

**LE NOZIONI DI PAESAGGIO.
LA TUTELA GIURIDICA DI UN BENE COMUNE
(IN APPARTENENZA DIFFUSA) TRA VALORI CULTURALI E IDENTITARI**

di Emanuele Boscolo

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Oltre l'approccio estetico-formale: valori estetici, identitari e testimoniali - 3. La nozione giuridica di paesaggio: il paesaggio 'a strati' - 4. Strumenti e politiche differenziate: tutela, innalzamento della qualità diffusa e recupero - 5. Un bene comune generatore di servizi culturali essenziali, trasformabile, vulnerabile, non demanializzabile.

1. – Lo studio in prospettiva giuridica del dispositivo di tutela e valorizzazione del paesaggio deve necessariamente muovere dalla messa a fuoco della nozione di paesaggio. Questa verifica va sviluppata lungo due assi: da un lato, occorre preliminarmente interrogarsi sui processi culturali che si trovano alla base della definizione di ciò che chiamiamo paesaggio, riferendoci all'assetto fisico percepibile del territorio; dall'altro lato, occorre verificare come tale nozione sia stata assunta nell'ambito della codificazione operata con il D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e se sussista una piena coincidenza o uno scarto tra le due nozioni.

Sul primo versante va considerato come la messa a fuoco del risvolto valoriale del territorio non risponda soltanto ai funzionamenti biofisici degli organi preposti alla percezione sensoriale ma sia anche fortemente condizionata, sin dalla fase neuropsichica di elaborazione intellettuale degli stimoli visivi, da schemi e paradigmi culturali radicati nel sentire comune, sulla scorta di retaggi culturali. La questione si connota per una elevata complessità epistemologica, accentuata dalla polisemia del termine paesaggio.

Sul secondo versante si tratta invece di mettere in evidenza come l'intera tematica della disciplina giuridica del paesaggio abbia subito negli anni scorsi un profondo ripensamento proprio a partire dal livello definitorio¹, con il risultato – non ancora pienamente compreso - di un inquadramento categoriale dai tratti fortemente originali, atti a segnare una netta discontinuità rispetto alla tradizione novecentesca entro il cui alveo si era invece mantenuto il codice dei beni culturali e del paesaggio (D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) nella versione originaria².

Un intervento riformatore esteso al livello definitorio si è reso necessario in ragione dell'esigenza di riconoscere adeguato spazio entro la trama codicistica agli schemi concettuali

¹ Profilo su cui si è soffermato il D. lgs. 26 marzo 2008, n. 63: sul punto, P. Carpentieri, *Il secondo 'correttivo' del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. app.*, 2008, 681 ed E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urban.*, 2009, 379, scritto quest'ultimo di cui il presente lavoro riprende, aggiorna ed estende talune parti.

² Per una complessiva panoramica della normazione, si vedano le efficaci sintesi contenute in S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010 e P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, 2011.

espressi dalla Convenzione europea del paesaggio, approvata a Firenze il 20 ottobre 2000³ e ratificata dall'Italia con l. 9 gennaio 2006, n. 14⁴.

La parte conclusiva dell'analisi sarà invece riservata alla verifica della tesi secondo cui il bene aggregato costituito dalla proiezione valoriale degli oggetti territoriali il cui assetto esteriore espressivo di senso compone il paesaggio percepito avrebbe natura di bene comune (in appartenenza frazionata non pubblica) e dell'utilità euristica di una tale opzione classificatoria.

2. - Sulla scorta di una lettura unitaria dei due commi dell'art. 9 della Costituzione⁵, nel dibattito italiano sul paesaggio, per un verso, si intrecciano e si fondono dimensioni naturalistiche e forme dell'azione umana antropica e, per altro verso, la tutela delle bellezze, rispettivamente naturali o costruttive, si correla strettamente con la protezione delle cose d'arte, secondo uno schema in cui la valenza culturale diviene l'elemento valoriale unificante⁶.

La nozione normativa di paesaggio si presenta da sempre inautonoma e riflette tendenze concettuali dominanti nel dibattito non giuridico. Il diritto ha recepito di concetti e scale di valori dominanti nel dibattito estetico e filosofico, culturale in senso lato. A questo livello si manifesta e si definisce il risvolto valoriale riconnettibile all'assetto morfologico delle cose percepibili (o di un novero più ristretto di queste) in quanto evocativo di significati rilevanti sul piano culturale. Come vedremo, sino a pochi decenni addietro il richiamo alla rilevanza paesaggistica del territorio aveva a presupposto la riconducibilità ad una piattaforma valoriale consolidata sul piano estetico ed evocava, in ultima istanza, una nozione del bello condivisa, forgiatasi nell'arte, nella letteratura e nella filosofica (*"L'accezione culturale 'neolatina' del 'valore' del paesaggio corrisponde all'idea di origine germanica di 'paesaggio culturale' (Kulturlandschaft), entro cui la particolare conformazione di un dato territoriale è considerata la risultante dell'insieme dei fattori fisici, biologici e antropici e del loro stratificato prodotto storico, che si sovrappone al dato di natura del paesaggio originario (Urlandschaft)"*)⁷.

L'opera di sussunzione nell'universo giuridico è invece resa più complessa nell'attuale fase storica, in cui si registra la concorrenza di diversi sistemi valoriali, semantici e simbolici. Si pensi - per fare un esempio emblematico - alle difficoltà di comprensione che sovente pone il linguaggio dell'architettura contemporanea: l'operazione di recepimento nel giuridico si fa meno 'neutra' di fronte al pluralismo valoriale che connota l'attuale panorama socio-culturale. Entro questo panorama incerto si è affacciata anche l'idea⁸ di un progressivo affievolimento della linea di separazione tra ecosfera e semiosfera, con conseguente rischio del riproporsi di

³ Gli atti ed i lavori preparatori della conferenza nazionale preparatoria sono pubblicati in due volumi: Ministero per i beni e le attività culturali, *Conferenza nazionale del paesaggio, Atti - lavori preparatori*, Roma, 2000. Sulla Convenzione, si veda A. A. Herrero de la Fuente, *La Convenzione europea sul paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 893.

⁴ *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G. F. Cartei, Bologna, 2007, in part., 220. G. Sciullo, *Il paesaggio fra Convenzione e Codice*, in *Riv. giur. urban.*, 2009, 44; L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 385.

⁵ A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 3; F. Merusi, *Commentario all'art. 9 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, in part., 434; A. Crosetti, *Paesaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, 542.

⁶ Questa tendenza ha trovato oggi sanzione normativa: le cose d'arte e i beni paesaggistici costituiscono infatti unitariamente il patrimonio culturale, secondo il lessico codicistico.

⁷ G. Severini, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di Battini - Casini - Vesperini - Vitale, Torino, 2013, in part., 30.

⁸ P. Marzaro, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 843; per contro, P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e sviluppo: la via italiana della tutela*, in *Giustamm.*, 2015, 12, rimarca in maniera molto decisa la riconducibilità della nozione (sostanziale, prima ancora che giuridica) al mondo della soggettività, alla noosfera e non già all'ecosfera ed a maggior esplicitazione di tale

sovrapposizioni rispetto alla contigua nozione di ambiente (quest'ultima indubbiamente focalizzata sulla oggettività dei funzionamenti dei sistemi ambientali, mentre ogni concezione del paesaggio, pur avendo ad oggetto l'assetto morfologico delle cose, non può non essere prioritariamente attenta a cogliere le traiettorie dei processi interpretativi che su tale assetto il soggetto compie continuamente). Oggettivo-soggettivo; valore culturale-valenze ambientali; omologazione-distinzione delle politiche per il paesaggio rispetto a quelle per i beni culturali: nuove dicotomie sembrano segnare il quadro attuale. Non così - come accennato - nel tempo passato.

L'influente paradigma culturalista sembra dunque perdere la propria tradizionale ed esclusiva centralità. Le origini di tale modello interpretativo sono risalenti. Nella lunga stagione ottonevicesca⁹ segnata da opere come i *Quadri della natura* di A. von Humboldt¹⁰ (in cui il concetto kantiano-schilleriano di sublime è stato applicato alla contemplazione della natura) e dominata nel nostro paese dall'estetica crociana¹¹, si erano definite le coordinate alle quali si era saldamente ancorata la nozione giuridica di paesaggio. Una nozione che, dopo l'antesignana legge Rava l. 16 luglio 1905, n. 411¹² e la legge 11 giugno 1922, n. 778 (legge Croce: secondo il cui art. 1 erano sottoposte a tutela le “*cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse a causa della loro bellezza naturale e della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria*”, con non casuale riferimento al bello di natura ed a formanti spirituali ‘alti’ come la storia e la letteratura), ha percorso tutto il Novecento, per effetto della cristallizzazione delle formule atte ad identificare i beni paesaggistici operata dalla l. 29 giugno 1939, n. 1497 (legge Bottai).

La tecnica definitoria impiegata nella legge del 1939 era di tipo indiretto: si descrivevano i beni, non il paesaggio in quanto tale, ossia quale bene immateriale derivante dalla percezione dei beni che ne costituiscono il sostrato materiale generatore¹³. A tale schema si era riconoscibilmente riferito anche l'art. 9, II comma, Cost. (secondo cui la Repubblica “*tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”), norma a lungo interpretata quale disposizione tesa a consolidare l'idea di una radice comune tra beni culturali e beni paesaggistici e di una funzionalizzazione dell'azione di tutela di entrambe le tipologie di beni ad un progetto di crescita culturale della Nazione¹⁴. Un tale schema poggiava saldamente su una piena coincidenza tra il processo attributivo di senso ad un segmento di territorio ed il riconoscimento del paesaggio come oggetto di tutela giuridica: sia che si trattasse di ‘bellezze individue’, sia che si trattasse di ‘bellezze d'insieme’ (comunque frammenti di territorio connotati da esorbitante bellezza e panoramicità, secondo la legge del 1939), il profilo connotante e distintivo (rispetto al residuo territorio ‘feriale’) era costituito da un supplemento

affermazione ricorre al richiamo alla nota metafora popperiana, sostenendo che il paesaggio si colloca nel mondo 3, ossia quello dei concetti astratti, non tangibili, e non nel mondo 1, ossia nel modo delle cose tangibili (ove si dispone invece l'ambiente).

⁹ Per una storia del concetto 'tradizionale' di paesaggio, si veda il contributo di M. Vitta, *Il paesaggio. Una storia fra natura e architettura*, Torino, 2005; C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, 2007.

¹⁰ A. von Humboldt, *Quadri della natura*, Firenze, 1988; Id., *L'invenzione del Nuovo Mondo. Critica della conoscenza geografica*, Firenze, 1992.

¹¹ B. Croce, *La teoria delle arti e il bello di natura*, in *Aesthetica in nuce*, X ed., Bari, 1985.

