sup>(137)</sup> Sul paesaggio come « contenitore di testimonianze naturali e culturali », cfr. S. CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in *Strutture agrarie*, cit., p. 11.

La dimensione giuridica del paesaggio agrario del resto è costituita da una stratificazione di significati tecno-scientifici e culturali innestati su una base legislativa estremamente fragile che risente e rielabora le contraddizioni di un secolo di tutele intorno alla questione giuridica del paesaggio. Ancora oggi l'interprete giurisprudenziale deve utilizzare a piene mani la «ragionevolezza» per afferrare una sfuggente materia posta sul crinale tra conservazione paesaggistica e mutevolezza agricola<sup>(138)</sup>, dove non sempre tutela e valorizzazione sono termini intercambiabili a livello operativo.

Vi sono tanti livelli paesaggistici che toccano il profilo della sostenibilità ambientale<sup>(139)</sup>. Il Codice appare come una cornice iniziale di tutela, non in grado di contenere la portata della questione del paesaggio agrario in tutte le evidenti connessioni in chiave di sostenibilità che ripropongono in termini nuovi la domanda di sempre sul rapporto uomo e natura, vista nell'ottica dell'ambientalismo di ultima generazione.

#### 4. *Visioni culturali immutabili e di ultima generazione.*

Appare sempre più evidente un processo di osmosi tra la dimensione normativa del paesaggio, collocata nel raccordo di inizio secolo tra Convenzione europea e codificazione, e la concezione culturale del paesaggio nel segno della memoria civile. Il livello giuridico condiziona la percezione del paesaggio, e d'altra parte questa percezione aggiorna di continuo quel livello caricandolo di significati nuovi che il tempo ha individuato e custodito.

Se la bellezza monumentale può passare dal *depliant* dell'assessorato al turismo al sito web, con la continuità intercorrente tra la fotografia e il digitale, lo stesso discorso non vale per quei paesaggi

---

<sup>(138)</sup> « Il paradigma da ricercare è quello, non facile, dell'individuazione del punto di incompatibilità tra il profilo conservativo della tutela paesaggistica, che riguarda il carattere impresso alle campagne dall'opera tradizionale e secolare dell'uomo, e l'intrinseca, fatale, incessante trasformazione dello scenario dell'agricoltura imposto alle colture dall'evoluzione delle tecniche di lavorazione, dal mutamento della produzione agricola e dei sistemi agrari, dai cambiamenti del mercato agroalimentare » (G. SEVERINI, *Introduzione della sessione pomeridiana di venerdì 3 giugno 2016, in Tutela paesistica*, cit., p. 26).

<sup>(139)</sup> Per riferimenti ai principi di sostenibilità e precauzione nell'Unione europea, si veda G. ALPA, *Aspetti civilistici*, cit., p. 54 e ss.

che emergono come frutto di storie dismesse. Un paesaggio diventa tale quando si colloca in un 'dopo' rispetto a quello che mostra. E l'esigenza della tutela può scattare soltanto nel momento in cui si avverte la minaccia alla visione. La strada mulattiera, il sentiero boschivo, il sito industriale dismesso <sup>(140)</sup>, il borgo abbandonato, e persino una borgata operaia o una città industriale come Ivrea ripensata da Olivetti <sup>(141)</sup> o Metanopoli, la « città aziendale » <sup>(142)</sup> nei pressi di San Giuliano Milanese, inventata negli anni Cinquanta dall'Eni di Mattei, possono diventare, attraverso il canale della testimonianza storica, neo-paesaggi <sup>(143)</sup>.

I paesaggi da storie dismesse non possono non essere collegati alla grande frattura novecentesca tra mondo contadino e società industriale <sup>(144)</sup>, che passa attraverso il lavoro e i mezzi di trasporto. Paesaggi da vedere perché non ci sono più, di cui rimane la grande voglia di farsi raccontare. Le grandi storie sociali delle miniere sono ormai parte della rete della memoria del lavoro inserita in una concezione ampia del paesaggio <sup>(145)</sup>. In virtù della distinzione e del collegamento con i beni paesaggistici, il paesaggio comune appare sempre di più testimonianza del lavoro umano, il « viaggiare nell'invisibile » <sup>(146)</sup> che tratteggia e ridisegna il visibile. Il paesaggio dunque come tempo: come distanza tra ieri e oggi, tra attesa e disincanto intorno all'idea otto-novecentesca di progresso simbolizzata dai paesaggi ferroviari delle linee che erano o sono divenute secondarie, ormai compenstrate nel territorio che le ha accolte, nella

<sup>(140)</sup> M. PREITE, *Paesaggi industriali e patrimonio Unesco*, Arcidosso, Effigi, 2018.

<sup>(141)</sup> Dal 1° luglio 2018 « Ivrea, città industriale del XX secolo » è Patrimonio mondiale Unesco.

<sup>(142)</sup> G. ZUCCONI, *La città aziendale: Metanopoli nella strategia del gruppo Eni*, in « Storia urbana », 34, 1986, pp. 211-234.

<sup>(143)</sup> Il « complesso di Metanopoli » è stato sottoposto a vincolo ex d.lgs. 490/1999, come da proposta della Commissione provinciale per la Tutela delle Bellezze Naturali di Milano nell'adunanza del 27 marzo 2002. Cfr. [http://www.cartografia.Regione.lombardia.it/mapsiba20/verbali\\_ba\\_siba/d558\\_1.pdf](http://www.cartografia.Regione.lombardia.it/mapsiba20/verbali_ba_siba/d558_1.pdf). (ultima consultazione in data 31 maggio 2019).

<sup>(144)</sup> *L'archeologia industriale in Italia. Storie e storiografia (1978-2008)*, a cura di A. Ciuffetti e R. Parisi, Milano, FrancoAngeli, 2012.

<sup>(145)</sup> *Paesaggi minerari in Sardegna. Architetture e immaginazioni tecnologiche per il sistema territoriale Montevecchio Ingurtosu Piscinas*, a cura di L. Tuveri e B. Cadeddu, Roma, Cangemi, 2009.

<sup>(146)</sup> G. CERONETTI, *Viaggio in Italia*, cit., p. 70.

forma di paesaggio <sup>(147)</sup>, che attraverso la loro riscoperta si racconta <sup>(148)</sup>.

E tra i paesaggi in movimento, tra natura e cultura rurale, non può mancare la transumanza <sup>(149)</sup> con le sue tante storie <sup>(150)</sup>, come le tratte stagionali seguite dai pastori <sup>(151)</sup> — celebrati in Abruzzo <sup>(152)</sup> da Gabriele D'Annunzio <sup>(153)</sup> — che talvolta finiscono per dare un'identità regionale al paesaggio, come nel Molise dei « tratturi » <sup>(154)</sup>, o costituire una componente rilevante <sup>(155)</sup>. La transumanza è un passato irripetibile, e un presente marginale da riscoprire <sup>(156)</sup> in cui la cultura rurale

<sup>(147)</sup> Sul « mondo ferroviario » come parte del paesaggio toscano narrato da Carlo Cassola, cfr. S. MAGGI e A. GIOVANI, *Muoversi in Toscana*, cit., p. 300. Paesaggio che si ritrova in C. CASSOLA, *Ferrovie locali*, Torino, Einaudi, 1968.

<sup>(148)</sup> V. ULIVIERI, *Lungo le ferrovie dimenticate alla riscoperta del paesaggio*, in « La Stampa », 1° marzo 2013. Nell'ambito del progetto « Binari senza tempo » della Fondazione FS Italiane riemerge una rete ferroviaria con finalità turistiche. Un pezzo d'Italia, attraverso le linee: Palazzolo sull'Oglio - Paratico Sarnico; Asciano - Monte Antico; Sulmona - Carpinone; Agrigento Bassa - Porto Empedocle; Vignale - Varallo Sesia; Ceva - Ormea; Avellino - Rocchetta Sant'Antonio Lacedonia; Benevento - Bosco Redole; Maniago - Gemona. Notizie tratte da *Cammini d'Italia: binari senza tempo* in [www.turismo.beniculturali.it](http://www.turismo.beniculturali.it), consultato il 7-1-19. Il 13 settembre 2018 è stata inaugurata a Trento la mostra 150 anni della *Ferrovie del Brennero/ paesaggi ferroviari*.

<sup>(149)</sup> Cfr. *Pastorizia mediterranea*, cit., p. 463 e ss.

<sup>(150)</sup> A. DI VITTORIO, *Tavoliere pugliese e transumanza. Distretti rurali e città minori tra XVII e XIX secolo*, in « Rivista di Storia dell'Agricoltura », XIV, 1974, 3, pp. 11-149; D. BARSANTI, *Allevamento e transumanza in Toscana*, Firenze, Medicea, 1987, L. CALZOLAI, *Andare in Maremma. Vita quotidiana dei pastori transumanti*, in « Rivista di Storia dell'Agricoltura », XXXVIII, 1998,1, pp. 51-73.

<sup>(151)</sup> Un itinerario dalle Marche alla Maremma laziale, da Montecopiolo a Tarquinia in 11-12 giorni in autunno e 9-10 in primavera è descritto in *La civiltà che sudava. Memoria e lavoro nel Montefeltro e dintorni tra gli anni '30 e gli anni '50*, Roma, Liberetà, 2007, p. 21.

<sup>(152)</sup> L. LOSCHIAVO, « In terra di Abruzzi... ». *La pastorizia abruzzese tra profili istituzionali e spunti storico-giuridici*, in *Pastorizia mediterranea*, cit., pp. 510-530.

<sup>(153)</sup> « Settembre, andiamo. È tempo di migrare. Ora in terra d'Abruzzi i miei pastori lascian, gli stazzi e vanno verso il mare ».

<sup>(154)</sup> *Le eccellenze del Molise. Il paesaggio lungo il tratturo Castel di Sangro-Lucera*, in [www.movio.beniculturali.it](http://www.movio.beniculturali.it), consultato il 7-1-19.

<sup>(155)</sup> G. G. ORTU, *Costruzioni del paesaggio pastorale nella Sardegna medievale e moderna*, in *Pastorizia mediterranea*, cit., pp. 94-110; *Montagna e Maremma. Il paesaggio della transumanza in Toscana*, a cura di A. Martinelli, Pisa, Felici, 2014.

<sup>(156)</sup> Come si legge nel comunicato stampa del Ministero delle risorse agricole del 27 marzo 2018 ([www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it), consultato il 7 gennaio 2019) che annuncia la candidatura della pratica a patrimonio culturale immateriale dell'umanità, « la transu-

si ricongiunge alla sostenibilità. La transumanza che resiste e persiste indica un filo che tiene insieme paesaggi diversi, che unisce il territorio all'antropologia culturale, rompendo molti steccati tra natura e cultura.

A questo punto si presenta l'insidia di sempre: se paesaggio è ogni testimonianza del lavoro umano, la fotografia storica di un assetto sociale, ogni frammento del visibile diventa un paesaggio, in una sorta di immenso magazzino di modernariato in grado di includere paesaggi e anti-paesaggi secondo le inclinazioni dell'osservatore. Anche lo scempio edilizio o industriale, specie se particolarmente sciagurato, potrebbe diventare a pieno titolo anti-paesaggio e quindi paesaggio culturale. Come ricorda Salvatore Settis, « le periferie delle città italiane sono tra le più brutte d'Europa, ma sono di fatto, quantitativamente, il maggior contributo architettonico del XX secolo »<sup>(157)</sup>. La sensibilità ambientale aumenta proprio nelle località, le *anti-location* dove il paesaggio è stato mutilato o cancellato insieme all'identità stessa del luogo divenuto un 'post-luogo', come nel caso di Marina di Melilli, un paese di mille abitanti, tra Siracusa e Augusta, sacrificato alle ragioni dell'industria, evacuato negli anni Settanta per impraticabilità ambientale<sup>(158)</sup> di cui rimangono le rovine urbanistiche di un ex paese<sup>(159)</sup> e — ironia della storia — le prospettive di bonifica di un ex polo di sviluppo<sup>(160)</sup>. A Montalto di Castro domina imperiosa un ampio paesaggio costiero dall'Argentario a Tarquinia, la monumentale bruttezza, « costata due ponti di

---

manza è ancora oggi praticata sia nel Centro e Sud Italia, dove sono localizzati i Regi tratturi, partendo da Amatrice (nella cui piazza principale si svolgeva storicamente la grande festa dei pastori transumanti) e Ceccano nel Lazio ad Aversa degli Abruzzi e Pescocostanzo in Abruzzo, da Frosolone in Molise al Gargano in Puglia. Pastori transumanti sono ancora in attività anche nell'area alpina, in particolare in Lombardia e nel Val Senales in Alto Adige ».

<sup>(157)</sup> S. SETTIS, *Architettura*, cit., p. 132.

<sup>(158)</sup> « *Blocco stradale e ferroviario a Marina di Melilli. Esplose nel Siracusano il 'complesso di Seveso'* », in « Corriere della Sera », 5 settembre 1976, p. 15.

<sup>(159)</sup> Riemerso nella puntata *Padre nostro* del programma *I dieci comandamenti* di Domenico Iannaccone, trasmesso da Rai 3 il 18 novembre 2018.

<sup>(160)</sup> C. GIULIANO e G. ANSALDI, *L'ex polo di sviluppo Augusta-Melilli-Priolo. La questione ambientale tra riconversione e sostenibilità*, in *Il futuro del polo petrolchimico siracusano tra bonifiche e riqualificazione*, a cura di M. Meli e S. Adorno, Torino, Giappichelli, 2017, p. 81 e ss.

Messina »<sup>(161)</sup>, di quella che avrebbe dovuto essere una centrale nucleare, osteggiata dalla popolazione e dal movimento ambientalista<sup>(162)</sup>, sulla via dell'abbattimento dopo il lungo declino come centrale termoelettrica. In questo caso, il paesaggio della foce del fiume Fiora che arriva al mare è stato affiancato dalla centrale, condizionando profondamente la qualità paesaggistica e turistica del territorio che ospita a poca distanza il Parco naturalistico archeologico di Vulci.

La funzione degli ecomostri è proprio quella di scongiurare la sindrome del collezionista, nel considerare ogni paesaggio come una testimonianza anche quando toglie spazio ad altri paesaggi del passato e soprattutto del futuro. Come ricorda Vito Mancuso, « il tanto minaccia la bellezza, il troppo la soffoca »<sup>(163)</sup>. Per non ricadere per l'ennesima volta nell'equivoco estetico, occorre considerare che l'unico possibile antidoto al relativismo paesaggistico (tutto e, dunque, niente è paesaggio), è costituito dalla storia che consente di vedere attraverso le stratificazioni del tempo, oltre l'illusione dell'immutabilità del visibile<sup>(164)</sup>. Il riferimento alla storia, al non più visibile, costringe lo sguardo a non accontentarsi di quello che vede<sup>(165)</sup>, creando lo spazio per immaginare ciò che poteva esserci prima, come nel caso di apparentemente naturali porti

<sup>(161)</sup> S. RIZZO, *Addio alla maxi-centrale: c'è un piano per abbattere l'ecomostro di Montalto di Castro*, in « la Repubblica », 2 aprile 1918; Id., *Quell'ecomostro sul mare a Montalto: sarà demolita la centrale degli sprechi*, « la Repubblica », 11 aprile 2019.

<sup>(162)</sup> Un movimento che cresce in forma organizzata anche in virtù della mobilitazione contro il nucleare, con la grande manifestazione del 20 marzo 1977, in una linea che unisce Montalto di Castro a Chernobyl. Cfr. R. DELLA SETA, *La difesa dell'ambiente in Italia*, cit., p. 39 e ss.

<sup>(163)</sup> V. MANCUSO, *La via della bellezza*, cit., p. 171.

<sup>(164)</sup> « Cessando poi di riguardare, a parte a parte, ogni monte, ogni paese, ogni valle, e spaziando invece con l'occhio rapidamente ed ampiamente intorno, si prova la libera impressione d'un volo, e si apprezza anche una volta il fine senso degli Etruschi nello scegliere i luoghi dove fondare le loro città » (C. RICCI, *Volterra*, III edizione, Bergamo, Istituto italiano d'arti grafiche, 1926, p. 169).

<sup>(165)</sup> Secondo M. VENTURI FERRIOLO, *Percepire paesaggi. La potenza dello sguardo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, pp. 14-15, « lo sguardo è lo strumento che sa cogliere le trame visibili e invisibili di un paesaggio come insieme di elementi eterogenei in relazione tra loro ».

turistici ricavati nello spazio sottratto a spiagge non più visibili <sup>(166)</sup>, riemergenti soltanto nella nostalgica raffigurazione del ‘com’era’, quando le « trasformazioni » non riescono a diventare « a loro volta paesaggio » <sup>(167)</sup>. Il paesaggio per essere davvero salvaguardato ha bisogno di essere capito. E la comprensione del suo senso storico aiuta a comprenderne la bellezza interiore che, attraversando il vissuto umano nella natura, rimanda a uno stato d’animo sfuggente come la felicità <sup>(168)</sup>.

