Evoluzione e diversificazione della nozione di paesaggio e delle funzioni di tutela, gestione e recupero

di Emanuele Boscolo

Sommario: 1. Il 'lungo' Novecento e la contemporaneità; 2. Le tappe di una evoluzione normativa; 3. La nozione normativa: il paesaggio 'a strati'; 4. I tre 'strati'; 5. Le tre funzioni; 6. Conclusioni.

Il saggio descrive l'evoluzione della nozione di paesaggio, fortemente influenzata dal dibattito che giustappone ricostruzioni culturaliste, tributarie dell'estetica, della letteratura e della pittura, e ricostruzioni che profilano la possibilità di una conoscenza oggettivante, scientifica, del territorio-paesaggio. In parallelo, la nozione normativa di paesaggio ha subito una evoluzione, che si riflette direttamente nei commi dell'art. 131 del Codice, riscritto dopo il recepimento della Convenzione Europea del Paesaggio. Alla nozione novecentesca, che identifica il paesaggio con un catalogo di beni di eccezionale rilevanza formale, si affiancano – entro una nozione plurale ('a strati') – i paesaggi ordinari (della vita quotidiana), rilevanti in quanto espressivi di senso per la comunità insediata, e i beni e paesaggi degradati. Correlativamente, alla funzione di tutela, si affiancano una funzione tesa all'innalzamento della qualità diffusa e una funzione di recupero.
Parole chiave: Paesaggio; Convenzione Europea del Paesaggio; valori estetici e identitari; governo del territorio

Evolution and diversification of the concept of landscape and the functions of protection, management and recovery
The essay describes the evolution of the notion of landscape, strongly influenced by the debate that juxtaposes culturalist reconstructions, tributary to aesthetics, literature and painting, and reconstructions that outline the possibility of an objectifying, scientific knowledge of the territory-landscape. At the same time, the normative notion of landscape has undergone an evolution, which is directly reflected in the paragraphs of art. 131 of the Code, rewritten after the transposition of the European Landscape Convention. The twentieth-century notion that identifies the landscape with a catalogue of assets of exceptional formal importance, is flanked – within a plural notion – by ordinary landscapes (of everyday life), relevant as they express meaning for the settled community, and degraded assets and landscapes. Correspondingly, the function of protection is flanked by a function aimed at raising the widespread quality and a function of recovery.
Keywords: Landscape; European Landscape Convention; aesthetic and identity values; government of the territory

1. Il 'lungo' Novecento e la contemporaneità

Il paesaggio costituisce la proiezione espressiva di senso generata da una 'struttura' fisica esposta alla percezione[1] (attività neurale, non solo visiva, come definitivamente chiarito in sede scientifica grazie agli apporti della neuroestetica)[2]. Come indicato queste prime parole, per il giurista impegnato a riflettere attorno alla disciplina del paesaggio il nodo ineludibile da sciogliere in via preliminare – come già ricordava F. Merusi[3] – attiene alla distinta messa fuoco della nozione di paesaggio. Un'operazione che impone di guardare oltre il perimetro del giuridico e di riconoscere che su questo versante il diritto appare tributario di altre scienze (e tradizioni culturali). In ciò si identifica una costante nell'evoluzione della normativa sul paesaggio. Tuttavia, proprio su questo piano, in termini ancora relativamente poco esplorati, nel tempo recente si registra un autentico salto concettuale, che segna una cesura tra una lunga stagione novecentesca, dominata da una nozione unitaria di matrice estetizzante, e un presente in cui si affaccia una nozione plurale, riflesso della diversificazione valoriale che percorre la contemporaneità. Il recepimento della Convenzione Europea del Paesaggio[4], anticipata dalle antesignane proposte ricostruttive di A. Predieri[5], funge da discrimine tra le due stagioni e i due impianti concettuali. La traccia più evidente di questa evoluzione si ritrova – come vedremo – nell'art. 131 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n.

---

[1] Per una trattazione più estesa, sia consentito il rinvio a E. BOSCOLO, *Paesaggio e beni ambientali*, in S. NESPOR, L. RAMACCI, (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2022, 2177 e a E. BOSCOLO, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, Torino, Giappichelli, 2025; v. altresì G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2025, 267; S. AMOROSINO, *Dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Cedam - Wolters Kluwer, 2024; MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, Giappichelli, 2011.

[2] R. ARNHEIM, *Pensiero visuale*, Milano, Mimesis, 2013; ID., *Arte e percezione visiva*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli, 1978; S. ZEKI, *Con gli occhi del cervello. Immagini, luci, colori*, Roma, Di Renzo Editore, 2011; C. CAPPELLETTO, *Neuroestetica. L'arte del cervello*, Bari, 2009; V. D'ARRIGO, *La neuroestetica come chiave di lettura della tutela ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, dir. P. Dell'Anno, E. Picozza, III, *Tutele parallele*, Padova, Cedam, 2015, 191.

[3] F. MERUSI, *Commento all'art. 9 Cost*., in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, *Principi fondamentali (Art. 1-12)*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 434.

[4] G. F. CARTEI, *Introduzione*, in ID., (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007, 7.

[5] A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, 3; ID., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 505.

42 (Codice), ove si coglie il senso della coesistenza di una nozione (codicistica) di paesaggio riferita ai beni paesaggistici, secondo una persistente tradizione nazionale per nulla scalfita dal confronto con la Convenzione, e di una nozione più comprensiva, estesa ai paesaggi 'ordinari' e ai contesti degradati. Come vedremo, questa diversificazione si riflette anche sul versante delle funzioni e consente di distinguere: una funzione di tutela, riferita ai beni paesaggistici, una funzione definibile di innalzamento della qualità e una funzione di recupero, la seconda e la terza riconoscibili con maggior grado di definizione entro il perimetro della funzione di valorizzazione menzionata dalla Costituzione[6].

Sino a pochi anni addietro, anche nell'immaginario collettivo, il richiamo al paesaggio evocava un catalogo di bellezze naturali connotate da non comuni valenze estetico-culturali: una operazione che poggiava su un solido presupposto, rappresentato da un ideale del bello condiviso[7], forgiatosi nella pittura, nella letteratura e nella filosofia. In linea con tale orizzonte assiologico, la normativa novecentesca si informava a un duplice canone: il canone dell'eccezionalismo[8], secondo cui il paesaggio era costituito da beni di esorbitante valore formale ("*of outstanding beauty*"[9]), e il canone dell'assimilazione, secondo cui le bellezze naturali esprimevano senso in termini non dissimili dalle cose d'arte. Canoni tradotti in norma con la legge Croce del 1922 e cristallizzatisi definitivamente con la legge Bottai del 1939.

Il 'lungo' Novecento può essere descritto come una stagione di allineamento strutturale tra dogmatica e disciplina del paesaggio, esito di un trapasso di concetti e figure dalla cultura nazionale alla normazione, favorito da pagine fondative quali la *Relazione introduttiva* al disegno di legge "Sulla tutela delle bellezze naturali" depositata da B. Croce al Senato nel 1920[10] o la voce *Bellezze naturali* nel *Digesto italiano* di L. Parpagliolo[11]. Era l'approdo di una secolare vicenda di scorrimento dal 'paese' al 'paesaggio', ossia del lento passaggio da una visione del territorio come risorsa per un'economia di sussistenza (retaggio delle *res communes omnium* romanistiche) a una visione emotiva, culturale, rintracciato in precisi *topoi* (cicli di studio della natura che preparano la pittura di paesaggio), isolati e contestualizzati, da P. Camporesi[12]. Natura fattasi cultura, incontro tra storia e natura, secondo la solida proposta ricostruttiva formulata negli anni Settanta da R. Assunto[13], ripresa e attualizzata da P. D'Angelo[14]. Lo stesso lemma 'paesaggio' per lungo tempo ha espresso il senso di una trasposizione nella realtà materiale di immagini rese esteticamente significative da un genere pittorico, assumendo progressivamente uno spettro semantico che si dilata sino definire uno spazio reale, una rappresentazione pittorico-artistica, un prodotto della percezione e la correlativa ricostruzione emozionale-culturale da parte del soggetto.

Questa stagione, in cui la stabilità definitoria ha peraltro ritardato l'estensione della nozione dalle sole bellezze naturali a beni e contesti urbani, è definitivamente alle spalle. Nel frangente attuale la nozione è oggetto di un processo di profonda revisione che riflette le tensioni da cui è percorso il dibattito epistemologico (in particolare quello estetologico) e pone l'interprete di fronte a euristiche differenti (alcune delle quali tendono a sfumare la distinzione rispetto all'ambiente), "*talvolta poco dialoganti o addirittura inconciliabili*"[15].

Sullo sfondo resta l'ambiguità, di cui parlava L. Gambi[16], tra territorio reale, fisico, e immagine del territorio. Tra realtà materiale e dimensione mentale. Tra dimensione soggettiva e struttura territoriale[17].

Si profila, da un lato, una lettura di ordine *intellettivo-soggettiva*, incline a riconoscere rilevanza al condizionamento derivante dal retroterra (*frame*) socio-culturale in cui si colloca il percettore, interprete, non mero osservatore, degli oggetti territoriali e incline a coglierne la forma materiale in termini non disgiungibili dai correlati risvolti valoriali. I messaggi di senso verrebbero dunque colti visivamente ma recepiti intellettivamente secondo modelli e schemi culturali internalizzati nel vissuto del percettore. Ancora R. Assunto ha parlato delle diverse 'poetiche'

---

[6] L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 385.
[7] R. BODEI, *L'idea del bello*, Bologna, Il Mulino, 1995.
[8] A. L. SIANI, *Introduzione al paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2024, 33.
[9] P. D'ANGELO, *Presentazione*, in A. L. SIANI, *Introduzione al paesaggio*, cit., 8.
[10] P. CARPENTIERI, C. IANNELLO, G. MONTEDORO, *La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023.
[11] L. PARPAGLIOLO, voce *Bellezze naturali*, in *Nuov. dig. it.*, II, Torino, Utet, 1937, 257.
[12] P. CAMPORESI, *Le belle contrade. La nascita del paesaggio italiano*, Milano, Il Saggiatore, 1992.
[13] R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l'estetica*, Napoli, Giannini Editore, 1973. Sulla figura centrale del giardino, come anticipatrice delle moderne teoriche conservazioniste, da ultimo, M. VENTURI FERRIOLO, *Oltre il giardino. Filosofia di paesaggio*, Einaudi, Torino, 2019.
[14] P. D'ANGELO, *Filosofia del paesaggio*, Quodlibet, Macerata, 2014; ID., *Il paesaggio. Teorie, storie, luoghi*, Roma-Bari, Laterza, 2021.
[15] M. JAKOB, *Il paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2009, 7.
[16] L. GAMBI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia Italiana*, *VI Appendice*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2000, riprodotto in E. GIAMMATTEI, (a cura di), *Paesaggi. Una storia contemporanea*, Roma, Treccani, 2019, 195.
[17] F. FARINELLI, *Arguzia del paesaggio*, in *Casabella*, 575-576, 1991, 10.

succedutesi nei secoli ed è innegabile che nelle diverse culture si ritraggano dal paesaggio significati differenti[18]. Il paesaggio sarebbe dunque un deposito materiale di cultura[19] e, nel contempo, ne costituirebbe anche la rappresentazione percepibile[20]. L'approdo maturo di tali riflessioni è rappresentato dal superamento dell'idea inveterata dell'assimilabilità dell'osservazione del paesaggio (non solo quello naturale) alla stregua della percezione dell'arte, orientata - come accennato - alla ricerca di dimensioni di eccezionalità, per fare spazio al riconoscimento di come l'esperienza del paesaggio travalichi la percezione sensitiva e offra al soggetto "*una riserva di esperienza, una dilatazione di essa*" [21].

Dall'altro lato si è affermata una lettura *ontologica*, positivista, volta a leggere nel paesaggio una serie di strutture fisiche oggettivamente descrivibili, conoscibili con metodo scientifico sperimentale. Un tale approccio cognitivista e positivista, le cui prime radici possono farsi risalire alla notissima opera di A. von Hulmboldt[22], impegnato a prefigurare un metodo scientifico teso ad una comprensione profonda degli assetti e dei funzionamenti della natura. Un approccio che ha avuto influenza anche sullo sviluppo del concetto di *Landscape* diffusosi nei paesi nordici (lemma a cui è rimasto estraneo ogni riferimento alla figurazione pittorica). "*Alla concezione di paesaggio fondata sull'elitarismo della selezione estetica… i positivisti contrappongono una visione di paesaggio globale, cioè di paesaggio che va considerato nei suoi processi di formazione*"[23]. Su tale linea, in tempi più recenti, si è sostenuto che una non superficiale percezione della natura presuppone conoscenze non solo estetiche ma anche naturalistiche (A. Carlson[24]): da un paradigma paesaggistico, in cui (*design appreciation*) vediamo la natura come in un dipinto, occorre dunque passare a un paradigma ambientale, in cui (*order appreciation*) cerchiamo di cogliere (anche) le strutture ecologiche di fondo.

Tornando a interrogarsi sul *proprium* dell'esperienza estetica, altri autori hanno invece rimarcato (N. Carroll[25]) che la natura genera una reazione emotiva a fronte della percezione quale attività retta da dispositivi pre-teoretici e si è parlato (J. Gibson[26]) di una particolare forma di *affordance* che avrebbe innesco di fronte a paesaggi che 'catturano' le componenti più 'antiche' della psiche dell'osservatore in quanto capaci di evocare possibilità di soddisfazione di bisogni ancestrali. Focalizzando la ricerca sulla dimensione sensoriale, si è affermato che la percezione del paesaggio non ha ad oggetto cose individue bensì 'atmosfere' (G. Böhme[27]), atte a manifestarsi alla scala del *milieu* (contesto in cui interviene un costante scambio tra soggetto e ambiente). Da quest'ultime posizioni teoretiche prende le mosse anche il promettente filone dell'estetica urbana[28], che pone al centro della riflessione le 'isole atmosferiche' che caratterizzano i quadranti urbani e si prestano a una percezione sinestesica.

