

SALVATORE SETTIS

IL PAESAGGIO TRA CULTURA E TERRITORIO LE FONTI PER LA CONOSCENZA, LA TUTELA E LA GESTIONE (*)

Signor Presidente della Società Geografica Italiana,
Cari Consoci,
Signore e Signori,

il tributo di simpatia che avete voluto farmi mediante la nomina a socio d'onore di questa Società antica e prestigiosa mi ha profondamente toccato, non solo e non tanto – mi sia permesso dirlo – come un riconoscimento a miei meriti veri o presunti, quanto piuttosto come un segnale importantissimo, per il luogo da cui proviene, della centralità di un tema, la tutela del paesaggio, al quale negli ultimi anni mi sono dedicato. È un tema, lo dicono con eloquenza le cronache politiche di questi giorni, che esige la massima attenzione in una stagione come la nostra, in cui i valori della memoria storica di questo paese e della sua cultura civile e giuridica sono soggetti a continua erosione, e rischiano di cedere il passo a una sorta di economia di rapina, che intenda territorio e paesaggio come il teatro della speculazione edilizia, e le leggi di tutela come una palla al piede di cui liberarsi. Recuperare un diverso orizzonte di valori, che sia degno dell'alta tradizione italiana, richiede una marcata tensione etica, che certo ci accomuna; ma richiede anche un notevole sforzo culturale, poiché un adeguato discorso sul paesaggio convoca una molteplicità di competenze che è impossibile trovare in una sola persona: esse vanno dalla storia culturale, politica e civile alla geografia, alla storia dell'arte e all'archeologia, dall'economia alla sociologia al diritto, alla storia delle istituzioni e delle costituzioni.

Il tema che oggi abbozzerò brevemente, *Il paesaggio tra cultura e territorio*, è spesso affrontato da politici ed economisti con esclusivo riferimento all'orizzonte del presente: a esigenze di bilancio, ai problemi della spesa pubblica, ai temi della competitività e del libero mercato. È necessario tenere conto di questi approcci e indicazioni, ma non è meno importante rivendicare gli insegnamenti degli studi di geografia, nonché della storia civile e giuridica del nostro paese. Queste tradizioni culturali, qui così ben rappresentate, mostrano che il patrimonio culturale e paesaggistico non è un peso inutile che ci siamo trascinati per secoli perché non sapevamo abbastanza di economia o di politica, ma al contrario è stata la costruzione consapevole di una strategia sociale mirata a formare e a rinsaldare l'identità culturale, i legami di solidarietà e il senso di appartenenza, presupposti di ogni so-

(*) [NdR: Testo del discorso pronunciato da Salvatore Settis, il 27 marzo 2009, in occasione del conferimento del diploma di socio d'onore della Società Geografica Italiana].

cietà strutturata, ma anche importanti fattori di produttività, come riconoscono sempre più chiaramente le teorie economiche della «crescita endogena». Contro ogni banale *présentisme* dobbiamo dunque rivendicare le ragioni della scienza, cioè della storia delle idee, delle istituzioni, delle norme di tutela, delle ricerche sul paesaggio condotte da geografi e storici; ma anche richiamare il ruolo delle strategie di conservazione del patrimonio nella formazione degli Stati nazionali e nel loro consolidarsi, nei sistemi educativi, nella ricerca, nel tessuto socio-culturale e nell'economia. Se nessuno, pur con tutte le difficoltà disciplinari sopra accennate, osasse tentare un discorso onnicomprensivo, le sorti della conservazione del patrimonio culturale finirebbero con l'essere decise (per il peggio) da brutali considerazioni di cortissimo respiro. Per questo, e solo per questo, può giustificarsi chi osa avventurarsi fuori degli stretti confini di una disciplina per tentare una visione più generale.

