

La tutela dei beni paesaggistici nella vigente normativa

La tutela delle pinete litoranee nel quadro normativo italiano è inquadrata all'interno del Codice dei beni Culturali e del Paesaggio, D. Lgs. 42/2004 e ss.mm. e ii. Il Codice definisce all'articolo 2 comma 1 il patrimonio culturale, costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici, la cui tutela e la valorizzazione, ai sensi dell'articolo 1 comma 2 dello stesso Codice, concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura. Il Codice riconosce un ruolo essenziale del patrimonio e della sua tutela all'interno dello sviluppo della nazione, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione; l'Italia fu infatti il primo Paese al mondo a riconoscere rango costituzionale, all'interno dei principi fondamentali, alla tutela del paesaggio, in continuità con una tradizione giuridica molto antica.

I primi provvedimenti per la tutela di beni che oggi definiamo paesaggistici risalgono già agli Stati preunitari, tra cui si ricorda il Decreto del Real Patrimonio di Sicilia del 21-8-1745, che impose la conservazione delle antichità di Taormina e dei boschi di Carpineto a monte di Mascalì col "castagno dei cento cavalli", oggi nel parco dell'Etna, a opera del viceré di Sicilia Bartolomeo Corsini, nipote di Clemente XII, lo stesso papa artefice di importanti norme di tutela del paesaggio e di beni architettonici. Tuttavia l'approccio alla tutela prima dell'unità d'Italia è ancora differenziata e disomogenea in funzione delle specifiche realtà territoriali, e per lo più caratterizzata da un'istanza di tipo estetico-formale; così come l'ammirazione per le "antichità e belle arti" muove, in un primo momento, dalla consapevolezza di una bellezza ritenuta superiore, a cui si aggiungono considerazioni di tipo storico-documentale soltanto in un secondo momento, così l'idea di paesaggio si sviluppa come do-

* *MiBAC - Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Pisa e Livorno*

minio delle arti figurative, ancora lontana dalla visione molto più complessa contenuta oggi nel Codice.

Il vero atto di nascita della disciplina nazionale di tutela si può dunque far risalire alla Legge Rosadi-Rava n. 364 del 1909 “per l’antichità e belle arti”, che però non riuscì, malgrado l’originario disegno di legge, a occuparsi di paesaggio, dal momento che alcuni principi non furono approvati in Senato, come ad esempio l’art. 1 che citava «giardini, foreste, paesaggi, acqua e tutti quei luoghi ed oggetti naturali che abbiano l’interesse sovraccennato». Una prima proposta di legge organica a tutela del paesaggio in Italia è la Legge Croce n. 778 del 1922, provvedimento di tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico, che perimetra immobili e aree, per la loro bellezza naturale o per la connessione con la storia civile e letteraria, ritenuti meritevoli appunto di tutela.

La legge fu fortemente voluta da Benedetto Croce, allora ministro della Pubblica Istruzione, sostenitore del paesaggio come rappresentazione materiale e visibile della patria, la cui tutela è dovuta per alte ragioni morali, il linea con le riflessioni ruskiniane tardo-ottocentesche. La legge Croce individuava due tipologie di beni oggetto di tutela, classificazione che poi resterà all’interno del sistema giuridico italiano fino all’attuale Codice, ovvero le cose immobili, la cui conservazione presenta un notevole interesse per la loro bellezza naturale o per la loro particolare relazione con la storia civile e letteraria, e le bellezze panoramiche, in cui si riconosce una nozione pittorica di paesaggio legato alla sua percezione come connotato appunto dell’identità nazionale. Nel territorio della Soprintendenza di Pisa e Livorno ci sono 36 vincoli tuttora efficaci ai sensi dell’art. 128 c. 1 del Codice, emanati sulla base della L. 778/1922, tutti in provincia di Livorno, tra cui 21 a tutela di pinete nel Comune di Rosignano Marittimo, e il filare di Cipressi Carducciani che da San Guido conduce a Bolgheri nel Comune di Castagneto Carducci.