Su un piano ulteriormente diverso, si pone la ricerca nel campo della geofilosofia (L. Bonesio, C. Resta)[29], termine coniato da G. Deleuze e F. Guattari, con studi orientati a porre l'accento sul rapporto tra il soggetto e il particolare luogo con cui esso ha strutturato un rapporto di ordine identitario, tale da generare 'enzimi' di socialità che danno corpo a comunità di paesaggio, capaci di trasformare spazi (sovente degradati) in contesti densi di significati sociali[30], idealmente all'opposto dei non-luoghi descritti da M. Augé[31]. V. Lingiardi ha introdotto il neologismo *mindscape* per descrivere il rapporto che si struttura tra psiche e ambiente, sino a plasmare l'identità del soggetto[32]. In queste posizioni si possono ritrovare le determinanti socio-identitarie di

---

[18] Nella cultura nordamericana, ad esempio, ogni richiamo al paesaggio evoca la *wilderness*, mentre per un europeo il richiamo rimanda a figure di luoghi in cui sono evidenti anche tracce dell'insediamento umano (come in ogni paesaggio rurale).

[19] E. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, Bologna, Il Mulino, 2007.

[20] G. ANDREOTTI, *Nobiltà del paesaggio*, Valeria Trentini Editore, Trento, 2021.

[21] P. D'ANGELO, *Filosofia del paesaggio*, Macerata, Quodlibet, 2014, 129.

[22] A. VON HUMBOLDT, *Quadri della natura*, Scandicci, La Nuova Italia, 1988; A. WULF, *L'invenzione della natura. Le avventure di Alexander Von Humboldt, l'eroe perduto della scienza*, Roma, Luiss University Press, 2017.

[23] L. GAMBI, *Paesaggio*, cit., 201.

[24] A. CARLSON, *Aestethics and the Environment. The Appreciation of Nature, Art and Architecture*, Londra, Routledge, 2002.

[25] N. CARROLL, *On Being moved by Nature: Between Religion and Natural History*, in H. KEMAL, G. GASKELL, (a cura di), *Landscape, Natural Beauty and the Arts*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, 89.

[26] J.J. GIBSON, *The perception of the visual world*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1950.

[27] G. BÖHME, *Atmosphärische in der Naturerfahrung*, in ID., *Atmosphäre. Essays zur neuen Aesthetick*, Francoforte, Suhrkamp,1995;

[28] E. DI STEFANO, *Estetica urbana. Atmosfere e artificazione negli spazi della città*, Milano, Mimesis, 2023.

[29] L. BONESIO, *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Milano, Mimesis, 2018; C. RESTA, *10 tesi di Geofilosofia*, in L. BONESIO, (a cura di), *Appartenenza e località*, Milano, SEB, 7, ove per descrivere la relazione (non localistica o chiusa) tra il soggetto e il contesto privilegia il richiamo al concetto di *Heimat* (lemma che esprime un senso di luogo familiare, diverso da quello di *Vaterland*, traducibile con 'patria').

[30] Si tratta – come ha più volte ricordato L. Bonesio - di comunità non 'naturali' bensì 'elettive', alle quali si sceglie di appartenere in ragione del legame che si struttura con un territorio e della 'cura' che ad esso si riserva.

[31] M. AUGÉ, *Non luoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Milano, Mimesis, 1993.

[32] V. LINGIARDI, *Mindscape. Psiche nel paesaggio*, Milano, Raffaello Cortina, 2017.

fondo sottese alla diffusione di figure come i contratti di paesaggio (estensione ed evoluzione dell'archetipo rappresentato dai contratti di fiume)[33].

La gestaltica, teorie come la 'figuratività' degli elementi compositivi dello spazio urbano su cui aveva riflettuto K. Lynch[34], sino alle più avanzate acquisizioni delle neuroscienze (neuroni specchio, etc.) hanno indicato come non sia possibile isolare un particolare oggetto dal contesto (dal 'corema', connotato da proprietà emergenti ulteriori rispetto alla mera sommatoria degli elementi che lo compongono) e come in una struttura paesaggistica il fattore ordinatore e coesivo fondamentale sia rappresentato proprio dalla trama di relazioni reciproche (visive, ma anche valorial-testimoniali) tra i diversi oggetti: relazioni di dominanza iconica che possono portare all'emersione degli elementi di più immediata percepibilità o di maggior pregio (definibili – stipulativamente – *iconemi*) o alla proiezione di una immagine complessivamente deteriore, in cui assumono dominanza elementi detrattori. Questo ordine di contributi, decisivi nella messa a fuoco di 'grammatiche della percezione', si rivelano utili anche in vista dell'orientamento e della graduazione tanto delle azioni di tutela quanto, soprattutto, di quelle tese alla formazione di nuovi paesaggi.

Sempre sul piano della 'meccanica' della percezione, è stato giustamente osservato come sia a lungo prevalsa una tendenza marcatamente 'oculocentrica', legata cioè a un primato del visivo[35]. La centralità riconosciuta alla percezione visiva, che riporta nuovamente al ruolo fondativo esercitato dalle rappresentazioni pittoriche nell'evoluzione del concetto di paesaggio, ha determinato il grande ritardo con cui si è presa consapevolezza di come la percezione di un paesaggio (onde cogliere – come spiegava G. Simmel – la *Stimmung*, ossia la notazione sensoriale e intellettiva di una tonalità unificante, di un *quid* che lega gli elementi e ne fa un paesaggio ("*la Stimmung del paesaggio pervade tutti i suoi elementi, spesso senza che si possa stabilire quale di essi ne sia causa*"[36]) sia in realtà una sinestesia, che coinvolge non solo la vista bensì tutti i sensi (e consente di cogliere rumori, profumi, etc. che si imprimono nella sfera del percettore). Comunque una dimensione di ordine sensoriale, atta a innescare processi di comprensione intellettiva fortemente soggettivati.

La ragione più profonda della rimessa in discussione della nozione legata alla sola dimensione estetico-culturale va tuttavia cercata altrove e consegue principalmente al rilievo acquisito dalle scienze geo-naturali nel discorso e, ancor più, nella pratica gestionale del paesaggio. A partire dal versante delle tecniche di valutazione, si sta ritagliando spazi sempre crescenti (in parallelo al consolidarsi di uno statuto disciplinare sempre più solido) una 'scienza nuova' come l'ecologia del paesaggio[37]. In tale prospettiva, nel paesaggio si identifica un livello di organizzazione dell'ambiente (naturale e antropizzato), interposto tra ecosistemi e bioma. Sistema di ecosistemi, formato da macchie (*patches*) comunicanti e interdipendenti, poste in relazione a formare mosaici ecologici percorsi da reti entro cui transita la biodiversità[38]. Nel complesso, se ne ritrae l'impressione che anche sul fronte giuridico-qualificatorio, specie dopo la riforma dell'art. 9 Cost., in un quadro in cui biosfera e semiosfera tendono sovente ad essere confuse, il confronto ineludibile con il fondamento scientifico-oggettivante della nozione di ambiente ponga l'esigenza di una riaffermazione delle ragioni forti della specificità disciplinare (e quindi della primarietà) del paesaggio. Specificità che – come ricordato dal Consiglio di Stato - resta sempre legata alla dimensione gnoseologica della percezione dello spazio e dei significati che se ne ritraggono[39].

Questi minimi accenni sono sufficienti a dare il senso delle diverse traiettorie che sta percorrendo la riflessione sul paesaggio, con echi che si avvertono anche nella teorizzazione di marca giuridica. Entro lo spazio concettuale di una nozione giuridica fattasi 'plurale' coesistono le dimensioni dell'eccezionalità e dell'ordinarietà (nonché

---

[33] C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024.

[34] Il percorso di K. Lynch (ID., *L'immagine della città*, Venezia, Marsilio, 1964) ha condotto l'urbanista teorico statunitense a cercare di rispondere alla domanda circa le modalità di percezione dello spazio urbano da coloro che lo abitano. Dietro il paesaggio (urbano) si colloca – secondo Lynch – un palinsesto latente che invia stimoli ed è immediatamente riconducibile dall'osservatore ad un catalogo di immagini mentali (*layering*).

[35] A. L. SIANI, *Introduzione al paesaggio*, cit., *passim*.

[36] G. SIMMEL, *Saggi sul paesaggio*, Roma, Armando Editore, 2006, 106.

[37] A. FARINA, *Ecologia del paesaggio. Principi, metodi e applicazioni*, Torino, Utet, 2001.

[38] V. INGEGNOLI, *Bionomia del paesaggio. L'ecologia del paesaggio biologico-integrata per la formazione del "medico" dei sistemi ecologici*, Springer-Verlag, Milano, 2011.

[39] Da ciò la necessità di non rinunciare, anche dopo la riforma costituzionale dell'art. 9 Cost., a una netta distinzione gnoseologica tra paesaggio e ambiente. In tal senso merita un cenno quanto dedotto da Cons. Stato, Sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 624 (in un caso relativo ad una trasformazione edilizia intervenuta all'interno di una corte milanese, non percepibile da alcun punto aperto alla percezione generale) circa la radice profonda della distinzione tra la nozione di paesaggio e quella di ambiente: "*l'arricchimento in senso contenutistico voluto dalla Convenzione non può intaccare il nucleo essenziale di carattere estetico, in senso gnoseologico, del "paesaggio", al quale è inevitabilmente attribuibile un carattere soggettivo (e non oggettivo), dal quale discende l'importanza da attribuire alla fruibilità da parte della popolazione*".

quelle del degrado e della compromissione), funzioni tecniche riservate e comunitarizzazione, valenze estetiche e dimensioni di rilevanza testimonial-identitaria.
Su un diverso piano qualificatorio, è inoltre un dato difficilmente opinabile la natura di bene comune del paesaggio, proiezione di senso generabile da assetti combinatori costituiti da elementi fisici (in titolarità parcellizzata), ordinati con diversi gradi di rigidità compositiva[40] entro *patterns* unitariamente percepibili[41].

2. Le tappe di una evoluzione normativa

Le vicende della legislazione riflettono la diversificazione delle griglie concettuali che orientano la cultura nazionale ed europea nella lunga durata. E' quindi utile ripercorrere brevemente questa vicenda, già più volte ricostruita con la necessaria analiticità[42], in questa particolare prospettiva, con l'obiettivo più circoscritto di rintracciare le tappe salienti del percorso evolutivo della nozione di paesaggio, a cui consegue – come accennato – una diversificazione delle funzioni esercitate dall'amministrazione.
Si possono ricordare precursori di una sensibilità nella poesia e nella pittura come Petrarca e Giorgione e ancora si può ricordare come dopo l'unificazione si assiste all'elaborazione di un paesaggio 'nazionale'[43]: la costruzione della nazione (*nation building*)[44] necessitava di un catalogo di immagini connotative, di un atlante caratterizzato da un registro alto. Anche la letteratura ha risposto a tale esigenza: si pensi al ruolo svolto da Carducci nel collocare in una dimensione ideale figure-simbolo, divenute immediatamente altrettanti tasselli dell'identità nazionale (le fonti del Clitumno, i cipressi di Bolgheri, etc.). Grazie al rapido sviluppo della rete ferroviaria ci si avvedeva per la prima volta della varietà dei paesaggi italiani, innanzitutto di quelli agricoli, segnati da specificità direttamente correlate agli ordinamenti colturali, come sottolineerà successivamente E. Sereni[45]. Nella stessa direzione va fatto un cenno alla funzione assolta da un'opera come *Il Bel Paese* di A. Stoppani[46] e dalle raffigurazioni (spesso stereotipate) inserite nei testi scolastici[47] nel far conoscere agli italiani un catalogo di varietà paesaggistiche entro un più ampio progetto di pedagogia nazionale teso alla formazione di una propedeutica dello sguardo.
In quella stessa stagione le città, che sino ad allora si erano rinnovate ad un ritmo così dilatato da risultare impercettibile, cominciavano a subire trasformazioni accelerate. Il ciclo di radicali innovazioni era stato innescato dalle prime leggi di avocazione dei beni ecclesiastici[48], ma, dopo l'unificazione, le città storiche furono investite da una duplice spinta modernizzatrice. Da un lato, si assunsero come modelli la Parigi di Napoleone III e del Barone De Haussmann e il *Ring* viennese: si demolirono quindi cinte murarie per fare posto a strade circolari (è il caso del piano Poggi per Firenze, divenuta capitale nel 1865), si aprirono rettifili, si interrarono canali, etc. Dall'altro lato, si pensò di 'curare' la malsalubrità (il 'male urbano')[49] mediante massive operazioni di risanamento per sventramento, il cui archetipo è notoriamente rappresentato dalla controversa vicenda napoletana. Queste trasformazioni accesero una serrata polemica culturale, in cui si può rintracciare la scaturigine di un movimento (allora limitato a un ristretto novero di influenti intellettuali che si posero idealmente nel solco di figure come J. Ruskin[50], W. Morris[51], C. Buls[52]) orientato alla conservazione. Su questo *humus* si attivarono le reazioni provocate,