Nella storia istituzionale italiana, il perno intorno a cui ruota il nostro tema è senza dubbio l'articolo 9 della *Costituzione* repubblicana: esso è l'approdo di un secolare percorso di consapevolezza storico-geografica e di cultura giuridica, ma anche il necessario punto di riferimento di tutta la legislazione ordinaria dal 1948 a oggi. Leggiamone il testo nella sua mirabile concisione: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». L'intima unione della tutela del paesaggio con quella del patrimonio storico-artistico «della Nazione», consacrato in questo che è tra i principi fondamentali della nostra *Costituzione*, è una peculiarità del nostro ordinamento giuridico e costituzionale. E se le origini della tutela del patrimonio archeologico, artistico e architettonico possono farsi risalire di fatto assai indietro, fino a editti, rescritti e norme degli Stati italiani preunitari, storicamente assai più recente (sebbene non ne manchino precedenti) è la normativa sulla tutela del paesaggio, che tuttavia si innesta sul medesimo tessuto etico, giuridico, civile e politico. Di fatto, come ben risulta dagli atti dell'Assemblea Costituente, l'art. 9 della *Costituzione* presuppone e sancisce non solo una lunga serie di normative singole, ma più in particolare le due leggi Bottai del 1939, che entrarono in vigore a distanza di pochi mesi: la l. 1089 per la tutela del patrimonio culturale e la l. 1497 per la tutela del paesaggio. Queste due leggi, che si legavano l'una all'altra a far sistema, furono varate da un governo fascista, e tuttavia nulla ebbero di specificamente fascista, anzi rappresentarono la distillazione e il culmine, in questo settore della vita pubblica, di elaborazioni dell'Italia liberale: è per questo che la Costituente di una Repubblica nata dalle ceneri della guerra e dalla resistenza al fascismo ne accolse i principi nell'art. 9.

Le istanze di tutela del paesaggio avevano faticato a farsi strada nella normativa dell'Italia unita, che del resto solo nel 1902 aveva saputo darsi la prima, timida legge di tutela del patrimonio culturale. «Bellezze naturali» ed emergenze monumentali si legano strettamente in queste vicende, come mostra un famoso articolo di Corrado Ricci su «Emporium» del 1905, che mette insieme tre vicende di quegli anni: il tentativo di aprire una nuova porta nelle mura di Lucca (battuto allora da una vasta campagna di opinione, che incluse interventi di Pascoli e di D'Annunzio), e le minacciate distruzioni della cascata delle Marmore e della pineta di Ravenna. Queste vicende innescarono un ampio dibattito, di cui dà conto un bel libro di Luigi Piccioni (*Il volto amato della patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia, 1880-1934*, Camerino, Università di Camerino, 1999); è da qui che si giunse alla prima legge paesaggistica d'Italia, quella sulla pineta di Ravenna del 1905 (l. 411), a cui si accompagnò il voto della Camera per «un disegno di legge per la conservazione delle bellezze naturali che si connettono alla letteratura, all'arte, alla storia d'Italia».

Il dibattito del primo Novecento è ben rappresentato da un articolo di Luigi Parpagliolo sulla «Nuova Antologia» del 1914, *Per una legge che tuteli le bellezze naturali d'Italia*. In esso, il paesaggio è definito come «una parte di territorio i cui diversi elementi costituisco-

no un insieme pittoresco od estetico a causa della disposizione delle linee, delle forme e dei colori»; ma a questo concetto chiave altri se ne aggiungono: quelli di «sito», di «sito pittoresco», di «monumenti naturali» e di «bellezze naturali». Analoghe discussioni andavano intanto svolgendosi nel resto d'Europa: la legge francese del 1906 include alcuni siti naturali fra i beni da tutelare, in Germania si dispiega la tematica dell'*Heimat*, identità culturale del popolo tedesco legata alle morfologie naturali e storiche del territorio. Dopo che la legge Rosadi del 1909 ebbe rafforzato la tutela del patrimonio culturale, la l. 688/1912 la estese a elementi del paesaggio (ville, parchi e giardini); ma la prima legge italiana che affronta il tema paesaggistico nel suo insieme fu presentata da Benedetto Croce, ministro della Pubblica Istruzione nell'ultimo governo Giolitti, nel 1920 e approvata nel 1922 (l. 778).