¹² Questa legge era finalizzata alla protezione della pineta di Ravenna e lì si rinviene il primo intervento a protezione delle bellezze naturali (non appare tuttavia affatto casuale che tale luogo fosse carico di significati anche culturali, in quanto fondale della novella boccaccesca di Nastagio degli Onesti). Su quest'ultimo intervento si veda R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. la legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, 2003.

¹³ Come giustamente sottolineato da L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, a cura di W. Cortese, Napoli, 2008, in part., 262.

¹⁴ G. Severini, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, cit., *passim*; in proposito si è anche correttamente osservato che «*l'effetto ultimo è stato quello della sublimazione dei contenuti della legge ordinaria nella norma costituzionale*»: G. F. Cartei, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Parte speciale, tomo II, Milano, 2003, p. 2113.

di rilevanza estetico-formale. Erano di conseguenza qualificabili come paesaggio quei segmenti eminenti di territorio caratterizzati da eccezionale bellezza, la cui percezione valoriale seguiva logiche non dissimili dalla contemplazione della cosa d'arte, La legge sul paesaggio è – come ampiamente noto – coeva alla legge sulle cose d'arte e, secondo la lezione sandulliana¹⁵, la normativa in tema di paesaggio, ben prima della confluenza in un unico codice e nella categoria del 'patrimonio culturale', sin dal 1939 si prestava ad essere inquadrata in sostanziale continuità - di valori, prima ancora che di schemi giuridici - con quella relativa ai beni culturali¹⁶.

Va inoltre ricordato che in seguito all'approvazione della legge urbanistica del 1942, in cui si identificava nel piano regolatore lo strumento per il soddisfacimento di bisogni insediativi, la vocazione 'selettiva' della protezione del paesaggio si era fatta ancor più marcata, in quanto la valenza ascrivibile dei concetti di bello e di panoramico e l'attributo di una valenza culturale nel senso sopra indicato era riferibile solo ad alcuni limitati ambiti. Dall'orizzonte della cultura, dell'estetica e dell'arte (si pensi a quanta 'attesa' di paesaggio culturale ha prodotto la pittura italiana, dal primo Rinascimento in poi, ed a come i territori siano stati sovente ricondotti ad una gamma di immagini in qualche misura stereotipate) venivano quindi dedotte in via diretta le coordinate definitorie di un particolare interesse pubblico direttamente correlato alla protezione delle bellezze espressive di un valore per la cultura nazionale (anche in chiave di *nation building*, come si direbbe oggi)¹⁷, nettamente differenziato rispetto all'interesse pubblico sotteso alla disciplina dell'insediamento urbano ed al governo dei processi di urbanizzazione.

Questa matrice, strettamente correlata ad un filone sempre autorevolmente presente nel pensiero estetico¹⁸, non si è certamente esaurita e mantiene ancora oggi inalterata la propria influenza¹⁹. Nel tempo ad essa si sono tuttavia affiancate altre proposte teoriche ed altre sensibilità. E' questo il più rilevante fattore di novità che connota il tempo presente.

L'elemento che ha determinato la frattura nel paradigma novecentesco è rappresentato dalla acquisita consapevolezza nel dibattito epistemologico-ontologico²⁰, nell'estetica contemporanea²¹ e nelle scienze geo-naturali della molteplicità di traiettorie che segue la percezione dell'assetto morfologico del territorio e del rapporto che con esso struttura la comunità insediata (non più soltanto una classe di ottimati, dotata degli strumenti culturali per cogliere ed attestare la sussistenza del bello e perciò del rilevante e meritevole di tutela).

Questi schemi di fondo hanno assunto da tempo un ruolo determinante nella costruzione del significato di paesaggio entro il discorso filosofico²² e scientifico, sino a porsi ormai sullo stesso piano rispetto alla considerazione della valenza formale. Su questo versante le diverse matrici si collocano ormai in posizione equiordinata rispetto al richiamo alla eccezionale bellezza degli scenari naturali e dei luoghi più sapientemente modellati dall'uomo²³. Questa evoluzione consente di ricondurre finalmente alla categoria del paesaggio 'oggetti territoriali' come il paesaggio agricolo (su cui aveva posto fondatamente l'accento E. Sereni²⁴), i

¹⁵ A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 69 ed in Id., *Scritti giuridici*, II, Napoli, 1990, in part., 292. Si veda anche M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 572.

¹⁶ P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363.

¹⁷ E. Galli della Loggia, *Identità italiana*, Bologna, 1998.

¹⁸ R. Bodei, *Le forme del bello*, Bologna, Bologna, 1995.

¹⁹ Anche se è significativo che sia caduta la risalente formula secondo cui le bellezze paesaggistiche erano "considerate come quadri" (secondo l'originaria formulazione dell'art. 136, I comma, lett. d, del codice).

²⁰ A. Paternoster, *Il filosofo e i sensi. Introduzione alla filosofia della percezione*, Roma, 2007.

²¹ S. Givone, *Storia dell'estetica*, Bari, 2001, in part., 143.

²² C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, cit., 31.

²³ A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, 69.

²⁴ E. Sereni, *Storia del paesaggio agricolo italiano*, Bari, 1961.

paesaggi urbani (anche ove privi di accentuazioni monumentali), i paesaggi della produzione e del lavoro, etc.

Muovendo dal presupposto che il paesaggio costituisca espressione significativa delle cose (e non si identifichi con le cose nella loro essenza materiale²⁵), si è innanzitutto definita con maggior precisione la ‘meccanica’ della percezione (*aisthesis*): uno “*svelarsi dell’oggetto contemporaneamente al proiettarsi del soggetto*”²⁶, in un processo propriamente intelletto-culturale (e non solo visivo), entro cui assumono autonoma rilevanza la considerazione di valori formali ma anche l’impressione suscitata da immagini evocative di valenze identitarie (attinenti cioè al rapporto tra un soggetto e un determinato luogo, fondale dell’esistenza) e storico-testimoniali in senso più lato. In sostanza, come hanno decisamente concorso a spiegare le neuroscienze, la percezione rimanda costantemente (ed istantaneamente) ad un *set* esperienziale del soggetto, entro cui vengono immediatamente riconosciuti e classificati come significativi tanto i tratti del bello (secondo canoni previamente interiorizzati dal soggetto), quanto valenze di altra natura del pari radicate nella sfera intelletto-sentimentale del soggetto. La percezione funge quindi da connettivo tra la visione e la conoscenza. Il paesaggio – come è stato detto – “*non è una semplice fotografia dell’occhio. Anche noi, quando vediamo un paesaggio, lo vediamo già dato da una memoria culturale*”²⁷.

Il territorio - come è ormai chiaro - esprime senso (a livello comunitario si parla significativamente anche di servizi culturali) in più direzioni e tramite una pluralità di linguaggi. Assumere la funzione percettiva alla stregua dell’elemento centrale del processo di identificazione di un territorio quale paesaggio significa riconoscere alla prospettiva soggettiva (e non solo ad una coerenza disciplinare) un ruolo costitutivo²⁸. Si consuma in tal modo un altro passaggio: quello da uno schema in cui il giudizio di rilevanza era riservato a soggetti dotati di competenze specialistiche ad un modello in cui assume un ruolo ascrivito il giudizio social-valoriale diffuso (e ‘democratico’).

Il riconoscimento della rilevanza di un paesaggio passa dunque oggi per operazioni notevolmente più complesse e, soprattutto, meno omogenee rispetto al passato; sovente tale operazione di ascolto richiede il ricorso a saperi interdisciplinari: si pensi soltanto agli apporti delle scienze demo-antropologiche²⁹ e geografiche, orientati a decodificare i processi sociali di sedimentazione dei valori riconosciuti dalla comunità (dai quale originano rapporti di appartenenza: l’essere *di* quel luogo). Ha quindi un senso parlare evocativamente di ‘paesaggio sociale’³⁰, per indicare come divenga paesaggio non più soltanto il bene territoriale connotato da eccezionalità estetica ma anche il territorio che una comunità avverte nel tempo come espressivo di senso e rispetto al quale essa ha maturato un rapporto identitario³¹. Accanto alle qualificazioni derivanti dall’applicazione delle categorie dell’estetica tradizionale – in qualche misura oggettivate e sufficientemente condivise –, vengono in tal modo assunti come significativi anche i processi sociali che portano una collettività a

²⁵ Come ribadito da L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, cit.

²⁶ R. Milani, *L’arte del paesaggio*, Bologna, 2001, 14.

²⁷ La visione rimanda ad una memoria collettiva che è spesso pregnantemente sintetizzata in testi letterari od immagini artistiche che ne fanno la sineddoche: elementi evocativi del tutto nei quali si compendia l’aspirazione della comunità a continuare a fruire di un ambiente di vita coerente con tali modelli; G. L. Beccaria, *Presentazione* a G. Bertone, *Lo sguardo escluso, L’idea di paesaggio nelle letterature occidentali*, Novara, 2000, IX, ricorda giustamente che le Langhe di Pavese e Fenoglio o certe immagini pittoriche della Toscana condizionano fortemente la nostra ‘percezione attesa’ di tali paesaggi.

²⁸ P. Castelnuovi, *Società locali e senso del paesaggio*, in *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. Clementi, Roma, 2002, in part., 184.

²⁹ G. Dematteis, *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, 1995.

³⁰ P. Castelnuovi, *Società locali e senso del paesaggio*, cit., in part., 184.

³¹ E’ particolarmente emblematica su questo piano la valenza che assumono i toponimi: si tratta di identificativi persistenti di luoghi che rimandano a vicende trascorse od a caratteri materiali spesso dissoltisi, stratificati anche fuori dall’ufficialità sino a dare corpo ad un autentico paesaggio ‘della tradizione’ a carattere non materiale.

riconoscersi nella stratificazione di segni, tracce e simboli che dà corpo materiale alla forma del territorio su cui essa è insediata (paesaggio-identità)³² e nelle valenze testimoniali che portano ad assumere il territorio in guisa di un testo, di un archivio di lasciti evocativi di eventi e stagioni trascorse (paesaggio-testimonianza).

Da questa pluralizzazione dei profili generatori di senso rilevanti ai fini della definizione del paesaggio discende un fondamentale corollario, costituito da un aggiornamento delle finalità dell'intervento giuridico sul territorio ritenuto espressivo di valori paesaggistici. Il paesaggio in senso estetico necessita precipuamente di azioni volte a preservarne l'integrità formale³³, atte cioè ad impedire la dispersione di quella particolare (ed unica) conformazione morfologica (quell' "*esteriore assetto*", secondo il regolamento attuativo della legge del '39) idonea a generare messaggi di senso. Da ciò l'esigenza di limitare e, comunque, di verificare preventivamente ogni iniziativa di trasformazione potenzialmente alterante.