---

[40] La stringenza dei nessi ordinanti è massima nei beni di eccezionale rilevanza, rispetto ai quali il controllo che precede l'autorizzazione paesaggistica è teso a precludere innesti o trasformazioni suscettibili di ingenerare dissonanze. I nessi sono invece più laschi, con maggior duttilità alle trasformazioni, nei paesaggi 'ordinari'.
[41] E. BOSCOLO, *Beni pubblici e beni comuni: appunti per una sistemazione teorica*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 171
[42] P. PASSANITI, *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano, Giuffrè, 2019; G. SEVERINI, *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in questa *Rivista*; ID., *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI, (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze, Passigli, 2019, 59.
[43] P. D'ANGELO, *Il paesaggio. Teorie, storie, luoghi*, cit. *passim*.
[44] S. CASSESE, *Fare l'Italia per costruirla poi. Le continuità dello Stato*, in E. GALLI DELLA LOGGIA, (a cura di), *Questo diletto almo Paese. Profili dell'Unità d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2015, 97.
[45] E. SERENI, *Storia del paesaggio agricolo*, Bari, Laterza, 1961.
[46] A. STOPPANI, *Il Bel Paese. Conversazioni sulle bellezze naturali, la geologia e la geografia fisica d'Italia*, Milano, Tipografia e libreria editrice ditta Giacomo Agnelli, 1879.
[47] F. TARGHETTA, *Un Paese da scoprire, una terra da amare. Paesaggi educativi e formazione dell'identità nazionale nella prima metà del Novecento*, Milano, FrancoAngeli, 2020.
[48] M. BORIANI, *Alle origini della questione dei centri storici. Le soppressioni delle Corporazioni religiose tra assolutismo illuminato e riformismo borghese*, in M. GIAMBRUNO, (a cura di), *Per una storia del Restauro Urbano. Piani, strumenti e progetti per i Centri* storici, Milano, Città Studi, 2007, XXI.
[49] D. CALABI, *Il "male" città: diagnosi e terapia*, Roma, Officina Edilizia, 1979.
[50] John Ruskin, figura poliedrica di pittore e studioso, fu fautore del c.d. restauro romantico e fermamente contrario ad ogni rifacimento: F. LA REGINA, *John Ruskin (1819-1900)*, in B.P. TORSELLO, (a cura di), *Che cosa è il restauro. Nove studiosi a confronto*, Venezia, Marsilio, 2005, 103. Era inevitabile che negli anni successivi al 'ruinismo' si giustapponesse la teorica della ricostruzione 'in stile' (ossia in imitazione

per fare solo due esempi molto noti, dall'apertura di nuovi 'tagli' nelle mura di Lucca (con prese di posizione anche di Pascoli e D'Annunzio) e dalla paventata alterazione della Cascata delle Marmore per esigenze industriali.
La spinta ad un primo intervento di tutela fu offerta dalla progressiva erosione della Pineta di Ravenna. Cessata la cura dei monaci abaziali, questa antica foresta, *topos* letterario e storico, era esposta a parcellizzazioni e a prelievi indiscriminati. Il Ministro Luigi Rava (ravennate) presentò al Parlamento un disegno di legge che prevedeva l'inalienabilità e il rimboschimento della pineta e che diverrà (legge-provvedimento *ante litteram*) la l. 16 luglio 1905, n. 411 (Recante dichiarazione d'inalienabilità, a scopo di rimboscamento, di relitti marittimi nella provincia di Ravenna, per la conservazione della pineta). È l'atto di esordio della legislazione sul paesaggio del Regno, il cui fondamento assiologico riposava – secondo le parole dello stesso Rava - sul "*culto delle civili ricordanze*", nel segno della enfatizzazione della dimensione culturale da ricercare nella particolare morfologia della natura. La soluzione prefigurata per assicurare la tutela si risolveva dunque nella demanializzazione di un luogo evocativo di memorie di straordinaria rilevanza patria.
Fuori dal Parlamento cominciava ad avvertirsi sempre più forte la sollecitazione di neocostituite associazioni protezionistiche (a Bologna nel 1906 nasceva l'Associazione nazionale pei paesaggi e monumenti pittoreschi e già prima, sin dal 1904, in seno al Touring Club Italiano, si era coagulato il Comitato nazionale per la difesa del paesaggio e dei monumenti italici, presieduto dallo stesso Rava). Come ha ricordato G. Severini[53], una spinta veniva anche dal confronto con altri paesi impegnati in quello stesso periodo a dotarsi di leggi organiche a tutela delle bellezze naturali (Francia, con la legge del 1906 sulla "*protection des sites pittoresques*" e Prussia, con la legge del 1907, imperniata sull'idea del monumento naturale '*Naturdenkmal*'). Falliti i tentativi di estendere alle bellezze naturali le norme di tutela prefigurate nel 1909 con la legge Rosadi per le cose d'arte[54], oramai al crepuscolo dell'Italia liberale, venne approvata la l. 11 giugno 1922, n. 778, su decisivo impulso di B. Croce, Ministro per la pubblica istruzione nell'ultimo Governo Giolitti. La legge, abbandonata la tecnica della demanializzazione, sottoponeva a "*speciale protezione*", con obbligo di far precedere ogni trasformazione da una autorizzazione della soprintendenza, "*le cose immobili la cui conservazione presenta notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria*". Erano inoltre sottoposte a eguale protezione "*le bellezze panoramiche*", ossia i paesaggi estesi, unitariamente assunti come espressivi anch'essi di un valore estetizzante. Nella già citata *Relazione introduttiva* redatta dal filosofo, in cui le bellezze naturali venivano definite come "*la rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari…, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli*", era evocata la figura di J. Ruskin quale iniziatore delle lotte per la difesa del paesaggio, rilanciate in Germania dal movimento della *Heimatschutz* (in cui la protezione del paesaggio si rappresentava come una forma di difesa della patria, difesa cioè, spiegava Croce, "*di quel che costituisce la fisionomia, la caratteristica. La singolarità, per cui una nazione si differenzia dall'altra…*"), e si riannodavano i nessi con i diritti preunitari ricordando i Rescritti borbonici del 1841 e del 1853, mediante i quali era stato antesignamente vietato di "*alzare fabbriche, le quali togliessero amenità o veduta lungo la via di Mergellina, di Posillipo, di Campo di Marte, di Capodimonte*". Nella *Relazione* – come detto – si può identificare uno straordinario vettore della penetrazione delle acquisizioni filosofiche nella sfera normativa. Risuonavano infatti i riflessi di quanto Croce aveva teorizzato nella propria opera filosofica, allora notissima a livello europeo, come ha dettagliatamente ricordato P. D'Angelo[55]. Nella sintesi offerta nella *Aestetica in nuce*, il filosofo aveva indicato che "*il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell'abisso, di cime nevose, di foreste secolari… deriva dalla stessa sorgente, da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all'audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito d'immagini e di pensieri*"[56]. Il parallelismo tra cose d'arte e bellezze naturali, entrambe in grado di suscitare emozioni e di fornire stimoli culturali, era quindi in grado di fornire profondità teoretica a uno dei caposaldi dell'idea novecentesca di paesaggio, inscritta entro la cornice del binomio indissolubile bellezze naturali-cose d'arte (il già ricordato canone dell'assimilazione)[57].

---

dell'originale) che ebbe in Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc, il principale fautore (L. NAPOLEONE, *Eugène Emmanuel Vollet-le-Duc* (1814-1879), in *Che cosa è il restauro*, cit., 107).

[51] W. Morris, pittore, poeta e teorico, è ricordato soprattutto come fondatore della *Society for the Protection of Ancient Buildings*: D. ESPOSITO, *William Morris e la SPAB (1834-1896*), in *Che cosa è il restauro*, cit., 99.

[52] M. NARETTO, *Charles Buls e il restauro. Antologia critica*, Milano, Franco Angeli, 1996.

[53] G. SEVERINI, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, cit., *passim*.

[54] R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti. la legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, 2003.

[55] P. D'ANGELO, *Filosofia del paesaggio*, cit., *passim*.

[56] B. CROCE, *Gli oggetti artistici: la teoria delle arti particolari e il bello di natura*, in *Aestethica in nuce*, Milano, Adelphi, 1990, 218. Restano fondamentali le pagine del filosofo raccolte in *Estetica come scienza dell'espressione e linguistica generale. Teoria e storia*, Milano, Adelphi, 1990.

[57] P. D'ANGELO, *Estetica e paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2009.

Il paesaggio si identificava con le bellezze naturali. Quasi un ossimoro rispetto ad un lemma che derivava, nella lingua francese da 'paese', ossia luogo abitato e trasformato da una comunità[58]. Rimanevano dunque estranee alla nozione le parti storiche degli insediamenti urbani, nella stagione in cui, con poche eccezioni (è il caso del Piano regolatore per Bergamo alta del 1928)[59], nelle città italiane, Roma in testa, furoreggiava il piccone demolitore. Le teorie sul 'diradamento leggero' propugnate da G. Giovannoni[60], il quale raccoglieva la lezione del già citato teorico austriaco C. Sitte[61] e la estendeva alla città, definita "*patrimonio urbano*", e le teorie sul restauro filologico coniate da C. Boito e L. Beltrami, vennero sovente richiamate alla stregua di formule eleganti, tese tuttavia a malcelare interventi massivi, dettati dall'esigenza di ritagliare spazio per operazioni di scala urbana improntate a un canone monumentalista (anche se non mancarono lirismi assoluti, come il razionalismo comasco di Terragni).
Sull'identificazione del paesaggio con bellezze naturali di straordinaria rilevanza estetica poneva l'accento anche il già citato L. Parpagliolo, figura di funzionario ministeriale (e teorico) di primo piano, che assumerà un ruolo determinante nelle vicende successive: "*Le cose, però devono avere non solo interesse pubblico, ma questo interesse dev'essere notevole; e ciò perché non si cada nell'esagerazione assai facile in siffatta materia, in cui lo spirito campanilistico o un'eccessiva sensibilità possono facilmente prendere la mano*"[62]: da queste parole traspariva la concezione fortemente selettiva delle cose dichiarate paesaggio come luogo od oggetto eminente, distinte rispetto al territorio isotropo (il già ricordato canone dell'eccezionalismo). Nell'analisi della legge Croce, Parpagliolo proseguiva fissando una dicotomia che riemergerà, anche per influenza diretta dello stesso Autore, nella legislazione successiva: "*Sorge anche dallo stesso articolo un'altra distinzione fra bellezze naturali, che hanno un'entità propria ben definita… (Grotta azzurra di Capri, il bosco di San Benedetto a Subiaco, i cipresseti del Carducci a San Guido) e le bellezze panoramiche, o meglio il paesaggio, che sfugge ad una precisa identificazione… (la riviera ligure, la Conca d'oro, Posillipo, Taormina)*"[63].
Proprio il binomio bellezze individue-bellezze d'insieme costituirà l'elemento più innovativo della legge Bottai (l. 1497/1939). L'intervento normativo si poneva in sostanziale continuità di schemi concettuali con la legislazione previgente e, nel contempo, strutturava nessi molto stretti con la coeva legge sulle cose d'arte (l. 1089/1939). Ne risultava quindi ancor più rafforzata l'idea crociana dell'assimilabilità tra l'esperienza della contemplazione dell'opera d'arte e la sensazione ritraibile dalla visione delle bellezze naturali (a loro volta oggetto della pittura di paesaggio). Un nesso così radicato da condizionare anche il lessico: nella legge sul paesaggio si impiegava infatti il sintagma 'quadri naturali' per definire i paesaggi estesi, percepibili unitariamente.
Il dibattito in seno all'Assemblea costituente e l'apporto di A. Moro e di C. Marchesi, in cui riecheggiava "*una riconoscibile 'impronta' tedesca*"[64], condizionata dall'idea di fondo della configurabilità di monumenti tanto artistici quanto naturali (*Denkmäler der Natur*) deducibile dall'art. 150 della Costituzione di Weimar, sono stati analiticamente ricostruiti[65]. Sono stati messi in evidenza i timori di una destrutturazione su base regionale degli apparati della tutela a cagione di una possibile attrazione verso un'urbanistica regionalizzata e sono state inoltre sottolineate le ragioni alla base della scelta di evitare una eccessiva limitazione della proprietà fondiaria. L'art. 9 Cost. ("*La Repubblica tutela… il paesaggio*") era il risultato di una 'cristallizzazione' della normativa precostituzionale e, comunque, il lemma paesaggio restava riferito unicamente alle bellezze naturali, come sottolineava ancora alla metà degli anni Sessanta A. M. Sandulli[66].
Una nozione così circoscritta nell'oggetto era inestensibile ai tessuti urbani. La società italiana stava cambiando radicalmente e si affacciava agli anni del boom economico. Nel pieno della stagione dell'urbanistica espansiva

---

[58] Lo aveva notato anche un attento osservatore come lo scrittore Gianni Celati: "*La parola "paesaggio", d'origine francese, porta in sé qualcosa che per noi ha perso molto del suo significato: il* pays*, il paese, la regione, la contrada. E' un termine che ha anche il senso affettivo del luogo d'origine* – mon pays. *Noi usiamo per lo più il "paesaggio" come sinonimo di "panorama", che è un senso derivato, sull'onda della pittura paesaggistica nel Settecento*": G. CELATI, *Di cosa di parla quando si parla di paesaggi*, in M. BELPOLITI, M. SIRONI, A. STEFI, (a cura di), *Riga 40, Gianni Celati*, Macertata, Quodlibet, 2019, 278.
[59] G. ANGELINI, *Studio di Piano Regolatore di Bergamo Alta. 1928*, Bergamo, Istituto italiano d'Arti grafiche, 1929.
[60] G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, Torino, Utet, 1932.
[61] C. SITTE, *L'arte di costruire le città. L'urbanistica secondo i suoi fondamenti artistici*, Milano, Editoriale Jaca Book, 1981.
[62] L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali d'Italia*, Roma, Società Editrice d'arte illustrata, 1923, 48.
[63] L. PARPAGLIOLO, *ibidem*, 256.
[64] S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione Cemento*, Torino, Einaudi, 2019, 184; F. MERUSI, *Commento all'art. 9 Cost*., cit., *passim*.
[65] P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363; G. SEVERINI, *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in questa *Rivista*.
[66] A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, I, 70.

(con enormi e irreparabili guasti provocati dei 'vandali in casa')[67], negli anni Sessanta del secolo scorso si collocano invece le esperienze di G. Astengo, impegnato nella formazione dei piani per Gubbio e Assisi[68], straordinarie occasioni per la ripresa su basi nuove del dibattito circa le forme di intervento sulla città storica, che troveranno un approdo nella costituzione nel 1960 dell'Associazione Nazionale per i Centri Storico-Artistici[69] e nella successiva stesura della 'Carta di Gubbio'[70]. Quest'ultimo documento ha rappresentato un punto di svolta nelle politiche di tutela dei centri storici[71] e ha aperto la strada alla consentanea estensione della nozione di paesaggio anche al costruito (a partire da quello storico). Nel valorizzare la funzione ordinatrice del piano regolatore, per la prima volta si riconosce specifico rilievo alle forme di insediamento popolazionale e socio-economico, determinanti, tanto quanto gli assetti morfologici, per la preservazione di ogni riconoscibile identità urbana. In quelle esperienze si consolidano tecniche come l'analisi stratigrafica e la classificazione degli interventi per graduazione di filologicità entro la categoria del restauro. Il piano di Assisi segna una netta linea di demarcazione con la prassi pianificatoria pregressa: trattando di un borgo storico, Astengo sente il bisogno di tracciare le linee del piano solo a valle di una meticolosa e assidua analisi conoscitiva delle dimensioni formali, funzionali e socio-economiche di ogni elemento, anche minuto, del mosaico territoriale. Una operazione mai spinta in precedenza a un tale livello di analiticità ricognitiva e interpretativa, che poneva le premesse per un progetto imperniato sui capisaldi valoriali non scindibili della salvaguardia e della rinascita. In quell'occasione Astengo prese una posizione netta contro l'inserimento di nuovi edifici 'fuori scala' ma anche contro interventi 'in stile', non meno incompatibili con un programma di salvaguardia della città entro le mura: al fondo vi era l'idea che la città storica andasse considerata alla stregua di un catalogo di sedimentazioni di epoche diverse, con rifiuto dell'idea di un isolamento dei retaggi pur monumentali di una specifica epoca. Guardando a un impianto urbano vissuto, i valori formali non apparivano dunque come gli unici rilevanti: "*basandosi su questi soli elementi, si rischierebbe di correre il pericolo di predisporre un puro e semplice restauro esterno che sarebbe destinato ad operare sulla sola epidermide degli edifici, senza entrare né in profondità, né alla radice dei mali che si vogliono estirpare*"[72]. Astengo poneva dunque una questione fondamentale: occorreva estendere la conoscenza ai modi d'uso degli spazi, alle possibilità economiche delle famiglie che li abitavano, per comprendere quali fossero le reali propensioni all'adeguamento, oltre che alla cura filologica, delle strutture non strettamente monumentali del centro storico.