La legge Croce fu l'esito di un lungo processo partito nel 1912 con la creazione di un'apposita Commissione (ne facevano parte, fra gli altri, lo stesso Rosadi, Aristide Sartorio, Guido Marangoni). La relazione introduttiva del 25 settembre 1920, firmata da Croce, manifesta la volontà di porre «finalmente un argine alle ingiustificate devastazioni che si van consumando contro le caratteristiche più note e più amate del nostro suolo», sottolineando come la necessità di «difendere e mettere in valore le maggiori bellezze d'Italia, quelle naturali e quelle artistiche» risponda ad «alte ragioni morali e non meno importanti ragioni di pubblica economia». Un identico, «altissimo interesse morale e artistico [...] legittima l'intervento dello Stato» a protezione di monumenti e di paesaggi, prosegue Croce: poiché il paesaggio «altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari [...] quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli». Si nasconde qui una citazione della celebre formula di Ruskin, secondo cui il paesaggio è «il volto amato della Patria», e subito dopo Croce cita espressamente Ruskin come il vero iniziatore del movimento europeo in difesa della natura e del paesaggio, dal 1862 in poi; ma il riferimento a un quadro internazionale spazia subito in modo più esplicito dall'*Heimatschutz* tedesco ad altre esperienze europee (dalla Svizzera alla Francia all'Austria al Belgio); e torna, insistita, la connessione fra paesaggi e «sviluppo dell'anima nazionale».

Notevolissimo in questa relazione è che, mentre la salvaguardia del paesaggio viene fondata sulla sua affinità con il patrimonio culturale nel formare l'identità nazionale e legittimata mediante paralleli coi più civili paesi d'Europa, Croce si preoccupasse di cercare precedenti nella legislazione degli antichi Stati italiani, trovandoli infatti nei «Rescritti Borbonici del 19 luglio 1841 e 17 gennaio 1842 e 31 maggio 1843», che «vietavano di alzare fabbriche, le quali togliessero amenità o veduta lungo la via di Mergellina, di Posillipo, di Campo di Marte, di Capodimonte». In questi casi, come nella sua proposta di legge, le limitazioni alla proprietà privata, egli argomenta, in null'altro consistono che in «una servitù per pubblica utilità», poiché sarebbe egualmente inammissibile «deturpare un monumento o oltraggiare una bella scena paesistica, destinati entrambi al godimento di tutti». È qui da rilevarsi la centralità di un tema, quello della *publica utilitas*, che già nella legislazione pontificia, dal Settecento in poi, aveva costituito il fondamento giuridico della tutela del patrimonio culturale, privato e pubblico, mediante il richiamo alla *dicatio ad patriam* del diritto romano. E insomma, nel momento in cui si voleva normare la tutela del paesaggio, i migliori rappresentanti della cultura italiana cercavano di fondare la legittimazione di una normativa di fatto nuova riagganciandola ai tempi lunghi della storia civile, giuridica e istituzionale. In tal senso il filologo classico Augusto Mancini, deputato al parlamento, aggiunse nella sua relazione alla Camera del 16 dicembre 1921 qualche riferimento al diritto romano, ricordando norme a tutela del *prospectus montium* o anche del *maris aspectus*, che una novella di Giustiniano protesse in quanto *res omnium gratissima*, in particolare nella sua capitale, Costantinopoli.

Non è qui il luogo di esaminare nel dettaglio come la proposta Croce si sia via via modificata e ammorbidita, prima di diventare la legge 778 del 1922, rispetto al testo approntato dalla Commissione Rosadi; più importa ricordarne il carattere fondante rispetto alla tradizione italiana di protezione del paesaggio, in particolare per il nesso tra emergenze monumentali e bellezze naturali, per il loro comune riferirsi all'identità nazionale, per il carattere al contempo estetico e storico delle «bellezze» meritevoli di tutela. Il riferimento specifico alle vedute e ai panorami aveva in quel contesto il doppio vantaggio di assimilare il paesaggio a un quadro (cioè a una categoria di beni già tutelata dalla legge Rosadi) e di legare la nuova legge alla protezione delle vedute (*aspectus, prospectus*) radicata nel diritto romano. È sui presupposti e principi della legge Croce che si fonderà la legislazione successiva, e in particolare la legge Bottai 1497/1939 sulla «protezione delle bellezze naturali», emanata – come si è detto – a poca distanza dalla parallela legge 1089 per la tutela del patrimonio culturale: di qui poi nacque quel peculiare intreccio fra tutela del patrimonio paesaggistico e di quello culturale, che caratterizza l'art. 9 della *Costituzione* e ne forma l'anima e la sostanza.