Il territorio espressivo di valori di matrice identitaria resta invece ordinariamente oggetto di utilizzo e di trasformazione anche edilizia; i valori che esso esprime non sono mai definitivamente dati, ma si rinnovano dinamicamente in un processo di continua reinterpretazione comunitaria.

Detto altrimenti, nel primo ordine di ipotesi la qualificazione come paesaggio implica necessariamente l'accentuazione dei valori di esistenza e di lascito (con inevitabile compressione della libera estrazione di valori d'uso derivanti da trasformazione del bene), mentre nel secondo ordine di ipotesi la funzione generatrice del valore d'uso non subisce limitazioni; nel primo ordine di casi è imprescindibile precludere interventi alteranti l'aspetto morfologico rilevante del bene e consentire unicamente interventi filologicamente capaci del miglior inserimento, nel secondo ordine di ipotesi è invece sufficiente assicurare una condizione di coerenza con gli elementi che segnano lo statuto valoriale dal territorio.

Nel primo caso è una competenza disciplinare a decretare la rilevanza e ad indicare quali elementi del bene siano intangibili o trasformabili solo a determinate condizioni; nel secondo ordine di ipotesi sono le comunità locali insediate a esprimere l'indicazione circa i caratteri distintivi di un territorio e degli obiettivi a cui devono tendere le trasformazioni per evitare la dispersione di tali caratteri.

La nozione di paesaggio si dilata quindi (tipologicamente e spazialmente) per effetto di un aggiornamento dell'orizzonte assiologico sotteso al giudizio di rilevanza dei possibili significati espressi dal territorio e, conseguentemente, del meritevole di tutela. Questo ridisegno metodologico consente di far luce sulla valenza storico-testimoniale, simbolica ed identitaria di porzioni di territorio ben più ampie dei tradizionali beni paesaggistici (oggetti specifici puntiformi o areali: bellezze individue o d'insieme, secondo il lessico normativo), rispetto alle quali si avverte comunque la sussistenza di un interesse connesso all'assetto morfologico del tessuti territoriale e l'urgenza di una forma di regolazione amministrativa che vada oltre il tradizionale approccio urbanistico, orientato alla sola identificazione ubicazionale-quantitativa delle possibilità di trasformazione in vista del soddisfacimento dei bisogni insediativi emergenti. Una regolazione tesa non tanto ad evitare pregiudizi ad un assetto 'rigido', con valori nitidamente delineati, come nel caso delle bellezze estetico-formali, quanto preordinata alla conferma e al rafforzamento di alcuni caratteri salienti o di alcuni elementi connotativi dei singoli territori, avvertiti come valorialmente rilevanti dalle singole comunità insediate.

Nel nostro paese l'impronta del paradigma estetizzante è stata - come si è già evidenziato - particolarmente condizionante. La sua trasposizione normativa, ossia la formula espressa dalla l. 1497/39, in ragione della propria autorevolezza, enfatizzata dalla complementarità rispetto alla dogmatica dei beni culturali, ha sbarrato per lungo tempo la strada ad ogni tentativo di

³² G. Paba, *Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*, Milano, 1998.

³³ G. F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995.

allargamento della nozione giuridica di paesaggio. Alla materia del paesaggio si riconducevano unicamente taluni elementi del territorio, alcuni oggetti emergenti *per differentiam* rispetto al territorio ‘feriale’. Anche l’estensione *ex lege* della disciplina del paesaggio a particolari oggetti naturalistici (il paesaggio per categorizzazioni geografiche di cui alla l. 8 agosto 1985, n. 413), che pure ha avuto il merito di consentire l’estensione in termini quantitativi degli ambiti vincolati³⁴, non ha scalfito la centralità di tale modello interpretativo.

Naturalmente nella cultura giuridica italiana non sono mancati echi della suggestione offerta dalla notissima formula coniata da A. Predieri, secondo cui il paesaggio doveva farsi coincidere con la “*forma sensibile del territorio*”³⁵. Tale definizione era espressiva del tentativo di andare oltre il perimetro del tradizionale catalogo dei beni paesaggistici ed aveva colto – con decenni d’anticipo – il denominatore comune dei diversi tipi di paesaggio, alla base dei quali è sempre rinvenibile l’attitudine del territorio ad esprimere un messaggio di senso in ragione della propria caratteristica conformazione esteriore. La teorica testé richiamata ha comunque segnato una traccia, nel cui solco – dopo tre decenni – si è finalmente collocato anche il legislatore³⁶.

La decisiva spinta verso una definitiva revisione dello schema tratlazio è tuttavia venuta dall’esterno, ossia dal recepimento, nel nostro paese, della diversa impostazione che informa la già richiamata Convenzione europea del paesaggio.

Tale documento riflette uno schema, consolidatosi in altri paesi, che porta a riconoscere natura paesaggistica ad “*una determinata parte di territorio così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*” (Convenzione, art. 1, lett. a). Muovendo da questa innovativa definizione, volta a riconoscere centralità al processo sociale, la Convenzione impegna gli Stati a considerare oggetto delle politiche paesaggistiche, accanto ai paesaggi “*straordinari*” (quelli corrispondenti all’esperienza giuridica e culturale novecentesca), anche i paesaggi “*della vita quotidiana*” e, financo, i paesaggi “*degradati*”.

In tal guisa è stata definitivamente scardinata l’equazione tra paesaggio e frazioni di territorio eccezionalmente interessanti dal (solo) punto di vista estetico. Di conseguenza, si è dilatata – quasi a dismisura, al cospetto della tradizione italiana – la latitudine del territorio-paesaggio. E’ dunque ormai chiaro che l’allargamento dei confini spaziali del paesaggio, che abbraccia ormai l’intero territorio regionale (*infra*), costituisce un corollario, il più evidente, ma sempre un corollario, del ripensamento della nozione di paesaggio e, ancor più a monte, dell’orizzonte assiologico ad essa sotteso.

3. - La risposta adattativa (invero parziale e non priva di contraddizioni) da parte dell’ordinamento italiano all’affacciarsi anche nel mondo giuridico della tendenza alla diversificazione delle matrici culturali di cui si è detto si è sostanziata in primo luogo nella riscrittura dell’art. 131 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con tutti i limiti delle proposizioni definitive³⁷, il superamento del legame fondativo con la tradizione novecentesca si riscontra nel trapasso da una definizione di paesaggio deducibile da una elencazione di categorie di beni connotati da straordinarie valenze estetico-culturali come quella declinata dall’art. 1 della l. 1497/1939 (“*1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che,*

³⁴ Sulla omogeneità di logica tra beni oggetto di vincolo puntuale e vincoli *ex lege* si veda, da ultimo, Corte cost. 23 marzo 2016, n. 56 in relazione alla irrazionalità della differenziazione del trattamento penale in caso di abusi sulle due diverse categorie di beni.

³⁵ A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 514.

³⁶ In tal senso S. Civitarese Matteucci, *Commento all’art. 131*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2004, 509.

³⁷ P. Carpentieri, *Il secondo ‘correttivo’*, cit.

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”), ad una nozione avente ad oggetto il territorio e i profili identitari giusta la quale “per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” (art. 131, I comma, codice dei beni culturali e del paesaggio).

Sul piano ermeneutico-lessicale, nella vigente proposizione definitoria si colgono le tracce di due dinamiche convergenti: a. il riconoscimento della dimensione identitaria quale profilo determinante nel sancire la valenza paesaggistica di un territorio, in quanto elemento riassuntivo - nell’accezione semantica di ‘identità’ assunta in questo punto del codice - dei diversi processi ascrivibili del valore di volta in volta estetico, simbolico o testimoniale di un territorio, entro uno schema in cui il carattere identitario viene assunto quale esito di un processo di riconoscimento comunitario³⁸; b. la tendenza a sfumare il rapporto tra il tutto (il territorio) ed alcuni segmenti di speciale pregio (i beni vincolati).

Nel richiamo alla valenza identitaria del territorio indubbiamente riecheggiano in maniera riconoscibile il lessico e le categorie della Convenzione europea del paesaggio.

Il richiamo all’identità quale attributo sociale, riscontrabile ovunque una comunità sia insediata (fatte salve rare eccezioni: ad es., periferie, vuoti urbani) e l’abbandono di ogni richiamo alla storicizzazione delle tracce antropiche (nella versione originaria dell’art. 131 non si faceva riferimento all’uomo bensì alla storia umana) costituiscono indubbiamente altrettanti significativi indicatori di come tale definizione preluda ad un allargamento della latitudine del paesaggio potenzialmente all’intero territorio, secondo quella che, del resto, è da tempo la dimensione spaziale dei piani paesaggistici.

Una tale definizione³⁹ offre quindi rinnovati e più solidi argomenti ad una opzione ricostruttiva che è parso altrove di poter sintetizzare nel sintagma ‘paesaggio integrale’⁴⁰. Questa espressione può essere recuperata con la premessa che il paesaggio si estende non tanto perché fatto indifferenziatamente coincidere con il territorio nella sua interezza (come era stato propugnato a partire dagli anni Settanta, soprattutto da parte delle Regioni, entro un disegno ‘panurbanistico’)⁴¹, quanto perché – con le eccezioni sopra indicate - nel nostro paese (più che altrove) pressoché ogni brano di territorio costituisce un archivio di segni costituenti traccia sensibile (è inevitabile riandare nuovamente alle intuizioni di A. Predieri) di vicende che hanno forgiato l’identità e conseguentemente corroborato il senso di appartenenza delle diverse popolazioni ed il loro legame con il rispettivo territorio⁴². Alcuni frammenti del territorio presentano un connotato di eccezionalità e costituiscono quindi ‘patrimonio’

³⁸ Di “dimensione sociale” ha parlato D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., in part., 20.

³⁹ Profilo sul quale insiste opportunamente C. Marzuoli, nell’importante contributo *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, www.Aedon.it. Questo autore pone tuttavia anche il problema della mancata previsione di strumenti partecipativi; del rischio che nella trasposizione nazionale della Convenzione europea del paesaggio potesse verificarsi un affievolimento della “dimensione sociale del paesaggio” aveva parlato anche R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell’attuazione della convenzione*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., in part., 133.

⁴⁰ E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione*, in *Paesaggio ed urbanistica*, a cura di G. Cugurra – E. Ferrari – G. Pagliari, Milano, 2006.

⁴¹ Secondo un’opzione che è stata giustamente criticata da S. Civitarese Matteucci, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del codice del paesaggio*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., in part., 211.

⁴² A. Lanzani, *I paesaggi italiani*, Roma, 2003, in part., 370.

dell'intera Nazione, altri territori sono significativi solo per la comunità locale, unico soggetto interessato alla non dispersione degli elementi per essa significativi⁴³.