La considerazione non disgiungibile della città di pietra e della città viva, entro cui scorre la vita delle persone, diverrà il paradigma ineludibile in ogni successiva operazione pianificatoria. Il piano di Assisi e quello di Gubbio hanno avuto una grande risonanza anche perché – come detto – con l'approvazione della 'Carta di Gubbio' talune delle soluzioni proposte nei due piani per le città umbre sono divenute patrimonio comune dell'urbanistica nazionale. O, almeno, di quella parte attenta alla preservazione non solo dei valori del monumentale ma anche del testimoniale, a partire dalla consapevolezza che della città storica, un oggetto vivo e vissuto, occorre preservare non solo la forma ma anche, e soprattutto, la vitalità. Nella Carta (ancora oggi un riferimento pienamente operante) era (ed è ancora) forte il richiamo all'attenzione da riservare alla non alterazione della struttura sociale, al commercio, etc., sullo stesso piano della sottolineatura circa la necessità di praticare tecniche di intervento filologico sulla piattaforma fisica. In tal senso si orienterà anche l'intuizione, nel piano bolognese promosso da G. Campos Venuti[73] (con la decisiva collaborazione di A. Predieri)[74], di porre al centro il tema-casa

---

[67] A. CEDERNA, *I vandali in casa*, Bari, Laterza, 1956 e ID., *Mirabilia Urbis*, Torino, Einaudi, 1965. E' inoltre il caso di ricordare che nel 1955 venne fondata l'Associazione Italia Nostra, che si distinse da subito per battaglie a tutela del patrimonio storico urbano e del paesaggio.

[68] Ampi cenni su queste esperienze pianificatorie in B. DOLCETTA, M. MAGUOLO, A. MANIN, (a cura di), *Giovanni Astengo urbanista. Piani progetti opere*, Venezia, Marsilio, 2015.

[69] B. GABRIELLI, *Attività e ruolo dell'Associazione Nazionale per i Centri Storico-Artistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1974, 828.

[70] A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in questa *Rivista.*

[71] Sulle diverse esperienze che si sono succedute, F. CIALDINI, P. FALINI, (a cura di), *I centri storici. Politiche urbanistiche e programmi di intervento pubblico: Bergamo, Bologna, Brescia, Como, Gubbio, Pesaro, Vicenza*, Vicenza, Mazzotta, 1978, con *Introduzione* di G. PICCINATO, *La questione del centro storico.*

[72] *Giovanni Astengo urbanistica. Piani progetti opere*, cit., 220.

[73] G. CAMPOS VENUTI, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, F. OLIVA, (a cura di), Milano, Franco Angeli, 1995.

[74] Il piano era supportato da un'interpretazione evolutiva della legge-casa del 1971 espressa da A. Predieri, tesa a supportare la legittimità e la fattibilità di espropri dell'edilizia storica da recuperare (lo strumento ablatorio sarà in seguito sostituito da progressive acquisizioni da parte del Comune di alloggi da risanare, grazie anche a un finanziamento Gescal): A. PREDIERI, *Espropriazione di immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica secondo la legge n. 865 del 1971. Canoni interpretativi nella semantica giuridica delle norme vigenti e prospettive di normazioni regionali*, in *Foro amm.*, 1972, 627. Questa vicenda è evocata da P. L. CERVELLATI, *Il fondatore di città*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 527.

e di favorire quindi il recupero del centro storico mediante l'innesto di interventi di edilizia economico-popolare[75] corredati da dispositivi funzionali ad evitare sostituzioni di abitanti. Un piano che ha assunto valore paradigmatico anche perchè preceduto da una rigorosa identificazione ed enucleazione dei 'tipi' insediativi ricorrenti, costitutivi del paesaggio urbano e da riproporre anche negli interventi di restauro più profondi (da ciò una generazione di piani 'tipologici', tra i quali il piano particolareggiato per l'esteso centro storico di Palermo)[76].
Queste esperienze pianificatorie hanno avuto l'effetto di spingere la considerazione della città storica oltre la tutela delle sole dimensioni monumentali e, di riflesso, hanno sollecitato anche una ripresa della riflessione attorno alla nozione di paesaggio, ancora confinata – come detto - alla sola sfera delle bellezze naturali eminenti, e hanno indicato come fosse necessario applicare anche alla città (prima alla città storica, poi all'intero territorio) una visione patrimonialistica, capace di andare oltre gli imperativi funzionalistici retaggio dell'urbanistica razionalista.
Su questa stessa linea si pose, in quegli stessi anni, la Commissione Franceschini, incaricata dal Parlamento nel 1964 di compiere una "*indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*", che identificò anche nel paesaggio (categoria ritenuta non confinabile nelle sole bellezze naturali) una irrinunciabile "*testimonianza materiale di civiltà*" e propose la ricomprensione dei beni naturalistici e dei beni di tipo urbanistico (le strutture insediative di particolare pregio) entro una categoria unitaria (in cui, per la prima volta, si proponeva la convergenza di paesaggi naturali e di paesaggi costruiti) da riservare ai beni culturali ambientali[77]. Se la discussione attorno alla nozione di paesaggio era riaperta, la disciplina amministrativa del paesaggio restava tuttavia confinata entro gli angusti schemi vincolistici e stentava a trovare applicazioni su scala più estesa, condannata alla marginalità dalla stessa concezione di fondo che imponeva di limitarne l'incidenza ai soli contesti connotati da eccezionali valenze formali. A descrivere la scarsa effettività della disciplina del paesaggio, si è detto che in quei decenni le città, consegnate al dominio di un'urbanistica esposta alle spinte speculative, sono cresciute disordinatamente (le città "*senza paesaggio*"), così come il paesaggio, riduttivamente identificato con le sole eccezionali bellezze, ha mantenuto a lungo uno statuto disciplinare inadeguato ad appropriarsi dei temi del costruito e dell'espansione urbana (il paesaggio "*senza città*")[78].
Sul finire degli anni Sessanta si è imposta l'innovativa proposta ricostruttiva formulata da A. Predieri[79]. Un autentico salto di paradigma. Predieri ha saputo operare una originale rilettura dell'art. 9 Cost. muovendo dalla premessa secondo cui il paesaggio non costituisce una entità statica bensì il risultato di "*un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile*". Il paesaggio era quindi da identificare con "*la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo nelle città o nella campagna*". La formula secondo cui "*il paesaggio è la forma, cioè l'aspetto visibile, del territorio, per come essa si presenta e per come viene percepita*" era decisamente più avanzata rispetto a un quadro istituzionale in cui la disciplina del territorio nella sua dimensione estesa, al di fuori dei quadranti di esorbitante bellezza, restava assegnata all'urbanistica tardorazionalista e al binomio zoning-standard, lontano da ogni attenzione ai profili qualitativi. Da questa stessa concezione dinamica del paesaggio, quale esito di un processo continuo di reinterpretazione-ricomposizione, derivava la necessità di ritagliare per l'amministrazione un compito non limitato alla tutela conservativa ma piuttosto orientato a garantire che la "*perenne non staticità*" non determinasse la dispersione del patrimonio

---

[75] S. BORTOLOTTO, M.C. PALO, *La nuova cultura delle città di Pierluigi Cervellati: il Piano per il centro storico di Bologna*, in *Per una storia del restauro urbano*, cit., 171; P.L. CERVELLATI, *La città bella*, Bologna, Il Mulino, 1991.
[76] G. CANIGGIA, *Strutture dello spazio antropico*, Firenze, Alinea, 1976. Sull'esperienza palermitana, A. MANIACI, *Il Piano Particolareggiato per la città di Palermo, 1989*, in *Per una storia del Restauro Urbano*, cit., 179. Sul piano dogmatico la parabola che dal restauro del monumento approda alla conservazione dell'impianto urbano storico si compie idealmente con l'insegnamento di R. Pane (figura eminente, attiva soprattutto nella conservazione del centro storico di Napoli nella fase della ricostruzione postbellica), al quale si deve il riconoscimento sul piano culturale della circostanza ineludibile che nei tessuti storici (diversi dai luoghi antichi, consegnati all'archeologia) si incontrano sia opere espressive di una intenzionalità architettonica[76] sia trame di manufatti edilizi (in tale direzione si orientava il parallelismo con il pensiero crociano che disponeva su piani diversi poesia e letteratura), rispetto ai quali non può essere ignorato il tema della qualità igienico-sanitaria del vivere e dei quali deve essere salvaguardato il tessuto. Come è stato notato "*Pane compie il vero salto di qualità quando sposta la sua attenzione dalla conservazione del singolo monumento a quella dell'intero ambiente, ad una dimensione cioè che peraltro soddisfa le sue esigenze sociali, morali, di costume, di attiva polemica e denunzia, ecc, inquadrando la questione architettonica in quella urbanistica*": R. DE FUSCO, *Roberto Pane teorico del restauro, in* La *cultura del restauro*, cit., in part., 362.
[77] *Per la salvezza dei beni culturali in Italia - Atti e documenti della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, I, Roma, Casa editrice Colombo, 1967.
[78] S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione Cemento*, cit., 193.
[79] A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., *passim*.

valoriale che si riconnette all'assetto del territorio. Nella lucida visione di Predieri, il paesaggio 'integrale' reclamava dunque, oltre alla tutela, una funzione di matrice non conservativa, avente "*lo scopo di assicurare una ordinata mutazione dell'ambiente modellato nei secoli perché non venga distrutto, anche se non può essere sottratto – nella sua interezza – ai mutamenti che l'opera dell'uomo necessariamente vi apporta*".

Su queste fronte va segnalato che le leggi regionali urbanistiche di prima generazione[80] hanno assunto sovente un atteggiamento attento alla conservazione dei centri storici, dei beni di rilevanza culturale non vincolati, così come dei boschi, delle sponde dei laghi, del paesaggio agricolo[81], etc. Un deciso rilancio delle politiche per il paesaggio finalizzato all'estensione delle porzioni territoriali di interesse paesaggistico è stato perseguito – come noto - mediante la sottoposizione a vincoli paesaggistici *ex lege* di ampie parti del territorio per effetto della l. 8 agosto 1985, n. 431 (nota con il nome dello storico G. Galasso, sottosegretario del Ministero dei Beni Culturali, che ne fu l'artefice). La legge del 1985 assegnava alle regioni il compito di approvare piani paesaggistici (con eventuale opzione per piani urbanistico-territoriali "*con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali*") estesi – finalmente – all'intero territorio. Seguiranno tuttavia ulteriori ritardi e inattuazioni, con la conseguenza che la pianificazione paesaggistica è rimasta per lungo tempo una figura ottativa (come del resto la pianificazione territoriale di area vasta).

Con il d.lg. 42/2004 le discipline dei beni culturali e del paesaggio sono state organicamente ridisegnate in una codificazione che segna, innanzitutto, la confluenza delle due classi di beni entro la nozione unitaria d'apice di "*patrimonio culturale*" (art. 2), alla quale sono riservate alcune norme comuni. Il Codice esprimeva un deciso rilancio del piano paesaggistico. Recepita nel 2006 la Convenzione nell'ordinamento interno, con il secondo correttivo del 2008 è stata operata una riformulazione dell'art. 131 del Codice. La disposizione riservata proprio alla nozione di paesaggio ha reso percepibili gli effetti del confronto tra le diverse tradizioni alla base della Convenzione. La nozione - come detto - si è fatta additivamente plurale.

Nulla della tradizione nazionale si è perso o annacquato, ma al paesaggio 'dei beni' si sono aggiunti altri blocchi di situazioni paesaggisticamente rilevanti.

3. La nozione normativa: il paesaggio 'a strati'

Come si è detto, il paradigma novecentesco ha visto scemare la propria esclusiva centralità non perché i valori estetici abbiano perso primarietà ma in quanto ad essi si sono affiancate ulteriori dimensioni valoriali, del pari riconosciute meritevoli di considerazione entro le politiche paesaggistiche.

Come detto, il recepimento della Convenzione ha determinato una revisione dell'impianto concettuale.

Il rapporto con la Convenzione ha inciso entro l'ordinamento interno in due direzioni, determinando una estensione e una differenziazione interna del concetto di paesaggio, specchio, ancora una volta, dell'evoluzione del retroterra metagiuridico sotteso – come indicato - alla nozione normativa.

Questo processo, in primo luogo, ha imposto un ripensamento radicale della nozione di paesaggio, scomposta, quanto agli oggetti, in tre segmenti, corrispondenti: *i*) ai beni di eccezionale rilevanza (*il* paesaggio 'novecentesco', coincidente con i beni paesaggistici), *ii*) ai paesaggi della vita quotidiana (gli spazi, ordinariamente consegnati al dominio dell'urbanistica, non privi tuttavia di valenze identitario-testimoniali, quantomeno per le comunità insediate), *iii*) ai beni e ai paesaggi degradati.

In secondo luogo, ha indotto alla prefigurazione di nuove funzioni amministrative, ulteriori rispetto alla consolidata funzione di tutela, utilmente applicabile nella preservazione di beni esorbitanti sul piano estetico. Funzioni non riservate allo Stato, che riempiono di contenuto il richiamo (altrimenti condannato a una insostenibile vaghezza) alla 'valorizzazione' del paesaggio, ed entro le quali le regioni e gli enti locali assumono un ruolo di primo piano, con responsabilità dirette, a cui consegue il dovere di prefigurare politiche attive, in grado di incidere sulla qualità di territori le cui trasformazioni sono ordinariamente disciplinate dai dispositivi di regolazione dell'urbanistica (tesi prioritariamente a definire localizzazioni e grandezze degli insediamenti).

Il risultato di una tale operazione di ri-ontologizzazione categoriale è tale da imporre un adeguamento dell'apparato concettuale con cui nell'esperienza giuridica novecentesca si affrontava il discorso sul paesaggio, da cui tuttavia non derivano rischi di indebolimento delle ragioni della tutela da riservare ai beni paesaggistici. In

[80] E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico. Linee di tendenza della legislazione regionale*, Padova, Cedam, 1987.