Così concepita, l'inscindibile diade patrimonio paesaggistico-patrimonio culturale risponde appieno alla riflessione di uno dei grandi costituzionalisti del nostro tempo, Peter Häberle (*Lo stato costituzionale*, Roma, Carocci, 2005). Secondo Häberle, l'evoluzione delle costituzioni europee (in cui la *Costituzione* italiana gioca un ruolo centrale) dimostra che ai tre tradizionali elementi dello Stato (popolazione, governo e territorio) se ne è ormai aggiunto un quarto, la cultura nazionale, che ogni *Costituzione* deve riflettere e incarnare. In particolare, il paesaggio si radica nella storia ed è proiezione culturale del territorio, perciò «il territorio dello Stato è reso unico dalla cultura specifica del Paese; va inteso come uno *spazio culturale*, non un *factum brutum*»; è una dimensione onnicomprensiva che include paesaggio e patrimonio artistico, storico e culturale. Il paesaggio è dunque elemento altamente simbolico dello Stato, e pertanto richiede forme alte di tutela, che includano non solo e non tanto prescrizioni vincolistiche, ma ricerca e diffusione delle conoscenze, formazione delle coscienze, consapevolezza dei valori. Ogni legge costituzionale trasceglie e identifica, secondo la propria tradizione culturale, elementi simbolici di volta in volta diversi (bandiera, lingua, capitale, territorio e così via). È in questo contesto che la presenza della tutela del patrimonio paesaggistico e culturale fra i principi fondamentali dello Stato nella *Costituzione* italiana del 1948 assume, proprio per la sua singolarità, un altissimo spicco; è, se vogliamo dirlo con altre parole, una marcata, radicata «eccezione culturale», centrale nell'identità italiana.

Tanto più importante è pertanto richiamare alla memoria la sapiente architettura costituzionale entro la quale la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione è collocata. Come ha detto il presidente Ciampi in un discorso del 5 maggio 2005, «la stessa connessione tra i due commi dell'articolo 9 è un tratto peculiare: sviluppo, ricerca, cultura e patrimonio formano un tutto inscindibile. Anche la tutela dunque deve essere concepita non in senso di passiva protezione, ma in senso attivo, cioè in funzione della cultura dei cittadini, deve rendere questo patrimonio fruibile a tutti». Promozione della cultura e della ricerca, tutela del patrimonio artistico, dell'ambiente e del paesaggio fanno parte, nella sapiente architettura della nostra *Costituzione*, di una stessa strategia delle istituzioni puntata sul «pieno sviluppo della persona umana», prescritto dall'art. 3, coi connessi valori di libertà e di eguaglianza dei cittadini. Anche il limite alla proprietà privata espressamente previsto dall'art. 42 *Cost.*, c. 2 («allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti») è introdotto in armonia con le prescrizioni dell'art. 9, e si riconnette a concetti profondamente radicati nella cultura giuridica romana e italiana, quali quelli di *publica utilitas* e *dicatio ad patriam*. In tal senso è giusto parlare, come ha fatto Giusep-

pe Severini, di «eccezione del patrimonio culturale», e cioè di «deroghe prioritarie alla pienezza delle facoltà proprietarie, alla pratica del libero mercato e alla semplificazione amministrativa, corrispondenti allo *status* identitario del bene del patrimonio culturale». Analogamente, l'art. 41 *Cost.*, mentre riconosce la piena libertà dell'iniziativa economica privata, ne stabilisce un limite invalicabile: essa non può in nessun caso «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale». Sarebbe il caso di ricordarsene, prima di difendere, se non addirittura legalizzare, speculazioni edilizie e cementificazioni del territorio.

Sotto molti aspetti, è appena il caso di ricordarlo, il tema della tutela del paesaggio si intreccia con complessi sviluppi culturali del nostro tempo. In questa sede vorrei menzionare solo due punti specifici: primo, la definizione del paesaggio secondo la tradizione giuridica italiana e secondo la *Convenzione Europea del Paesaggio*; secondo, l'intreccio e la sovrapposizione fra le nozioni di territorio, di paesaggio e di ambiente.