Nella struttura del citato art. 131 del codice si scaricano tutte le tensioni tra formanti e 'storie' diverse: la plurisecolare concezione del paesaggio come componente essenziale della cultura nazionale e l'attenzione a fenomeni locali.

Come si è già messo in evidenza⁴⁴, scorrere l'art. 131 del codice è un po' come osservare una roccia con le sue stratificazioni, testimonianza del succedersi delle ere geologiche.

Messo di fronte all'innovativo modello del paesaggio 'integrale' dettato dalla Convenzione europea, il legislatore interno, sollecitato nel contempo a raccogliere anche le ripetute indicazioni della Corte costituzionale circa la primarietà dell'interesse paesaggistico ed il ruolo centrale dello Stato (nella tutela dei beni paesaggistici), pare avere optato per un modello di composizione, che fa emergere la costruzione giuridica del paesaggio 'a strati'.

Rispetto allo schema definitorio espresso dal codice, va subito rimarcato che la definizione generale di paesaggio⁴⁵ come "*territorio espressivo di identità*" espressa dal primo comma dell'articolo 131 ha unicamente la funzione 'debole' di iperonimo teso a definire una sorta di perimetro classificatorio esterno: questa prima definizione si risolve, in altri termini, in una proposizione necessariamente comprensiva di situazioni territoriali parzialmente diverse, a cui si riferiscono partitamente i commi successivi del citato art. 131 e gli articoli seguenti del codice. Lì si ritrova la stratificazione a cui si è fatto cenno.

L'articolo 131 prosegue precisando nel secondo comma che "*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*". Dietro questa seconda proposizione – che si appunta direttamente sui valori culturali (il richiamo ai quali è confermato anche dal III comma dell'art. 131, ove si ribadisce con ancor maggiore chiarezza che "*La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare... i valori culturali che esso esprime*") - si coglie la permanenza della nozione estetico-formale di paesaggio. Esiste un paesaggio codistico, soggetto alla funzione (statale) di tutela, ed un paesaggio, pure oggetto della definizione codicistica, non sottoposto alla funzione di tutela. Un paesaggio extracodicistico, quest'ultimo, ma comunque un paesaggio. Semplicemente un paesaggio non necessitante di tutela (nel senso pregnante che tale lemma assume ove riferito alle funzioni pubbliche conservative). La graduazione definitoria scandisce dunque anche la perimetrazione della funzione (necessaria e doverosa) di tutela, suscettibile di esplicarsi secondo lo schema imperniato sulla usuale dorsale vincolo-autorizzazione. La sottolineatura delle valenze culturali è decisiva rispetto a questo primo 'strato' di paesaggio e funge nel contempo nell'attuale sistema amministrativo multilivello anche da fattore giustificativo del ruolo preponderante da riconoscere allo Stato sul versante della tutela (in ossequio a quanto indicato sul piano costituzionale dall'art. 117, II comma, lett. s), Cost.)⁴⁶.

Il richiamo all' 'identità nazionale', un autentico reperto semantico ripreso direttamente dalla legge Croce del 1922 (quasi a voler riandare anche in termini simbolici alla fonte della matrice)⁴⁷, suona oggi indubbiamente carico di retorica. Una espressione dai tratti così incerti

⁴³ G. De Giorgi Cezzi, *Il diritto all'identità minore. Beni culturali e tutela degli status*, in *Scritti in onore di L. Mazzaroli*, Padova, 2002, III, 12; G. F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 703.

⁴⁴ E. Boscolo, *La nozione di paesaggio*, cit., *passim*.

⁴⁵ Definizione destinata a valere anche fuori dall'ambito di applicazione del codice ed assumibile quindi, per fare un esempio, anche nei piani urbanistici.

⁴⁶ Il III comma dell'art. 131 ribadisce la sussistenza di una competenza statale esclusiva nella funzione di tutela (cfr. C. cost. 180/2008; C. cost. 437/2008).

⁴⁷ Sarebbe fuorviante limitarsi al senso letterale della espressioni impiegate dal legislatore: si sarebbe portati a configurare una 'soglia' di rilevanza, segnata dall'attitudine di taluni beni a concorrere nella costruzione di un

(che riesce a sottolineare ancor più nettamente la distanza tra il paesaggio estetico-formale e quello identitario, ossia tra i primi due ‘strati’) appare di difficile focalizzazione. Occorre forzare non poco le parole per identificare in questo primo ‘strato’ non un oggetto (un paesaggio-mosaico nazionale eminente) quanto il contenitore categoriale in cui confluiscono i singoli beni paesaggistici puntuali od areali⁴⁸ (come precisa meglio, riferendosi in termini generali alla funzione di tutela, il successivo comma III dello stesso art. 131): sono i tradizionali beni paesaggistici (rivisitati: l’art. 136 del codice estende infatti la categoria dei beni paesaggistici ricomprendendovi opportunamente anche le cose di valore testimoniale, gli alberi monumentali, ed i centri ed in nuclei storici). Per la precisione, sono i beni gravati da vincoli (puntuali o *ex lege*), a cui si aggiungono – non senza problematicità⁴⁹ - aree (“*ulteriori contesti*”) di omologa natura che (art. 143, I comma, lett. e) che possono essere identificati e salvaguardati dalle regioni non tramite vincoli ma direttamente mediante specifiche previsioni del piano paesaggistico (da elaborare in tale parte congiuntamente tra Stato e Regioni)⁵⁰, secondo una tecnica che comincia a diffondersi nella prassi regionale⁵¹, come dimostra l’esempio recente della pianificazione paesaggistica toscana.

Il primo ‘strato’ comprende quindi i beni paesaggistici (in senso allargato), ossia il paesaggio rispondente all’accezione novecentesca⁵², con gli aggiornamenti preordinati all’estensione dell’originario elenco. Beni singolari, comunque oggetto di un giudizio di valore espresso in forme provvedimentali o direttamente *ex lege* (o nelle forme di legge).

Sarebbe errato ritenere che nel secondo ‘strato’ ricadano invece i beni paesaggistici connotati da minore rilevanza. Il passaggio dal primo al secondo ‘strato’ non è determinato soltanto da logiche qualitative, ma riflette soprattutto una profonda differenza tipologica tra oggetti che ricadono in categorie profondamente eterogenee. Il primo ‘strato’ comprende i beni paesaggistici, il secondo ‘strato’ i paesaggi identitario-testimoniali.

Di qui passa il confine (non poroso) tra la tradizione che mantiene inalterato il proprio spazio e il segmento più innovativo (e dinamico) della disciplina paesaggistica. La ricezione degli schemi propri della Convenzione – come si è già detto con riferimento alle matrici culturali – non ha provocato regressi della consolidata tassonomia concettuale e giuridica che, salvi i necessari aggiornamenti, rimanda ancora agli schemi di fondo della legge Bottai.

valore aggregato, rappresentato appunto dalla menzionata ‘identità nazionale’. L’espressione è inusuale nella nostra esperienza giuridica recente (è stata infatti inopinatamente ripresa dalla relazione dell’allora ministro B. Croce alla legge del 1922). Si tratta di una formula semantico-concettuale per molti versi assai rischiosa, in quanto potenzialmente molto selettiva. Il carattere unificante di una (fantomatica) identità nazionale è astrattamente ricostruibile tanto quale mero mosaico di differenti identità-locali, quanto come valore-somma di elementi necessariamente coerenti e massimamente rilevanti. Una operazione, quest’ultima, che in alcuni casi potrebbe risolversi nel richiamo (financo caricaturale) solamente ad alcuni ‘pezzi’ di paese altamente simbolici, con l’inaccettabile risultato di lasciare per contro in ombra, priva di tutele, la complessità e varietà del territorio-paesaggio diffuso, ossia la principale cifra saliente del nostro paese (fortunatamente, nella stagione recente, non sono mancate nuove iniziative vincolistiche, tra le quali si possono menzionare quelle che hanno avuto ad oggetto un vasto areale dell’agro romano ed i laghi mantovani).

⁴⁸ I beni paesaggistici areali hanno spesso una estensione tale, sovente coincidente con il territorio di interi comuni, da costituire essi stessi paesaggi. Del resto la stessa Corte costituzionale ha parlato di oggetto della tutela paesaggistica in termini di “*insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico*” (C. cost. 367/2007 cit.). Sfuma in tal modo molto del significato della distinzione tra paesaggio e beni paesaggistici su cui impennare la distinzione tra sfere di intervento regionale e statale.

⁴⁹ Dettagliatamente segnalate da G. F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *www.Aedon.it*.

⁵⁰ E. Boscolo, *Paesaggio tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urban.*, 2008, 130.

⁵¹ A. Clementi, *Paesaggio, tradimenti, innovazioni*, in *Urbanistica*, 137, 2008.

⁵² Si tratta delle bellezze naturali, delle rarità geologiche, dei beni aventi valore di memoria storica od aventi carattere tradizionale, come ricorda l’art. 135, a cui si aggiungono le aree vincolate *ex lege* e gli ‘ulteriori ambiti’ connotati da caratteristiche paesaggistiche di cui può occuparsi il piano paesaggistico.

Opportunamente il legislatore ha riservato a quella che fino a ieri era *la* disciplina giuridica del paesaggio il primo ‘strato’ della nuova materia, rispetto al quale si giustifica “*la sopravvivenza di concetti quali tutela parallela, interesse differenziato e beni d’interesse pubblico che hanno contribuito a coagulare un modello epistemologico del principio contenuto nell’art. 9 Cost.*”⁵³.

Più complessa la messa a fuoco del secondo ‘strato’, nel quale non ricadono beni specifici ma territori che presentano “*caratteristiche paesaggistiche*”, il cui “*uso consapevole*” è affidato – come prevedono l’art. 131, VI comma, e l’art. 135, IV comma, del codice - al piano paesaggistico. Si tratta dunque di paesaggi non suscettibili di essere gravati da vincoli e trasformabili senza necessità di previa autorizzazione, paesaggi non necessitanti dell’azione di tutela tipizzata dal Codice, sottoposti ad un’azione di “*salvaguardia con mezzi diversi di quelli propri della tutela*”⁵⁴.