Un caposaldo nello sviluppo della normativa italiana in materia di paesaggio è rappresentato dalle leggi Bottai approvate nel giugno 1939, la n. 1089 per il patrimonio artistico e storico, e la n. 1497 per la protezione delle bellezze naturali. Tali leggi, rielaborazioni della Legge Rosadi del 1909 sul patrimonio storico-artistico e della Legge Croce per la difesa del paesaggio, creano un sistema di tutela ben strutturato, e la 1497/39 è la prima legge organica a livello nazionale per la protezione delle bellezze naturali. Tale legge conferisce rilievo preminente all’aspetto estetico dell’ambiente naturale, di matrice Crociana e in linea con la tradizione fino ad allora prevalente. Gli oggetti di tutela sono individuati sia in singoli beni sia nelle bellezze d’insieme, cioè siti naturali e storici di pregio e rilevanti dal punto di vista estetico. I valori paesistici

sono presi in considerazione sotto il profilo della bellezza dei quadri naturali che realizzano; di conseguenza, l'obiettivo è la conservazione dello scenario naturale così come visibile, più che gli elementi costitutivi del paesaggio stesso. La dinamicità insita negli elementi paesaggistici, conseguente all'azione non solo della natura, ma anche dell'uomo – in positivo e in negativo – non è ancora considerata. La tutela è dunque affidata a forme di conservazione statiche del patrimonio, più che il controllo dell'agire antropico diffuso sul territorio. Come accennato, la legge individua bellezze individue (cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica, ville parchi e giardini che si distinguono per la non comune bellezza – art. 1 c. 1 e c. 2) e bellezze d'insieme (complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze – art. 1 c. 3 e c. 4). Come facilmente rilevabile dalla lettura degli articoli e dei commi che definiscono le “bellezze naturali”, il concetto di bellezza ritorna a ogni punto, e ne rappresenta l'elemento fondante. La tutela si costituisce con l'imposizione del vincolo, che ha come corollario la catalogazione e il censimento dei beni e del territorio, attraverso le dichiarazioni di notevole interesse pubblico. Nonostante dunque la legge si ponga in continuità con la visione crociana estetico-formale, allo stesso tempo pone le basi per il successivo sviluppo disciplinare, prevedendo la facoltà, per il Ministero per l'educazione nazionale, di predisporre un piano territoriale paesistico per le località di cui all'art. 1 c. 3 e c. 4, «al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica». Tale previsione, restando come una mera facoltà, non riuscì ad avere un seguito incisivo, lasciando l'utilizzo della legge come una forma di tutela vincolistica, finalizzata a limitare i danneggiamenti, se pur, concettualmente, introduce per la prima volta l'idea di pianificazione come strumento di tutela.

All'interno dell'evoluzione che porta il paesaggio a evolversi da oggetto figurativo a un bene ben più complesso si trova la legge Galasso n. 431/85, che apporta un significativo arricchimento aggiungendo all'istanza estetica la visione naturalistico-ambientale del paesaggio quale forma del territorio. La legge propone infatti la protezione di porzioni di territorio ritenute espressioni di valori per i caratteri morfologici di pregio, per naturalità e/o posizione geografica: territori costieri, contermini ai laghi, fiumi torrenti e corsi d'acqua, montagne, ghiacciai, circhi glaciali, parchi e riserve, boschi e foreste, aree assegnate alle università agrarie, zone gravate da usi civici, zone umide. Le categorie di beni individuati sono vincolati *ope legis*, ovvero senza necessità di

una dichiarazione d'interesse pubblico; l'esistenza di tali beni li rende direttamente meritevoli di protezione. La legge ha un'importanza fondamentale dal punto di vista concettuale, per l'ampliamento del concetto di paesaggio da prettamente estetico a naturalistico-morfologico-ambientale, associando alle "bellezze naturali" i "beni ambientali", la cui necessità di tutela si era resa urgente a seguito degli effetti a lungo termine, già allora evidenti, della rivoluzione industriale sulla natura, che aveva provocato una sorta di contrapposizione tra ambiente antropizzato e ambiente naturale. Dal punto di vista operativo, la Legge Galasso introduce l'obbligatorietà dei piani paesaggistici, definendo la necessità di superare un approccio esclusivamente vincolistico-passivo in favore di una tutela attiva, da attuarsi attraverso la pianificazione territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici presenti, e capace di mettere a sistema le svariate discipline e competenze coinvolte nella tutela di questa specifica tipologia di patrimonio, costituito da elementi viventi e in evoluzione.