Nel corso delle discussioni che portarono, dal 2006 al 2008, all'approvazione di alcune modifiche al *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio* (dlgs 157/2006 e 63/2008), è stata richiamata più volte la *Convenzione Europea del Paesaggio* (Firenze 20 ottobre 2000), ratificata dall'Italia con la l. 14 del 9 gennaio 2006, con entrata in vigore il successivo 1° settembre. Essa definisce il paesaggio come «una determinata parte di territorio, *così come è percepita dalle popolazioni*, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (art. 1, a), e all'art. 5, a, impegna i paesi membri a «*riconoscere giuridicamente il paesaggio* in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» (corsivi nostri). Come si vede, il testo contiene un contrasto insanabile fra l'impegno a definire una nozione giuridica di paesaggio, con conseguenti facoltà e/o obblighi normativi (art. 5) e la genericità della definizione dell'art. 1, ulteriormente diluita, anzi vanificata, dal dettato dell'art. 2, secondo il quale la *Convenzione* «si applica a *tutto il territorio delle Parti* e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati» (corsivo nostro). Facendo coincidere il paesaggio con l'insieme del territorio, senza gerarchizzare le porzioni del territorio che meritino più attenta cura e preservazione, il testo della *Convenzione* si presta a interpretazioni (che non sono mancate) secondo cui, poiché *tutto* è paesaggio, di fatto *nulla* lo è; e ogni normativa che abbia a proprio oggetto il territorio si applica *ipso facto* al paesaggio, determinando il relativo regime autorizzativo. Nel contesto italiano, questa interpretazione ha una conseguenza molto precisa: poiché è alle Regioni che spetta il «governo del territorio», la coincidenza territorio-paesaggio, se riconosciuta dalla legge, assegnerebbe di fatto alle Regioni ogni competenza paesaggistica, in contrasto con l'art. 9 *Cost.*, che, secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, pone la tutela del paesaggio in capo allo Stato.

La tesi identificativa di «territorio» e «paesaggio», che si appoggia sull'art. 2 della *Convenzione Europea*, è stata sostenuta da alcuni rappresentanti delle Regioni sia in sede di audizioni della Commissione per la novellazione del *Codice* costituita dall'allora ministro Rutelli (e da me presieduta), sia nella Conferenza unificata Stato-Regioni. Questa tesi è infondata per più ragioni. In primo luogo, la *Convenzione Europea del Paesaggio* non è, è bene ricordarlo, una legge dell'Unione Europea, bensì un trattato del Consiglio d'Europa, che vari Stati membri (fra cui Russia, Germania e Austria) non hanno mai ratificato. La sua *ratio* non fu mai, né poteva mai essere, quella di introdurre uno strumento normativo sovraordinato alle leggi nazionali, e tanto meno a quelle di rango costituzionale come l'art. 9 *Cost.*, bensì il tentativo di diffondere nel vasto ambito dei paesi del Consiglio d'Europa (di cui fanno parte anche Russia, Albania, Armenia, Azerbaigian, Georgia, Turchia e così via),

spesso privi di ogni normativa di specie, un livello minimo di consapevolezza delle tematiche della tutela del paesaggio. Non può essere soggetto al dubbio che, in caso di contrasto fra questa o altre convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e il dettato della Costituzione, la gerarchia delle fonti assegna alla Costituzione una priorità indubitabile: perciò l'insistenza in contrario di molte Regioni, ma anche di taluni «esperti», assume il valore di una cartina di tornasole rivelatrice di tendenze politiche per mille altri versi evidenti.