A questa categoria non sono riconducibili beni specifici, bensì territori ‘usabili e trasformabili’ secondo gli ordinari schemi dettati delle regole urbanistiche, connotati tuttavia da profili che ne conformano salientemente la morfologia, determinando il manifestarsi di particolari caratteri che - ritornando alla definizione generale di cui al primo comma dell’art. 131 cit. - sono proiettivamente capaci di rendere percepibili (o di evocare) per le comunità insediate (e sovente solo per ciascuna di esse) valori di matrice propriamente identitaria. Valori di rispecchiamento, scervi da ogni monumentalità. Questi caratteri valgono nel contempo a segnare una marca distintiva di ciascun particolare territorio, dando spessore ad una varietà di paesaggi che costituisce comunque un valore da preservare rispetto ad ogni tendenza omologante o banalizzante semplificatoria. Sono i territori, e nel contempo i paesaggi, della vita quotidiana (espressione a cui non deve attribuirsi alcuna accezione svalutativa), comunque capaci di esprimere – sempre in ragione del loro aspetto – messaggi di senso e non solo utilità d’uso (di cui si occupa ordinariamente l’urbanistica). In questi territori la pratica gestionale del paesaggio, fuori dalla funzione di tutela in senso proprio (e fuori quindi dalle competenze e dal ‘primato’ dello Stato nella funzione conservativa), si esprime secondo le coordinate formulate dai piani paesaggistici estesi all’intero territorio regionale⁵⁵ e si raccorda strettamente con il governo del territorio (e con la pianificazione urbanistica, alla cui scala è possibile cogliere i giudizi di valore che scaturiscono dalle esperienze e dalla pratica del territorio di una comunità e definire – con il giusto grado di definizione – le regole di trasformazione).

La funzione pubblica su questo fronte è preordinata alla non dispersione ed al rafforzamento di tali caratteristiche in vista della preservazione di ciascuna identità territoriale differenziata dal rischio di banalizzazione-omologazione. Tale valenza identitaria va anzi implementata, facendo in modo che ogni trasformazione urbanistico-edilizia (per iniziativa privata o pubblica) si mantenga coerente con un progetto territoriale attento a tale risvolto valoriale e idoneo a garantire nel tempo il risultato aggregato di una maggior qualità territoriale diffusa. La disciplina paesaggistica, nell’andare oltre il perimetro del patrimonio culturale non si occupa più soltanto di alcuni oggetti o luoghi eminenti ma si fa carico della qualità (non più soltanto della funzionalità) dei luoghi in cui le persone vivono la più parte della loro esistenza. Completa poi il quadro quello che anche il famoso paesaggista francese Gilles Clément ha definito ‘terzo paesaggio’⁵⁶: il terzo ‘strato’ – riprendendo lo schema della Convenzione europea - comprende infatti i beni e i paesaggi degradati (“*aree compromesse o degradate*”: art. 135, IV comma, lett. b), per i quali debbono essere identificate specifiche politiche tese

⁵³ G. F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un confronto*, cit.

⁵⁴ G. Severini, *Commento all’art. 9 della Costituzione*, cit., in part., 31.

⁵⁵ In termini ampi sulla pianificazione paesaggistica si veda G. D. Comporti, *Piani paesaggistici*, in *Enc. dir., Annali*, V, Milano, 2012, 1047.

⁵⁶ G. Clément, *Manifeste du Tiers paysage*, Parigi, 2004.

alla ricostituzione dei valori paesistici che hanno subito appannamenti. Sono i luoghi del paesaggio-negato: si pensi ad alcuni luoghi della produzione, alle cave dismesse, alle infrastrutture lineari o verticali, ma anche a talune aree periurbane, ossia a quei paesaggi della dispersione edificatoria (*sprawl*) e della città diffusa⁵⁷, rispetto ai quali occorre strutturare una strategia di costruzione (ri-costruzione) di nuovi assetti valoriali⁵⁸. E' forse il compito più difficile: rispetto al primo 'strato' si tratta di impedire trasformazioni svalutanti e di imporre la maggior qualità degli interventi; rispetto al secondo 'strato' si tratta di orientare l'azione spontanea dei privati in direzione di una coerenza con i valori diffusi; nel caso del terzo 'strato' si tratta invece di identificare le risorse necessarie per attivare azioni di riqualificazione di beni puntuali o di interi areali. Una strategia che deve fare i conti con le ristrettezze dei bilanci pubblici e molto spesso può trovare effettività e risorse solo in occasione di significativi episodi di trasformazione urbanistica o infrastrutturativa atti a generare le economie marginali necessarie per interventi di riqualificazione del paesaggio.

4. - A questo schema classificatorio ed oggettuale fa da corollario una modulazione delle funzioni amministrative e degli strumenti nella disponibilità dell'amministrazione.

Anche su questo fronte sono innumerevoli le differenze rispetto alla tradizione: una tradizione fatta – come ricordato - di vincoli, autorizzazioni e piani paesaggistici.

Al primo 'strato' è riservata la funzione di tutela, che si esplica – innanzitutto – mediante l'apposizione di vincoli o, comunque, l'applicazione di misure tese alla salvaguardia dei beni. Come si è evidenziato, questo strumentario – che oggi si arricchisce della possibilità che sia il piano paesaggistico a dettare misure di salvaguardia e di uso controllato di specifici beni, si presenta sostanzialmente appropriato rispetto all'obiettivo di preservare l'integrità dell'assetto morfologico dei beni paesaggistici.

La considerazione che si può fare attiene alla limitazione degli strumenti vincolistici ai soli beni paesaggistici in senso tradizionale, ossia a quei beni appartenenti al primo strato, la cui rilevanza – si ripete – si coglie solo in relazione al 'valore culturale'. Resta quindi precluso l'impiego di vincoli – anche di quelli introdotti dal piano paesaggistico - per la salvaguardia dei 'caratteri paesaggistici' che connotano gli "altri ambiti" (art. 135, IV comma, lett. c), ossia i paesaggi ricadenti nel secondo 'strato'. Il rischio, ben visibile sullo sfondo, è che per questa via si riaffacci una distinzione eccessivamente marcata tra i territori e i beni che costituiscono paesaggio per loro riconosciuta valenza culturale e la residua parte di territorio (su cui pure si è espressamente soffermata la Convenzione europea ed a cui pacificamente si estende la definizione generale dettata dall'art. 131, I comma del Codice). In questo modo, al di là della portata generalizzante della definizione di paesaggio, finirebbero per riemergere nei fatti nozioni asimmetriche di paesaggio.

Nel piano paesaggistico trovano convergenza tanto le azioni di salvaguardia del paesaggio culturale, quanto le azioni di governo degli usi e delle trasformazioni del paesaggio diffuso, connotato da 'caratteri paesaggistici'.

Soprattutto con riferimento ai beni del primo 'strato' potrebbe risultare problematico il passaggio ad un piano paesaggistico organizzato per ambiti territoriali, che divengono le vere unità di pianificazione. Sarebbe stato forse opportuno che il codice imponesse, a margine di questa zonizzazione (decisiva per far emergere identità locali), anche azioni strutturate per 'assetti' (o sistemi), ossia *policies* trasversali rispetto alle unità territoriali, orientate alla omogeneizzazione delle misure riservate ad 'oggetti' tipologicamente omogenei presenti nei diversi ambiti (ad es.: il paesaggio agricolo, i boschi, le coste od i borghi antichi). Questa è

⁵⁷ *La città infinita*, a cura di A. Bonomi - A. Abruzzese, Milano, 2004.

⁵⁸ Per questi ambiti dovrà essere attivata una politica attiva, volta alla "realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a requisiti di qualità e sostenibilità": art. 131, VI comma, del codice.

del resto la tecnica sperimentata con successo nel già citato piano paesaggistico della Sardegna e in quello più recente della Toscana.

Inoltre è forte il rischio che gli ambiti – autentici *frames* di pianificazione – vengano ritagliati più per circoscrizioni amministrative che per isopercettive, per unità di senso identitario o per eco-regioni (ossia secondo i caratteri del sostato bio-fisico che - come ha insegnato la già citata ecologia del paesaggio - influenza direttamente le persistenze ed i mutamenti dell'assetto esteriore dei territori⁵⁹).

L'opzione selettiva che riserva la funzione di tutela ai soli beni culturali in senso tradizionale ha indotto a configurare un rapporto ancor più stretto – come si è già accennato – tra il piano paesaggistico ad i piani urbanistici, dai quali transita molta parte del governo degli usi e delle trasformazioni del paesaggio identitario diffuso. In questa prospettiva, assume un notevole rilievo la previsione secondo cui lo Stato e le regioni – ai sensi del 'nuovo' art. 133, II comma - definiranno “indirizzi e criteri riguardanti la pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi”: ciò sul presupposto, prosegue l'art. 133 cit., che anche attraverso questi strumenti si esplica “la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1”; sempre ai piani urbanistici è dedicata la innovativa previsione dell'art. 155, comma II-bis, secondo cui “tutti gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale si conformano a principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dei vari contesti”.

Parrebbe che il legislatore abbia finalmente pensato distintamente anche a paesaggi (anonimi e quindi scarsamente identitari, anche se non degradati in senso proprio⁶⁰) come la città diffusa che debbono essere oggetto di politiche efficienti sul piano non tanto della salvaguardia quanto soprattutto di una azione tesa all'innalzamento della qualità paesaggistica diffusa mediante politiche che si collocano pertinentemente anche fuori dal piano paesaggistico (si pensi soltanto alle leggi sul consumo di suolo approvate di recente da alcune regioni)⁶¹.

La 'territorializzazione' del piano paesaggistico che consegue alla sua estensione ben oltre le aree gravate da vincoli apre quindi problemi inediti anche sul piano del rapporto tra paesaggio ed urbanistica (le “*intersezioni*” di cui ha parlato S. Amorosino⁶²).

Si pone – come detto - l'inderogabile esigenza di strutturare un rapporto di integrazione con il livello della pianificazione territoriale e urbanistica: il paesaggio, specie quello privo di emergenze estetiche, va necessariamente osservato e regolato a varie scale e con risoluzioni diverse; l'opzione per un piano a dimensione regionale postula quindi che alcuni contenuti trovino definizione-integrazione ad un livello necessariamente locale. Già oggi si riscontrano piani paesaggistici imperniati sul principio della 'transcalarità' (è il caso del piano lombardo), che consente di identificare - secondo una logica di 'miglior definizione', fondata sulla stretta interdipendenza dei diversi livelli istituzionali e su una piena condivisione e interscambiabilità di quadri di coerenze - il livello (e strumento) pianificatorio più adeguato rispetto alle singole azioni e di demandare in via sussidiaria a tale livello l'espressione del comando regolatorio puntuale.

⁵⁹ A. Farina, *Ecologia del paesaggio. Principi, metodi e applicazioni*, Torino, 2001.

⁶⁰ “Paesaggi ordinari, dai ritmi più lenti, che fanno da sfondo alla vita quotidiana, spesso anonimi, sia per reale povertà di significati, sia per la nostra incapacità di guardarli in modo nuovo, chiedono di rafforzare la loro identità, con maggior cura delle loro forme visibili e, soprattutto, con l'aiuto creativo di una nuova cultura architettonica e urbanistica landscape sensitive”: A. Clementi, *Paesaggio, tradimenti, innovazioni*, cit., in part., 14.

⁶¹ E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb.app.*, 2014, 129.

⁶² S. Amorosino, *Commentario agli artt. 143-145, Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. Sandulli, Milano, 2007, in part., 940.