Il godimento culturale del paesaggio richiede conoscenza storica da abbinare alla visione <sup>(169)</sup>, in modo tale da comprendere il significato di ciò che si vede e di quello che poteva vedersi e potrà essere visto <sup>(170)</sup>. Senza nostalgie o facili entusiasmi, occorre comprendere cosa c’è dietro un paesaggio. Può esserci anche la brutale distruzione paesaggistica di partenza alla base di spettacolari visioni, come nel caso di quel particolare filone paesaggistico costituito dai borghi sommersi e dai laghi artificiali per la realizzazione delle dighe idroelettriche. Il borgo medievale di Fabriche di Caregine che riemerge con il suo campanile e il suo cimitero periodicamente durante la manutenzione della diga realizzata nel 1947 <sup>(171)</sup>, il lago di Fiastra all’interno del Parco dei Monti Sibillini o il Lago del Salto

<sup>(166)</sup> La foto della spiaggia di Cala Galera nelle vicinanze di Porto Ercole prima della trasformazione derivante dalla costruzione del porto turistico illustra l’intervento di A. CEDERNA, *Una ciclopica speculazione all’Argentario trasforma il mare in ormeggio personale*, in « Corriere della Sera », 1° agosto 1974, p. 5.

<sup>(167)</sup> L. BENEVOLO, *La fine della città*, cit., p. 134.

<sup>(168)</sup> Si veda P. BEVILACQUA, *Felicità d’Italia. Paesaggio, arte, musica, cibo*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

<sup>(169)</sup> Non si potrebbe comprendere la memoria di un brigante come Domenico Tiburzi, divenuta un elemento di identità storica riemersa dai fondali della leggenda popolare, senza capire il paesaggio teatro delle sue gesta, tra la Valle del Lamone e una Maremma di confine tra Granducato e Stato Pontificio, tra il borgo nativo di Pianiano nel Comune di Cellere e Le Forane, la campagna in cui trova la morte nel capalbiese nel 1896. Su Tiburzi e il suo territorio, A. ROSSI, *Nel Regno di Tiburzi*, 1893, rist. a cura di G. Bellucci, Viterbo, ArchoAres, 2018; Z. CIUFFOLETTI, *Tiburzi e i suoi antenati. Il brigantaggio in Maremma. Il mito, la leggenda, la storia*, Arcidosso, Effigi, 2006.

<sup>(170)</sup> « Il mondo contemporaneo è chiamato a realizzare un processo di paesaggio sensibile allo spirito del tempo per superare la memoria presente, valorizzandola con il gioco dell’immaginazione », osserva M. VENTURI FERRIOLO, *Percepire paesaggi*, cit., p. 232.

<sup>(171)</sup> È il luogo di partenza nel viaggio di A. TARPINO, *Il paesaggio fragile. L’Italia vista dai margini*, Torino, Einaudi, 2016, p. 3.

nel rietino costituiscono soltanto degli esempi di bellezze ottenute attraverso la manipolazione della natura, da apprezzare davvero sulla base della conoscenza del tratto novecentesco.

In virtù dell'impatto della società industriale, la tutela va sempre più interpretata nell'ottica della natura ereditata da un passaggio storico traumatico. I nuovi paesaggi necessitano di una catalogazione condivisa, di una mediazione culturale in grado di orientare e dare un senso alla capacità di susseguirsi all'infinito di immagini spettacolari, in una sorta di visione illimitata che caratterizza l'odierna fase storica: tra il virtuale della fruizione telematica e la realtà di grandi migrazioni sociali e turistiche favorite dalla velocità dei trasporti, ogni angolo del pianeta è portata di aereo o di un *clic*.

Una volta correttamente configurato, né in senso troppo largo né troppo ristretto, il paesaggio culturale richiede tutele avulse o comunque specifiche e ulteriori dal regime urbanistico-edilizio e spesso un approccio interdisciplinare che attraversa molte teoriche distinzioni paesaggistiche in una stessa area geografica. Mare e campagna possono rientrare nello stesso quadro paesaggistico che ricomprende a pieno titolo la produzione tipica. Nel 1959, al Convegno di Chiavari sul paesaggio ligure, Ettore Andrea Mori, dell'Ente Turismo di La Spezia interviene sulla tutela del paesaggio delle Cinque Terre, mentre è in arrivo il decreto di tutela <sup>(172)</sup>, affermando:

bisogna difendere, dunque, il vergine paesaggio di questa importante riviera ligure proprio anche in quanto del 'paesaggio' fa parte (perché no?) la universale e secolare fama di questo vino alla cui produzione — oltre il mare ed il monte — concorrono, nei vigneti, la dura fatica degli uomini e, nelle cantine, l'antica loro sapienza <sup>(173)</sup>.

In maniera precoce emerge dunque un nesso tra la visione della

---

<sup>(172)</sup> *La dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona costiera sita nell'ambito dei comuni di Deiva, Framura, Bonassola, Levanto, Monterosso al mare, Vernazza, Riomaggiore, La Spezia e Portovenere* è compiuta con il decreto ministeriale del 3 agosto 1959.

<sup>(173)</sup> E. A. MORI, *Difendere Le cinque terre, Convegno per la difesa del paesaggio ligure*, Chiavari 28-29 giugno 1959, Chiavari, Azienda di soggiorno e turismo, 1959, p. 5.

natura e gli odori e i sapori, persino i suoni <sup>(174)</sup>, che richiamano altre visioni, che rimandano all'insediamento umano in una porzione di territorio ammirata per la sua bellezza. L'abbinamento tra produzioni tipiche e paesaggio <sup>(175)</sup> inserisce nel discorso la rete del commercio e l'equilibrio tra popolazione residente e visitatori. Un'effettiva tutela paesaggistica deve partire dal dato pre-urbanistico intervenendo sugli squilibri che minacciano un determinato assetto.

Il paesaggio culturale è destinato a fronteggiare speculari pericoli, in rapporto alla rilevanza economica della fama turistica. Le polarità estreme sono costituite dalle grandi città culturali costrette a difendersi dall'assalto turistico e dal degrado dell'offerta commerciale, che si riflette anche nell'arredo urbano, e dai borghi e paesi spopolati <sup>(176)</sup>, poco funzionali alle reti turistiche, che pagano sempre di più il declino con la chiusura di servizi e attività che caratterizzavano la vita quotidiana della popolazione <sup>(177)</sup>. Sovraf-

---

<sup>(174)</sup> Sul paesaggio sonoro E. TURRI, *Semiologia del paesaggio*, Venezia, Marsilio, 2014.

<sup>(175)</sup> La valorizzazione del paesaggio collinare di Sant'Angelo di Brolo nel comprensorio dei Nebrodi avviene mettendo insieme l'immagine della fiamara, dei nocciolieti e degli uliveti, il patrimonio di chiese e la fama conquistata dai salumi tipici ottenuti dalla lavorazione del suino nero in grado di rilanciare l'immagine paesaggistica della « valle dei sapori ». Cfr. G. BONAFEDE, *Partecipare creativamente al turismo relazionale in aree marginali della Sicilia*, in *Animare un'alternativa mediterranea allo sviluppo. Il turismo per uno sviluppo relazionale integrato*, a cura di F. Naselli, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 359.

<sup>(176)</sup> Da Fabriche di Vergemoli nella Garfagnana a Piraino sui monti Nebrodi, soltanto per citare qualche esempio recente, tra rassegnazione e speranza, si va affermando la pratica istituzionalizzata delle offerte di case in vendita al prezzo simbolico di un euro.

<sup>(177)</sup> Sulle dinamiche dello spopolamento dei piccoli comuni e in controtendenza alla logica delle fusioni è intervenuta la legge 6 ottobre 2017 n. 158, *norme per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*. L'art. 1 stabilisce che « la legge favorisce l'adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni ».

follo e spolamento in maniera speculare, s'intende, corrodono il vissuto quotidiano e le sottese relazioni sociali dei luoghi, mutandone sul lungo periodo il paesaggio come espressione di un'identità storico-culturale, che a sua volta rialimenta e indirizza la dinamica demografica e il correlato tratto urbanistico. Dinamiche, del resto, alterate dai vari livelli residenziali intorno a un centro, sempre meno centro <sup>(178)</sup> perché faticosamente abitabile secondo il canone del *comfort* post-moderno. Nell'equilibrio civico di un centro storico, grande o piccolo, poco importa, l'identità paesaggistica è data dal mantenimento delle prime case, dalla conservazione della rete commerciale e dei servizi <sup>(179)</sup>. La vita *del* centro storico dipende anche se non soprattutto dalla vita *nel* centro storico, « dalla compresenza della vita e dell'arte, due cose in un certo senso opposte » <sup>(180)</sup>. E rispetto a questi pericoli, le contromosse paesaggistiche sono tante in un'ottica promozionale, mai tuttavia completamente risolutive e univoche <sup>(181)</sup>.

Se il turismo, un certo tipo di turismo <sup>(182)</sup>, e le infrastrutture in molti casi costituiscono la malattia, in altri rappresentano la cura su cui si misura lo stesso margine di sopravvivenza di una località. Un caso esemplare è rappresentato da Civita di Bagnoregio, la « città che muore », un borgo costretto a convivere con il franamento della rupe di tufo su cui si erge, che in realtà continua a vivere attraverso

<sup>(178)</sup> Sulla « degradazione o terziarizzazione » dei centri storici, già riflette G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica*, cit., pp. 147-148.

<sup>(179)</sup> « Perché si tutela un centro storico? La ragione di fondo è analoga a quella della tutela del patrimonio culturale, cui si aggiunge la dimensione di vita: dunque per l'immateriale identitario che incorpora, anche per fermare l'esodo, l'abbandono, l'incuria. Questo immateriale si articola perciò nell'identità e nella qualità della vita », osserva G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche sociali?*, in *I centri storici*, cit., pp. 15-16.

<sup>(180)</sup> G. BASSANI, *Italia da salvare*, cit., p. 191.

<sup>(181)</sup> Ai sensi dell'art. 5 della Convenzione europea, ogni parte si impegna 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 ».

<sup>(182)</sup> « Quale destino per le nostre città storiche? Sempre più B&B e cibo, sempre più turisticizzate fino a fare concorrenza a Disneyland? » (P. L. CERVELLATI, *Significato della norma*, cit., p. 233).

il flusso turistico attratto dalla meraviglia visiva dell'unica via di collegamento costituita dal ponte pedonale ricostruito nel 1965 <sup>(183)</sup>.

La varietà paesaggistica italiana è data dai territori di Moncenisio e Morterone, abitati da trentasei persone, e dalle tante città-quartiere che compongono Roma. Una componente importante della cultura paesaggistica è costituita dai flussi migratori: una chiave per comprendere talvolta anche la vivace forma urbanistica intorno ai borghi rurali, creata dall'immigrazione di ritorno. Non si capirebbe sino in fondo il paesaggio culturale della pascoliana Barga senza comprendere la sua natura di città più scozzese d'Italia, in virtù del filo ininterrotto di relazioni collegato alla massiccia immigrazione tra Otto e Novecento <sup>(184)</sup> in grado di produrre una sorta di identità riflessa legata ai 'ritorni' <sup>(185)</sup> anche in termini urbanistici.

Da una parte, città come Firenze <sup>(186)</sup> e Venezia <sup>(187)</sup> e altre località da salvare dall'insostenibilità turistica <sup>(188)</sup>, dall'altra, il grande problema delle aree interne, dei paesi a numero disperatamente 'aperto', a rischio di dismissione civica conseguente allo

<sup>(183)</sup> G. SCUDERI, *Ripensare le connessioni urbane di Civita di Bagnoregio*, Loreto, StreetLib, 2015.

<sup>(184)</sup> Un'immigrazione di vaste proporzioni caratterizza la storia della vicina Garfagnana, Si veda, sotto il profilo identitario, L. ROSSI, « *Mi par centanni che vi hò lasciati* ». *L'emigrazione dalla Garfagnana*, Castelnuovo Garfagnana, Comunità montana della Garfagnana, 2010.

<sup>(185)</sup> A. LIPPI, *Quella fetta di Scozia nella Lucchesia storica*, in « Il Tirreno », 3 febbraio 2014.

<sup>(186)</sup> Su Firenze e le difficoltà di « un progetto per recuperare il profondo e minuto degrado che giorno per giorno la consuma », cfr. S. VIVIANI, *La pianificazione e le sue regole: un contributo attivo alla sostenibilità*, in *Città storica e sostenibilità*, a cura di M. De Vita, Firenze, Firenze University Press, 2012, p. 190. Sulla recente storia urbanistica fiorentina, F. PAOLINI, *Firenze 1946-2005. Una storia urbana e ambientale*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

<sup>(187)</sup> Nel 1974, per G. BASSANI, *Italia da salvare*, cit., p. 191, « non è pensabile una Venezia svuotata dei suoi ceti popolari, delle persone cioè che parlano il meraviglioso dialetto veneto; non è pensabile Venezia ripulita, svuotata e destinata all'*International set* oppure ai centri studi od ai centri direzionali di qualsiasi tipo ».

<sup>(188)</sup> C. SANNINO, *Capri, l'estate a numero chiuso*, in « la Repubblica », 5 luglio 2017; S. VALECCHI, « *Troppi turisti soffocano le Cinque Terre* », in « La Nazione », 24 aprile 2019.

spopolamento <sup>(189)</sup>, con conseguenze paesaggistiche rilevanti, nelle immagini dell'abbandono di una « geografia commossa » <sup>(190)</sup>. Nella logica delle fusioni tra Comuni vi è sicuramente il tentativo di sopperire a una carenza di risorse, ricollegabile alle dinamiche complesse dello spopolamento, con il serio rischio tuttavia di cancellare l'identità storica senza una decisa impronta culturale capace di distinguere l'ente locale, fuso o trasfuso, e l'appartenenza civica da promuovere attraverso il rilancio dei legami comunitari. Se la salvezza è costituita dal quadro identitario, in una dimensione territoriale da sempre articolata sull'immedesimazione tra comunità e comune, le fredde economie alla base delle fusioni rischiano insomma di costituire un rimedio peggiore del male <sup>(191)</sup>.

Nell'Italia dei campanili e dei borghi tutti eguali e tutti diversi, il concetto di paesaggio culturale presuppone in quelle realtà uniche nel loro apparentemente anonimato, le « bandiere bianche » narrate dal poeta Franco Arminio, la vitalità dell'insediamento umano, la « paesologia » alla base del paesaggio <sup>(192)</sup>. Il legame culturale tra la popolazione e lo spazio naturale, richiamato dalla Convenzione europea sul paesaggio <sup>(193)</sup>, non può certo essere stabilito per decreto legge, richiedendo sensibilità dal basso in grado di smontare il pregiudizio di una tutela ambientale come un limite imposto dallo Stato alla società. La chiave di lettura più adeguata per ripartire da un ambientalismo interiorizzato è costituita dall'idea dell'ecomu-

---

<sup>(189)</sup> *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, a cura di M. Marchetti, S. Panunzi e R. Pazzagli, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017; *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquista*, a cura di A. De Rossi, Roma, Donzelli, 2018.

<sup>(190)</sup> F. ARMINIO, *Geografia commossa dell'Italia interna*, Milano, Bruno Mondadori, 2013.

<sup>(191)</sup> Si veda l'intervento di R. PAZZAGLI, *Fusioni costose e inutili, i piccoli Comuni sono l'ossatura dello Stato*, in « Il Tirreno », 9 novembre 2018.

<sup>(192)</sup> F. ARMINIO, *Vento forte tra Lacedonia e Candela. Esercizi di paesologia*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

<sup>(193)</sup> Sulla cultura come « partecipazione », G. VOLPE, *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Novara, Utet, 2016. Sulla partecipazione, G. F. CARTEI, *Una prospettiva difficile ma necessaria (integrare le competenze)* in *Habitare. Il paesaggio*, cit., p. 95 e ss.; M. SARTORI, *Paesaggio delle comunità, paesaggio dei cittadini (procedere con partecipazione)*, ivi, p. 119 e ss.

seo <sup>(194)</sup>, con il collegamento tra l'insediamento umano e il patrimonio naturalistico, concepito come un museo dentro al quale agisce la comunità partecipante come naturale custode civico <sup>(195)</sup>. La diffusione degli ecomusei <sup>(196)</sup> come strumento di valorizzazione del territorio, anche in chiave di sviluppo turistico, costituisce una grande opportunità culturale <sup>(197)</sup>, un'inversione di tendenza rispetto al modello statualista perfezionato nel 1939, oggetto di molteplici aggiornamenti che non ne hanno scalfito l'approccio originario nel rapporto tra poteri pubblici, ambiente e cittadinanza.

Si tratta di un mutamento culturale vero, proprio in quanto lento, nel raccordo tra legislazione regionale e iniziative locali di valorizzazione attiva del territorio, pienamente rispondenti alle direttrici etiche dell'era della sostenibilità. La conservazione del paesaggio non significa soltanto osservanza a prescrizioni normative in materia edilizia, ma molto di più: la partecipazione esperienziale a un progetto volto a rappresentare la bellezza del paesaggio, un paesaggio come forma di vita e fattore di identità <sup>(198)</sup> e persino

---

<sup>(194)</sup> Ai sensi dell'art. 1 della legge 3 dell'11 aprile 2017 della Regione Lazio, « per ecomuseo si intende una forma museale territoriale mirante a conservare, comunicare e rinnovare l'identità culturale di una comunità, attraverso un progetto integrato di tutela e valorizzazione di un territorio geograficamente, socialmente ed economicamente omogeneo, connotato da peculiarità storiche, culturali, paesistiche ed ambientali ». La prima normativa risale alla legge della Regione Piemonte del 14 marzo 1995 n. 31 che all'art. 1 stabilisce che « la Regione promuove l'istituzione di Ecomusei sul proprio territorio allo scopo di ricostruire, testimoniare e valorizzare la memoria storica, la vita, la cultura materiale, le relazioni fra ambiente naturale ed ambiente antropizzato, le tradizioni, le attività ed il modo in cui l'insediamento tradizionale ha caratterizzato la formazione e l'evoluzione del paesaggio ».