Il secondo e ultimo punto che vorrei menzionare è l'intreccio e la sovrapposizione delle nozioni di «territorio», «paesaggio» e «ambiente». La Costituzione repubblicana del 1948 non contiene in nessuna sua parte la nozione giuridica di «ambiente», che sarebbe emersa assai più tardi con la diffusione della cultura ambientalistica e dei relativi linguaggi. Via via che la nozione di «ambiente» entrava nel comune sentire, ma anche in normative specifiche a livello regionale e nella letteratura specializzata, si rivelò necessario rimediare a questa assenza. Nacquero in tal modo, specialmente nelle sentenze della Corte Costituzionale, cospicui sforzi interpretativi, volti a fondare la tutela dell'ambiente come valore costituzionale primario: se ne può rintracciare il percorso con l'aiuto di un volume prodotto per i 50 anni della Corte Costituzionale (F. Lucarelli, a cura di, *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2007). Le sentenze della Corte si fondarono, né poteva essere altrimenti, proprio sull'art. 9 *Cost.*, leggendolo in parallelo e in sintonia con l'art. 32, secondo cui «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività». In mancanza della nozione giuridica di ambiente, esso si caratterizzava dunque, nella giurisprudenza costituzionale (a partire dagli anni Settanta del secolo passato), come consustanziale al paesaggio. Si faceva strada la nozione di «danno pubblico ambientale», alla cui evoluzione è dedicato un libro del giudice costituzionale Paolo Maddalena (*Danno pubblico ambientale*, Rimini, Maggioli, 1990).

La sovrapposizione delle nozioni di «ambiente» e «paesaggio» spiega l'istituzione nel 1975 (con dpr 805) del Ministero per i Beni Culturali e *Ambientali*, che assunse le competenze di tutela sin allora esercitate dal Ministero della Pubblica Istruzione. Si introdussero così nel sistema le dizioni di «beni ambientali» e più genericamente di «ambiente», senza precisare che cosa le distingua, rispettivamente, da «beni paesaggistici» e da «paesaggio». L'istituzione nel 1986 di un separato Ministero dell'Ambiente non contribuì certo a chiarire questo intrico di nomi e di norme. Per 13 anni, e cioè dal 1986 fino a quando nel 1999 il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali cambiò il proprio nome in quello attuale (Ministero per i Beni e le Attività Culturali), esso dovette dunque coesistere con un Ministero dell'Ambiente: quasi che possano mai esservi «beni ambientali» (competenza di un Ministero) diversi dall'«ambiente» (competenza di un altro Ministero). Tale ambiguità e sovrapposizione di competenze è ancora evidente, per esempio quando fu varato nel 1999 il *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali* (l. 490). Inascoltata rimase la proposta di molti (cito fra tutti Giovanni Urbani, 1989) di creare un unico Ministero dei Beni Culturali, del Paesaggio e dell'Ambiente.

Tale conflitto di competenze all'interno della struttura centrale dello Stato, che si traduce talora in leggi e norme fra loro incoerenti perché generate entro contesti ministeriali e amministrativi differenziati e a volte contrastanti, non è tuttavia il maggiore ingrediente dell'intrico terminologico e normativo che abbiamo ereditato. Assai più grave e ricorrente è infatti il conflitto di competenze fra Stato e Regioni, che si impenna su due nozioni giuridiche concorrenti, quella di «paesaggio» e quella di «territorio». Proverò ora a ripercorrere brevemente, prima di concludere, le radici storiche, culturali e giuridiche di tale conflitto.

La l. 1497/1939 (che, come ho accennato, introdusse un regime organico di tutela del paesaggio più avanzato di quello della «legge Croce» del 1922) si fondava su due pilastri normativi: a) il vincolo su porzioni di paesaggio meritevoli di salvaguardia «a causa del lo-

ro notevole interesse pubblico»; e *b*) la redazione per cura del Ministero di «piani territoriali paesistici», da redigersi secondo una procedura che coinvolgeva Province e Comuni. Questo sistema si scontrò tuttavia da subito con le prescrizioni della legge urbanistica (1150/1942), che introdusse sia «piani regolatori territoriali di coordinamento», in capo al Ministero dei Lavori Pubblici, sia piani regolatori di iniziativa comunale. Questa separazione della materia paesaggistica della l. 1497/1939 dalla materia urbanistica della l. 1150/1942, senza prevedere alcun raccordo e anzi sottoponendole a regimi autorizzativi differenziati, fu il vero peccato di origine del sistema legislativo di età fascista, da cui nasce la situazione conflittuale che si trascina fino a oggi. In tal sistema, infatti, il «paesaggio» si arresta alla soglia della città, mentre l'«urbanistica» si arresta alla soglia del territorio che la circonda. Tale concezione contrasta vivamente con la tradizione degli studi geografici e storici in Italia e anzi con l'esperienza viva del cittadino, con quel trapasso lento, armonioso e talora insensibile da campagna a città che fu tra i massimi raggiungimenti di una civiltà secolare, e che potrebbe essere lungamente descritto sia in termini di geografia antropica sia attraverso i riflessi che se ne vedono nei massimi testi pittorici di italiani e stranieri, o nelle impressioni di viaggiatori ammirati come Goethe, Stendhal, Ruskin. Da quel mancato raccordo, da quel peccato di origine, nacque fra città e campagna quella «zona grigia», quella terra di nessuno che ha finito con l'essere occupata da desolanti periferie senz'anima, né città né campagna, che hanno interrotto con la loro trista invadenza il filo di una tradizione che si era snodata con naturale continuità per decine di generazioni.