Mentre rispetto ai beni paesaggistici del primo strato, il richiamo alla sussidiarietà verticale giustifica la riserva di intervento statale, rispetto ai paesaggi del secondo strato questo stesso principio impone una stretta cooperazione tra il livello regionale e quelli locali.

Occorre dunque necessariamente tornare a parlare, come già fece antesignanamente la Corte costituzionale (C. cost. 379/1994)⁶³, di un ‘sistema integrato’, formato dal piano paesaggistico e dai piani urbanistici comunali (e sovracomunali). A scala regionale si rendono percepibili unicamente talune macro-identità e si colgono solo alcune delle proprietà emergenti del territorio. Specie ove si assumesse una prospettiva di analisi condizionata principalmente dalle dominanze iconiche più nettamente percepibili, vi sarebbe il rischio di una sostanziale pretermissione-semplificazione dei micro-paesaggi locali e le loro razionalità di ‘funzionamento’ (ritorna su questo fronte la decisività degli apporti della cd. ecologia del paesaggio): ciò lascerebbe privi di adeguata considerazione paesaggistica taluni micro-segni (si pensi solo alle enormi differenze dei colori e delle tecniche costruttive ovvero alle tipologie dei mattoni e delle pietre naturali locali nelle diverse parti del paese) che costituiscono invece – entro *patterns* elementari quasi ovunque ben riconoscibili – gli elementi determinanti entro i percorsi attraverso cui per le singole collettività locali il territorio esprime significato identitario-simbolico⁶⁴. Sarebbe inoltre impossibile l’attivazione alla scala regionale delle procedure di ascolto attraverso cui le comunità possono esprimere il proprio determinante punto di vista circa gli elementi valoriali da esse effettivamente avvertiti come tali sul piano identitario-testimoniale.

Rispetto al piano paesaggistico vi è tuttavia il rischio - di cui ha parlato S. Civitarese Matteucci⁶⁵ - di un progressivo scolorarsi dei contenuti propriamente paesaggistici entro piani di matrice territorial-urbanistica. Le regioni sarebbero interessate a varare unicamente quest’ultimo tipo di piani e proprio la concezione integrale del paesaggio (‘tutto è paesaggio’) derivante dalla Convenzione finirebbe per fornire argomenti a quanti identificano quale approdo finale il rifluire del paesaggio entro la pianificazione urbanistica. Che si tratti di un rischio concreto traspare anche dall’impostazione di alcune leggi regionali, come quelle della Lombardia (l.r. 12/2005, art. 19) e del Friuli Venezia Giulia (l.r. 5/2007, art. 57), nelle quali si è senz’altro privilegiata la soluzione del piano territorial-urbanistico con considerazione dei valori paesaggistici, scartando *a priori* la possibilità di adottare un piano paesaggistico ‘puro’ (soluzione che è stata invece seguita nel 2015 dalla Toscana, con approvazione di un piano paesaggistico ‘puro’ di grande qualità e rigore, anche su temi nuovi per la materia del paesaggio come l’agricoltura o l’attività escavativa).

Va tuttavia del pari considerato che l’allargamento dell’oggetto del piano paesaggistico postula il ricorso a categorie analitiche entro cui sfumano i tradizionali confini disciplinari con l’urbanistica: basti pensare ai temi delle saldature urbane e del consumo di territorio (su

⁶³ Come ha ricordato M. Immordino, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di M. A. Sandulli, M. R. Spasiano, P. Stella Richter, Napoli, 2007, in part., 109.

⁶⁴ Su questa via la vicenda della pianificazione paesaggistica toscana costituisce indubbiamente una battuta d’arresto. Va ricordato che la l.r. 1/2005 demandava al piano di indirizzo territoriale unicamente il compito di fissare delle direttive di fondo da recepire nei piani strutturali dei singoli comuni: sul punto la Corte costituzionale (C. cost. 182/2006) ha - come detto - viceversa rimarcato che il piano paesaggistico “*deve essere unitario, globale, e quindi regionale*”, traendo la conclusione che entro tale strumento debba concentrarsi necessariamente l’intera disciplina paesaggistica. Da questo sfavore verso lo ‘scorrimento’ di disciplina tra diversi livelli amministrativi non dovrebbe tuttavia discendere una chiusura rispetto ad un modello scalare-integrato, capace di dare vita ad un sistema multilivello in cui - ferma restando, secondo l’insegnamento della Corte, “*l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica*” - i piani locali assumano una funzione di completamento, in una logica di definizione progressiva rispetto a paesaggi ‘a strati’, che rivelano caratteri differenti ai diversi livelli di osservazione.

⁶⁵ S. Civitarese Matteucci, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del Codice del paesaggio*, cit., in part., 220.

cui si è soffermato espressamente il correttivo: art. 135, II comma, lett. c), fenomeni rispetto ai quali si impone una rilettura in chiave valoriale, capace di mettere in evidenza l'impovertimento provocato dalla irreversibile perdita di identità territoriali originali. Dietro a queste proposizioni 'territorialiste', indipendentemente dal tipo di piano in cui sono espresse, si intravede in controtela - a riprova dell'inevitabilità di una certa 'contaminazione' disciplinare - la questione dell'incapacità contemporanea di dare vita a 'nuovi paesaggi' in grado di esprimere l'*ethos* distintivo di un luogo⁶⁶ e dunque un problema tipicamente paesaggistico, anche se di matrice diversa rispetto a quelli unicamente 'conservazionisti' a cui si circoscrive l'azione (soprattutto) statale.

Su questo versante si affacciano impostazioni disciplinari lontane dalla piattaforma epistemologica di impronta umanistica (artistico-letteraria e storico-filosofica) che ha sin qui costituito il solido retroterra di ancoraggio della dogmatica giuridica. Una disciplina di recente penetrazione nel nostro paese come l'ecologia del paesaggio tende infatti a ritagliare spazio ad una nozione di paesaggio prioritariamente attenta al sottostante tessuto ecologico⁶⁷ e profila una ricostruzione del paesaggio come sommatoria di *patches* (ambientali o trasformati) con l'obiettivo di fornire modellizzazioni e indicazioni predittive circa gli effetti modificativi delle trasformazioni antropiche sulle matrici naturali⁶⁸. Si tratta di una tale concezione del paesaggio sicuramente più vicina alla nozione di *landscape* maturata nel mondo anglosassone, entro cui la componente naturalistica assume rilievo preponderante, che alla tradizione latino-germanica. L'ecologia del paesaggio ha il pregio di fornire un approccio metodologico attento alle determinanti che incidono modificativamente sull'assetto dei singoli beni e del sistema territoriali entro cui sono compresi, consentendo valutazioni più attente rispetto agli esiti ed alla compatibilità dei progetti di trasformazione.

Del pari meritano un cenno modelli di intervento finalmente pro-attivo come quello imperniato sulla leva incentivale (rilanciato dal decreto Sblocca-Italia⁶⁹) o sul riconoscimento di 'crediti edificatori' in funzione dell'eliminazione di manufatti incongrui⁷⁰ (l.r. Veneto 11/2005, art. 36) od in chiave di innalzamento della qualità formale dei prodotti edilizi (l.r. Lombardia 12/2005, art. 11): in tutte queste ipotesi solo uno stretto raccordo con la pianificazione urbanistica può garantire una qualche prospettiva di effettività alle previsioni-cornice espresse dal piano paesaggistico⁷¹.

L'integrazione su cui il Codice pone opportunamente l'accento costituisce condizione indefettibile per il perseguimento di politiche paesaggistiche finalmente 'attive'.

Sono le politiche che si debbono dispiegare soprattutto con riferimento ai paesaggi degradati (il terzo 'strato'). Molto spesso i piani paesaggistici si limitano ad un catalogo delle situazioni

⁶⁶ "In Italia non può essere documentata l'esistenza di un 'paesaggio moderno' ", come ha fatto sconsolatamente notare G. Ferrara, *La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., in part., 176.

⁶⁷ A. Farina, *Ecologia del Paesaggio*, Torino, 2001.

⁶⁸ V. Ingegnoli, *Landscape Ecology: A Widening Foundation*, Berlin, New York, 2002.

⁶⁹ E. Boscolo, *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 17 del decreto "sblocca-Italia"*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 26.

⁷⁰ P. Marzaro, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. Il caso della legge veneta*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 645.

⁷¹ Il tema va ormai oltre la questione del rapporto piano paesaggistico - piano urbanistico comunale. Assumono infatti un rilievo non secondario anche ulteriori strumenti 'settoriali': si pensi, per fare solo due esempi, ai piani delle coste di cui alla l.r. Puglia 17/2006, in attuazione della quale alcuni comuni hanno varato ambiziosi piani di delocalizzazione incentivata nell'entroterra di infrastrutture turistiche e cantieristiche impattanti (sulla scia delle politiche comunitarie per le coste mediterranee: cfr. Comunicazione della Commissione *Valutazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa*, Com[2007]308), ed agli interventi di riconversione degli opifici dismessi, di cui si fa carico l.r. Lombardia 1/2007 (con innovativa previsione dell'esproprio in caso di inerzia del proprietario nel promuovere il recupero di tali manufatti di elevato valore iconico e testimoniale e con concorsi di progettazione banditi direttamente dai comuni).

più ricorrenti di degrado (siti dimessi, ambiti di escavazione, aree di frangia destrutturate, aree a monocultura standardizzata, etc.)⁷², senza prefigurare un autentico programma di azioni di recupero della qualità paesaggistica. Sono invece sovente vicende di matrice urbanistica a poter dare ingresso ad opportunità di riqualificazione: da un lato, è quindi importante continuare a considerare come aree paesaggisticamente ‘sensibili’ i siti degradati o compromessi (così che le trasformazioni che li investano siano precedute da analisi di impatto paesaggistico), dall’altro lato, occorre prendere atto che solo da trasformazioni territoriali (anche potenzialmente intensive) possono derivare le risorse necessarie⁷³ per il superamento delle cause ‘profonde’ del degrado (la dismissione di un sito, la sostituzione di funzioni, la presenza di un detrattore percettivo, etc.)⁷⁴.

Del resto, anche i piani urbanistici comunali sono cambiati: sono ordinariamente preceduti da una valutazione ambientale strategica, nella quale le tematiche paesaggistiche sono oggetto di effettiva considerazione, anche grazie all’impiego di specifici indicatori, ed il tema paesaggio – come indica chiaramente il rinnovato art. 155 del Codice - evolve da parametro di verifica esogeno del progetto di piano ad autentico contenuto orientatore e capitolo centrale di piani sempre più impegnati nel delineare un progetto qualitativo per la città. Questi piani sono ordinariamente corredati da ‘carte della percezione’, nelle quali – facendo ricorso alle regole della gestaltica⁷⁵ - si mettono in rilievo le ‘meccaniche’ del paesaggio: i coni visivi, le isopercettive, gli elementi dominanti (iconemi) che ne segnano lo statuto e gli eventuali oggetti ‘fuori-scala’ (i detrattori)⁷⁶.