[81] G. GHETTI, *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello Stato regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1822.

proposito va avversata ogni lettura tesa ad arrestarsi all'affermazione semplificatoria e banalizzante secondo cui 'tutto il territorio è paesaggio': una tale prospettazione si rivelerebbe incapace di cogliere l'articolazione interna del contenitore categoriale. Tutto il territorio ha una forma significativa, ma ciò non significa affatto che tutto il territorio vada sottoposto a tutela paesaggistica o che la tutela paesaggistica si debba affievolire per estendersi all'intero territorio[82].

Il superamento del legame fondativo con la tradizione novecentesca ha indotto innanzitutto allo scorrimento da tecnica di mera elencazione di classi di beni connotati da eccedenza estetica (era l'impostazione dell'art. 1 della l. 1497/1939 e la cifra distintiva della legge, ipostasi di quello che possiamo definire 'paesaggio dei beni') verso una nozione categorizzante, che si esprime in proposizioni anteposte ai diversi elenchi di beni. Si tratta di formule tese, soprattutto, a definire – come vedremo meglio qui di seguito – i valori che definiscono il perimetro del paesaggio meritevole di tutela. Un perimetro – va subito rimarcato - più circoscritto rispetto alla nozione estesa, comprensiva anche dei paesaggi 'feriali' e dei beni e paesaggi degradati, insuscettibili di una identificazione mediante tecnica elencativa. La definizione limitata al 'paesaggio dei beni' non si riferisce direttamente a questi ultimi oggetti, ma ne lascia comunque trasparire la compresenza entro una nozione – come detto – plurale e articolata in strati.

Le innovazioni riguardano sia l'oggetto sia i valori richiamati: si può affermare che, in senso descrittivo, la definizione più generale di paesaggio in cui risuonano evidenti assonanze con la Convenzione, secondo cui "*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), è riferibile a un contesto spaziale non circoscritto a priori, in diretta corrispondenza con l'estensione del piano paesaggistico, in forme diversificate in ragione della differente significatività valoriale. In questa prima proposizione l'accento cade sull'attitudine del territorio a esprimere identità (e non solo valori estetici). Identità che – come vedremo – sono oggetto di rispecchiamento da parte delle singole comunità e determinano il carattere distintivo dei territori della diversità. Da ciò l'idea che si debba parlare di paesaggio in relazione a ogni brano di territorio, nella cui forma una comunità riconosca un elemento identitario, con conseguente passaggio da una concezione in cui per paesaggio si intendevano unicamente porzioni di territorio eminentemente belle a una concezione che induce a riconoscere rilevanza paesaggistica a ciascun territorio in ragione degli elementi definitori di ogni identità particolare.

Si colgono le tracce di due dinamiche convergenti: a. il riconoscimento della dimensione identitaria (nel duplice senso di riconoscibilità e distintività) quale profilo atto a sancire la rilevanza paesaggistica di un territorio, in quanto elemento riassuntivo dei diversi processi espressivi del valore; b. la tendenza a riconsiderare il rapporto tra taluni segmenti (i beni paesaggistici) e il tutto (il territorio) e, con superamento dell'originario canone selettivo (va ricordato che la prima versione dell'art. 131 identificava ancora il paesaggio con "*una parte omogenea di territorio"*). Va tuttavia nuovamente rimarcato che sarebbe fuorviante (e semplificatorio) far discendere da una tale proposizione l'idea che tutto il territorio (nazionale) sia, come tale e aspecificamente, paesaggio. Il paesaggio resta sempre osservabile per frazioni significative che costituiscono unità della percezione (per la stessa Convenzione il lemma "*"paesaggio" designa 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*"). La norma indica con chiarezza che in latitudine la nozione di paesaggio non si circoscrive (più) alla mera somma dei beni paesaggistici, ma si estende - non per scolorare ma piuttosto per valorizzare le differenze - a tutti i territori che, in forme diverse, in ragione della eccezionalità estetica autoevidente o perché oggetto di un rispecchiamento da parte di una comunità locale, sono idonei ad esprimere una identità, un senso riconoscibile proiettato entro una relazione con un percettore. Ciò in parallelo con quanto previsto dalla Convenzione, secondo cui (art. 2) "*La presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine*".

Nella struttura del citato art. 131 del Codice si compone la tensione tra diverse opzioni di fondo. Per un verso, la invalsa concezione (crociana) del paesaggio come costitutivo della cultura nazionale (il secondo comma del citato art. 131, con chiara opzione culturalista, indica che, "*Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e*

[82] Sul punto, in termini opportunamente tesi a rimarcare gli elementi su cui si fonda la nozione di paesaggio, M. RAMAJOLI, *Il paesaggio vent'anni dopo il Codice*, in questa *Rivista*.

caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali"). Per altro verso, l'inedita attenzione alla varietà delle situazioni locali (il territorio 'tutto', come mosaico delle identità – non necessariamente delle bellezze - particolari). Chiamato a coordinare l'innovativo modello del paesaggio 'integrale' internamente differenziato dettato dalla Convenzione (art. 2: "*La presente Convenzione… Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati*") con le reiterate sottolineature della Corte costituzionale circa la perdurante primarietà del paesaggio 'estetico', il legislatore interno ha dunque prefigurato un modello compositivo, fondato su una costruzione categoriale 'pluristrato'.

4. I tre 'strati'

Il primo 'strato' corrisponde al paesaggio novecentesco e continua a immedesimarsi con i beni paesaggistici. A quest'ultimo proposito, il dianzi citato secondo comma dell'articolo 131 esprime la fondamentale precisazione strutturale sopra riportata secondo cui "*il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile… in quanto espressione di valori culturali*". Va precisato che il richiamo all'"*identità nazionale*", autentico reperto semantico con chiare assonanze crociane, al netto di ogni accentuazione enfatica, non preconizza la configurabilità di un paesaggio nazionale eminente, costituito da una sequenza unitaria di 'cartoline', ma traccia il perimetro di un contenitore categoriale in cui si collocano i tradizionali beni paesaggistici, gravati da vincoli (provvedimentali o *ex lege*), a cui si aggiungono aree ("*ulteriori contesti*") di omologa natura (art. 143, I comma, lett. e), identificabili mediante specifiche previsioni del piano paesaggistico (i cd. vincoli del terzo tipo). Un medesimo richiamo ai valori culturali si ripropone anche nel III comma dell'art. 131, ove si ribadisce con ancor maggior chiarezza che "*La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare… i valori culturali che esso esprime*"). Queste proposizioni definitorie, tutte incentrate sulla piattaforma e sul registro dei valori culturali, offrono la conferma della persistenza di una nozione estetico-formale di paesaggio, che la Convenzione non intendeva affatto scalfire e, anzi, ha rilanciato mediante il rideclinato riferimento all'eccezionalità quale fattore-soglia e profilo caratterizzante di una tra le categorie di paesaggi. All'identificazione dei beni del primo strato si correla in linea diretta la delimitazione della funzione di tutela dettata dal Codice ("*il presente Codice tutela*", "*ai fini del presente Codice*"). Queste stesse disposizioni definiscono di riflesso anche la perimetrazione della funzione di tutela, suscettibile di esplicarsi secondo l'usuale filiera pianificatoria-vincolistica-autorizzatoria e con ciò, da ultimo, cristallizzano anche lo spazio riservato in via esclusiva allo Stato, con preponderanza del ruolo soprintendentizio nel procedimento autorizzatorio e redazione congiunta tra lo Stato e la regione del piano paesaggistico (limitatamente alla disciplina dei beni vincolati).

In sostanza, la codificazione ha riservato a quella che in passato era la disciplina giuridica del paesaggio il primo 'strato'.

Nel secondo 'strato' confluiscono innanzitutto paesaggi estesi, territori che (senza punte di eccezionalità) presentano "*caratteristiche paesaggistiche"* (art. 131, VI comma; art. 135, IV comma, Codice), il cui "*uso consapevole*" (sino a ieri garantito unicamente dai più avveduti strumenti dell'urbanistica) è affidato - quale dispositivo regolatorio d'apice - al piano paesaggistico, come prevedono, con formule innovative rispetto al lessico della tradizione, i citati art. 131, VI comma, e art. 135, IV comma, del Codice. I paesaggi estesi sono punteggiati anche da beni individui (cascine[83], masserie, lacerti di archeologia industriale, etc.) o areali (centri storici non vincolati, villaggi operai, etc.) di obiettiva rilevanza cultural-estetico-testimoniale, tuttavia non qualificati né come beni culturali né come beni paesaggistici in senso codicistico. Per questi beni, riconducibili, secondo una convincente categorizzazione dottrinale[84], nel novero del patrimonio culturale urbanistico, le politiche del paesaggio strutturano dispositivi tesi a impedire la dispersione dei valori formali. Ma il secondo strato è formato, soprattutto, da contesti estesi e 'feriali' non necessitanti di tutela, bensì oggetto di una funzione

[83] G. TORELLI, *La cascina padana: un elemento del paesaggio rurale innanzi alle sfide della transizione ecologica*, in questa *Rivista.*

[84] A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm*., 2022, 995; ID., *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali*, Milano, Giuffrè, 2013, 106; ID., *Patrimonio culturale e urbanistica*, in P. STELLA RICHTER, (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, Giuffrè, 2017, 12; G. SEVERINI, *Artt. 1-2*, *I beni culturali minori o extracodicistici*, in M.A. SANDULLI, (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2012, 29; P. MARZARO, *Gli 'altri beni culturali' e i beni culturali urbanistici: note di sistema*, in *Riv. giur. urban*., 2023, 425; N. PIGNATELLI, *I "patrimoni culturali urbanistici" nella Costituzione*, in *www.federalismi.it*; Si vedano, inoltre, le notazioni di C. VITALE, *L'interesse culturale "debole" in un procedimento di repressione di abusi edilizi*, in *Giorn. dir. amm*., 2025, 489, in merito alla significativa vicenda del parco artistico di Mutonia e alla correlativa controversa vicenda di repressione di abusivismo.

complessivamente tesa all'innalzamento dei livelli qualitativi diffusi entro una prospettiva comunque trasformativa. Territori 'ordinari' (o "*della vita quotidiana*", secondo il lessico della Convenzione), usati e trasformabili secondo le determinanti dettate dai bisogni insediativi, tuttavia anch'essi - tornando alla definizione generale di cui al primo comma dell'art. 131 cit. - proiettivamente capaci di esprimere messaggi di senso percepibili distintamente dalle comunità insediate. Paesaggi che sono parte dell'identità particolare di quella comunità in ragione del ricorrere di profili connotativi che contraddistinguono ciascun contesto, dai quali occorre riconoscere e rafforzare la significatività[85].

La prima indicazione di tali caratteristiche viene operata a scala estesa dal piano paesaggistico, che per questa parte struttura un rapporto necessariamente scalare-integrato con gli strumenti dell'urbanistica, retto dal principio di miglior definizione. Solo l'integrazione e la scalarità consentono di far emergere dimensioni valoriali di ordine non solo formale (ma anche identitario-testimoniale), non tipizzabili a priori, sovente rilevabili solo a un'osservazione di 'grana fine', alla quale devono essere chiamate a partecipare le comunità. Le comunità[86] infatti, non saperi esperti (o non solo saperi esperti: torna ad affacciarsi la distinzione di visione tra *insiders* e *outsiders*)[87], avvertono valori di rispecchiamento, che prescindono da ogni monumentalità o esorbitanza, derivanti da caratteri in grado di segnare la cifra distintiva di ciascun particolare luogo, dando spessore a una varietà di paesaggi da preservare contro ogni tendenza omologante o contro i rischi di banalizzazione. In relazione al paesaggio dei beni (il primo strato) continua ad operare una rigorosa 'riserva di amministrazione tecnica' nell'identificazione dei beni paesaggistici e nella loro tutela, nel secondo strato, al fatto nuovo costituito dall'estendersi del paesaggio ai territori, consegue il farsi strada di un processo di soggettivazione e di socializzazione: l'estendersi della rilevanza paesaggistica a contesti in cui non campeggiano eccezionali emersioni estetiche ma elementi compositivi delle identità locali postula l'esigenza di favorire la strutturazione di un confronto con le aspirazioni e le sensibilità esprimibili dalle collettività. Come già ricordato, nel filone della geofilosofia si è parlato in proposito di "*comunità di paesaggio*": comunità *di* (e non solo *del*) 'luogo'[88], a loro volta plurali, chiamate, anche sulla scia della Convenzione di Faro[89], all'identificazione corale degli assetti da esse considerati significativi (*commonlandscape*), in

---

[85] S. AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli. Teoria e storia. Regolazione, finanza, beni*, III, Padova, Cedam, 2007, 143.

[86] Le comunità reali (solo in parte coincidenti con le "comunità di *heritage*" menzionate dalla Convenzione di Faro), internamente 'pluralistiche' (e frammentate), sono sovente formate da coorti aventi sensibilità e rapporti con il territorio molto diversificati. Inoltre, l'identità di luogo dipende da fattori come la trasmissione intergenerazionale, sempre più rarefatta in una civiltà ad elevata mobilità socio-abitativa in cui "il senso del passato tende ad abbreviarsi": M. MORISI, *Il piano tra rappresentanza e partecipazione*, in A. MARSON, (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Bari, Laterza, 2016, 253.

[87] P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pubb.*, 2014, 843.