Questo problema non fu risolto dalla Costituzione repubblicana del 1948. Ereditando l'orizzonte normativo prebellico, nell'art. 9 essa accolse dalle due leggi Bottai del 1939 la diade quasi perfetta fra «paesaggio» e «patrimonio storico e artistico»; ma nell'art. 117 (nella sua versione originaria), partendo dalla legge urbanistica del 1942, assegnò alle Regioni la potestà legislativa in materia di urbanistica, con le relative funzioni amministrative (art. 118). Si radicalizzava in tal modo – con l'attribuzione a separate istanze della Repubblica (Stato e Regioni) non solo delle competenze amministrative, ma anche della potestà normativa – la separazione fra il «paesaggio» e la materia urbanistica. Via via che si andavano precisando le competenze delle Regioni, si innescava una strisciante e non dichiarata annessione del «paesaggio» all'«urbanistica», dunque a un ambito più controllato da istanze locali e meno soggetto ai meccanismi statali della tutela. Per esempio, il dpr 616/1977 assegnò alle Regioni «le funzioni amministrative relative alla materia «urbanistica», precisando che esse concernono la disciplina dell'uso del *territorio* comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali *riguardanti le operazioni di salvaguardia* e di trasformazione del suolo nonché *la protezione dell'ambiente*» (art. 80), delegando alle Regioni «le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato *per la protezione delle bellezze naturali* per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro *tutela* e alle relative sanzioni» (art. 82, corsivi nostri). Dietro qualche cautela linguistica («salvaguardia», «protezione» anziché «tutela») emerge qui il progressivo spostamento dell'asse della tutela, dallo Stato alle Regioni.

Innestandosi su questo quadro mal definito, la «legge Galasso» (431/1985) impose alle Regioni, entro il 31 dicembre 1986, la redazione di piani paesistici o urbanistico-territoriali, con facoltà sostitutiva dello Stato in caso di inadempienza. Ma *nessuna* Regione rispettò i termini della legge, e in *nessun* caso lo Stato esercitò il proprio potere sostitutivo: in tal modo quella che avrebbe potuto essere una bilanciata disciplina della materia si tradusse in un nuovo ingorgo normativo dalle limitate conseguenze pratiche; né valse in tal senso il ribadito obbligo di redazione dei piani paesistici del *Testo unico dei Beni Culturali e Ambientali* (il già citato dlgs 490/1999). L'infelice riforma del *Titolo V* della Costituzione (l. cost. 3/2001) rese ancor più inestricabile l'ingorgo delle competenze, ancor più inevitabili le

relative conflittualità. Per citare un solo punto, la nuova formulazione dell'art. 117 riserva allo Stato la potestà esclusiva di legislazione in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», ma lascia indeterminata la nozione di «beni ambientali» senza precisare se o in che cosa essi debbano distinguersi dai beni paesaggistici, e inoltre assegna pienamente alle Regioni il «governo del territorio», nuova formulazione delle competenze in materia urbanistica di cui si è detto sopra. Si è in tal modo insediata nella stessa Costituzione quella conflittualità fra nozioni concorrenti («paesaggio», «ambiente», «territorio») che ha dato origine a numerosissimi conflitti di competenza fra Stato e Regioni, e a una giurisprudenza costituzionale che ha costantemente riaffermato la preminenza del principio fondamentale contenuto nell'art. 9.