<sup>(195)</sup> Tra le finalità della recente legge laziale vi è quella di « favorire nella comunità, intesa come custode del patrimonio e del cambiamento, lo sviluppo del sentimento di partecipazione alla vita del territorio ».

<sup>(196)</sup> F. FRACCHIA e L. GILL, *Ecomusei e aree protette tra sussidiarietà e sviluppo sostenibile*, in *Diritto al paesaggio*, cit., pp. 193-210; E.A. IMPARATO, *Identità culturale* cit., p. 245 e ss.; F. BARATTI, *Ecomusei, paesaggi e comunità. Esperienze, progetti e ricerche nel Salento*, Milano, FrancoAngeli, 2012; *Gli ecomusei. Una risorsa per il futuro*, a cura di G. Reina, Venezia, Marsilio, 2014.

<sup>(197)</sup> Si veda *Ecomuseums and cultural landscapes. State of the art and future prospects*, a cura di R. Riva, Rimini, Maggioli, 2017.

<sup>(198)</sup> Sull'esperienza delle « mappe di comunità », come paesaggio vissuto e percepito dalle popolazioni nello spirito della Convenzione europea, si vedano almeno

scommessa di sopravvivenza comunitaria <sup>(199)</sup>. Una concezione paesaggistica attiva, che riprende la migliore tradizione civile e giuridica <sup>(200)</sup>, non più fissata sul meccanismo del *non fare*, sui divieti intesi come ostacolo all'iniziativa privata, ma aperta al campo delle prospettive di quello che si può fare e delle risposte positive in chiave di valorizzazione del territorio, tra conservazione e trasformazione <sup>(201)</sup>.

Può sembrare una deriva culturalista fragile, quasi una deviazione *soft* dai percorsi di tutela 'forti', ma il paesaggio da sempre implica la conservazione delle scene di vita quotidiana che lo hanno forgiato: usi, costumi, mestieri, mercati, rituali religiosi e persino canti popolari. Come già aveva perfettamente compreso il pioniere Falcone:

Tutto il *folk-lore* delle plebi, i proverbi, le fiabe, le musiche, le ninne-nanne, gli stornelli; le balle paglie di Toscana, i trucioli del modenese, i pizzi del Veneto, le anfore di Sicilia; tutto ciò che può servire a perpetuare il gusto del popolo nella sua varietà e personalità vincendo ancora la concorrenza moderna, deve vivere come un'opera d'arte e di bellezza, come espressione tipica della esistenza umana. Bisogna far rivivere le vecchie canzoni, le gentili costumanze di maggio in Toscana, le rappresentazioni sacre dell'Abruzzo o le maschere liete di Napoli e le feste di Sicilia, di Roma, e di Venezia: non col dare soltanto spettacolo di miglio-

---

*Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, a cura di A. Magnaghi, Firenze, Alinea, 2010; F. BARATTI, *Ecomusei, paesaggi*, cit., p. 71 e ss.

<sup>(199)</sup> In cima alle finalità alla base dell'istituzione degli ecomusei, la legge del Friuli Venezia Giulia n. 10 del 20 giugno 2006 prevede l'esigenza di « rafforzare il senso di appartenenza e delle identità locali attraverso il recupero e la riproposizione in chiave dinamico-evolutiva delle radici storiche e culturali delle comunità ».

<sup>(200)</sup> Come ha osservato recentemente, G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale*, cit., pp. 25-26, nell'impostazione di Predieri, « non solo la tutela del paesaggio non è limitata alla protezione delle bellezze naturali [...] ma non è limitata neppure alla semplice conservazione, in quanto comporta altresì misure positive da inserire in un quadro organico di regolazione e valorizzazione ».

<sup>(201)</sup> Sempre nella citata legge laziale, « la Regione promuove, riconosce e disciplina gli ecomusei regionali, allo scopo di favorire la cultura della conservazione del paesaggio, testimoniare e valorizzare il patrimonio ambientale e culturale, promuovere la conservazione e la trasmissione della memoria storica, accompagnare le trasformazioni operate dalle generazioni presenti e future ».

ramenti edilizi, di viabilità, di alberghi si richiamerà lo straniero in Italia <sup>(202)</sup>.

Falcone parla al suo tempo, ma forse anche un po' al nostro, ricordandoci che la strada maestra per far arrivare «l'oro» degli stranieri <sup>(203)</sup>, non passa attraverso la costruzione dell'ennesimo paradiso vacanziero, unico come tutti gli altri.

##### 5. *Il bene comune-paesaggio come forma della sostenibilità.*

Il nesso tra paesaggio e sostenibilità non può essere circoscritto al semplice profilo della conservazione del paesaggio in chiave oggettuale, come insieme per quanto complesso di beni paesaggistici giuridicamente rilevanti da preservare dall'azione umana, considerata come esterna e maligna. La percezione di una visione globalizzata e globalizzante sposta i termini della tutela. Conservare cosa e da chi? Le tutele giuridiche novecentesche appaiono sempre più come punto di partenza <sup>(204)</sup>, laddove erano state concepite come punto d'arrivo.

Nell'inventario novecentesco sicuramente mancano all'appello paesaggi e persino località che non esistono più <sup>(205)</sup> o che non si riconoscono più, spiagge trasformate in porti, vallate in cui le capanne sono state sostituite dai capannoni, ma anche bellezze novecentesche create attraverso infrastrutture marittime e trasformazioni del territorio agricolo nell'arco dei pochi decenni che separano la fine della civiltà contadina dalla società post-industriale. Un secolo, il Novecento, da cui è difficile uscire, nella stessa misura in cui era stato difficile entrarci, attraversato da una grande trasformazione ambientale concentrata, almeno nel contesto italiano, in un arco di tempo troppo stretto. E in questo discorso non si tiene conto

---

<sup>(202)</sup> N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico*, cit., pp. 194-195.

<sup>(203)</sup> «Gli stranieri lasciano da noi, ogni anno, circa seicento milioni in oro», precisa con puntiglio (ivi, p. 195, n. 1).

<sup>(204)</sup> F. CAPRA e U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, Aboca, 2017.

<sup>(205)</sup> V. TETI, *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, Roma, Donzelli, 2004; F. PIRLONE, *I luoghi antichi abbandonati. Patrimonio da riscoprire e mettere in sicurezza*, Milano, FrancoAngeli, 2016.

dei grandi disastri naturali, basti solo pensare alla cadenza quinquennale degli eventi sismici <sup>(206)</sup>, che hanno inciso sull'identità di città e regioni, a partire dal terremoto di Messina del 1908, con innumerevoli questioni attinenti alla ricostruzione, in termini di durata e di qualità, sempre in bilico tra « *new town* » e « com'era dov'era ». La rimozione è spesso conseguenza della riuscita del risanamento <sup>(207)</sup>.

In un saldo oltremisura sciaguratamente negativo, occorre ricordare esempi di paesaggi ricollegabili a località che il Novecento ha creato o trasformato spesso sulla base di una spinta utopica che dal livello individuale si rivolge alla collettività. È il caso di Grezzano Visconti, il borgo realizzato da Giuseppe Visconti di Modrone, il padre del regista Luchino, nel piacentino agli inizi del Novecento, in stile medievale intorno al castello trecentesco <sup>(208)</sup>, con chiare finalità di sperimentazione comunitaria, mediante la creazione di botteghe e scuole rurali. Dopo il trasferimento da Fossoli nel modenese, risale agli anni Cinquanta, la fondazione di Nomadelfia alle porte di Grosseto da parte di Don Zeno Saltini. Un'esperienza che ancora oggi costituisce espressione di un altro mondo possibile <sup>(209)</sup>: una frazione del capoluogo maremmano, una parrocchia, un'associazione privata, ma anche un paesaggio di fraternità, dove il visibile dell'insediamento umano in un territorio bonificato assume un significato diverso attraverso il messaggio cristiano di una comunità di famiglie che esclude la proprietà privata e la circolazione del denaro dal proprio orizzonte di vita.

Tra gli esempi di recupero del patrimonio identitario dei borghi storici, è possibile citare la rinascita del borgo di Solomeo nel

---

<sup>(206)</sup> S. VENTURA, *Politiche emergenziali e i terremoti*, in *Tutela, sicurezza*, cit., p. 151; E. GUIDOBONI e G. VALENSISE, *L'Italia dei disastri. Dati e riflessioni sull'impatto degli eventi naturali 1861-2013*, Bologna, Bonomia University Press, 2013.

<sup>(207)</sup> Un esempio è costituito dal riuscito risanamento del centro storico di Tuscania, ricchissimo per il patrimonio storico-artistico, semidistrutto dal circoscritto ma violento sisma del 6 febbraio 1971, dopo iniziali incertezze sul destino del paese (G. GHISLANZONI, *Si costruirà una nuova Tuscania*, in « Corriere d'Informazione », 9-10 febbraio 1971, pp. 1-2).

<sup>(208)</sup> *Guida d'Italia, Emilia Romagna*, « Touring club italiano » 1991, p. 644.

<sup>(209)</sup> R. RINALDI, *Il profeta di Nomadelfia. Don Zeno Saltini*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2008.

perugino, opera dell'imprenditore Brunello Cucinelli in chiave di « capitalismo umanistico »<sup>(210)</sup>, o i borghi risanati da Daniele Kihlgren<sup>(211)</sup>, meglio conosciuto come il « salvatore dei borghi », tra cui Santo Stefano di Sessanio, « consolidato esclusivamente in virtù di consolidamenti premoderni »<sup>(212)</sup>, rilanciato nella formula dell'albergo diffuso.

La bellezza lavorata è una vera, innaturale o ipernaturale bellezza, laddove concepita come un bene comunitario e non come godimento egoistico. Un'utopia naturalistica passa anche attraverso la « lotta per domare la natura », non per annientarla ma per renderla attraente attraverso altra natura, come nel paesaggio dei cipressi delle Balze di Montepulciano, « creazione artificiale », di Rodolfo Calamandrei<sup>(213)</sup>, il padre di Piero<sup>(214)</sup>. Un comune senso estetico porta l'occhio a distinguere l'innovazione umana pensata per la natura, o in simbiosi con essa, dalla cattiva edilizia che la interrompe creando una frattura<sup>(215)</sup>. Le tante immagini di santuari e luoghi di culto che guardano al mare<sup>(216)</sup> o sono incastonati nella

---

<sup>(210)</sup> B. CUCINELLI, *Il sogno di Solomeo. La mia vita e l'idea del capitalismo umanistico*, Milano, Feltrinelli, 2018.

<sup>(211)</sup> D. KIHLGREN, *I tormenti del giovane Kihlgren*, Teramo, Ricerche & redazioni, 2018.

<sup>(212)</sup> S. RANELLUCCI, *Restauro urbano armonico per la decementificazione del territorio. La linea di Benevolo, Cervellati, Marconi*, con introduzione di P. Cervellati, Roma, Gangemi, 2016, p. 89.

<sup>(213)</sup> S. CALAMANDREI, *I Calamandrei e Montepulciano*, in *Piero Calamandrei tra letteratura diritto e politica*, Firenze, Vallecchi, 1989, pp. 9-10.

<sup>(214)</sup> Si veda R. CALAMANDREI, *Le Balze di San Lazzaro*, Firenze, Niccolai, 1932.

<sup>(215)</sup> « Ci vuole l'assistenza di un gusto, che faccia discriminare i luoghi intangibili, in cui qualunque intervento sarebbe sacrilego, da quegli altri dove invece l'intervento è lecito, pur che sia cauto, misurato, che sia infine intelligente », osserva M. LABÒ, *Gestione vincolistica della tutela delle bellezze naturali*, in *Difesa e valorizzazione*, cit., p. 142.

<sup>(216)</sup> *I Santuari e il mare. Atti del III Congresso Internazionale. Santuario Santa Maria di Monte Berico*, a cura di I. Aulisa, Vicenza, 15-17 aprile 2013, Bari, Edipuglia, 2014. Tra i tanti esempi, basti citare la meraviglia della cattedrale di Trani in riva al mare, il Santuario di Santa Maria all'Isola che padroneggia la spiaggia di Tropea, la Chiesa di San Pietro sugli scogli di Portovenere, evocata come « cristiano tempio » da Eugenio Montale, il Convento dei Padri Passionisti fondato da Paolo Francesco Danei (San Paolo della Croce) sul Monte Argentario con vista dall'alto sul mare e la laguna di Orbetello, il Santuario di Tindari a Patti nel messinese « a perpendicolo su un tratto di mare

montagna <sup>(217)</sup> e di borghi e paesi arrampicati sulle colline, completando la natura sino a diventare una cosa sola <sup>(218)</sup>, non sono ascrivibili allo stesso registro di quelle costruzioni che deformano la natura per renderla confortevole a pochi, attraverso massificata edilizia ripetitiva che deve compiacere solo il mercato.

Alla fine riaffiora il profilo estetico, con una divisione tra ‘bello’ e ‘brutto’ molto diversa dal passato, collegata a parametri storico-culturali ed esigenze etiche connesse alla sostenibilità. Emerge insomma una sensibilità paesaggistica ‘civile’ che porta a vedere la bellezza nelle opere pensate per la comunità e il territorio e la bruttezza negli interventi *insostenibili*. Il senso odierno dell’aggressione alla natura si coglie nell’insostenibilità ambientale, non più nell’impatto estetico.

Del resto, la persistenza e stratificazione di un male endemico come l’abusivismo, o per meglio dire dell’edilizia anti-paesaggistica in grande scala, impone in termini di ragionevolezza un discorso di riqualificazione in grado di rielaborare le ragioni storiche alla sua base <sup>(219)</sup>. Nella fase attuale siamo oltre il futuro immaginato da Gustavo Giovannoni nel 1939, in una logica di consumo globale del territorio, di estetica del consumo.

La qualità paesaggistica non è ormai soltanto un problema di cubature e di piani regolatori, riguardando il rapporto complessivo tra modello economico e assetto ambientale. Il paesaggio diventa dunque sempre più la forma dell’impatto di tante dinamiche economiche diverse sulla natura. Un paesaggio dunque che sta già diventando qualcosa di diverso dalla normativa di inizio Duemila:

---

insabbiato, su cui, secondo la leggenda, un fanciullo precipitò ma fu trovato vivo per azione miracolosa » (G. PIOVENE, *Viaggio in Italia*, cit., pp. 557-558).

<sup>(217)</sup> Un’immagine esemplificativa ad alto impatto simbolico è costituita dal monastero di San Benedetto a Subiaco dove natura, sacro e arte si fondono in un’unica visione.

<sup>(218)</sup> « I paesi si sono annidati sulle colline e i monasteri, le chiese e i castelli punteggiano i piani, le montagne e le coste. Tutti questi punti di riferimento formano un insieme organico, una catena di eventi naturali e architettonici che, fino ad alcuni decenni fa, si dispiegavano praticamente inalterati dai picchi alpini al mare » (G. BASSANI, *Italia da salvare*, cit., p. 144).

<sup>(219)</sup> *Territori dell’abusivismo. Un progetto per uscire dall’Italia dei condoni*, a cura di F. Curci, E. Formato e F. Zanfi, Roma, Donzelli, 2017.

non più faccenda tecnica soltanto per giuristi e urbanisti, ma un sapere interdisciplinare che lambisce la superficie della sostenibilità<sup>(220)</sup>, per l'ennesima volta alla ricerca di un diritto in grado — finalmente — di definirlo in rapporto all'idea di cittadinanza sottesa alla democrazia costituzionale<sup>(221)</sup>. Sospeso per lungo tempo tra estetica e ambiente, tra pittura e territorio, il paesaggio ha attraversato la cultura civile, passando attraverso sovrintendenze e tribunali, senza mai trovare la giusta quadratura tra estetica e urbanistica prima, tra dato ambientale e memoria storica poi. L'incontro inevitabile tra il governo del territorio e il concetto di sostenibilità ambientale, introduce il discorso paesaggistico in un quadro diverso che ripropone in una cornice nuova tanti vecchi problemi irrisolti, a partire dal dissesto idrogeologico: l'Italia che frana, notizia di cronaca nera per un giorno quando vi sono vittime da dimenticare<sup>(222)</sup>, oppure si dissolve nei tanti paesi fantasma con una perdita antropologica che nessun paesaggismo postumo può compensare.

Il paesaggio non è soltanto un problema di cubature, ma è ancora anche un problema di cubature, di strettissimo paesaggio-urbanistica di novecentesca memoria, riemerso in chiave di insostenibile consumo del suolo<sup>(223)</sup>, in una sorta di inaudita accelerazione<sup>(224)</sup>. Le distinzioni concettuali tra paesaggio e territorio, esaltate dal groviglio di competenze, sono ampiamente ridimensionate dal nesso tra « consumo del territorio » e « crisi del paesaggio »<sup>(225)</sup>. Nella dimensione della sostenibilità<sup>(226)</sup>, l'attenzione si è

<sup>(220)</sup> Sul paesaggio come « preziosa leva catalizzatrice per un nuovo modello di sviluppo sostenibile », A. CLEMENTI, *Ridisegnare il governo del paesaggio italiano*, in « Parolechiave », 2016, 2, p. 71.