[88] Il concetto di comunità di luogo è comprensivo non solo dei soggetti stabilmente insediati in un determinato luogo ma anche di tutti coloro che hanno maturato, anche per ragioni ideali, un rapporto di ordine identitario con tale luogo e, in qualche misura, sono interessati dalla preservazione dei caratteri connotativi della forma (materiale e immateriale) percepibile di tale contesto. In questo senso si tratta di aggregati con una forte componente ideale, diversi dalla nozione di comunità forgiata dalla sociologica 'classica', fondata su elementi di 'appartenenza' ad un nucleo sociale. Sul punto, L. BONESIO, *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, cit., *passim*, nonché, sempre sul versante filosofico, G. AGAMBEN, *La comunità che viene*, Torino, Einaudi, 1990; R. ESPOSITO, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, Einaudi, 1998. Del tutto condivisibili i richiami alla prudenza nell'evocazione dei concetti di comunità-identità-diversità ("*concetti etici spessi*", rispetto ai quali secondo la lettura di H. Putnam, la descrizione di una condizione non è separabile da una valutazione morale: H. PUTNAM, *Etica senza ontologia*, Milano, Bruno Mondadori, 2005, 105 ss.) espressi, con ampi richiami all'etica e alla filosofia politica, da P. CARPENTIERI, *Comunità, identità, diversità*, in *Arte e diritto*, 2025, 75. Quest'ultimo Autore, riferendosi alla legge delega sul patrimonio culturale immateriale (legge 7 ottobre 2024, n. 152 *Disposizioni in materia di manifestazioni di rievocazione storica e delega al Governo per l'adozione di norme per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*), ma con argomenti agevolmente estensibili al paesaggio diffuso, al patrimonio culturale urbanistico, etc., ha posto l'accento sulla perdita di univocità semantico-concettuale dei concetti di comunità e di identità nel frangente storico della contemporaneità, in cui al processo di ravvicinamento delle culture in nome di un minimo di valori (procedurali) condivisi entro un modello liberal-democratico (riconducibili al modello del consenso per intersezione o *overlapping consensus* del 'secondo' Rawls: J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Torino, Einaudi, 2021; V. OTTONELLI, (a cura di), *Leggere Rawls*, Bologna, Il Mulino, 2010, in part., 174) si sta sostituendo un clima di scontro tra piattaforme valoriali in giustapposizione frontale, con la conseguenza – si può aggiungere, guardando al tema-paesaggio – che entro le comunità insediate coesistono letture e percezioni valoriali delle dimensioni paesaggistiche disomogenee, spesso di non semplice conciliazione. Ciò anche in ragione della circostanza che l'identità di luogo dipende da fattori come la trasmissione intergenerazionale, sempre più rarefatta in una civiltà ad elevata mobilità socio-abitativa in cui "*il senso del passato tende ad abbreviarsi*" M. MORISI, *Il piano tra rappresentanza e partecipazione*, in A. MARSON, (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Bari, Laterza, 2016, 253.

[89] G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro "sul valore del patrimonio culturale per la società": politically correct vs. Tutela dei beni culturali?*, in A. BARTOLINI, (a cura di), *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, Giappichelli, 2021, 285.

quanto costitutivi della rispettiva identità di luogo. Accanto a un paesaggio culturale, tutelato dallo Stato, eredità ancora viva e attuale della lunga tradizione nazionale, si profila dunque uno spazio significativo per un paesaggio che - schematizzando - potremmo definire identitario quanto ai valori e 'sociale' quanto ai soggetti, a corollario del ruolo fondamentale che la Convenzione ascrive ai processi comunitari.

Completa il quadro il terzo 'strato', che – riprendendo lo schema ordinatore della Convenzione - comprende i beni e i paesaggi degradati ("*aree compromesse o degradate*": art. 135, IV comma, lett. b), Codice), per i quali debbono essere identificate specifiche politiche tese alla ricostituzione dei valori paesistici che hanno subito appannamenti (art. 143, I comma, lett. f), Codice). Sono i luoghi del paesaggio-negato (il 'terzo paesaggio', di cui parla G. Clément[90]): *brownfields*, siti estrattivi, infrastrutture lineari o verticali e, sempre più spesso, spazi riservati alla produzione di energie da fonti rinnovabili. Ma la categoria va sicuramente estesa – come si è fatto nel piano paesaggistico piemontese – anche ai paesaggi della dispersione edificatoria (*sprawl)* e, soprattutto, ai deserti architettonici delle molte periferie abbandonate dalle politiche (ciascuna con la propria storia e le proprie criticità, sovente retaggio di interventi di edilizia residenziale pubblica non portati a compimento)[91], i cui abitanti sono ghettizzati in luoghi in cui il degrado edilizio e il disagio sociale si autoalimentano[92]. Autentici 'deserti architettonici', in cui il tema del degrado degli spazi è spesso pretermesso entro letture securitarie. E' lo spazio della funzione di recupero, non tipizzata se non nel profilo teleologico, entro la quale occorre strutturare strategie di riqualificazione o di ri-costruzione di assetti fisici in grado di esprimere contenuti valoriali.

5. Le tre funzioni

Come già detto, a ciascuno degli strati corrisponde lo spazio (e la necessità) di una funzione differenziata. Anche su questo versante è intervenuta una pluralizzazione che spinge le amministrazioni in direzione dell'assunzione di compiti che vanno oltre la tutela. E si può notare come nel periodo recente ciascuna delle funzioni stia assumendo caratteri meritevoli di una sottolineatura.

Rispetto alla funzione di tutela non avrebbe alcun senso, in questa sede, soffermarsi su tematiche ampiamente studiate circa la formazione congiunta del piano paesaggistico, circa profili come la qualificazione del silenzio della soprintendenza nei procedimenti di rilascio dei titoli autorizzatori (ordinario, semplificato, per accertamento di compatibilità), né avrebbe senso discutere delle molteplici proposte e innovazioni normative, tutte nel senso della riduzione e del depotenziamento del ruolo e dell'incidenza delle soprintendenze (basti ricordare le previsioni in tema di infrastrutture di produzione di energia da fonti rinnovabili[93] o, ancora di recente, le previsioni di semplificazione relative agli interventi del cd. Piano casa secondo il recente d.l. 66/2026)[94]. E' forse

---

[90] G. CLÉMENT, *Manifesto del terzio paesaggio* Macerata, Quodlibet, 2005; R. KOOLHAAS, *Junkspace*, Macerata, Quodlibet, 2006. In tale prospettiva anche l'arte può avere una funzione di restituzione di significato a luoghi degradati o in abbandono: è il caso del già citato parco di Mutonia, sul quale si sofferma, proprio in questa prospettiva, il commento di C. Vitale.

[91] Sia consentito un rinvio a E. BOSCOLO, *Le periferie e i fallimenti dell'urbanistica italiana*, in M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA, (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 71.

[92] E. BOSCOLO, *La città plurale: servizi di urbanità e sicurezza urbana spazializzata*, in *Dir. pubbl.*, 2025, 119.

[93] P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra Repower e Direttiva Red III*, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Torino, Giappichelli, 2025, 311; P. MARZARO, *L'ordinamento delle transizioni e la transizione dell'ordinamento: il paradigma delle energie rinnovabili*, in *Riv. giur. urban.*, 2024, 372; P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2021. In tal senso, le valutazioni circa i temi ambientali, ivi compresi quelli sui risultati attesi dalla decarbonizzazione, per la loro misurabilità, finiscono per prevalere sistematicamente sulla prospettazione connotata da una certo grado di soggettività e di vaghezza di deduzioni ancora legate alla dimensione emozionale del tema-paesaggio (laddove sarebbero invece possibili, anche se non ancora molto diffuse, figurazioni oggettivanti degli impatti su quadranti percettivi puntualmente delimitabili): in tal senso si possono cogliere utili e incoraggianti spunti 'tecnici' in una recente pronuncia del Consiglio di Stato, relativamente alla procedura autorizzatoria di un impianto eolico in prossimità del Monte Amiata: Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2025, n. 1877: "*Quando vengono in rilievo opere infrastrutturali di grande impatto visivo, il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella riveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo. In altri termini, il paesaggio si manifesta in tali casi quale componente qualificata ed essenziale dell'ambiente, nella lata accezione che di tale bene giuridico ha fornito l'evoluzione giurisprudenziale, anche di matrice costituzionale*". Nel caso concreto, è stata valorizzata la capacità degli organi preposti alla tutela di rappresentare non solo l'esatta latitudine del 'bacino visivo' ma anche di far emergere come entro tale areale fossero presenti, oltre a risorse ambientali protette, dei tracciati di strade storiche, definiti alla stregua di elementi significativi dallo strumento urbanistico comunale, in quanto carichi di valore per la comunità insediata. Sul punto, *ex multis*, B. SPAMPINATO, *Parchi eolici vs. paesaggio: un conflitto di interessi davvero arduo da risolvere*, in *Riv. giur. amb.*, 2025, 533.

[94] Altro fenomeno rimarchevole riguarda la tendenza, entro il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, alla diversificazione dell'incidenza del vincolo paesaggistico (sconosciuta alla disciplina del Codice): negli interventi di ristrutturazione in forma di demo-ricostruzione e di ripristino la ricostruzione deve infatti essere rigorosamente fedele (nel volume, nella sagoma e nei prospetti) solo ove ricorra un vincolo paesaggistico

più interessante, cercando di trarre spunti dall'attualità della pratica paesaggistica, cogliere come sempre più spesso vengano dichiarati di notevole interesse paesaggistico contesti particolarmente estesi e come del pari cresca l'attenzione alle architetture urbane, non riconducibili a una immagine stereotipa del 'bello'. Bastino pochi esempi. La (tormentata) vicenda del vincolo apposto alla vallata del Comelico (nel Cadore), oggetto di annullamento da parte del Tar Veneto[95] e di conferma da parte del Consiglio di Stato[96], ha consentito di ribadire (come già nel caso del vincolo sull'agro romano) la legittimità di una dichiarazione di interesse pubblico riferita a un'area valliva molto vasta, coincidente con un quadrante territoriale assumibile alla stregua di un contesto percepibile come un corema unitario, sebbene i singoli beni riscontrabili (versanti e boschi, ma anche strade e insediamenti residenziali), individualmente considerati, presentassero caratteristiche eterogenee (con punte di pregio, intervallate da elementi 'ordinari'). Un rinnovato interesse per i temi della composizione urbana (più che per singole architetture emergenti) si coglie avendo riguardo alle approfondite analisi che supportano le dichiarazioni di notevole interesse 'vestite' dell'impianto urbano del quartiere QT8 a Milano[97], pagina esemplare di edilizia popolare di qualità realizzata nella stagione della prima ricostruzione (a fare da apripista ai successivi piani Gescal-Ina Casa)[98], realizzato nella cornice della Triennale del 1947 su progetto di Piero Bottoni e ancora riconoscibile nei rapporti spaziali e in taluni tratti originari. Viene dunque sottoposto a tutela il lascito ancora percepibile di una pagina estremamente significativa della storia dell'urbanistica moderna, materialmente composta da un luogo in uso, non una bellezza museificabile, vulnerabile poiché fortemente esposto alla tendenza all'adattamento ai bisogni abitativi dell'oggi (dal ridisegno dei tagli degli alloggi sino alla formazione di avancorpi, etc.). Considerazioni analoghe si estendono al vincolo imposto sul complesso urbano otto-novecentesco sviluppatosi a Roma attorno alla direttrice d'impianto di Corso Trieste, secondo il modello delle città-giardino"[99]. Un contesto il cui valore testimoniale – come indicato nella relazione di accompagnamento al provvedimento vincolistico - assume una rilevanza ancor maggiore in quanto il lascito di un tale registro compositivo risulta "*in altre parti della città alterato o contaminato se non del tutto scomparso*", a denunciare gli effetti dissipativi di politiche urbanistiche poco consapevoli praticate per decenni nell'Urbe. Tre casi in cui la funzione di tutela è esercitata in contesti riconoscibili in cui sono frammisti elementi di pregio, soluzioni distributive espressione di forti intenzionalità compositive che hanno prodotto manufatti adibiti ad uso ordinario, da preservare da trasformazioni incongrue, superfetazioni e parcellizzazioni suscettibili di determinare dispersioni di assetti compositivi rigidi. In altre parole, la funzione di tutela come argine all'incapacità dell'urbanistica del presente, pur orientata in direzione 'custodiale', di riconoscere e preservare con i propri strumenti contesti in cui la sapienzialità delle comunità alpine[100] ovvero la cultura del progetto urbano hanno lasciato tracce tanto significative quanto vulnerabili (tornando alla 'meccanica' del paesaggio, basterebbero pochi interventi 'fuori scala' a determinare la dispersione del senso che tali contesti proiettano).

Rispetto ai paesaggi (territoriali) del secondo strato si pone l'esigenza di strutturare una funzione tesa al riconoscimento, al rafforzamento e all'innalzamento delle caratteristiche paesaggistiche che ne definiscono l'identità, quale profilo qualitativo e componente essenziale dell'urbanità nei luoghi di vita. Si parla sempre più spesso di qualità con specifico riferimento alla dimensione paesaggistica ("*la promozione della bellezza, intesa come qualità urbanistica, del paesaggio, urbana e del costruito*" nell'icastico *incipit* della l.r. Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16)[101] e quale carattere qualificante dell'assetto percepibile – valorialmente rilevante – dei tessuti urbani.

Entro la funzione di innalzamento dei livelli di urbanità assumono una rilevanza centrale le azioni preordinate alla progressiva elevazione (e in molti casi difficilmente distinguibili dal recupero) della qualità dei paesaggi urbani, sfaccettatura della più generale attenzione alla qualità dei paesaggi non vincolati. Occorre dunque verificare come operi in concreto la funzione esercitata dagli enti locali entro il sistema scalare-integrato che si

---

ai sensi delle lettere a) e b) dell'art. 136 del d.lgs. 42/2004 (bellezze individue) ovvero l'edificio ricada in zona A (o in ambiti assimilati al centro storico), mentre la ricostruzione può essere non fedele (e mantenere aderenza unicamente al volume del manufatto preesistente) ove ricorra un vincolo ai sensi delle lettere c) e d) del medesimo art. 136 (bellezze d'insieme) o un vincolo *ex lege* (art. 142, d.lgs. 42/2004).

[95] T.A.R. Veneto, sez. II, 8 agosto 2022, n.1280.

[96] Consiglio di Stato, Sez. VI, 21 giugno 2024, n. 5522.

[97] Decreto del Segretario regionale per la Lombardia del 3 maggio 2023.

[98] P. DI BIAGI, *La grande ricostruzione. Il piano INA-casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli, 2001.

[99] Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo dell'8 gennaio 2020.

[100] A. SALSA, *I paesaggi delle Alpi. Un viaggio nelle terre alte tra filosofia, natura e storia*, Roma, Donzelli, 2019.

[101] M.C. CABIDDU, *Diritto alla bellezza,* in *Riv. ass. cost.*, 2020, 367.

struttura tra il piano paesaggistico e gli strumenti territoriali e urbanistici e come tale fascio di azioni costituisca una componente fondamentale degli strumenti dell'urbanistica contemporanea, attenti non più soltanto alle dimensioni legate all'ordine insediativo ma anche alla forma degli oggetti che compongono il paesaggio urbano per la più parte costruito (ma la riflessione può estendersi anche al paesaggio agricolo).