Queste esperienze si incaricano di dimostrare come attraverso un rapporto di mutua integrazione tra piano paesaggistico e piani comunali sia possibile cogliere e salvaguardare il significato identitario che ogni luogo, anche in una stagione in cui l’intervento statale torna ad ancorarsi ad un nozione estetizzante di paesaggio. In futuro occorrerà quindi concentrare sempre più l’attenzione sui contenuti dei singoli piani paesaggistici regionali e sul loro rapporto con i piani urbanistici: è a questi ‘strati’, più che a quello in cui campeggia il tradizionale modello vincolo-autorizzazione, che potrà mettere radici un’idea autenticamente ‘integrale’ di paesaggio, corrispondente alle impegnative affermazioni della Convenzione europea.

5. Resta da verificare, alla luce di quanto sin qui detto, se il paesaggio sia riconducibile al contenitore categoriale dei beni comuni, oggi al centro di un serrato dibattito⁷⁷ in cui troppo spesso gli argomenti giuridici si mescolano con logiche politiche⁷⁸. Valgono anche per il

⁷² *Degrado del paesaggio e complessità territoriale*, a cura di D. Del Riel – M. P. Semproni, Firenze, 2005.

⁷³ Sul problema delle risorse pone l’accento C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, cit.

⁷⁴ D. Ronsisvalle, *Ri-generare il paesaggio*, Milano, 2007.

⁷⁵ G. Kanizsa, *Grammatica del vedere. Saggi su percezione e gestalt*, Bologna, 1980. In quest’opera – come in quelle riconducibili a questo filone di studi – si mettono in rilievo le dimensioni ottico-cognitive della percezione. Su veda anche M. Wertheimer, *Sulla teoria della forma*, Milano, 1992.

⁷⁶ P. Urbani, *Strumenti giuridici per il paesaggio. Qualche riflessione sulle tecniche di redazione dei nuovi piani paesaggistici*, in *Interpretazioni di paesaggio*, cit., in part., 79; F. Balletti - S. Soppa, *Paesaggio in evoluzione. Identificazione, interpretazione, progetto*, Milano, 2005.

⁷⁷ M.R. Marella, *Il diritto dei beni comuni - Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 103. Si vedano inoltre le considerazioni critiche ampiamente condivisibili (specie quelle di metodo) espresse da E. Viale, *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Bari, 2013, in opportuna reazione ad una diffusa panflettistica fiorita a margine del referendum sull’acqua ed i servizi pubblici locali del giugno 2011.

⁷⁸ Per una approfondita trattazione del tema dei beni comuni, con ampi riferimenti bibliografici che non è qui possibile ripetere, sia consentito il rinvio a E. Boscolo, *Beni pubblici, beni privati, beni comuni*, in *Riv. giur. urban.*, 2013, 349. In via introduttiva a tale dibattito, si può rinviare a G. Napolitano – M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, in part., 86 ed a P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in www.giustamm.it, la quale ha posto l’accento sulla funzionalizzazione di questi beni al soddisfacimento dei diritti fondamentali; si vedano inoltre i contributi contenuti nella raccolta *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di M. R. Marella,

paesaggio molte delle considerazioni che si sono svolte in altre occasioni per beni ambientali come le acque⁷⁹ e come il suolo agro-naturale⁸⁰. E vale anche in questo caso la precisazione secondo cui ha una qualche utilità euristica riconoscere come molti dei problemi che pone il paesaggio siano caratteristici dei beni che vengono ascritti alla categoria dei *commons* se da tale acquisizione si possono far discendere dei corollari deontici nel senso di una maggior tutela. Va subito detto che la domanda da porsi non attiene ai profili dominicali, sui quali hanno riflettuto P. Carpentieri mediante la prospettazione di uno schema ‘condominiale’, in cui convivrebbero la proprietà del privato sulla *res* e la proprietà collettiva sulla dimensione immateriale⁸¹, e P. Maddalena, al quale si deve la prospettazione di una proprietà comune degli italiani sul territorio⁸².

Occorre invece muovere dall’assunto secondo cui il paesaggio costituisce una proiezione immateriale di oggetti territoriali posti in appartenenza tanto privata quanto pubblica, collocati sul territorio in posizione percepibile (il discorso deve quindi escludere beni posti in posizione chiusa e completamente esclusi da ogni possibilità di percezione da qualunque posizione⁸³). Tale proiezione immateriale ha ad oggetto (ancora un richiamo ad A. Predieri) la forma dei territori e degli oggetti che ne segnano e determinano l’assetto visibile. La domanda da porsi non è allora tanto di chi è il paesaggio quanto che tipo di utilità garantisce e come funziona il processo di produzione di tali utilità. L’idea è che il paesaggio costituisca un bene comune⁸⁴ in quanto l’apporto di senso che assicura costituisce un bene essenziale (la nostra esistenza

Verona, 2012; più concentrato sulla dimensione necessariamente partecipativa della gestione dei beni comuni, segnando una traiettoria che vede giustamente nella pianificazione dei beni territoriali un laboratorio di sperimentazione, A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere per il diritto pubblico*, Bari, 2013, 50 e segg. Per un ampio inquadramento di ordine filosofico-politico, A. Ciervo, *I beni comuni*, Roma, 2012. Per una lettura complessiva del tema è d’obbligo il rinvio alla riflessione di S. Rodotà (*ex multis*, fra i più recenti, Id., *Il diritto ad avere diritti*, Bari, 2012, in part., 105; Id., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, III ed., Bologna, 2013, 457 e segg.). Su questo versante converge anche, pur muovendo da altra direzione, la riflessione filosofica di L. Ferrajoli, *Per una Carta dei beni fondamentali*, in *Diritti fondamentali, le nuove sfide*, a cura di T. Mazzaresse – P. Parolari, Torino, 2010, in part., 88, il quale ha parlato di beni fondamentali per descrivere le cose attraverso cui si perseguono diritti fondamentali dell’individuo (si veda anche Id., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. I. Teoria del diritto*, Bari, 2007, in part., 776-782), delle quali andrebbe fatta espressa menzione in una ‘carta dei beni fondamentali’, da affiancare alle carte costituzionali che storicamente si occupano solamente dei diritti fondamentali. Da ultimo, V. Cerulli Irelli – L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessione de jure condendo su un dibattito in corso*, in *Politica del diritto*, 2014, 3), ove si tenta una classificazione delle diverse tipologie di oggetti ricondotte alla categoria dei beni comuni, Aa.Vv., *Tempo di beni comuni*, Fondazione Lelio e Lisli Basso-Isocco, Roma, 2013; A. Algostino, *Riflessioni sui beni comuni tra “pubblico” e la Costituzione*, in www.costituzionalismo.it.

⁷⁹ E. Boscolo, *Le ricorse idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012. S. Cassese, *Le teorie della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici*, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, a cura di U. Mattei - E. Reviglio - S. Rodotà, Bologna, 2007, 69.

⁸⁰ E. Boscolo, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 1101.

⁸¹ P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e sviluppo: la via italiana alla tutela*, cit.

⁸² P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014.

⁸³ Questa considerazione trova conferma nella posizione espressa dal MBAC in relazione alle opere non percepibili e, come tali, prive di rilevanza paesaggistica: in risposta ad un quesito formulato dall’ANCI, l’Ufficio legislativo del Ministero, con nota del 13 settembre 2010, ha precisato che: “*ad avviso dell’Ufficio scrivente, la percepibilità della modificazione dell’aspetto esteriore del bene protetto costituisce un prerequisito di rilevanza paesaggistica del fatto. La non percepibilità della modificazione dell’aspetto esteriore del bene protetto elide in radice la sussistenza stessa dell’illecito contestato. Ne consegue che l’Ufficio procedente, prima ancora di verificare nella concreta fattispecie la sussistenza del suindicato presupposto negativo dell’assenza di superfici utili o volumi, ovvero di un aumento di quelli legittimamente realizzati, deve porsi la domanda preliminare se il fatto portato alla sua attenzione presenti o meno rilevanza paesaggistica, sotto il profilo della percepibilità della modificazione apportata, secondo un criterio di media estimazione e valutazione*”.

⁸⁴ Idea affacciata anche da G. Severini, *Commento all’art. 9 della Costituzione*, cit., in part., 15.

senza di esso sarebbe indubbiamente più povera di senso), a fruizione indivisa, generato da un assetto morfologico modificabile-vulnerabile e come tale necessitante di forme di tutela e gestione orientate alla preservazione e implementazione qualitativa di tale assetto materiale e del dispositivo di traboccamento.

Il messaggio di senso espresso da un paesaggio (puntiforme o areale, del primo o del secondo strato *ut supra*), in quanto patrimonio culturale-identitario-testimoniale (come detto nei paragrafi precedenti), presenta sempre, oltre che un valore legato alla fruizione diretta da parte dei percettori, anche un significativo valore di esistenza⁸⁵ che impegna alla trasmissione alle generazioni future⁸⁶. In tal senso, i messaggi di senso o i servizi culturali (come si definiscono a livello europeo), presentano un innegabile carattere di essenzialità: senza di essi il patrimonio culturale o identitario (universale, nazionale o locale, secondo le diverse scale di rilevanza) sarebbe meno ricco e articolato e i territori si inaridirebbero in un grigiore di quadri uniformi e stereotipati. I servizi culturali assolvono quindi ad un bisogno fondamentale dei soggetti per i quali non sono essenziali unicamente i funzionamenti bio-fisici.

Il paesaggio costituisce un bene a fruizione indivisa⁸⁷ in quanto, sul piano neuro-sensoriale, la percezione di un oggetto territoriale o di un paesaggio non sono prerogativa esclusiva del proprietario dell'oggetto (o della sommatoria di oggetti) da cui deriva il risvolto paesaggistico. Si possiede il corpo meccanico da cui deriva il corpo mistico, ma non si può esercitare alcuna prerogativa dominicale sul noumeno conseguenziale alla percezione del lato di tale oggetto esposto al pubblico. La percezione non costituisce una attività escludibile o limitabile (salvo il caso estremo di un particolare bene paesaggistico museificato, secondo una tecnica propria dei beni culturali, non praticabile su vasta scala rispetto ai paesaggi) e del pari non costituiscono utilità 'recintabili' da un proprietario il senso culturale e l'identità di un paesaggio⁸⁸. Il messaggio di senso che proietta il paesaggio può essere colto senza limiti da tutti i percettori (ed interpretato da ciascuno con una aliquota di soggettività).