<sup>(221)</sup> Sulla cittadinanza democratica, si veda P. COSTA, *Democrazia politica e stato costituzionale*, Napoli, Esi, 2006.

<sup>(222)</sup> Si veda Istituto Superiore per la protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, edizione 2018.

<sup>(223)</sup> Sulla necessità di ripensare il diritto urbanistico rispetto a questa domanda di protezione, P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto*, cit., p. 36.

<sup>(224)</sup> Cfr. P. BEVILACQUA, *Il suolo: economia e storia*, in *Il mondo a metà*, cit., pp. 115-121.

<sup>(225)</sup> *Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale. Verso una nuova urbanistica*, a cura di S. Lo Nardo e A. Vedaschi, Roma, Gangemi, 2015.

<sup>(226)</sup> *Recuperiamo terreno. Analisi e prospettive per la gestione sostenibile della risorsa suolo*, a cura di M. Munafò e M. Marchetti, Milano, FrancoAngeli, 2015.

sempre più spostata sul consumo del suolo <sup>(227)</sup>, l'oggettività naturalistica della terra « bene comune », che « fonda » il paesaggio <sup>(228)</sup>, dove la bruttezza emerge già nella riduzione della superficie agricola utilizzata tra il 1990 e il 2005 di grandezza superiore a Lazio e Abruzzo <sup>(229)</sup>, che ripropone in termini nuovi, di natura ambientale e non più estetica, il tema di sempre dell'abusivismo edilizio, come italica piaga civile <sup>(230)</sup>, conseguenza visibile e percepibile del cattivo funzionamento della pubblicazione amministrazione, tra il centro e le varie periferie.

I dati sul consumo di suolo <sup>(231)</sup> rimangono drammatici, con chilometri di costa mangiati <sup>(232)</sup>, nonostante la legge Galasso. All'indomani di quella storica svolta legislativa, Predieri afferma « che componente dell'abusivismo, così come si è storicamente delineato, è il fatto che nelle aree di concentrazione del fenomeno, alla violazione della legge, da parte di chi ha costruito, si aggiunge la violazione di chi doveva reprimere le violazioni e non l'ha fatto. Per ogni reato del costruttore, c'è, almeno, un reato di un appartenente all'apparato statale » <sup>(233)</sup>. La tutela dell'ambiente passa sempre di più attraverso il funzionamento complessivo del sistema paese a partire dalla legalità dell'azione amministrativa che rappresenta il vero fronte dell'intervento. Alla fase storica dell'affermazione della tutela ambientale e paesaggistica dovrebbe subentrare quella della rottura del perverso meccanismo che vede il criminale nesso tra consumo di suolo e consenso politico.

---

<sup>(227)</sup> Il punto iniziale può essere rappresentato dalla Comunicazione del 16 aprile 2002 della Commissione europea, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*.

<sup>(228)</sup> C.A. GRAZIANI, *La terra: oggetto di possesso o bene comune?*, in « Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva », 2013, 1, p. 28.

<sup>(229)</sup> Come ricorda S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione*, cit., p. 3.

<sup>(230)</sup> L'indice di abusivismo accertato dall'Istat è praticamente raddoppiato in meno di dieci anni, passando al 9% del 2007 al 20% del 2015, con punte che vanno dal 2% del Trentino al 64% di Campania e Calabria, ricorda L. CASINI, *Abusi e condoni*, cit., p. 5.

<sup>(231)</sup> M. MUNAFÒ, *Consumo di suolo e tutela del territorio*, in « il Mulino », LXVIII, 1918, n. 5, pp. 804-811.

<sup>(232)</sup> « Ci siamo mangiati l'Italia », titola « L'Espresso » del 19 ottobre 2015.

<sup>(233)</sup> A. PREDIERI, Prefazione a *Abusivismo edilizio: condono e nuove sanzioni. Commento alla legge 47/85 e al D.L. 146/1985, convertito in legge 298/1995*, a cura di A. PREDIERI, Roma, Nis, 1985, p. 31.

Non si può certo considerare il paesaggio come un tema privo di copertura giuridica, alla luce delle tante visioni disciplinari convergenti sulla tutela e gestione. Esiste sicuramente un diritto del paesaggio caratterizzato da una complessità regolativa stridente con l'evidenza di immagini che contraddicono talvolta clamorosamente quella complessità. Evidenza che tutti possono vedere, richiedendo soltanto sensibilità e comprensione per le ragioni della natura rispetto a quelle dell'insediamento umano. Se dunque il paesaggio è anche sostenibilità, il diritto del paesaggio non può non comprendere un diritto al paesaggio. Sotto questo profilo, il paesaggio è un bene comune <sup>(234)</sup>, forse il bene comune per eccellenza: « il paesaggio è un bene che non si può comperare e a cui tutti hanno diritto », osservava già nel 1959 l'architetto Cesare Fara <sup>(235)</sup>. Nello schema normativo predisposto dalla Commissione incaricata per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici, presieduta da Stefano Rodotà <sup>(236)</sup>, i beni comuni sono « le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona ». Il lungo elenco dei beni comuni ricongiunge ambiente e paesaggio. I lavori di questa commissione ministeriale, che rielaborano anche il meglio della cultura ambientalista, sono all'origine dell'intenso dibattito giuridico, culturale e politico <sup>(237)</sup> di questo decennio che ormai lambisce anche il paesaggio.

Nell'ambito di questa categoria tanto vasta <sup>(238)</sup>, il diritto al paesaggio riassume tanti significati distinti che vanno dal diritto alla salute alla fruibilità della bellezza e che convergono nel profilo

---

<sup>(234)</sup> S. SETTIS, *Paesaggio bene comune*, Napoli, Scuola di Pitagora, 2013.

<sup>(235)</sup> C. FARA, *Il paesaggio urbano e rurale come bene comune*, Chiavari, Azienda di turismo e soggiorno, 1959, p. 10.

<sup>(236)</sup> M. R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, postfazione di S. Rodotà, Verona, Ombre corte, 2012. Sul significato della Commissione, si veda U. Mattei, *I beni pubblici: un dialogo fra diritto e politica*, in *La vocazione civile del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, a cura di G. Alpa e V. Roppo, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 119-137.

<sup>(237)</sup> Sul concetto di beni comuni, U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

<sup>(238)</sup> Sulle suggestioni della storia nella gestione del presente, cfr. A. DANI, *Le risorse naturali*, cit., pp. 136-139.

unitario della « qualità della vita »<sup>(239)</sup>, secondo la profonda impronta della Convenzione Europea del paesaggio<sup>(240)</sup>. Un intervento edilizio che preclude la vista del mare o che, trasformando la natura del luogo, altera il benessere reale o percepito lede un diritto della collettività alla propria identità territoriale<sup>(241)</sup>, ambientale<sup>(242)</sup> e paesaggistica<sup>(243)</sup> e offende anche a livello individuale la « qualità della vita » che giuridicamente rimanda al diritto alla salute<sup>(244)</sup>. Un diritto tutto da costruire nel post-Novecento che non ha ancora fatto i conti sino in fondo con il nodo salute-lavoro sul piano scientifico a livello interdisciplinare. Inteso come bene comune, il paesaggio costituisce la premessa culturale e pregiuridica per un ulteriore livello regolativo e concettuale con un margine di realizzazione che dipende dal consenso sociale intorno alla questione ambientale. Un consenso che può determinarsi, invertendo i termini del rapporto tra l'individuo e il paesaggio, con tutele non dai vincoli paesaggistici, ma dal non-paesaggio<sup>(245)</sup>, in relazione ai danni morali

---

(239) « La buona qualità del paesaggio è condizione per una buona qualità della vita, non solo per le popolazioni che vi abitano, ma anche per tutti coloro che possono fruirne », si legge nella *Carta nazionale del paesaggio*, cit., p. 6.

(240) F. MAZZINO, *Progettare il paesaggio in Italia, un'azione consapevole secondo la Convenzione Europea del paesaggio*, in *Per un paesaggio di qualità*, cit., p. 186.

(241) Cfr. P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, Donzelli, 2014, pp. 117-118, sul ruolo dei « privati, singoli o associati » nell'« attività amministrativa ».

(242) Sul ruolo della cittadinanza nella prevenzione del danno ambientale nell'ottica di una moderna responsabilità d'impresa, si veda F. DEGL'INNOCENTI, *La responsabilità di impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione*, Napoli, Edizioni scientifiche, 2019, pp. 283-284.

(243) Art. 5 lett. a: « ogni Parte si impegna 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 ».

(244) « Dobbiamo affermare con forza il nesso primario fra paesaggio e ambiente, che implica il legame, fortissimo fino alla coincidenza, fra tutela del paesaggio e tutela della salute, fisica e mentale », osserva S. SETTIS, *Il paesaggio come bene comune*, cit., p. 18. « La tutela del paesaggio, quante volte l'ha ripetuto Antonio Cederna, non solo è parte della nostra cultura è tutela della nostra salute psicofisica » (P. L. CERVELLATI, *Significato della norma*, cit., p. 227).

(245) « Vorremmo raggiungere una definizione 'umana', in cui fossero d'accordo gli uomini di cultura e gli incolti. [...] Le bellezze naturali come le intendiamo noi sono dei

e patrimoniali determinati da un contesto paesaggistico deteriorato<sup>(246)</sup>, che coincide in tante periferie con lo « squallore » evocato da William Beveridge tra i giganti da sconfiggere nella costruzione della sicurezza sociale, il *Welfare State*<sup>(247)</sup>. Se il paesaggio è benessere<sup>(248)</sup>, come ribadito nel preambolo della Convenzione europea<sup>(249)</sup>, perché la lesione di quel benessere collettivo e individuale non dovrebbe essere meritevole di tutela, dentro una concezione aggiornata del diritto alla salute?

Un secolo di politiche paesaggistiche e ambientali, dalla pineta di Ravenna ai paesaggi culturali di ultimissima generazione, dimostra il ruolo fondamentale della cittadinanza<sup>(250)</sup> in qualsiasi ipotesi di tutela<sup>(251)</sup>. « L'azione popolare » invocata da Salvatore Settis<sup>(252)</sup> come scatto civile per il bene comune, compare già nell'analisi dell'avvocato amministrativista Antonio Stoppani al Convegno di Sanremo di quasi mezzo secolo fa:

l'azione popolare s'appaleserebbe [...] un valido strumento di prevenzione e di repressione, all'istesso tempo, per certe situazioni che ben

---

riposi. Anche il manovale, che vive in mezzo al cemento coagulato, deve ad un certo momento sentirsene ossessionato. Deve sognare gruppi di alberi, distese di prati, cielo libero » (M. LABÒ, *Gestione vincolistica*, cit., p. 142).

<sup>(246)</sup> Sul paesaggio come pratica salutare, si veda, M.C. TOSI, *Welfare e paesaggio*, in *Paesaggio e benessere*, a cura di E. Anguillari, V. Ferrario, E. Gissi e E. Lancerini, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 11 e ss.

<sup>(247)</sup> Nel celebre *report* del 1942 che è il fondamento del *Welfare State* britannico e uno dei grandi modelli di sicurezza sociale, lo « squallore » riferito alle condizioni abitative del proletariato è uno dei giganti da combattere insieme all'ignoranza, la malattia, la miseria. Si veda W. BEVERIDGE, *Alle origini del Welfare State. Il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*. Saggi di U. Ascoli, D. Benassi e E. Mingione, Milano, FrancoAngeli Bicocca, 2010.

<sup>(248)</sup> Sui « paesaggi terapeutici », cfr. *Paesaggio e benessere*, cit., p. 59 e ss.

<sup>(249)</sup> « Il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo », viene affermato nel preambolo.

<sup>(250)</sup> Dall'« eclissi dell'art. 9 della Costituzione si esce solo a una condizione: che si inizi a comprendere che i diritti che esso garantisce non sono diritti delle cose, ma delle persone », secondo T. MONTANARI, *Art. 9*, cit., p. 128.

<sup>(251)</sup> « Noi cittadini » non a caso è il capitolo di chiusura di S. SETTIS, *Paesaggio costituzione*, cit., pp. 283-313.

<sup>(252)</sup> S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, Einaudi, 2012.

possono determinare la lesione di interessi singoli e giuridicamente qualificati, ma che debbono essere considerate, altresì lesive di un interesse che, per essere collettivo, nondimeno è anche interesse del tutto primario dell'individuo *uti civis*, di colui che [...] sembra [...] il grande assente <sup>(253)</sup>.

In mancanza di una consapevolezza civica condivisa, ogni percorso di tutela è destinato a derive burocratico-dirigistiche di scarso respiro sempre in bilico tra svolte di compromesso e sanatorie promesse. Tuttavia quella consapevolezza, rilanciata dalla Convenzione europea sul paesaggio <sup>(254)</sup>, passa anche attraverso la costruzione del diritto al paesaggio, già delineato precocemente da Alberto Predieri, che dovrà prima o poi emergere dal profilo concettuale dei beni comuni entrato ormai nella cultura protezionistica <sup>(255)</sup>.

L'attuale fase costituisce un « punto di svolta » <sup>(256)</sup> verso un tracciato tutto ancora da scoprire, nel segno dei riferimenti comunitari al godimento proprietario che si ricollegano sul piano storico a quegli usi civici <sup>(257)</sup> tramontati nella modernità giuridica sotto il peso della proprietà privata idolatrata dalle borghesie nazionali. Si tratta naturalmente di recuperare dal passato schemi concettuali per comprendere e orientare il presente <sup>(258)</sup> verso il futuro della

<sup>(253)</sup> A. STOPPANI, Intervento in *Atti del convegno di Sanremo*, cit., p. 227.

<sup>(254)</sup> Come si legge nella relazione esplicativa, « il paesaggio deve diventare un tema politico di interesse generale, poiché contribuisce in modo molto rilevante al benessere dei cittadini europei che non possono più accettare di 'subire i loro paesaggi', quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza di loro. Il paesaggio è una questione che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale ».

<sup>(255)</sup> Nella Carta dei Monti Sibillini approvata a Norcia nell'ambito del Primo Forum Europeo dei Giovani dei Parchi il 27 settembre 2000, « i parchi rappresentano scrigni di valori e di risorse naturali e culturali che appartengono a tutti, alle generazioni presenti e quelle future ». Citazione tratta da C.A. GRAZIANI, *La mia utopia*, Macerata, Ephemeria, 2007, p. 86.

<sup>(256)</sup> U. MATTEI e A. QUARTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro, Aboca, 2018.

<sup>(257)</sup> F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*. Atti del XIV Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista « G. Cervati », L'Aquila, 31 maggio 2018, a cura di F. Marinelli e F. Politi, Pisa, Pacini, 2019, p. 11 e ss.

<sup>(258)</sup> Cfr. A. DANI, *Pluralismo giuridico*, cit., p. 84.

sostenibilità ambientale più che nell'ottica di un passato che non può ritornare <sup>(259)</sup>.

In questo contesto di necessario equilibrio, tra la memoria storica del territorio e le ragioni della sostenibilità, si può collocare la legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi <sup>(260)</sup>, non solo e non tanto per l'identificazione dei domini <sup>(261)</sup>, quanto e soprattutto per le finalità ambientali e comunitarie alla base della tutela della Repubblica <sup>(262)</sup>. Una legge di cui si può cogliere l'inversione del senso della direzione storica <sup>(263)</sup>, con il superamento di quella traiettoria alla base della modernità giuridica, fondata sulla liberazione della proprietà da ogni profilo collettivo e comunitario, che si percepisce nella considerazione dei beni collettivi <sup>(264)</sup> come « basi

<sup>(259)</sup> Per un'analisi critica sui beni comuni si vedano i contributi di E. DICCIOTTI, *I beni comuni nell'attuale dibattito politico e giuridico: un chiarimento concettuale, un'apologia e una critica*, in « Ragion pratica », Rivista semestrale, 2/2013, pp. 347-360. Sui limiti di tenuta storico-giuridica del concetto di bene comune, R. FERRANTE, *La favola dei beni comuni, o la storia presa sul serio*, ivi, pp. 319-332.

<sup>(260)</sup> Sulla legge del 2017 e il suo significato, si rinvia alla bibliografia citata da S. MASINI, « *Tracce* » di diritto agrario, cit., p. 264. In merito ai contenuti, *Domini collettivi ed usi civici*, cit.; R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi*, in « Le nuove leggi civili commentate », XL, 2018, 5, pp. 1067-1115; P. NERVI, E. CALICETI e M. IOB, *Beni e domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Milano, Key, 2019.

<sup>(261)</sup> Si vedano P. NERVI, *I domini collettivi nella condizione neo-moderna*, in « Diritto agroalimentare », 2018, pp. 621-642; A. GERMANÒ, *La disciplina degli usi civici-dominii collettivi nelle sentenze della Corte Costituzionale*, ivi, pp. 661-667. In senso critico, L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, ivi, pp. 547-574.

<sup>(262)</sup> Art. 2 « la Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto: a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco paesistiche del paesaggio agro-silvopastorale nazionale; f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto ».