Tale consacrazione di principio, al livello più alto, non basta tuttavia ad arginare l'ormai antico difetto di sistema derivato dal mancato raccordo fra tutela del paesaggio e materia urbanistica: nel *Codice dei Beni Culturali*, come novellato nel 2006 e specialmente nel 2008 (non entrerà qui nel dettaglio) si è fatto il massimo sforzo per un raccordo fra le varie competenze, tuttavia tenendosi entro il necessario rispetto non solo dell'art. 9 della Costituzione, ma anche del suo nuovo *Titolo V*. Si tocca qui con mano un problema che è culturale e storico oltre che giuridico: né la Costituzione novellata nel 2001 né la legislazione ordinaria hanno chiarito se «territorio», «ambiente» e «paesaggio», ambiti regolati da ben diverse normative e sotto ben diverse responsabilità, siano tre cose o una sola. Il cittadino, in quanto soggetto della politica e protagonista della democrazia, ha dunque il diritto di chiedersi se, al di là di questa selva di parole, esista un «territorio» senza paesaggio e senza ambiente; o un «ambiente» senza territorio e senza paesaggio; o, infine, un «paesaggio» senza territorio e senza ambiente. Una ricomposizione normativa, per cui le tre Italie del paesaggio, del territorio e dell'ambiente ridiventino una sola, è al tempo stesso difficilissima e necessaria. È in tal senso urgente, anche da parte dei geografi e degli storici oltre che dei giuristi, una riflessione propriamente *culturale* su queste tre nozioni, sui loro reciproci rapporti, sulla necessaria ricomposizione.

Signor Presidente, Cari Consoci, Signore e Signori,

la tutela del paesaggio e dell'ambiente, nello spirito della Costituzione, è fra le massime incarnazioni della storia istituzionale, culturale e civile del nostro paese. Una efficace tutela del paesaggio che superi il conflitto delle competenze in nome di un più alto interesse comune è oggi un vero banco di prova della democrazia, in quanto risponde a valori etici e culturali di lunga durata, che riguardano il paesaggio e l'ambiente come anche il patrimonio culturale, e anzi costituiscono al tempo stesso una delle colonne portanti della storia e dell'identità italiana, un serbatoio e una promessa per il nostro futuro. Per intendere questo punto cruciale occorre mobilitare anche le competenze professionali dei geografi, oltre che quelle di storici, storici dell'arte e giuristi. È con questo messaggio e in questo spirito che ho accettato di gran cuore l'onore che oggi questa illustre Società Geografica Italiana ha voluto farmi.

LANDSCAPE BETWEEN CULTURE AND TERRITORY. SOURCES FOR KNOWLEDGE, PROTECTION AND GOVERNANCE. – The Italian Constitution (art. 9) strongly connects the protection of cultural heritage and the protection of landscape. Article 9 is among the «fundamental principles» of the Italian Republic (1948): for the first time, protection of landscape and cultural heritage was granted such a high status in the law system of a country. This paper traces the historical roots of this «Italian exception» within the framework of measu-

res for protection of cultural heritage in the Italian states from as early as 15th, and especially 18th century. After Italian national unification (1859-1870), a large discussion on landscape and its protection led to the first law (1905), limited to the area of Ravenna, and eventually to the first general law, promoted by Benedetto Croce as minister of Education (1920) and approved in 1922. The «twin» laws 1089 (on cultural patrimony) and 1496 (on landscape), both passed by a Fascist government, had nothing specifically «Fascist» in them, but were actually a new formulation of the best tradition of pre-Fascist, Liberal Italy. The very fact that art. 9 of the Constitution (elaborated by the Assemblea Costituente after World War II and the end of Fascism) is based upon the two 1939 laws evidences a significant cultural and institutional continuity. Nevertheless, the Italian system has a number of flaws, especially in the largely overlapping concepts of «landscape», «territory» and «environment», in the «grey zone» between (non-urban) «landscape» and urban development, and in the inconsistent system of landscape protection involving various levels of public administration (the State, the individual Regions, and the city councils). The present, largely uncontrasted destruction of significant portions of Italian landscape requires a new awareness of the historical origins of both the meaning of the principles embodied in the Constitution, and the inconsistencies that led to the current, extremely worrying situation.

Pisa, Scuola Normale Superiore

s.settis@sns.it