Non è quasi mai possibile isolare un particolare oggetto dal contesto (corema) e, come insegna la gestaltica⁸⁹, in un contesto paesaggistico l'elemento costitutivo fondamentale è rappresentato da una trama di relazioni reciproche tra i diversi oggetti, relazioni di dominanza iconica che possono portare alla emersione degli elementi di maggior pregio (iconemi) od alla proiezione di una immagine complessivamente deteriorata, in cui risultino scolorati anche elementi rimarchevoli o in cui assumano dominanza alcuni elementi detrattori. Ciò significa che una modificazione, anche marginale, dettata da esigenze di uso può alterare le relazioni da cui deriva la produzione di senso. Ogni trasformazione postula quindi una rimessa in discussione di tali equilibri complessi. Specie ove tali equilibri compositivi formali siano molto rigidi, in quanto i diversi elementi sono disposti in un reciproco posizionamento che (come in una scala armonica) non lascia spazio a soluzioni di variazione molto ampie, ogni trasformazione costituisce un potenziale fattore alterante: in tal senso il paesaggio costituisce

⁸⁵ Sulla dicotomia valori d'uso-valori di esistenza, M. Franzini, *I beni comuni: questioni di efficienza e di equità*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena - C. Iaione, Roma, 2012, 55.

⁸⁶ M. Cafagno, *Principi e strumenti tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, cogliendo nel segno, ha giustamente parlato di paesaggio come 'commons con valore di lascito'.

⁸⁷ M. S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 34 aveva parlato di "beni che rendono servizi indivisibili per natura".

⁸⁸ Sulle caratteristiche dei *cultural commons*, per tutti si veda l'importante lavoro, J. Boyle, *The Public Domain. Enclosing the Commons of the Mind*, Yale University Press, 2008, ove l'autore traccia un interessante parallelismo tra il frazionamento e la recinzione delle aree agricole e i recinti che si ergono per impedire l'accesso ai prodotti informativi. Sul punto si veda anche, in termini introduttivi, *La conoscenza come bene comune*, a cura di C. Hess - E. Ostrom, Milano, 2009. Il paesaggio presenta alcune caratteristiche omologhe ai beni comuni ambientali (*in primis* la vulnerabilità) ma presenta anche alcune caratteristiche proprie dei beni comuni culturali immateriali (la non limitabilità della circolazione dei contenuti culturali).

⁸⁹ In questo filone di studi si mettono in rilievo le dimensioni ottico-cognitive della percezione: in questa direzione si veda M. Wertheimer, *Sulla teoria della forma*, Milano, 1992.

un insieme complesso altamente vulnerabile, sottoposto a rischio di diminuzione o compromissione della propria attitudine a garantire senso. Anche nei paesaggi ordinari o della vita quotidiana, ossia in luoghi in cui la conferma e l'innalzamento dei caratteri generatori di senso identitario a scala locale ammettono gamme di variazioni a spettro relativamente più ampio, è comunque necessaria una coerenza delle trasformazioni rispetto ai 'caratteri' del paesaggio (ossia a elementi che, sovente come dei frattali, ricorrono nel territorio ampio), pena la rapida regressione di tali contesti alla condizione di luoghi totalmente privi di identità e in condizione di degrado.

Generazione di servizi culturali essenziali a fruizione indivisa, non escludibilità e vulnerabilità sono gli attributi caratteristici dei beni comuni, secondo la nota classificazione proposta della dottrina economica internazionale⁹⁰, estensibile anche al paesaggio. In tale direzione, con la precisazione di voler evitare ogni uso discorsivo, evocativo o ideologico della categoria dei beni comuni, anche per il paesaggio valgono le considerazioni che si sono svolte in relazione ai suoli agro-naturali. Ci si trova infatti di fronte ad un bene comune per il quale, a differenza di quanto verificatosi per le acque, non è profilabile alcun programma di demanializzazione. In altri termini, il richiamo ai beni comuni non induce a preconizzare l'innescio di processi tesi alla revisione del sistema di attribuzione dei beni ed in tale prospettiva si espone ad una critica anche la tendenza della Cassazione a far coincidere, nelle note sentenze sulle valli da pesca, comune con pubblico⁹¹. Il paesaggio, come il suolo agro-naturale, è quindi da ricomprendere in una sottocategoria di beni comuni ad appartenenza diffusa, dietro ai quali - sulla scia di quanto già teorizzato da A. Sandulli - si intravede un doppio statuto: da un lato l'appartenenza privata o pubblica della cosa, con riconoscimento al proprietario di tutte le utilità estraibili senza pregiudizi per la produzione di senso (ricordiamo che si tratta di beni in uso ai soggetti), dall'altro lato la condizione di bene comune, con le conseguenti limitazioni alla trasformazione della cosa dettate per preservarne l'attitudine a generare senso. Si coglie anche una immanente tensione tra le preferenze del proprietario (specie se privato⁹²) e le esigenze collettive di preservazione dell'assetto materiale della cosa, da cui deriva l'esigenza di un dispositivo giuridico di protezione teso ad evitare - secondo la nota metafora - la 'tragedia del bene comune'⁹³. Un bene immateriale, i cui fattori generatori materiali (i beni territoriali) sono destinati a rimanere in proprietà pubblico-privata diffusa, è per definizione esposto al rischio di mutamenti alteranti, finalizzati ad aumentare il valore d'uso per il singolo proprietario particellare ma atti a ripercuotersi negativamente sull'attitudine del bene aggregato a generare senso.

La qualificazione del paesaggio quale bene comune non fa quindi che confermare la imprescindibilità del sistema di tutele che hanno storicamente costituito il nucleo di fondo della disciplina giuridica del paesaggio (oggi estesa all'intero territorio, con le graduazioni di

⁹⁰ E. Ostrom, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia, 2006. E' il caso di ricordare che la teoria dei beni comuni, al di là della recente ripresa nel nostro paese, costituisce un tema classico dell'economia pubblica: si veda, ad esempio, J. E. Stiglitz, *Economia del settore pubblico. Fondamenti teorici*, II ed., Milano, 2003, in part., 222.

⁹¹ Cass. civ., ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665, (seguita da Cass. civ., ss.uu., 16 febbraio 2011, n. 3811) in *Foro it.*, 2012, I, 564, con nota di E. Pellicchia, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal pubblico al comune*, ed in *Giust. civ.*, 2011, 2844, con nota di L. Ciafardini; C. M. Cascione, *Le Sezioni unite oltre il codice civile. Per un ripensamento della categoria dei beni pubblici*, in *Giur. it.*, 2011, 1221; F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni. La Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1170. Per un richiamo al nesso tra la proprietà e la realizzazione dei valori costituzionali si vedano le dense pagine di P. Rescigno, *Disciplina dei beni e situazioni della persona*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 1976-77, t. 2, 872.

⁹² La titolarità pubblica di beni paesaggistici (per molti versi auspicabile ma non traducibile in una politica di demanializzazione) impone una riconsiderazione delle giustificazioni della demanialità che deve assumere finalità primariamente custodiali.

⁹³ G. Hardin, *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 1968, 1243.

cui abbiamo detto). Ma la qualificazione del paesaggio come bene comune ha soprattutto la finalità di consentire il rafforzamento di una classificazione che vede convergere in un'unica categoria beni ambientali (le acque, i boschi, il suolo agro-naturale, etc.) e paesaggistici. Classi di beni accumulabili non per il profilo dell'appartenenza ma per ragioni funzionali più profonde, legate all'ontologia delle cose e alla natura dei servizi (ecologici e culturali) da esse garantiti all'intera collettività. Quanto al paesaggio, le considerazioni sopra svolte circa la funzione degli strumenti di tutela valgono anche a rendere più stringenti ed oggettive le ragioni dell'intervento pubblico: alla soggettività delle categorie dell'estetica si affianca infatti la maggior precisione dello schema che, prendendo le mosse dall'essenzialità dei servizi culturali e dalla constatazione della vulnerabilità dell'assetto materiale dei beni generatori di senso (un insieme complesso percorso – come detto – da gerarchie e dinamiche iconiche), offre argomenti giustificativi meno opinabili alle decisioni pianificatorio-autorizzatorie preordinate alla identificazione del meritevole di tutela ed alla selezione (entro gamme di variazione più o meno strette) delle trasformazioni ammissibili. Al termine di questa riflessione si profila anche una diversa soluzione di inquadramento della distinzione tra beni paesaggistici del primo strato e paesaggi del secondo strato: i primi, oltre a presentare un maggior tasso di rilevanza (ossia un carattere di eccezionalità o monumentalità), sul piano gestionale, vanno considerati oggetti connotati da una scarsa duttilità al mutamento in quanto innervati da rapporti tra i diversi elementi tendenti alla rigidità (molto forte nei beni paesaggistici e massima nei beni culturali, rispetto ai quali, tra l'altro, deve essere preservata l'originalità del manufatto che incarna il processo di formazione artistica), tanto da imporsi una preventiva autorizzazione paesaggistica (la cui funzione è quindi la verifica di ottimalità della soluzione di inserimento entro tale trama di rapporti⁹⁴) mentre i paesaggi del secondo strato presentano tassi di variabilità maggiori, entro una griglia di relazioni i cui elementi valoriali sono comprensibili alla comunità ed esplicitabili entro gli strumenti pianificatori. E' inoltre forse anche più chiaro anche cosa significhi elaborare una strategia per i paesaggi degradati, ossia per contesti in cui la trama di relazioni è stata lacerata con interruzione o affievolimento del processo di produzione dei servizi culturali e con necessità di un lavoro di ricomposizione di un sistema territoriale capace di riassumere la straordinaria funzione produttiva del bene comune paesaggio.

Da ultimo, ogni discorso sui beni comuni chiama in causa una responsabilità custodiale di un comunità (più o meno allargata). Nel caso dei paesaggi del secondo strato si è visto come il processo di emersione degli elementi significativi presupponga l'ineludibile ascolto delle comunità. Il problema diviene dunque quello di elaborazione di modelli procedurali realmente orientati in tale direzione. Diversamente la selezione degli elementi valoriali continuerà ad essere affidata a soggetti tecnici con inevitabile rischio di distorsione delle sensibilità della comunità rispetto al bene comune nei cui valori essa dovrebbe rispecchiarsi.

⁹⁴ La motivazione dell'autorizzazione paesaggistica dovrebbe indicare come la soluzione assentita sia la più capace, nel confronto con scenari progettuali alternativi sub-ottimali, di garantire un innalzamento della qualità complessiva del contesto: E. Boscolo, *Motivazione dell'autorizzazione paesaggistica e attuazione del giudicato*, in questa *Urb. app.*, 2014, 930; P. Marzaro, *Le nuove forme della tutela del paesaggio: autolimiti delle amministrazioni e proporzionalità delle scelte*, in *Riv. giur. urban.*, 2014, 108.