<sup>(263)</sup> Nella recente sentenza 2948 del 10 ottobre 2018, la Cassazione riconosce le « Comunelle-Vicinie » dell'altopiano carsico-triestino come « organizzazioni familiari montane ». Sulla sentenza, cfr. A. GERMANÒ, *Le vicinie del Carso come domini collettivi*, in « Diritto agroalimentare », 2018, pp. 669-674.

<sup>(264)</sup> Si vedano le riflessioni di G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica* cit., p. 141, sulla città e il territorio come « bene collettivo » e la « pianificazione ed una gestione del

territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale » (265).

Il paesaggio come bene comune è sempre di più l'inizio di una nuova storia. Una storia ancora tutta da scrivere intorno alle potenzialità della normativa vigente (266), che implica nuovamente un confronto sui limiti e la funzione della proprietà, il « terribile, forse non necessario diritto » evocato da un Marchese milanese (267).

---

territorio veramente democratica, che cioè ponga al centro del processo di piano l'intera collettività ».

(265) S. MASINI, « *Tracce* » di diritto agrario, cit., p. 267.

(266) In una recentissima sentenza la Suprema Corte ha stabilito che « i terreni gravati da 'uso civico' rientrano fra le zone vincolate ex lege ai fini della tutela del paesaggio; si tratta di fondi sui quali ab immemorabili sono esercitati dalla collettività insistente sui luoghi e dai singoli che la compongono una serie di diritti volti a trarre dalle terre che li compongono, dai boschi che ivi vegetano e dai corsi d'acque che li attraversano talune utilità in favore dei soggetti sopra menzionati » (Cass. Sez. III Pen. 17 luglio 2018, n. 32925, in <http://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2018/09/cass-pen-32925-2018.pdf>, consultato il 28 settembre 2018).

(267) C. BECCARIA, *Dei Delitti e delle pene*, a cura di F. Venturi, Torino, Einaudi, 1965, p. 52.



## INDICE DEI NOMI

- ADORNO, Salvatore, 68 n., 210 n.  
AGNOLETTI, Mauro, 2 n., 5 n., 124 n., 192 n., 203 n., 205 n.  
ALABRESE, Mariagrazia, 200 n.  
ALFIERI, Dino, 78 n.  
ALIGHIERI, Dante, 48.  
ALLEGRETTI, Umberto, 4 n.  
ALPA, Guido, X n., 171 n., 207 n., 227 n.  
AMATO, Giuliano, 93 n.  
AMATO, Orazio, 73 n.  
AMENDOLA, Gianfranco, 149 n., 170 n.  
AMENDOLA, Giovanni, 29 n.  
AMIEL, Henric Frédeéric, 75.  
AMIRANTE, Domenico, 173 n.  
AMOROSINO, Sandro, XII n., 53 n., 54 n., 181 n., 182 n., 199 n.  
ANFOSSO, Carlo, 14 n.  
ANGIULI, Annamaria, 104 n.  
ANGUILLARI, Enrico, 228 n.  
ANSALDI, Giuseppe, 210 n.  
ANSELMi, Giorgio, 70 n.  
ANSELMi, Sergio, 201 n.  
ANTONIONI, Michelangelo, 190 n.  
ARMINIO, Franco, 217 e n.  
ARU, Carlo, 73 n.  
ASCHERI, Mario, 2 n.  
ASCOLI, Ugo, 228 n.  
ASQUASCIATI, Giovanni, 125 n.  
ASSINI, Nicola, 194 n.  
ASTENGO, Giovanni, 103 n., 104 n., 114 n., 127 n., 134, 141 n., 145 n., 149 n.  
AULETTA, Ferruccio, 35 n.  
AULISA, Immacolata, 222 n.  
AYMONE, Lidio, 70 n.  
BACCARINI, Alfredo, 7 n.  
BACCELLI, Alfredo, 42.  
BACCHELLI, Riccardo, 191 n.  
BALDESCHI, Paolo, 201 n.  
BALDISSARA, Luca, 62 n.  
BALESTRIERI, Mara, 201 n.  
BALLINI, Pier Luigi, 171 n.  
BALOCCHI, Enzo, 134 n.  
BALZANI, Roberto, 40 n., 42 n., 43 n., 45 n.  
BARASSI, Lodovico, 78 n.  
BARATTI, Francesco, 218 n., 219 n.  
BARBACCI, Alfredo, 134.  
BARBERA, Augusto, 93 n.  
BARBERIS, Corrado, 201 n.  
BARCELONA, Pietro, 4 n.  
BARGAGLI PETRUCCI, Fabio, 59 n.  
BARILARO, Caterina, 188 n.  
BARILE, Paolo, 63 n., 172 n., 173 n.  
BARSANTI, Danilo, 127 n., 209 n.  
BARTOLINI, Antonio, 192 n.  
BARZI, Michela, 17 n.  
BARUCCI, Piero, 66 n., 74 n.  
BASSANELLI, Enrico, 116 e n., 117 e n.  
BASSANI, Giorgio, 145 n., 149 n., 182, 190, 191 n., 215 n., 216 n., 223 n.  
BASSANINI, Franco, 176 n., 177 n.  
BASSI, Franco, 166 n.  
BASSI ANGELINI, Claudia, 40 n.  
BATTINI, Stefano, 99 n.  
BATTISTA, Ivan, 29 n.  
BECCARIA, Cesare, 231 e n.  
BELLI, Gemma, 55 n., 188 n.  
BELLUCCI, Giuseppe, 212 n.  
BEMBO, Giovanni Francesco, 22.  
BENASSI, David, 228 n.  
BENEDUCE, Alberto, 66 n.  
BENEVOLO, Leonardo, 10 e n., 88 n., 90 n.,

- 133 n., 160 n., 161 n., 183 n., 212 n., 222 n.
- BENNI, Antonio Stefano, 78 n.
- BENVENUTI, Feliciano, 126 e n., 134.
- BERDINI, Paolo, 120 n.
- BERLINGUER, Luigi, 16 n., 22 n.
- BERLUSCONI, Silvio, X n.
- BERNABEI, Felice, 48 n.
- BERNARDI, Emanuele, 122 n.
- BERRINO, Annunziata, 46 n., 55 n., 184 n.
- BERTAGNOLLI, Carlo, 6 n.
- BERTANI, Agostino, 6 n., 18 e n., 19.
- BERTARELLI, Mario, 70 n., 73 n.
- BERTINI CALOSSO, Achille, 64 e n., 71 e n.
- BERTOLI, Pierangelo, 160 n.
- BERTOLUCCI, Bernardo, 190 n.
- BERTONE, Giorgio, 189 n.
- BERTONI, Clotilde, 51 n.
- BERTUZZI, Giordano, 13 n.
- BETRI, Maria Luisa, 18 n.
- BETTINELLI, Rossana, 146 n.
- BEVERIDGE, William, 228 e n.
- BEVILACQUA, Piero, 4 n., 106 n., 160 n., 212 n., 224 n.
- BIAGIOLI, Giuliana, 202 n.
- BIAMONTI, Francesco, 189 n., 190 e n.
- BIAMONTI, Luigi, 51 n., 73 n.
- BIANCHI BANDINELLI, Ranuccio, 98 n.
- BIANCIARDI, Luciano, 122 n., 123 n.
- BIASI, Rita, 205 n.
- BIASUTTI, Renato, V n.
- BIFULCO, Raffaele, 97 n.
- BILOTTA, Bruno Maria, 100 n.
- BINI, Piero, 66 n., 74 n.
- BIROCCHI, Italo, 34 n.
- BLEČIĆ, Ivan, 130 n.
- BOCCHI, Lorenzo, 171 n.
- BOERI, Stefano, 200.
- BOGNETTI, Giovanni, 70 n.
- BONAFEDE, Giulia, 214 n.
- BONELLI CONENNA, Lucia, 2 n.
- BONINI, Gabriella, 201 n.
- BONOMI, Oreste, 70 n.
- BONOMO, Bruno, 17 n.
- BORRELLI DE ANDREIS, Giuseppe, 12 n., 86 n.
- BOSCOLO, Emanuele, 198 n.
- BOSI MARAMOTTI, Giovanna, 167 n.
- BOTTA, Mario, 10 n.
- BOTTAI, Giuseppe, IX, X, XIII, 43 n., 51 n., 62 e n., 70, 73, 74 n., 77 e n., 78 n., 81 e n., 82 n., 83 n., 85 n., 88, 90 e n., 100 e n., 102, 118, 125, 142, 144, 153, 166 n., 168, 174 n., 183, 184, 199.
- BRANCA, Giuseppe, 97 n.,
- BRILLI, Attilio, 2 n., 10 n.
- BRONZINI, Giovanni Battista, 189 n.
- BRUNIALTI, Attilio, 6 e n., 34 e n., 35 e n., 42, 43 n.
- BUCALOSSO, Pietro, 160 e n.
- BUFFARINI GUIDI, Guido, 65.
- BUONARROTI, Michelangelo, 48 n.
- CABIDDU, Maria Agostina, 194 n.
- CAEDDU, Barbara, 208 n.
- CAETANI, Gelasio, 190.
- CAIA, Giuseppe, 149 n.
- CALAMANDREI, Piero, 152 n., 222 e n.
- CALAMANDREI, Rodolfo, 222 e n.
- CALAMANDREI, Silvia, 222 n.
- CALCAGNO MANIGLIO, Annalisa, 1 n., 177 n.
- CALICETI, Eugenio, 230 n.
- CALLIGARIS, Valentino, 73 n.,
- CALÒ, Giovanni, 52 n.
- CALVINO, Italo, 127 e n., 188 e n., 189 n.
- CALZA BINI, Alberto, 63 n., 86 n., 89 n., 90, 91 n., 94 e n., 143.
- CALZA BINI, Alessandro, 94 n.
- CALZATI, Viviana, 200 n.
- CALZOLAI, Lidia, 209 n.
- CAMBRAY-DIGNY, Luigi Guglielmo, 10 n.
- CAMILLERI, Andrea, 189.
- CAMMELLI, Marco, 4 n., 194 n.
- CAMPIANI, Marco Lucio, 104 n.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe, 90 n., 94 n., 101 n., 102 n., 104 n., 132 n., 204 n.
- CAMPUS, Franco G.R., 22 n.
- CANFORA, Irene, 200 n., 204 n., 206 n.
- CANNADA BARTOLI, Eugenio, 134
- CANTELLI, Giuseppe, 2 n.

- CANTUCCI, Michele, 34 n., 120 n., 128 n.,  
 133 n., 136 n., 137 n.  
 CAPANNA, Alessandra, 127 n.  
 CAPANO, Francesca, 188 n.  
 CAPASSO, Ernesto, 189 n.  
 CAPPELLINI, Paolo, XV, 2 n., 5 n., 35 n.  
 CAPRA, Fritjof, 220 n.  
 CAPRONI, Giorgio, 189 n.  
 CARACCILO, Alberto, 4 n., 11n.  
 CARAFA, Carlo Maria, VIII n.  
 CARDELLINI, Ida, 106 n.  
 CARDINI, Antonio, 122 n.  
 CARDUCCI, Giosuè, 187 e n.  
 CARMIGNANI, Sonia, 202 n., 204 n., 206 n.  
 CARMOSINO, Cinzia, 192 n.  
 CARPENTIERI, Paolo, X n., 166 n., 168 n.,  
 174 n., 176 n., 178 n., 179 n., 182 n.,  
 186 n.  
 CARPI, Aldo, 34 e n.  
 CARTEI, Gian Franco, 178 n., 195 n., 196  
 n., 200 n., 217 n.  
 CASIELLO, Stella, VIII n.  
 CASINI, Lorenzo, 99 n., 169 n., 225 n.  
 CASSESE, Sabino, XV n., 12 n., 46 n., 73 n.,  
 74 n., 83 n., 90 n., 98 n., 100 n., 138 n.,  
 152 n., 175 n., 178 n.  
 CASSOLA, Carlo, 188 e n., 209 n.  
 CASTELLANI, Emilio, 22 n.  
 CASTIGLIONI, Benedetta, XI n., 173 n., 195  
 n.  
 CASULA, Carlo Felice, 15 n.  
 CATONI, Giuliano, 59 n.  
 CAVAZZOLI, Luigi, 13 n.  
 CAZZATO, Vincenzo, 2 n.  
 CECCHETTI, Marcello, 97 n., 99 n., 116 n.  
 CECCUTI, Cosimo, 10 n.  
 CEDERNA, Antonio, 12 n., 33 n. 103 e n.,  
 132 n., 142 n., 145 n., 162 e n., 163 e  
 n., 164 e n., 167, 168 e n., 169 n., 182  
 e n., 212 n., 227 n.  
 CELOTO, Alfonso, 97 n.  
 CERIO, Edwin, 56 e n.  
 CERONETTI, Guido, 164 e n., 165 n., 208 n.  
 CERRINA FERONI, Ginevra, X n., 157 n., 181  
 n., 182 n.  
 CERVELLATI, Pierluigi, XI n., 13 n., 95 n.,  
 130 n., 174 n., 215 n., 222 n., 227 n.  
 CEVOLOTTO, Mario, 98.  
 CHELI, Enzo, 119 n.  
 CHIMENTI, Francesco, 29 n.  
 CHIMENTI, Giacinto, 29 n.  
 CIANETTI, Gino, 73 n.  
 CIANFEROTTI, Giulio, XVI, 49 n.  
 CIANO, Costanzo, 65.  
 CIAPPARONI, Fabrizio, 39 n.  
 CIARDI, Roberto, 43 n., 62 n.  
 CICALA, Valeria, 162 n.  
 CICALÒ, Enrico, 201 n.  
 CICCAGLIONE, Achille, 142 n.  
 CICCONE, Filippo, 143 n.  
 CIFARELLO, FILIPPO, 56.  
 CIPOLLONE, Vincenzo, 36 n.  
 CIUFFETTI, Augusto, 208 n.  
 CIUFFOLETTI, Zeffiro, 67 n., 127 n., 212 n.  
 CIVICO, Vincenzo, 90 n., 92 n.  
 CIVITARESE, Stefano, 177 n., 178 n.  
 CLEMENTE, Vincenzo, 35 n.  
 CLEMENTI, Alberto, 224 n.  
 CLERICI, Edoardo, 97 n.  
 COBOLLI GIGLI, Giuseppe, 78 n.  
 CODIGNOLA, Tristano, 96 e n.  
 COGO, Nicola, 70 n.  
 COLAO, Floriana, XVI, 15 n.  
 COLARIZI, Simona, 170 n.  
 COLASANTI, Arduino, 51 n.  
 COLUCCI, Antonio, 78 n.  
 COLUCCI, Maria, 8 n.  
 COMPORZI, Gian Domenico, XII n., XVI,  
 55 n., 79 n., 80 n., 168 n., 185 n.  
 CONIGLIELLO, Lucilla, 66 n., 74 n.  
 CONSONNI, Giancarlo, 145 n., 188 n., 189  
 n.  
 CONTE, Paolo, 189 n.  
 CONTI, Angelo, 51 n.  
 COPPINI ROMANO, Paolo, 10 n.  
 CORDINI, Giovanni, 194 n., 206 n.  
 CORONA, Francesco, 190 n.  
 CORONA, Gabriella, 1 n., 3 n., 9 n., 57 n.  
 CORRADI, Gian Luca, 24 n.  
 CORSINI, Tommaso, 106 n.

- CORTESE, Ennio, 1 n., 34 n.  
 CORTESE, Wanda, 108 n., 157 n., 198 n.  
 COSTA, Pietro, 5 n., 224 n.  
 COSTANTINI, Massimo, 171 n.  
 COSTATO, Luigi, 147 n., 204 n., 206 n.  
 COZZUTO QUADRI, Maria Rosaria, 162 n.  
 CRAINZ, Guido, 131 n.  
 CREDARO, Luigi, 46.  
 CRESTI, Carlo, 67 n.  
 CRISAFULLI, Vezio, 101 n.  
 CRISTALDI, Belisario, 41.  
 CRISTIANI, Eloisa, 200 n.  
 CROCE, Benedetto, VIII, IX, 31, 48 e n., 51 e n., 57 e n., 61, 62, 63 e n., 71, 72, 73, 75, 77, 79, 80, 83 n., 90, 107, 110 n., 169 n., 184, 199.  
 CROSA, Emilio, 101 n.  
 CROSETTI, Alessandro, 184 n., 196 n.  
 CUCINELLI, Brunello, 222 e n.  
 CUGURRA, Giorgio, 184 n.  
 CURCI, Francesco, 223 n.  
  
 D'AGUANNO, Giuseppe, 25 n.  
 D'AMELIO, Mariano, 8 n., 35 e n., 44 e n., 47 e n., 50 n., 191 n.  
 DANIEL, PAOLO FRANCESCO, San Paolo della Croce, 222 n.  
 D'ANGELO, Nicola, 8 n., 94 n.  
 D'ANGELO, Paolo, VII n., 28 n., 51 n.  
 D'ANNUNZIO, Gabriele, 188, 209 e n.  
 D'ANTONIO, Mario, 155 n.  
 DANI, Alessandro, 3 n., 226 n., 229 n.  
 DANIEL, Guarniero, 87 e n.  
 DAU, Michele, 89 n.  
 DE ANDRÈ, Fabrizio, 189 n.  
 DE CESARIS, Ada Lucia, 178 n.  
 DE FELICE, Franco, 6 n.  
 DE FUSCO, Renato, 11 n.  
 DE LUCIA, Vezio, X n., 89 n., 92 n., 93 n., 99 n., 129, 130 n., 133 n., 143 n., 144 n., 165 n., 166 n., 183 n., 201 n.  
 DE MARSANICH, Stanislao, 190 n.  
 DE ROSSI, Antonio, 217 n.  
 DE RUGGIERI, Raffaello, 184 n.  
 DE RUGGIERO, Antonio, 106 n.  
 DE SALVO, Paola, 200 n.  
  