Il discorso può prendere le mosse dal dato secondo cui il rapporto tra paesaggio e governo del territorio trova una disciplina insoddisfacente se affrontato unicamente in termini di rapporti tra due 'materie', l'una riservata allo Stato e l'altra a competenza concorrente. L'art. 145 del d.lgs. 42/2004 cit., ossia la norma che disciplina il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli strumenti territoriali e urbanistici, dispone che il piano paesaggistico abbia natura vincolante rispetto alla pianificazione dei comuni. Una proposizione che parrebbe delineare un rapporto verticale, con sostanziale marginalizzazione degli enti locali e recessività delle previsioni urbanistiche rispetto ai precetti dettati dalla pianificazione paesaggistica. La realtà effettuale dei sistemi di pianificazione lascia invece trasparire un modello non gerarchico, ormai distante dal frusto schema delle tutele parallele[102]. Si osserva infatti come il piano paesaggistico strutturi un rapporto di necessaria integrazione con il livello pianificatorio locale, dando quindi forma – si ripete – a un modello scalare-integrato[103]: scalare, perché avveduto di come talune azioni di piano debbano trovare attuazione alla scala adeguata, con scorrimento del comando regolatorio dal livello d'ambito (l'unità di pianificazione, comunque assai estesa, in cui si articola il piano paesaggistico) al livello micro-locale riservato alla pianificazione urbanistica comunale; integrato, perché le funzioni paesaggistiche, intese nel senso più ampio che va oltre la sola tutela, non sono riservate allo Stato ma debbono essere necessariamente condivise con tutti gli enti dotati di competenze sul territorio. Gli obiettivi qualitativi di larga massima enunciati dal piano paesaggistico territorializzato per i quadranti 'feriali' (senza la stringenza precettiva caratteristica della tutela) possono infatti essere spazializzati in strategie e tradotti in azioni concrete solo dall'ente meglio in grado di riconoscere e far emergere dalla complessità e dal polimorfismo della trama territoriale i micro-caratteri (formali, testimoniali, etc.) connotativi dei quadri locali (la "*struttura profonda del territorio*" [104]). Operazione di decodificazione che può essere svolta solo osservando il territorio attraverso il filtro interpretativo delle percezioni valoriali delle popolazioni. In proposito P. Marzaro ha giustamente rilevato che nell'impianto del Codice il piano paesaggistico "*non si ponga solo come strumento di tutela ma anche come sede di colloquio/confronto/integrazione tra paesaggio e governo del territorio*"[105].

Entro un modello fondato sulla 'transcalarità', anche il rapporto tra piani paesaggistici e strumenti del governo del territorio va impostato – come ogni tematica legata alle scale – secondo il principio di 'miglior definizione', che deve poggiare sulla stretta interdipendenza e piena condivisione degli apparati conoscitivi incrementali, dei vincoli di coerenza e degli obiettivi regolatori e progettuali. Da lì, a cascata, l'identificazione del livello (e strumento) pianificatorio precettivo per i destinatari in quello in grado di esprimere la maggior puntualizzazione del comando regolatorio. Le ragioni della 'miglior definizione', di cui si ritrova una chiara enunciazione in una norma emiliano-romagnola (art. 69, I comma, l.r. Emilia-Romagna 24/2017)[106], rimandano alla sussidiarietà verticale. Mentre rispetto ai beni paesaggistici del primo 'strato', il richiamo alla sussidiarietà verticale giustifica la riserva di intervento statale, rispetto ai paesaggi del secondo e terzo 'strato' questo stesso principio impone una stretta (e leale) cooperazione tra il livello regionale e quello locale e dunque una stretta integrazione tra gli strumenti di pianificazione.

Si registra dunque una doppia convergenza: per un verso, la disciplina del paesaggio (fuori dai contesti vincolati) si territorializza e si apre necessariamente agli apporti degli enti locali; per altro verso, la disciplina del governo del territorio (a carattere trasversale), spingendosi oltre la funzione ordinatrice degli insediamenti, diviene strumento di innalzamento dei valori formali, testimoniali e identitari espressi nel territorio diffuso. La contestualizzazione sul territorio della più aggiornata nozione di paesaggio postula anche il ricorso a categorie analitiche entro cui si scolorano ulteriormente le differenze rispetto ai tradizionali repertori disciplinari dell'urbanistica. Basti pensare a temi come le saldature urbane e agli effetti dello *sprawl*, ma anche a problematiche

---

[102] P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., *passim*.

[103] M. RAMAJOLI, *Il paesaggio a vent'anni dal Codice*, cit., *passim*.

[104] A.L. PALAZZO, *La via italiana alla produzione e riproduzione del paesaggio*, in A.L. PALAZZO, R. D'ASCANIO, (a cura di), *Paesaggio e ambiente. Prospettive multidisciplinari per la governance*, Roma, Carocci, 2025, 48.

[105] P. MARZARO, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in *Riv. giur. urban.*, 2019, 197.

[106] "*I Comuni e le loro Unioni, attraverso i PUG, perseguono gli obiettivi di qualità paesaggistica individuati dal PTPR e danno attuazione alle disposizioni generali di tutela e valorizzazione del valore paesaggistico del territorio rurale stabilite dal medesimo piano regionale ai sensi dell'articolo 36, comma 1. I PUG, in ragione del maggior livello di dettaglio dei propri elaborati cartografici, possono rettificare le delimitazioni dei sistemi, delle zone e degli elementi operate dal PTPR, per portarle a coincidere con le suddivisioni reali rilevabili sul territorio*".

attuali come lo spopolamento dei centri storici meno attrattivi, la già ricordata moltiplicazione di non-luoghi, di cattedrali del commercio[107] e di grandi catene che tolgono spazio al commercio locale ovvero la proliferazione di oggetti fuori scala come le piattaforme della logistica o i data center. I tentativi di affrontare tali criticità con un orizzonte di maggior effettività sono da identificare nell'azione coordinata tra piano paesaggistico e strumenti dell'urbanistica, con ricorso a un catalogo di misure di incentivazione, di semplificazione, etc.

La funzione assegnata all'urbanistica si articola dunque in una prima fase a carattere conoscitivo che, in seguito a una tanto imprescindibile quanto non semplice attività di ascolto comunitario strutturato, approda, sulla base dell'emersione di valutazioni ampiamente condivise (almeno da parte dei segmenti più sensibili della comunità plurale), alla redazione di 'mappe' e 'atlanti' dei valori paesaggistici locali e all'identificazione degli elementi (di elevata valenza identitaria o testimoniale) a cui è riconosciuto il rango di 'marcatori' (ossia di elementi connotativi, iconicamente dominanti) dell'identità territoriale. Il riconoscimento pieno di queste dimensioni valoriali diviene il retroterra di una innovativa strategia di attenzione alla qualità: ne è un esempio la legislazione toscana che identifica nella valorizzazione dei paesaggi (anche feriali e degradati) uno specifico compito del governo del territorio, in una prospettiva che si allontana consapevolmente dalla tutela per porre l'accento sull'esigenza di corretta manutenzione del patrimonio territoriale e per favorire la "*creazione di nuovi paesaggi per migliorare la qualità complessiva del contesto esistente*" (l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, art. 42). Qualità che – volendo cercare di essere più precisi, pur nella consapevolezza della sfuggenza del concetto – è la risultante di una complessa trama di rapporti combinatori tra linee e stilemi architettonici, materiali, colori, insegne, della presenza e corretta gestione degli spazi verdi e della città pubblica, etc. che compongono gli assetti della struttura fisica espressiva di senso dell'habitat dei diversi momenti delle vite delle persone. Assetti da preservare onde evitare stridenti dissonanze rispetto ai profili identitari riconosciuti, senza tuttavia limitare gli spazi di innovazione dell'architettura (del costruito e del verde) e del progetto urbano nonché nella consapevolezza acquisita che molte micro-trasformazioni e 'fatti urbani' non sono disciplinabili per via pianificatoria. Elevare la qualità dei luoghi di vita significa infatti operare su assetti morfologici di contesti estremamente parcellizzati, refrattari a una regolazione comprensiva e contestuale, proprio perché vitali. E da mantenere vitali e vissuti. Luoghi sottoposti dunque a continue trasformazioni, talune delle quali – di 'grana fine', attinenti più agli usi, ai metabolismi, che alle trasformazioni costruttive - non intercettabili dall'amministrazione ma anch'esse determinanti ai fini della costruzione dell'identità locale e di coerenti assetti percepibili (identità, peraltro, non cristallizzabile in uno specifico assetto valorial-formale ma strettamente correlata al cambiamento sociale[108]).

Eppure, al netto di tale difficoltà nella messa a fuoco delle coordinate valoriali contestualizzate, resta essenziale un assiduo intervento dell'amministrazione con l'obiettivo di implementare (o almeno mantenere) l'attitudine degli assetti morfologici ritenuti rilevanti a generare senso avvertibile come significativo dalle comunità (per quanto plurali) insediate e dagli utilizzatori urbani.

È certamente più semplice indicare quali derive sarebbe necessario evitare. Le risposte ai bisogni insediativi (residenziali, produttivi, commerciali, di servizi, etc.) non dovrebbero determinare la proliferazione di ambiti sempre più anonimi, deprivati di senso identitario per effetto della ripetizione stereotipa di modelli edilizi carenti di essenza architettonica (come è accaduto nei quartieri informi che hanno dilatato i confini urbani o negli episodi poco riusciti di edilizia residenziale pubblica). Occorrerebbe evitare la recisione di ogni nesso con lo specifico valoriale ed estetico di ciascun territorio. Una condizione deteriore che si riscontra anche in ambiti lasciati privi di cura e manutenzione (a riprova di come le responsabilità non siano solo dell'urbanistica). È il caso di precisare che il riferimento non va solamente a paesaggi compromessi o degradati, casi 'estremi' sui quali torneremo più avanti quando parleremo del recupero anche tramite la rigenerazione urbana, ma va – per fare altri esempi – ai contesti della città privi di verde, connotati da edilizia precocemente invecchiata, ai luoghi della dispersione insediativa e del turismo di massa. Luoghi del paesaggio negato, che fanno il paio con le distese della monocoltura a cui consegue l'omologazione del paesaggio agricolo[109]. Non sono propriamente i luoghi compromessi del degrado, ma emblematici della progressiva banalizzazione e semplificazione del paesaggio. Luoghi peraltro impoveriti spesso proprio dalle scelte insediative favorite da piani urbanistici dei decenni scorsi, che hanno promosso massive trasformazioni facendo leva unicamente su regole (indici, parametri, etc.) tese a

---

[107] G. RITZER, *Le cattedrali dei consumi*, Bologna, Il Mulino, 2000.

[108] Si può fare un esempio di trasformazione non costruttiva guardando alle vicende di 'etnicizzazione' di interi quartieri per effetto dell'assommarsi di manifestazioni esteriori che si collocano sotto la soglia dell'urbanisticamente rilevante ma producono una profonda incidenza sull'identità di un luogo.

[109] *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, cit., *passim*.

disciplinare destinazioni e grandezze insediative, con enormi ritardi nell'innesto su un tale palinsesto regolatorio di strumenti attenti ai profili qualitativi.

Più difficile rispondere alla domanda circa gli strumenti con cui intervenire per innalzare i livelli di qualità diffusa[110]. Oltre a strumenti di riconoscimento, la funzione deve disporre anche di strumenti dotati di una reale capacità di incidenza.

Certamente non è semplice disporre la qualità attraverso delle regole, anche se non sono mancate nella migliore prassi pianificatoria punte di eccellenza come piani del colore o previsioni analitiche sulle tipologie edilizie insediabili, sino al livello del dettaglio architettonico. Su questo fronte non si dovrebbe dimenticare che l'urbanistica italiana (Astengo[111], De Carlo[112], Gabrielli[113], Secchi[114], etc.) e la dottrina amministrativistica (Giannini, Benvenuti, *in primis*[115]) hanno saputo – come già ricordato - offrire uno straordinario contributo soprattutto alla conservazione dei centri storici[116], ben prima che (solo nel 2008) la disciplina del paesaggio estendesse la tutela alle città e ai borghi storici meritevoli di una selettiva declaratoria di pubblico interesse[117] e prima che si profilasse, a livello sovranazionale, una nozione di 'Paesaggio storico urbano' (*Historic Urban Landscape*)[118], manifestando una ferma opposizione rispetto all'inclinazione del razionalismo a sottovalutare i lasciti storici non monumentali (è passato alla storia il tagliente giudizio di Le Corbusier sulle strade dei centri storici, disegnate secondo il passo dell'asino che procede zigzagando, in opposizione alle strade rettificate della città moderna[119]). Attraverso il susseguirsi di piani che hanno segnato un capitolo tra i più rimarchevoli dell'urbanistica non solo nazionale, sono state codificate tecniche e sperimentate pratiche di orientamento delle trasformazioni e degli utilizzi (per la città di pietra e per la città degli uomini, per l'*urbs* e la *civitas*) che continuano a costituire un primo autorevole repertorio disciplinare nella ricerca degli strumenti da impiegare per imprimere ai piani una curvatura orientata alla qualità (in vista della salvaguardia di un "*archivio di cultura oggettivata*"[120]). In tale direzione occorre ricordare che l'art. 3 del d.P.R. 380/2001, nel definire le tassonomie degli interventi edilizi, non si limita a fare cenno alle categorie proprie di tale settore (manutenzione, restauro e risanamento, ristrutturazione, etc.), ma fa espressamente rinvio alla nozione di restauro codificata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, lasciando in tal modo aperta la possibilità di non disperdere una catalogazione e una disciplina degli interventi ordinate in ragione del diverso grado di filologicità/innovatività anche a contesti urbani che non

---

110 G. PIPERATA, *Il paesaggio: dalla tutela alla valorizzazione,* in M. REHO, F. MAGNI, (a cura di), *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella transizione. Attori, istituzioni e strumenti*, Bologna, Il Mulino, 2024, 59.

111 Astengo, dopo le esperienze umbre, lascerà un'ulteriore importante traccia anche nella città di Bergamo: G. ASTENGO, *Bergamo, gli studi per il nuovo Prg: 1965-1969*, in *Urbanistica*, 1970; C. MAZZOLENI, *Giovanni Astengo e il piano di Bergamo: un caso paradigmatico*, Milano, Franco Angeli, 1983, *passim*.

112 S. BORTOLOTTO, M. C. PALO, *Per un'urbanistica "civile". Giancarlo De Carlo e il Piano Regolatore Generale di Urbino, 1958-64*, in *Per una storia del Restauro Urbano*, cit., 145.

113 Al quale si deve il recupero del centro storico di Genova, condotto insieme al Sindaco Giuseppe Pericu: G. LOMBARDINI, V. SCELSI, (a cura di), *Bruno Gabrielli. Città e piani*, Milano, 2018; B. GABRIELLI, *Il caso di Genova*, in S. STORCHI, O. ARMANNI, (a cura di), *Centri storici e nuove centralità urbane*, Firenze, Alinea, 2010, 55.