Il punto di arrivo della menzionata evoluzione disciplinare, concettuale e normativa è rappresentato, a oggi, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 che, recependo la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, si basa su una visione complessa e multivaloriale del paesaggio. Il Codice incorpora tutte le visioni e i passaggi precedenti, considerando dunque il paesaggio come un patrimonio dai rilevanti valori estetici ed eco-sistemici, e vi aggiunge una nuova dimensione, prettamente culturale, definendo esplicitamente all'art. 2 i beni paesaggistici come parte del patrimonio culturale in senso ampio, e considerando il paesaggio come il prodotto dell'interazione tra uomo e natura. Si arriva così a ricomporre la frattura tra uomo e ambiente naturale, in un'ottica protesa verso la ricerca di una maggior qualità della vita complessiva, in cui la natura, e il paesaggio nel complesso, ricoprono un ruolo cruciale per il benessere fisico e mentale dei popoli. Il Codice contiene inoltre le definizioni di paesaggio, beni paesaggistici e pianificazione paesaggistica. Il paesaggio, ai sensi dell'art. 131 c. 1, è «il territorio espressivo identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori umani e dalle loro interazioni», ed è dunque esteso a tutto il territorio nazionale. I beni paesaggistici sono quelli definiti all'art. 2 e all'art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, nonché gli altri beni individuati alla legge o in base alla legge. Mentre resta dunque indispensabile lo strumento vincolistico per i beni paesaggistici, il Codice conferisce un ruolo centrale alla pianificazione paesaggistica di tutto il territorio nazionale, di fatto costituito da paesaggi di tipo diverso. Ai sensi dell'art. 135 c. 1 a proposito della pianificazione paesaggistica, il Codice prevede che «lo Stato

e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici»; e al c. 3: «in riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità». In conseguenza a una visione così ampia e complessa, le funzioni amministrative sono dunque esercitate dallo Stato e dalle Regioni, in modo da assicurare un livello di governo unitario e adeguato alle diverse finalità perseguite.

La novità della visione contenuta nel Codice è molteplice: in primo luogo, la qualità del paesaggio, oltre che oggetto di tutela, diviene obiettivo trasversale a tutti i settori della pianificazione e condiviso da tutti gli Enti che, nell'ambito delle proprie competenze specifiche e di settore, intervengono sul territorio a qualsiasi titolo. L'art. 131 c. 6 recita: «Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità»; la qualità del paesaggio dovrebbe dunque guidare tutte le scelte, in tutti i settori. In secondo luogo, la necessità di una valida tutela attiva che interessi tutto il territorio, differenziandosi in base alle caratteristiche specifiche di ogni area (aree di pregio, aree degradate da riqualificare, aree urbane, area extraurbane, ecc.). L'ottica diviene dunque quella di una gestione consapevole del cambiamento, orientata all'obiettivo di conservare, o recuperare, determinati livelli di qualità paesaggistica. Pur riconoscendo e tutelando i valori estetici del paesaggio, ai sensi del Codice il criterio estetico-formale non è più sufficiente a garantire una salvaguardia efficace del territorio; i meccanismi dinamici e i valori intrinseci di ogni paesaggio diventano il centro della tutela, e l'obiettivo diventa una gestione del cambiamento capace di preservare i valori che vi si riconoscono.

Al comma 4 dell'art. 135 il Codice specifica 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 architett-

toniche, 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 tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Evidentemente il nuovo e articolato obiettivo della tutela paesaggistica non è più soltanto quello di contenere gli impatti, bensì anche quello di favorire una evoluzione organica dei nostri territori regolando le interazioni tra la natura e l'uomo che, con il bagaglio di conoscenze, credenze, tradizioni e innovazioni, genera e rigenera paesaggi.