 DE SETA, Cesare, 14 n., 55 n., 87 n.  
 DE STEFANO, Demetrio, 160 n.  
 DE TOMMASO, Michele, 73 n.  
 DE VECCHI, Cesare Maria, 70 n.  
 DE VITA, Maurizio, 216 n.  
 DEGL'INNOCENTI, Francesca, 227 n.  
 DEGL'INNOCENTI, Maurizio, XVI, 13 n., 14 n., 171 n.  
 DEL BUONO, Oreste, 105 n.  
 DEL DEBBIO, Enrico, 70 n.  
 DEL GIUDICE, Riccardo, 70 n.  
 DELEDDA, Grazia, 188 e n.  
 DELLA GIOVAMPAOLA, Irma, 10 n.  
 DELLA PERUTA, Franco, 17 n., 18 n.  
 DELLA SETA, Roberto, 138 n., 159 n., 211 n.  
 DEPRETIS, Agostino, 18 n.  
 DESIDERI, Carlo, 84 n., 172 n., 194 n., 199 n.  
 DIAMANTI, Ilvo, 180 n.  
 DI CARLO, Fabio, 195 n.  
 DI CATALDO, Vincenzo, 166 n.  
 DI CROLLALANZA, Araldo, 86 e n.  
 DI FAUSTO, Florestano, 96 e n., 100 n.  
 DI GIOVANNI, Bianca, 57 n.  
 DI GIOVINE, Giuseppe, 63 n., 169 n.  
 DI LENA, Carmine, 184 n.  
 DI MARZIO, Fabrizio, 204 n.  
 DI MICHELE, Andrea, 69 n.  
 DI VITTORIO, Antonio, 209 n.  
 DICCIOTTI, Enrico, 230 n.  
 DILLON, Armando, 119 n.  
 DI STASO, Arcangelo, 5 n.  
 DUCCESCHI, Piero, 54 e n., 55 n., 59 n.  
 DUNN, Daisy, XIV n.  
  
 EMILIANI, Andrea, 145 n., 188 n.  
 EMILIANI, Vittorio, 6 n., 11 n., 12 n., 73 n.  
 ERBANI, FRANCESCO, 88 n., 163 n.  
 ERCOLINI, Michele, 34 n.  
  
 FALCONE, Nicola A., 4 n., 36 e n., 38 n., 39 n., 41 n., 42 n., 43 n., 46 n., 48 n., 50 n., 220 e n.  
 FALQUI, Enrico, 177 n.  
 FANCELLI, Paolo, XV n.  
 FANFANI, Amintore, 122 n.

- FANTINI, Stefano, 200 n.  
 FARA, Cesare, 226 e n.  
 FARINELLI, Franco, 31 n., 145 n., 173 n.,  
 195 n., 197 n.  
 FATTORI, Giovanni, 106 e n.  
 FAVATI, Giuseppe, 121 n.  
 FELICE, Costantino, 171 n.  
 FENOGLIO, Beppe, 189, 205.  
 FERRANTE, Riccardo, 3 n., 230 n.  
 FERRARA, Guido, 34 n.  
 FERRARI, Carlo, 40 n.  
 FERRARI, Erminio, 184 n.  
 FERRARIO, Viviana, 228 n.  
 FERRUCCI, Nicoletta, 147 n., 194 n., 204 n.,  
 206 n.  
 FIANDROTTI, Filippo, 167.  
 FIENGO, Giuseppe, VIII n.  
 FINZI, Enrico, 78 n.  
 FINZI, Roberto, 5 n.,  
 FIORAVANTI, Maurizio, 5 n.  
 FORMATO, Enrico, 223 n.  
 FORSTER, Kurt, 69 n.  
 FRACCHIA, Fabrizio, 218 n.  
 FRANCESCHINI, Francesco, 103 n., 134 e n.,  
 136, 137, 139, 144.  
 FRANCESCO GIUSEPPE, imperatore d'Austria,  
 14 n.  
 FRANZINELLI, Mimmo, 131 n.  
 FREVERT, Ute, 9 n.  
 FRIZ, Giuliano, 12 n.  
 FRUGONI, Chiara, 124 n.  
 FULCINITI, Luciana, 230 n.  
 FUSAR POLI, Elisabetta, 8 n., 25 n., 26 n.  
 FUZIO, Riccardo, 149 n.
- GABETTI, Roberto, 14 n., 92 n.  
 GADDA, Carlo Emilio, 188 e n., 189 n.  
 GAETA, Lorenzo, 25 n.  
 GAGGIO, Dario, 201 n.  
 GAGLIARDI, Alessio, 83 n.  
 GALASSO, Giuseppe, VIII, 36 e n., 38 n., 39  
 n., 48 n., 55 n., 84 n., 143, 165, 166,  
 167, 168 e n., 186 n., 206 n., 225.  
 GALIZIA, Mario, 63 n.  
 GALLONI, Giovanni, 206 n.  
 GAMBI, Lucio, V n.
- GANCIU, Amedeo, 201 n.  
 GASPAROLI, Paolo, 184 n.  
 GASPERETTI, Marco, 191 n.  
 GENCO, Bernardo, 73 n.  
 GENTILE, Emilio, 76 n.  
 GENTILE, Giovanni, 75.  
 GENTILE, Panfilo, 8 n., 28 n., 35 e n.  
 GERMANI, Pietro, 65 n.  
 GERMANÒ, Alberto, 204 n., 230 n.  
 GHIRARDO, Diane, 69 n.  
 GHISLANZONI, Giancarlo, 221 n.  
 GIANNINI, Massimo Severo, XI e n., XII,  
 102 n., 118 e n., 120 e n., 134, 136 e n.,  
 137 e n., 138 e n., 139 e n., 159 n., 162  
 n., 192 e n.  
 GIAMPIETRO, FRANCO, 171 n., 172 n.  
 GIGLI MARCHETTI, Ada, 18 n.  
 GILI, Luigi, 218 n.  
 GINSBORG, Paul, 101 n.  
 GIOLITTI, Giovanni, 12 n.  
 GIORGETTI, Giorgio, 2 n.  
 GIOVANI, Annalisa, 14 n., 15 n., 209 n.  
 GIOVANNONI, Gustavo, VIII n., IX, XIII,  
 51 n., 69 e n., 70 n., 71, 72, 73 e n., 74  
 e n., 75 e n., 76 e n., 77 e n., 81, 86 n.,  
 87, 89 e n., 122 n., 223.  
 GISSI, Elena, 228 n.  
 GIUFFRÈ, Antonino, 117 n.  
 GIUFFRIDA, Marianna, 100 n., 204 n.  
 GIUGNI, Gino, 25 n.  
 GIULIANO, Corrado, 210 n.  
 GOFFI, Manlio, 73 n.  
 GORTANI, Michele, 116 e n., 117.  
 GRANARA, Daniele, 203 n.  
 GRASSI ORSINI, Fabio, 34 n.  
 GRAY, Ezio Maria, 73 n.  
 GRAZIANI, Carlo Alberto, 173 n., 205 n.,  
 225 n., 229 n.  
 GRESLERI, Giuliano, 13 n.  
 GRIFFO, Maurizio, 35 n.  
 GRISOLIA, Mario, 73 n., 108 n., 111 n.  
 GROSSI, Paolo, VII n., 1n, 2 n., 4 n., 5 n.,  
 18 n., 24 n., 78 n., 187 n.  
 GUALDANI, Annalisa, 192 n.

- GUERMANDI, Maria Pia, 12 n., 103 n., 162 n.  
 GUERRINI, Giuseppe, 106 n., 127 n.  
 GUICCIARDI, Enrico, 116 n.  
 GUIDOBONI, Emanuela, 221 n.  
 GURRIERI, Francesco, VII n., 174 n., 199 n.  
  
 HAUPT, Heinz-Gerhard, 9 n.  
 HÖLDERLIN, Friedrich, 37.  
  
 IACOMINI, Giovanni, 194 n.  
 IANNACCONE, Domenico, 210 n.  
 IANNARELLI, Antonio, 78 n.,  
 IANNELLO, Antonio, 169 n.  
 IMMORDINO, Maria, 162 n., 166 n., 194 n.  
 IMPARATO, Emma A., 183 n., 218 n.  
 INNOCENTI, Camillo, 51 n.  
 INSANA, Agata, 20 n.  
 INSOLERA, Italo, 145 n.  
 IOB, Mauro, 230 n.  
 IPSEN, Carl, 92 n.  
 IRTI, Natalino, 2 n.  
  
 JAKOB, Michael, XIV n., XV n., 190 n.  
  
 KIHLGREN, Daniele, 222 e n.  
 KULISCIOFF, Anna, 15 n.  
  
 LA SIZERANNE DE, Robert, 30 e n., 50 e n.  
 LABÒ, Mario, 101 n., 222 n., 228 n.  
 LACAITA, Carlo G., 13 n.  
 LACCHÈ, Luigi, 4 n.  
 LAENG, Gualtiero, 184 n.  
 LAJOLO, Davide, 149 n.  
 LAMBERINI, Daniela, 31 n.  
 LAMBERTI, Cesare, 104 n.  
 LANCERINI, Emanuel, 228 n.  
 LANTINI, Ferruccio, 78 n.  
 LANZANI, Arturo, 107 n., 123 n., 183 n.  
 LAURENZI, Carlo, 126, 127 n.  
 LAZZARI, Marino, 72 n., 73 n.  
 LEDDA, Gavino, 190 n.  
 LENGER, Friedrich, 9 n.  
 LEONE, Alice, 95 n.  
 LEOPARDI, Giacomo, V e n., 187 e n.  
 LEOPOLDO II, granduca di Toscana, 106 n.,  
 127 n.  
  
 LEVI, Carlo, 189 n.  
 LEVI, Primo, 189 n.  
 LIBERTINI, Mario, 166 n.  
 LIPPI, Adolfo, 216 n.  
 LO NARDO, Salvo, 224 n.  
 LOSCHIAVO, Luca, 209 n.  
 LUCCHESI, Fabio, 201 n.  
 LUCCHETTI, Giovanni, 23.  
 LUCIFERO, Nicola, 204 n.  
 LUCIFREDI, Roberto, 113 e n.  
 LUSSU, Emilio, 98.  
 LUZZI, Saverio, 159 n.  
  
 MACARIO, Francesco, 78 n.  
 MACCARI, Annalisa, 177 n.  
 MACCHIAVELLO, Alberto, 115 n.  
 MADDALENA, Paolo, 227 n.  
 MAFAI, Miriam, 166 n.  
 MAGGI, Stefano, 14 n., 15 n., 23 n., 90 n.,  
 209 n.  
 MAGLIANI, Stefania, 17 n.  
 MAGNAGHI, Alberto, 182 n., 219 n.  
 MALARA, Empio, 188 n.  
 MALFITANO, Alberto, 27 n., 40 n.  
 MANCINI, Giacomo, 123 n., 131 e n., 132 e  
 n., 142 n., 166 n.  
 MANCUSO, Vito, 48 n., 211 e n.  
 MANGONE, Fabio, 55 n.  
 MANNIRONI, Salvatore, 95, 96.  
 MANNORI, Luca, 4 n., 9 n.  
 MANTEGAZZA, Paolo, 15 e n., 16 e n., 21 n.,  
 24 n., 202 n.  
 MANZONI, Alessandro, 188 n.  
 MARAINI, Antonio, 73 n.  
 MARANGONI, Guido, 51 n.  
 MARCHESI, Dora, 188 n.  
 MARCHESI, Concetto, 96 e n., 97 e n., 98,  
 117.  
 MARCHETTI, Marco, 217 n., 224 n.  
 MARCONI Paolo, 222 n.  
 MARELLA, Maria Rosaria, 226 n.  
 MARIANI, Riccardo, 69 n.  
 MARIANI TRAVI, Elisa, 184 n.  
 MARIANI TRAVI, Leonardo, 184 n.  
 MARINELLI, Fabrizio, 2 n., 3 n., 229 n.  
 MARINETTI, Filippo Tommaso, 56 e n.

- MARINI, Francesco Saverio, 176 n., 177 n.  
 MARINI, Giovanna, 37 e n.  
 MARMO, Marcella, 11 n.  
 MARROCCO, Rosario, 188 n.  
 MARSON, Anna, 93 n., 182 n.  
 MARTINELLI, Alessandra, 209 n.  
 MARTINELLI, Roberta, V n., 69 n.  
 MASI, Alessandro, 78 n.  
 MASINI, Stefano, 200 n., 230 n., 231 n.  
 MASONI, Riccardo, 182 n.  
 MASSARETTI, Pier Giorgio, 89 n.  
 MATTARELLA, Bernardo Giorgio, 196 n.  
 MATTEI, Enrico, 208  
 MATTEI, Ugo, 220 n., 226 n., 227 n., 229 n.  
 MATTONE, Antonello, 5 n., 34 n.  
 MAZZARA, Bruno, 200 n.  
 MAZZARELLA, Ferdinando, 25 n., 27 n., 78 n.  
 MAZZARELLI, Valeria, 55 n., 80 n., 119 n., 120 n.  
 MAZZAROLLI, Leopoldo, 166 n.  
 MAZZINO, Francesca, 227 n.  
 MAZZIOTTI DI CELSO, Manlio, 101 n.  
 MAZZOCCA, Ferdinando, 188 n.  
 MAZZOCCHI ALEMANNI, Nallo, 68 n.  
 MELI, Marisa, 210 n.  
 MELI, Vincenzo, 166 n.  
 MELIS, Guido, 12 n., 43 n., 64 n., 74 n., 76 n., 85 n., 174 n.  
 MELOSI, Laura, V n.  
 MENICONI, Antonella, 40 n.  
 MERLI, Stefano, 39 n.  
 MERUSI, Fabio, 62 n., 74 n., 75 n., 88 n., 97 n., 100 n., 111 n., 154 n., 183 n.  
 MIARELLI MARIANI, Gaetano, 75 n.  
 MICHELUCCI, Giovanni, 90 n., 91 n.  
 MIGLIORINO, Gianni, 123 n.  
 MILANI, Raffaele, VII n., 187 n.  
 MILETTI, Marco Nicola, 34 n., 78 n.  
 MINECCIA, Francesco, XIV n.  
 MINESSO, Michela, 18 n.  
 MINGIONE, Enzo, 228 n.  
 MIONI, Alberto, 17 n.  
 MIRANDA, Luigi, 73 n.  
 MISIANI, Simone, 66 n.  
 MOLMENTI, Pompeo, 51 n.  
 MOLTENI, Gianfranco, 201 n.  
 MONET, Claude, 187 e n.  
 MONTALE, Eugenio, 188 e n., 189 n., 222 n.  
 MONTANARI, Tomaso, 95 n., 180 n., 228 n.  
 MONTINI, Massimiliano, 194 n.  
 MORANTE, Elsa, 191 n.  
 MORBIDELLI, Giuseppe, X n., XI n., 43 n., 93 n., 101 n., 129 n., 140 n., 150 n., 152 n., 154 n., 157 n., 162 n., 167 n., 192 n., 199 n., 215 n., 219 n., 230 n.  
 MORENO, Diego, 190 n.  
 MORI, Ettore Andrea, 213 e n.  
 MORI, Giorgio, 39 n.  
 MORISI, Massimo, X n., XI n., 152 n., 157 n.  
 MORMONE, Raffaele, VIII n.  
 MORO, Aldo, 130, 131.  
 MORO, Sergio, 9 n.  
 MORONI, Marco, 201 n.  
 MORTATI, Costantino, 97 n.  
 MOSCHINI, Renzo, 172 n.  
 MOSLEY, Stephen, 4 n.  
 MUNAFÒ, Michele, 224 n. 225 n.  
 MURA, Alberto, 6 n.  
 MUSSOLINI, Benito, 66 n., 67 n., 68 e n., 74 n., 78 n., 88 n., 89 n.  
 NASELLI, Fabio, 214 n.  
 NATOLI, Aldo, 102 e n.  
 NEMBRINI-PRONI, Cesare, 41 n.  
 NERI SERNERI, Simone, 4 n., 9 n., 19 n., 24 n., 26 n., 140 n., 146 n., 170 n.  
 NERVI, Pietro, 230 n.  
 NESPOR, Stefano, 178 n.  
 NEVOLA, Riccardo, 196 n.  
 NICOLELLO, Enrico, 30 n.  
 NIGRO, Raffaele, 190 n.  
 NITTI, Francesco Saverio, 66 n.  
 NUTI, Lucia, V e n., 69 n.  
 OLIVA, Federico, 90 n., 101 n.  
 OLIVETTI, Adriano, 102 n., 103 n., 208  
 OLIVETTI, Marco, 97 n.  
 OLMI, Ermanno, 190 n.  
 OLMO, Carlo, 14 n., 91 n., 92 n., 102 n.

- ORIGO, Antonio, 66 n.  
 ORIGO, Iris, 66 n.  
 ORLANDO, Emanuela, 194 n.  
 ORTESE, Anna Maria, 189 n.  
 ORTU, Gian Giacomo, 209 n.
- PACCES, Federico Maria, 90 n.  
 PACE, Biagio, 73 n.  
 PAGANO, Giuseppe, 87 e n., 89.  
 PAGLIARI, Giorgio, 184 n.  
 PANE, Andrea, VIII n.  
 PANE, Roberto, VIII n., XV n., 102 n., 122 n., 137 n.  
 PANIZZA, Mario, 18 n.  
 PANUNZI, Stefano, 217 n.  
 PAOLINELLI, Gabriele, 195 n.  
 PAOLINI, Federico, 4 n., 216 n.  
 PAOLO III, papa, 12 n.  
 PARDI, Francesco, 205 n., 206 n.  
 PARINI, Giuseppe, 189 n.  
 PARISI, Enrico, 70 n., 73 n.  
 PARISI, Roberto, 10 n., 208 n.  
 PARPAGLIOLO, Ida, 37.  
 PARPAGLIOLO, Luigi, IX, 27 n., 28 n., 29, 33 n., 36, 37 e n., 38 e n., 39 n., 42 n., 46 e n., 51 e n., 52 n., 53 n., 54, 55 e n., 56, 70 n., 73 n.  
 PASCARIELLO, Maria Ines, 188 n.  
 PASCOLI, Giovanni, 188 e n.  
 PASINI, Gastone, 108 n., 118 n.  
 PASOLINI, Pier Paolo, 105 n., 115 e n., 141, 145 n., 146 n., 148 e n., 189 e n.  
 PASSANITI, Paolo, 5 n., 15 n., 18 n., 25 n., 27 n., 49 n., 92 n., 122 n., 124 n.  
 PATTI, SALVATORE, 78 n., 171 n.  
 PAVESE, CESARE, 188 e n.  
 PAVONE, Claudio, 11 n.  
 PAZZAGLI, Carlo, 106 n.  
 PAZZAGLI, Rossano, 146 n., 201 n., 202 n., 217 n.  
 PEDROTTI, Franco, 37 n.  
 PELLEGRINO, Anna, 10 n.  
 PENNACCHI, Antonio, 63 e n.  
 PENNISI, Roberto, 166 n.  
 PERICOLI, Pietro, 11 n., 12 n.  
 PERRINI, Laura, 188 n.
- PETRARCA, Francesco, 16 n.  
 PETROCCHI, Giuseppe, 73 n.  
 PETRONIO, Ugo, 3 n.  
 PETRUCCI, Concezio, 87.  
 PEZZINO, Paolo, 193 n.  
 PIACENTINI, Marcello, 73 n., 89, 122 n.  
 PICCINATO, GIORGIO, 17 n.  
 PICCINATO, Luigi, 88 n., 89.  
 PICCIONI, Luigi, XIV n., 30 n., 31 n., 39 n., 41 n., 163 n., 171 n.  
 PICONE, Renata, VIII n.  
 PICOZZA, Eugenio, 206 n.  
 PIERACCINI, Giovanni, 131 e n.  
 PIERGIGLI, Valeria, 177 n.  
 PIETRO LEOPOLDO, Granduca di Toscana, 20.  
 PIGNATELLI, Nicola, 99 n., 125 n., 158 n.  
 PINELLI, Carlo Alberto, 200 n.  
 PINO, Giovanni, 30 n.  
 PIO IX, papa, 14.  
 PIOVENE, Guido, 104 e n., 105 e n., 106 e n., 187 n., 223 n.  
 PIRANDELLO, Luigi, 188 e n.  
 PIRANI, Mario, 180 n.  
 PIRLONE, Francesca, 220 n.  
 PISCITELLI, Luigi, 203 n., 206 n.  
 PISU, Giampaolo, 69 n.  
 PRIVATO, Stefano, 40 n.  
 PLACIDO, Beniamino, 189 n.  
 POLITI, Fabrizio, 2 n., 229 n.  
 POLITO, Paola, 188 n.  
 PONTICELLI, Pier Giorgio, 134 n.  
 POSTORINO, Rosella, 187 n.  
 Pozzo, Barbara, 177 n.  
 PRATESI, Fulco, 139 n., 146 n.  
 PRATT, Jett, 151 n.  
 PREDIERI, Alberto, X e n., XI e n., XII, 99 n., 117 n., 130 e n., 152 e n., 153 e n., 154 e n., 155 e n., 156 e n., 157 e n., 160 n., 181 e n., 182 e n., 183 e n., 199, 219 n., 225 e n., 229.  
 PREITE, Massimo, 208 n.  
 PRIORE, Riccardo, 195 n.  
 PROCACCI, Ugo, 122 n.  
 PROSPERI, Adriano, 15 n., 18 n.

- PUCCI, Mario Alberto, 100 n.  
 PUTTI, Laura, 37 n.  
 QUAINI, Massimo, 190 n.  
 QUARTA, Alessandra, 229 n.  
 RAFFAELI, Massimo, 188 n.  
 RAGUSA, Andrea, XVI, 27 n., 39 n., 48 n.,  
 95 n., 101 n., 103 n., 134 n., 158 n.,  
 174 n.  
 RAICALDO, Pasquale, 191 n.  
 RANELLUCCI, Sandro, 222 n.  
 RAVA, Luigi, 40 e n., 41 e n., 42 e n., 83 n.  
 RECLUS, Èlisèe, 34 n.  
 REDONDI, Pietro, 16 n.  
 REINA, Giuseppe, 218 n.  
 RENNA, Mauro, 177 n.  
 RESTA, Gianvito, 188 n.  
 REYBURN, Scott, XIV n.  
 RICCI, Aldo Giovanni, 12 n.  
 RICCI, Corrado, 43 n., 46, 211 n.  
 RIGONI STERN, Mario, 189 e n.  
 RINALDI, Remo, 221 n.  
 RISI, Dino, 191.  
 RIVA, Raffaella, 218 n.  
 RIZZO, Giulio Gino, 34 n.  
 RIZZO, Sergio, 211 n.  
 ROCCA, Giuseppe, 189 n.  
 ROCCHI, Luciana, 146 n.  
 RODELLA, Domenico, 103 n.  
 RODOTÀ, Stefano, 2 n., 226 e n.  
 ROELLO, Ugo, 188 n.  
 ROGARI, Sandro, 66 n., 67 n.  
 ROMAGNOLI, Sergio, 189 n.  
 ROMANELLI, Raffaele, 2 n.  
 ROMANO, Marco, 92 n.  
 ROMANO, Santi, 73 n., 74, 75.  
 ROMBAI, Leonardo, 67 n., 124 n., 128 n.,  
 139 n., 197 n.  
 RONCHI, Anna Teresa, 184 n.  
 ROOK BASILE, Eva, 204 n.  
 ROOSEVELT, Theodore, 27 n.  
 ROPPO, Vincenzo, 226 n.  
 ROSADI, Giovanni, 43, 48, 49 e n., 51 n., 56.  
 ROSATI, Simone, 4 n.  
 ROSELLI, Orlando, 187 n.  
 ROSI, Francesco, 130 n.  
 ROSI, Giorgio, 62 n.  
 ROSSI, Adolfo, 212 n.  
 ROSSI, Lorenza, 216 n.  
 ROSSI, Mario G., 171 n.  
 ROSSONI, Edmondo, 78 n.  
 ROSTAGNO, Chiara, 51 n.  
 RUSKIN, John, XIV e n., 28, 29 e n., 30 e n.,  
 31 e n., 38, 50 e n., 51 e n.  
 RUSSO, Giovanni, 123 n., 189 n.  
 RUSSO, Saverio, 6 n.  
 RUSSO, Valentina, VIII n.  
 SABA, Umberto, 188.  
 SACCHETTI, Fabrizio, 204 n.  
 SACCHETTI, Gualtiero, 45 n.  
 SAGGIO, Antonino, 87 n.  
 SAJJA, Roberto, 100 n., 150 n., 196 n.  
 SALMI, Mario, 124 n.  
 SALTINI, Zeno, 221 e n.  
 SALVIA, Filippo, 104 n.  
 SALVIUCCI, Giovanni, 37.  
 SAMONÀ, Giuseppe, 127 e n.  
 SAN MARTINO VALPERGA, Enrico, 62 n.  
 SANDULLI, Aldo, 113 e n., 117 e n.  
 SANDULLI, Maria Alessandra, 194 n.  
 SANNINO, Conchita, 216 n.  
 SANTOMASSIMO, Gianpasquale, 83 n.  
 SARAGAT, Giuseppe, 123 n.  
 SARRICA, Mauro, 200 n.  
 SARTORI, Mario, 217 n.  
 SCALIA, Francesco, 176 n.  
 SCANO, Luigi, 143 n.  
 SCATENA, Donatella, 195 n.  
 SCAVONE, Valeria, 201 n.  
 SCIANATICO, Giovanna, 189 n.  
 SCIASCIA, Leonardo, 188 e n.  
 SCIORTINO, Antonella, 108 n.  
 SCIULLO, Girolamo, 178 n., 195 n.  
 SCIUMÈ, Alberto, 25 n.  
 SCOTELLARO, Rocco, 189 e n.  
 SCOVAZZI, Tullio, 216 n.  
 SCUDERI, Giovanna, 212 n.  
 SEGANTINI, Edoardo, 180 n.  
 SELLA, Quintino, 12 n.  
 SENSINI, Alberto, 142 n.

- SERENI, Emilio, V e n., VI n., XV, 2 e n., 5 n., 14 n., 40 n., 204.
- SERPIERI, Arrigo, 66 n., 67 e n., 68 n., 73 n., 152 n.
- SESTINI, Aldo, 107 n.
- SESTINI, Pietro, 21 n.
- SETTE, Maria Pia, 75 n.
- SETTIS, Salvatore, VI n., 27 n., 36 n., 38 n., 50 n., 51 n., 52 n., 83 n., 93 n., 94 n., 95 n., 98 n., 162 e n., 168 n., 177 n., 210 e n., 225 n., 226 n., 227 n., 228 e n.
- SEVERI, Leonardo, 73 e n., 74 e n., 79 n., 80 e n.
- SEVERINI, Giuseppe, X n., XI n., 37 n., 43 n., 62 n., 99 n., 117 n., 153 n., 166 n., 181 n., 193 n., 200 n., 207 n., 215 n.
- SILEI, Gianni, 21 n., 23 n., 27 n., 131 n.
- SIMBULA, Pinuccia Franca, 5 n., 16 n.
- SINISCALCO, Marco, 118 n.
- SIPARI, Erminio, 57 n.
- SIRENA, PIETRO, 39 n.
- SISTO V, papa, 41.
- SOCCI, Ettore, 20.
- SOLMI, Arrigo, 78 n.
- SORDI, Bernardo, 2 n., 5 n., 9 n.
- SPADOLINI, Giovanni, 10 n., 43 n., 100 n., 174 n.
- SPAGNA MUSSO, Enrico, 99 n.
- SPANTIGATI, Federico, 164 n.
- SPINAZZOLA, Vittorio, 51 n.
- SPINOSA, Alberto, 3 n.
- STAMPACCHIA, Mauro, 67 n., 69 n.
- STEFANELLI, Alberto, 108 n.
- STELLA RICHTER, Paolo, 8 n., 93 n., 132 n., 161 n.
- STOLZI, Irene, 78 n., 82 n.
- STOPPANI, Antonio, 112 n., 114 n., 228, 229 n.
- STOPPANI, Antonio (1824-1891), 16 e n., 17 e n.
- STRAFFORELLO, Gustavo, 19 e n.
- STRAMBI, Giuliana, 200 n.
- STRONATI, Monica, 26 n.
- STROPPA, Giuseppe, 70 n.
- SULLO, Fiorentino, X n., 130 e n., 131, 166 n.
- TAMPIERI, Maria Grazia, 55 n.
- TARPINO, Antonella, 212 n.
- TAVIANI, Paolo, 190 n.
- TAVIANI, Vittorio, 190 n.
- TAVOLATO, Italo, 56 n.
- TERENZIO, ALBERTO, 73 n.
- TERESI, Francesco, 104 n.
- TESAURO, Alfonso, 113 n.
- TESTA, Virgilio, 7 n., 9 n., 73 n., 86 e n., 88 e n., 90 n., 101 n., 125, 126 e n.
- TETI, Vito, 220 n.
- THAON DI REVEL, Paolo, 78 n.
- TIBURZI, Domenico, 212 n.
- TOGLIATTI, Palmiro, 184 n.
- TOMASSINI, Luigi, XV n.
- TORTORI, Alfredo, 24 n.
- TOSCO, Carlo, 22 n., 31 n.
- TOSI, Maria Chiara, 228 n.
- TOZZI, Federico, 188 e n.
- TRAINA, Duccio M., X n., 125 n., 160 n., 177 n., 178 n., 181 n., 185 n., 186 n., 199 n.
- TRALDI, Camilla, 190 n.
- TRICARICO, Pietro, 73 n.
- TRINCI, Raffaele, 125 n.
- TROISI, Massimo, 191 n.
- TUCCIMEI, Paolo, 71 n.
- TURATI, Filippo, 49 n., 66 n.
- TURI, Nicola, 190 n.
- TURNER, William, 30.
- TURRI, Eugenio, 214 n.
- TUVERI, Luca, 208 n.
- UBERTAZZI, Benedetta, 192 n.
- ULIVIERI, Veronica, 209 n.
- UNGARETTI, Giuseppe, 188.
- URBANI, Giuliano, 194 n., 196, 204 n.
- URBANI, Paolo, 150 n., 161 n., 224 n.
- VACCARI, Lino, 26 n.
- VADALÀ PAPALE, Giuseppe, 25 n.
- VALECCHI, Serena, 216 n.
- VALENSISE, Gianluca, 221 n.

- VALENTINI, Giovanni, 180 n.  
 VALITUTTI, Salvatore, 174 n.  
 VARNI, Angelo, 4 n.  
 VASARELLI, Fabio, 65 n.  
 VEDASCHI, Arianna, 224 n.  
 VENTURA, Francesco, VIII n., 2 n., 36 n., 40 n., 80 n., 81 n., 85 n., 86 n., 89 n.  
 VENTURA, Stefano, 221 n.  
 VENTURI, Alessandro, 206 n.  
 VENTURI FERRIOLO, Massimo, 211 n., 212 n.  
 VENTURI, Franco, 231 n.  
 VERGA, Giovanni, 188 e n.  
 VERRASTRO, Francesco, 76 n.  
 VESPERINI, Giulio, 99 n.  
 VIDOTTO, Vittorio, 11 n.  
 VILLANI, Felice, 29 n.  
 VILLARI, Rosario, 151 n.  
 VISCONTI DI MODRONE, Giuseppe, 221 .  
 VISCONTI, Luchino, 221.  
 VITALE, Carmen, 99 n.  
 VITI, Domenico, 204 n.  
 VITTA, Maurizio, XIII n., 190 n.  
 VITTORIA, Eduardo, 128 n., 129 e n.  
 VITTORIO EMANUELE II, re d'Italia, 12 n., 14.  
 VIVIANI, Alessandro, 13 n.  
 VIVIANI, Silvia, XI n., 159 n., 216 n.  
 VOLANTE, Raffaele, 230 n.  
 VOLPE, Giuliano, XI n., 175 n., 186 n., 192 n., 217 n.  
 VON HUMBOLDT, Alexander, 30, 31 e n.  
 WENK, Alberto, 24 n.  
 WHITE, Alberto G., 55 n.  
 WULF, Andrea, 31 n.  
 YEHOShUA, Abraham, 189 n.  
 ZACCAGNINI, BENIGNO, 129.  
 ZAGATO, Lauso, 192 n.  
 ZANFI, Federico, 223 n.  
 ZANI, Giuseppe, 146 n.  
 ZANZOTTO, Andrea, 189 e n.  
 ZOLLINO, Antonio, 188 n.  
 ZOPPI, Mariella, 34 n.  
 ZUCCONI, Guido, 74 n., 75 n., 122 n., 208 n.



## INDICE-SOMMARIO

<i>Introduzione</i> . . . . .	v
-------------------------------	---

### CAPITOLO I

#### LE PREMESSE OTTOCENTESCHE. LA CORALITÀ PERDUTA E IL DOGMA PROPRIETARIO

1. Il regime della proprietà 'liberata' . . . . .	1
2. L'ordine della città. . . . .	7
3. La prima frattura ambientale . . . . .	9
4. Il Bel Paese nel degrado sanitario. . . . .	15
5. I giuristi e la modernità industriale. . . . .	24
6. L'effetto Ruskin . . . . .	28

### CAPITOLO II

#### LA BELLEZZA NATURALE COME ECCEZIONE ESTETICA

1. La prima letteratura giuridica . . . . .	33
2. Il punto di inizio: la pineta di Ravenna. . . . .	40
3. L'esordio delle tutele nel contesto europeo . . . . .	42
4. Prove tecniche di paesaggio. . . . .	48
5. I quadri naturali nella legge Croce (Parpagliolo) . . . . .	51
6. La tutela dei paesaggi turistici . . . . .	57

### CAPITOLO III

#### IL PAESAGGIO CORPORATIVO

1. La legge 1497/1939 come architrave novecentesca . . . . .	61
2. Bellezze panoramiche tra bonifiche e sventramenti . . . . .	64
3. Ruralismo e diradamento . . . . .	70
4. Il paesaggio di Bottai (Giovannoni-Severi). . . . .	73

5.	Bellezze individue e bellezze d'insieme . . . . .	79
6.	Dalla pianificazione alla legge urbanistica del 1942 . . . . .	86

## CAPITOLO IV

## DALLE BELLEZZE NATURALI AI BENI AMBIENTALI

1.	L'assegno in bianco dei costituenti . . . . .	95
2.	Urbanistica e ricostruzione . . . . .	101
3.	La fotografia di Guido Piovene . . . . .	104
4.	Stato, Regioni a statuto speciale e Comuni . . . . .	108
5.	Il dibattito giuridico sulla natura . . . . .	116
6.	Il miracolo economico e la speculazione . . . . .	121
7.	Verso l'incontro tra urbanistica e paesaggio . . . . .	129
8.	Il bene culturale ambientale . . . . .	133

## CAPITOLO V

## PAESAGGIO E TERRITORIO VERSO L'ETÀ DELLA REGIONE

1.	I fantasmi della pianificazione . . . . .	141
2.	Lo spazio rurale in crisi d'identità . . . . .	145
3.	Il paesaggio integrale di Predieri . . . . .	152
4.	Regionalismo e ambientalismo . . . . .	158
5.	« La porno-urbanistica che devasta l'Italia » . . . . .	162
6.	La riforma Galasso . . . . .	165
7.	Il paesaggio tra salubrit� ambientale e cultura . . . . .	170
8.	Tra incerti confini disciplinari e nuovo assetto costituzionale . . . . .	173

## CAPITOLO VI

## IL POST-NOVECENTO TRA CULTURA E SOSTENIBILIT 

1.	La dimensione culturale . . . . .	181
2.	Paesaggio e beni paesaggistici tra Convenzione europea e codificazione . . . . .	193
3.	La tutela del paesaggio agrario . . . . .	200
4.	Visioni culturali immutabili e di ultima generazione . . . . .	207
5.	Il bene comune-paesaggio come forma della sostenibilit� . . . . .	220

	<i>Indice dei nomi</i> . . . . .	233
--	----------------------------------	-----

# UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

## PUBBLICAZIONI

### QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), 8°, p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200

Vol. 13 (1984), 8°, p. 782

Vol. 14 (1985), 8°, p. 646

Vol. 15 (1986), 8°, p. 748

Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718

Vol. 17 (1988), 8°, p. 640

Vol. 18 (1989), 8°, p. 744

Vol. 19 (1990), 8°, p. 736

Vol. 20 (1991) - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588

Vol. 21 (1992), 8°, p. 750

Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

Vol. 23 (1994), 8°, p. 554

Vol. 24 (1995), 8°, p. 620

Vol. 25 (1996), 8°, p. 810

Vol. 26 (1997), 8°, p. 744

Vol. 27 (1998), 8°, p. 590

Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180

Vol. 29 (2000), 8°, p. 578

Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988

Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950

Vol. 32 (2003), 8°, p. 796

Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408

Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120

Vol. 36 (2007) - Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli), due tomi in 8°, p. 1562

Vol. 37 (2008), 8°, p. 744

Vol. 38 (2009) - I diritti dei nemici, due tomi in 8°, p. 1956

Vol. 39 (2010), 8°, p. 946

- Vol. 40 (2011) - Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1174
- Vol. 41 (2012), 8°, p. 940
- Vol. 42 (2013), 8°, p. 804
- Vol. 43 (2014) - Autonomia - Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1144
- Vol. 44 (2015), due tomi in 8°, p. 1262
- Vol. 45 (2016), 8°, p. 778
- Vol. 46 (2017) - Giuristi e Stato sociale, due tomi in 8°, p. 1060
- Vol. 47 (2018), 8°, p. 816
- Vol. 48 (2019), 8°, p. 840

## BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO  
Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972  
Atti, a cura di Paolo Grossi  
(1973), 8°, p. 484
- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS  
Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna  
(1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO  
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico  
Vol. I: Da Hobbes a Bentham  
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO  
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »  
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria  
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO  
con particolare riguardo alla Germania  
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco  
Vol. I (1980), 8°, p. 560  
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTOCENTO TEDESCO  
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE  
Trad. di Alessandra Maccioni  
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO  
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)  
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari  
(1980), 8°, p. 259

- 11/12 CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO  
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher  
(1981), 8°, p. 1527
- 13 LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE  
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983  
A cura di Paolo Grossi  
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO  
LAICO  
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio  
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »  
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann  
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, I SOGGETTI E LE NORME  
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS  
I. Genesis del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette  
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI  
I. Il progetto costituzionale  
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS  
II. Dal sistema alla teoria generale  
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE  
La formazione della nozione di interesse legittimo  
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO  
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento  
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE  
E IPOTESI DI LAVORO  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985  
A cura di Paolo Grossi  
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO  
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950  
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI  
II. La scoperta del diritto amministrativo  
(1987), 8°, p. VIII-254
- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA  
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra  
(1987), 8°, p. 378

- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO  
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat  
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »  
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896  
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987  
A cura di Paolo Grossi  
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES  
A cura di André-Jean Arnaud  
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW  
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli  
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani  
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO TEDESCA  
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro  
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro  
A cura di Paolo Barile  
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI  
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi  
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES  
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989  
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente  
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530  
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA  
I ricordi degli onorari  
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA  
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina  
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI  
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)  
(1991), 8°, p. X-536
- 39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA  
Antropología católica de la economía moderna  
(1991), 8°, p. VI-259

- 40 Giovanni Cazzetta, *RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)*  
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, *IL DOMINIO E LE COSE*  
Percezioni medioevali e moderne dei diritti reali  
(1992), 8°, p. 755
- 42 *L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO*  
Strumenti, destinatari, prospettive  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992  
A cura di Paolo Grossi  
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 *PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio*  
A cura di Carlo Mansuino  
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, *UNE ET INDIVISIBLE*  
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I  
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannori, *IL SOVRANO TUTORE*  
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)  
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, *UNE ET INDIVISIBLE*  
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II  
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, *TOMÁS Y VALIENTE*  
Una biografía intelectual  
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, *L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO*  
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli  
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, *LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE*  
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky  
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 *GIURISTI E LEGISLATORI*  
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996  
A cura di Paolo Grossi  
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, *SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE*  
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, *ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO*  
(1998), 8°, p. X-474
- 53 Giovanni Cazzetta, *PRÆSUMITUR SEDUCTA*  
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna  
(1999), 8°, p. IV-426

- 54 Stefano Mannoni, POTENZA E RAGIONE  
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)  
(1999), 8°, p. IV-276
- 55/56 Sergio Caruso, LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO  
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden  
(1584-1654)  
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432  
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO  
LAICO  
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf  
(2001), 8°, p. VIII-106
- 58/59 Maurizio Fioravanti, LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO  
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento  
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572  
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE  
CLASSICO  
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani  
(2001), 8°, p. IV-502
- 61 CODICI  
Una riflessione di fine millennio  
Atti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000  
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi  
(2002), 8°, p. VIII-604
- 62 Pietro Costa, IURISDICTION  
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)  
Ristampa  
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, TRA LEGGE E CONTRATTO  
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine  
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, LETTERE A MARIO FALCO  
Tomo I (1910-1927)  
A cura di Maria Vismara Missiroli  
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzarella, NEL SEGNO DEI TEMPI  
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale  
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, *GENERALIA DELICTORUM*  
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale  
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA  
(SECOLI XVII-XX)  
(2006), 8°, p. XII-374
- 68 Franco Cipriani, SCRITTI IN ONORE DEI PATRES  
(2006), 8°, p. XIV-502

- 69 Piero Fiorelli, INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO  
(2008), 8°, p. XXXII-548
- 70 Paolo Grossi, SOCIETÀ, DIRITTO, STATO  
Un recupero per il diritto  
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, L'ORDINE CORPORATIVO  
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista  
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE  
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento  
(2007), 8°, p. XL-586
- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO  
BRITANNICO (1690-1832)  
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI  
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento  
(2007), 8°, p. X-388
- 75 Manuela Mustari, IL LUNGO VIAGGIO VERSO LA "REALITÀ"  
Dalla promessa di vendita al preliminare trascrivibile  
(2007), 8°, p. VI-284
- 76 Carlo Fantappiè, CHIESA ROMANA E MODERNITÀ GIURIDICA  
Tomo I L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903), (2008), 8°, p. XLVI-520  
Tomo II Il *Codex iuris canonici* (1917), (2008), 8°, p. IV-521-1282
- 77 Rafael D. García Pérez, ANTES LEYES QUE REYES  
Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)  
(2008), 8°, p. XII-546
- 78 Luciano Martone, DIRITTO D'OLTREMARE  
Legge e ordine per le Colonie del Regno d'Italia  
(2008), 8°, p. X-228
- 79 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA  
I. Pubblicità dell'impero e scienza di polizia 1600-1800  
(2008), 8°, p. X-632
- 80 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO  
Profili di giuristi  
(2008), 8°, p. XII-742
- 81 Andrea Marchisello, LA RAGIONE DEL DIRITTO  
Carlantonio Pilati tra cattedra e foro nel Trentino del tardo Settecento  
(2008), 8°, p. XXIV-532
- 82 Bartolomé Clavero, GENOCIDE OR ETHNOCIDE, 1933-2007  
How to make, unmake, and remake law with words  
(2008), 8°, p. VIII-268
- 83 Paolo Grossi, TRENT'ANNI DI PAGINE INTRODUTTIVE  
Quaderni fiorentini 1972-2001  
(2009), 8°, p. XXVIII-252

- 84 Aldo Sandulli, **COSTRUIRE LO STATO**  
La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)  
(2009), 8°, p. XVIII-324
- 85 **DIRITTI E LAVORO NELL'ITALIA REPUBBLICANA**  
Materiali dall'incontro di studio Ferrara, 24 ottobre 2008  
A cura di Gian Guido Balandi e Giovanni Cazzetta  
(2009), 8°, p. IV-306
- 86 Pio Caroni, **LA SOLITUDINE DELLO STORICO DEL DIRITTO**  
(2009), 8°, p. VI-252
- 87 Federigo Bambi, **UNA NUOVA LINGUA PER IL DIRITTO - I**  
Il lessico volgare di Andrea Lancia nelle provvisioni fiorentine del 1355-57  
(2009), 8°, p. IV-816
- 88 Mario Sbriccoli, **STORIA DEL DIRITTO PENALE E DELLA GIUSTIZIA**  
Scritti editi e inediti (1972-2007)  
Tomo I (2009), 8°, p. XVI-722  
Tomo II (2009), 8°, p. IV-723-1338
- 89 Arturo Carlo Jemolo, **LETTERE A MARIO FALCO**  
Tomo II (1928-1943)  
A cura di Maria Vismara Missiroli  
(2009), 8°, p. IV-512
- 90 Sabino Cassese, **IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: STORIA E PROSPETTIVE**  
(2010), 8°, p. X-576
- 91 Marco Sabbioneti, **DEMOCRAZIA SOCIALE E DIRITTO PRIVATO**  
La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)  
(2010), 8°, p. XXXVIII-682
- 92 Condorcet, **DICHIARARE I DIRITTI, COSTITUIRE I POTERI**  
Un inedito sulla dichiarazione dei diritti dell'uomo  
A cura di Gabriele Magrin  
Edizione del manoscritto a cura di Mercurio Candela  
(2011), 8°, p. VI-190
- 93 **DIRITTI INDIVIDUALI E PROCESSO PENALE NELL'ITALIA REPUBBLICANA**  
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 12-13 novembre 2010  
A cura di Daniele Negri e Michele Pifferi  
(2011), 8°, p. VI-442
- 94 Rodolfo Savelli, **CENSORI E GIURISTI**  
Storie di libri, di idee e di costumi (secoli XVI-XVII)  
(2011), 8°, p. XXXIV-410
- 95 **ALESSANDRO GIULIANI: L'ESPERIENZA GIURIDICA FRA LOGICA ED ETICA**  
A cura di Francesco Cerrone e Giorgio Repetto  
(2012), 8°, p. VI-848
- 96 Carlo Nitsch, **IL GIUDICE E LA LEGGE**  
Consolidamento e crisi di un paradigma nella cultura giuridica italiana del primo  
Novecento  
(2012), 8°, p. X-342
- 97 Rodrigo Míguez Núñez, **TERRA DI SCONTRI**  
Alterazioni e rivendicazioni del diritto alla terra nelle Ande centrali  
(2013), 8°, p. X-360

- 98 Enrico Finzi, "L'OFFICINA DELLE COSE"  
Scritti minori  
A cura di Paolo Grossi  
(2013), 8°, p. LXII-212
- 99 Michele Pifferi, L'INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA PENA  
Difesa sociale e crisi della legalità penale tra Otto e Novecento  
(2013), 8°, p. IV-336
- 100 Paolo Grossi, SCRITTI CANONISTICI  
A cura di Carlo Fantappiè  
(2013), 8°, p. XLVI-314
- 101 Massimiliano Gregorio, PARTE TOTALE  
Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento  
(2013), 8°, p. XIV-440
- 102 Emanuele Somma, JUGE NATUREL E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO  
FRANCESE (1790-1795)  
(2013), 8°, p. VI-166
- 103 DALLA COSTITUZIONE "INATTUATA" ALLA COSTITUZIONE "INATTUALE"?  
Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana  
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 24-25 gennaio 2013  
A cura di Giuditta Brunelli e Giovanni Cazzetta  
(2013), 8°, p. VIII-430
- 104 STORIA E DIRITTO  
Esperienze a confronto  
Atti dell'incontro internazionale di studi in occasione dei 40 anni dei *Quaderni fiorentini*  
Firenze, 18-19 ottobre 2012  
A cura di Bernardo Sordi  
(2013), 8°, p. VI-506
- 105 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA  
II. Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914  
(2014), 8°, p. XVIII-766
- 106 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO  
Profili di giuristi - II  
(2014), 8°, p. XII-334
- 107 Irene Stolzi, LE INCHIESTE PARLAMENTARI  
Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)  
(2015), 8°, p. XXVIII-328
- 108 GIUSTIZIA PENALE E POLITICA IN ITALIA TRA OTTO E NOVECENTO  
Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto  
a cura di Floriana Colao, Luigi Lacchè e Claudia Storti  
(2015), 8°, p. X-536
- 109 Giulio Abbate, «UN DISPOTISMO ILLUMINATO E PATERNO»  
Riforme e codificazione nell'India britannica (1772-1883)  
(2015), 8°, p. VIII-312
- 110 Piero Bellini, SUGLI USITATI PARADIGMI DELLA CANONISTICA OSSERVANTE  
Considerazioni dissenzienti d'un canonista trasgressivo  
(2016), 8°, p. VIII-284

- 111 Ferdinando Mazzearella, UN DIRITTO PER L'EUROPA INDUSTRIALE  
Cultura giuridica ed economia dalla Rivoluzione francese al Secondo Dopoguerra  
(2016), 8°, p. X-346
- 112 ATTUALITÀ E STORIA DELLE CIRCOSTANZE DEL REATO  
Un istituto al bivio tra legalità e discrezionalità  
a cura di Roberto Bartoli e Michele Pifferi  
(2016), 8°, p. VI-334
- 113 Maria Sole Testuzza, "IUS CORPORIS, QUASI IUS DE CORPORE DISPONENDI"  
Il *tractatus de potestate in se ipsum* di Baltasar Gómez de Amescúa  
(2016), 8°, p. IV-370
- 114 Alberto Spinosa, "CIVILI IN DIVERSISSIMO MODO"  
Modello napoleonico e tradizioni giuridiche nazionali nell'Italia dell'Ottocento  
(2017), 8°, p. XVIII-278
- 115 Raffaele Volante, LA SOSTITUZIONE DEGLI EFFETTI NEGOZIALI NEL  
DIRITTO COMUNE CLASSICO  
(2017), 8°, p. VI-192
- 116 Federigo Bambi, SCRIVERE IN LATINO, LEGGERE IN VOLGARE  
Glossario dei testi notarili bilingui tra Due e Trecento  
(2018), 8°, p. IV-370
- 117 Valerio Torreggiani, STATO E CULTURE CORPORATIVE NEL REGNO UNITO  
Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese della  
prima metà del XX secolo  
(2018), 8°, p. IV-282
- 118 Maurizio Fioravanti, LA COSTITUZIONE DEMOCRATICA  
Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo  
(2018), 8°, p. VIII-494
- 119 Francesco Saverio Nisio, LUCIEN LÉVY-BRUHL  
Filosofia, scienze sociali, giustizia  
(2019), 8°, p. VIII-796
- 120 Costantino Mortati, LA COSTITUZIONE DI WEIMAR  
Con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti  
(2019), 8°, p. XXII-110
- 121 SINDACATI E DIRITTO DEL LAVORO TRA DITTATURE E DEMOCRAZIE  
NELL'EUROPA MEDITERRANEA E LATINA DEL XX SECOLO  
a cura di Irene Stolzi  
(2019), 8°, p. VI-312
- 122 Paolo Passaniti, IL DIRITTO CANGIANTE  
Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano  
(2019), 8°, p. XVI-246

€ 27,00

024207516

ISBN 978-88-28-81533-4



9 788828 815334