114 B. SECCHI, *Il racconto urbanistico*, Torino, Einaudi, 1984.

115 M. S. GIANNINI, *L'intervento pubblico nei centri storici*, in P.P. BALBO, F. ZAGARI, (a cura di), *Atti del convegno Gescal, Venezia, 11-12 maggio 1973*, Bologna, Il Mulino, 1974, 135, ora in ID., *Scritti*, VI, Milano, Giuffrè, 2005, 653; ID., *Gli strumenti giuridici per i centri storici*, in *Congresso ANCSA, Edilizia popolare*, 1976, 55, ora in ID., *Scritti*, cit., 1109; F. BENVENUTI, *Introduzione*, in G. CAIA, G. GHETTI, (a cura di), *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Torino, Giappichelli, 1997.

116 G. D'ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, cit., *passim*; S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in questa *Rivista*; C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in questa *Rivista*; F.G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, cit., 39; A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove auton.*, 2021, 505; E. BOSCOLO, *La regolazione urbanistica della città storica (e dei borghi storici*), in L. BALESTRA, M. DUGATO, G. PIPERATA, (a cura di), *Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio*, Cacucci, Bari, 2026, 39.

117 È stato tuttavia giustamente ricordato che «*l'inserimento dei centri storici nei beni paesaggistici, viceversa, non dovrebbe poter comportare obliterazione della tutela urbanistica, ma piuttosto maggiore attenzione all'integrazione di questa forma di tutela con quella culturale. Esso deve rappresentare non già un punto di arrivo, ma un punto di partenza per una diversa riflessione culturale sul tema, che tenga conto della parzialità di una tutela meramente conservativa, non in grado di cogliere le complesse problematiche e i variegati aspetti critici che lo caratterizzano*»: C. VIDETTA, *I "centri storici" nella riforma del codice dei beni culturali*, cit., 47.

118 *Recommendation on the Historic Urban Landscape, including a glossary of definitions*, UNESCO, Paris, 1971; si veda anche il c.d. *Vienna Memorandum* on "*World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape*", UNESCO, World Heritage Centre, 2005.

119 LE CORBUSIER (C.É. JEANNERET-GRIS), *Urbanistica*, Milano, Il Saggiatore, 1967, 27: "*L'asino procede a zig zag. Ogni tanto si perde dietro a qualche cosa, da quella natura balzana che è, va a zig zag per evitare le pietre più grosse, per scansare i tratti rapidi, per cercare l'ombra… È l'asino che ha tracciato la pianta di tutte le città d'Europa, anche quella di Parigi, purtroppo*".

120 F. BENVENUTI, *Introduzione*, cit., 2.

superano predefinite soglie storiche.
In altri termini, dopo la fase di ascolto e di riconoscimento, è essenziale un ripensamento delle tecniche di redazione degli apparati normativi dei piani, con innesto di previsioni riferite ai profili morfologici che, andando oltre le dimensioni localizzative, tipologiche e quantitative, possano avere reale regolatoria incidenza sulla qualità dei prodotti costruiti e degli interventi sull'esistente (sul tema della qualità architettonica una puntuale definizione si può riscontrare nella legislazione veneta: "*qualità architettonica: l'esito di un coerente e funzionale sviluppo progettuale, architettonico, urbanistico e paesaggistico che rispetti i principi di utilità e funzionalità, con particolare attenzione all'impatto visivo sul territorio, alla sostenibilità energetica ed ecologica, alla qualità tecnologica dei materiali e delle soluzioni adottate, in un percorso di valorizzazione culturale e identitaria dell'architettura e degli spazi urbani*": l.r. Veneto, 4 aprile 2019, n. 14, art. 2).
Su questo versante fa leva su puntuali previsioni pianificatorie la Carta per la Qualità che accede al P.R.G. di Roma Capitale. In tale documento, riservato alla disciplina degli interventi entro la città storica[121], trovano disciplina di estremo dettaglio le modalità di intervento tese alla conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio e urbanistico (i tessuti urbani, in termini unitari). In particolare, la Carta esprime strati conoscitivi e di progetto in vista degli interventi di recupero anche attraverso l'uso di abachi e archivi allegati, in vista del riconoscimento dei tipi edilizi peculiari e della definizione delle correlative regole sulle modalità di intervento, individua regole progettuali valide per tutti gli interventi di recupero degli edifici in muratura oggetto di conservazione, etc. Altro esempio di documento di registro alto che fa ricorso a una tecnica di descrizione analitica (mediante esempi e schede figurative) delle soluzioni qualitativamente esigibili è rappresentato dalla "Disciplina dei fronti commerciali" del Comune di Verona. Un documento che si colloca entro il novero degli atti regolativi parapianificatori aventi fonte negli art. 52 del Codice dei beni culturali e art. 1 del d.lgs. 222/2016, preordinati ad arginare fenomeni di turistificazione e banalizzazione (ma anche di etnicizzazione) del commercio e della somministrazione nelle città storiche (tanto in quelle protette dall'UNESCO quanto in centri minori)[122]. L'amministrazione scaligera, oltre a vietare (come previsto al ricorrere dei presupposti fissati dalle norme appena ricordate) talune forme di commercio, con tale atto ha reso vincolante la conformazione di insegne, tendaggi, corpi illuminanti, vetrine, etc. alle modellistiche codificate nelle schede figurative che compongono il capitolo prescrittivo del documento.
Altre città, come Bologna[123], Firenze[124] e Venezia (ma anche città medie o città d'arte come, per fare solo altri esempi, Cuneo, San Gimignano, etc.), con il medesimo intento di preservazione del decoro dei tessuti storici hanno invece privilegiato una tecnica fondata su previsioni espresse in forma di apparati normativi. In tale direzione, merita sicuramente un cenno la delibera 'antipaccottiglia' (come definita nel dibattito cittadino) adottata nel 2022 dal Comune di Venezia[125], con la quale sono state identificate le zone di maggior afflusso turistico, in cui sono state vietate talune forme di commercio e di somministrazione, non compatibili con il duplice obiettivo di preservazione del decoro urbano[126] e di arginare lo strutturarsi, apparentemente inarrestabile, di un mix di offerta incompatibile con la residenzialità nei luoghi più esposti alla pressione turistica. Questi e altri interventi trovano ancoraggio nelle norme a tutela della qualità in particolari zone urbane entro un sottosistema normativo che – come detto – ha radici nel Codice[127] e ha potuto giovarsi del pieno sostegno della

[121] Secondo l'art. 21 delle Norme di attuazione del PRG, "*Per "Città Storica" si intende l'insieme integrato costituito dall'area storica centrale interna alle mura, dalle parti urbane dell'espansione otto-novecentesca consolidata interne ed esterne alle mura e dai singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipomorfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunto nella memoria delle comunità insediate*".
[122] Il tema richiama da vicino quello delle forme di riconoscimento e disciplina del c.d. immateriale economico, su cui, innanzitutto, G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI, (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2018.
[123] Comune di Bologna, Deliberazione Consiglio comunale, n. 319257/2019, recante "R*egolamento per l'esercizio del commercio nelle aree urbane di particolare valore culturale*".
[124] Comune di Firenze, Deliberazione Consiglio comunale n. 20 del 27 aprile 2023, mod. con deliberazione Consiglio Comunale n. 76 del 11 novembre 2024, recante "*Regolamento per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico*".
[125] Deliberazione del Consiglio Comunale n. 26 del 26 aprile 2022, recante "*Misure di regolamentazione dell'esercizio di attività ai fini della loro compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale di alcune aree del centro storico di Venezia*".
[126] C. VIDETTA, *Il decoro urbano tra le ragioni di protezione del patrimonio storico artistico e il perseguimento di obiettivi di politica urbana*, in *Riv. giur. urban.*, 2019, 39.
[127] G. IACOVONE, *Commercio, turismo e centri storici*, in *www.urban@it*; P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, in *www.aedon.it*; L. FERRUCCI, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, in *www.aedon.it*; V. EMILIANI, *Commercio e centri storici*, in ASTRID, *Rassegna*, 34, 2006. Il tema, naturalmente, si interseca con quello degli esercizi storici, oggetto della disciplina dettata dal d.lgs. 27 dicembre 2024, n. 219 (*Costituzione dell'Albo nazionale delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e degli esercizi pubblici, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività*) e rispetto al quale assumono notevole rilievo le argomentazioni dedotte nel caso

giurisprudenza amministrativa[128]. Allargando l'orizzonte alla città 'generica', si è invece costretti a riconoscere, ancora una volta, tutta la difficoltà nella promozione della qualità con strumenti propri dell'urbanistica.
Si è detto che non sono sufficienti le prescrizioni pianificatorie: ampio spazio va ritagliato per le politiche urbane. Sul punto non mancano esperienze significative: dai progetti di paesaggio previsti dalla legge regionale urbanistica emiliano-romagnola "*per il miglioramento del contesto di riferimento*", anche attraverso il coinvolgimento di più enti sottoscrittori, sino a procedure di inserimento nell'urbano che si articolano in una dialettica avan-progettuale con le commissioni paesaggio locali (anche fuori dagli ambiti vincolati) e all'attivazione di percorsi di accompagnamento (con "*funzione consultiva non vincolante*") da parte di commissioni regionali (l.r. Veneto 14/2019, cit., art. 12). Sempre la normativa emiliano-romagnola favorisce i concorsi di architettura banditi da privati e i processi di progettazione partecipata anche mediante la misura della scomputabilità dei correlativi costi (una previsione capace di presa effettiva in quanto atta a rendere economicamente neutro per il promotore il ricorso a tali procedure: l.r. Emilia-Romagna 24/2017 cit., art. 17)[129]. Assumono poi un ruolo di primo piano gli osservatori sul paesaggio, impegnati nella diffusione della cultura del paesaggio e delle modellistiche più avanzate, solitamente strutturati a livello regionale ma popolati con dati raccolti a scala locale e con partecipazione attiva degli enti locali. Ovviamente, le misure dotate di maggior efficacia sono quelle assistite da congrui finanziamenti pubblici, come accade nelle Provincie autonome di Trento e Bolzano Alto Adige, ove l'impegno finanziario diretto delle amministrazioni provinciali consente l'istituzione di fondi per il paesaggio (art. 16, l.p. Provincia autonoma Bolzano Alto Adige 10 luglio 2018, n. 91).
Ove le risorse sono limitate, si fa sempre più strada l'idea di investire su tecniche riconducibili alla modellistica del *nudging*[130]: ad esempio, si prevede che gli interventi meritevoli di un contributo pubblico per la rispettiva qualità debbano "*riportare sul prospetto principale o comunque in modo pubblicamente visibile l'indicazione visibile del progettista, del committente e dell'esecutore e del riconoscimento di particolare interesse paesaggistico o urbanistico*" (l.p. Provincia autonoma di Trento, 4 agosto 2015, n. 15, art. 71) oppure si istituiscono premi per la "*qualità e bellezza architettonica*" (l.r. Veneto 14/2019, cit.) con il dichiarato obiettivo di stimolare una competizione verso l'alto, tesa a richiamare attenzione sui risvolti qualitativi. Sempre nella logica della sollecitazione dell'adesione interessata degli attori territoriali, è ormai molto diffusa la tecnica di 'premiare' con una riduzione (anche consistente) dei contributi costruttivi interventi che le commissioni paesaggio segnalino per l'elevata qualità progettuale raggiunta e per "*l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato, con facoltà di concedere, previa motivazione, premialità…*" (l.r. Piemonte 31 maggio 2022, n. 7, art. 5), soluzione profilata anche dalla citata legge veneta, che attribuisce alla commissione per la bellezza e la qualità architettonica la prerogativa di proporre una riduzione dei contributi costruttivi (sino al 50% del dovuto) per interventi di elevata qualità progettuale, secondo uno schema che si ritrova anche in molti piani di aggiornata concezione.
Il novero degli strumenti è decisamente vario, ma il dato su cui occorre porre l'accento attiene alla diffusione ormai capillare di dispositivi di questa matrice, a volte nascosti tra le pieghe delle norme di piano, qualche volta oggetto di politiche non strutturali, altre volte espressamente previsti da leggi regionali particolarmente avanzate. Una diffusione e una comunanza di intenti nella direzione del miglioramento qualitativo dei contesti che induce a concludere nel senso della riscontrabilità di una attenzione sconosciuta in passato, rivolta in direzione di un innalzamento della qualità dei tessuti urbani nel loro risvolto propriamente paesaggistico, secondo tecniche che si confermano non assimilabili alla tutela (che pure l'urbanistica ha imparato ad applicare ai beni culturali di rilevanza identitario-testimoniale locale) e sono invece preordinati al rafforzamento dei livelli di urbanità nei luoghi di vita.
Come detto, all'urbanistica è affidata anche la funzione di recupero, ossia la previsione di strategie e azioni concrete tese a garantire la riqualificazione degli assetti materiali espressivi di senso, offuscati da tanta edilizia geometrile, dalla mancanza di cura, etc. Recupero che consistenza anche – come ricorda il Codice - nella formazione di nuovi paesaggi (art. 131, VI comma, Codice). E' lo spazio della funzione di recupero, non tipizzata se non nel profilo teleologico, entro la quale occorre strutturare strategie di riqualificazione o di ri-costruzione di

---

'Il Vero Alfredo' da Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 5 e quelle ritraibili dalla legge 7 ottobre 2024, n. 152, il cui Capo II è rubricato "*Disposizioni in materia di salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*", su cui, da ultimo, P. LAZZARA, *Il patrimonio culturale immateriale. alla ricerca di una nozione giuridica. La legge 152 del 2024 per il riconoscimento e l'individuazione del patrimonio culturale immateriale*, in *Arte e Diritto*, 2025, 103.

[128] *Ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 2 settembre 2024, n. 7339.

[129] G. PIPERATA, *Il paesaggio nella nuova legge sulla tutela e l'uso del territorio nella regione Emilia-Romagna*, in *Riv. giur. urban.*, 2020, 561.

[130] *Ex multis*, A. *Zito*, *La* nudge regulation *nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

assetti fisici in grado di esprimere contenuti valoriali. Una funzione rispetto alla quale è possibile tracciare un parallelo con la *Nature Restoration Law* (ossia la funzione di recupero degli ecosistemi) e rimarcare come si riducano ulteriormente le distanze e la separatezza disciplinare rispetto al governo del territorio. Trattandosi di una funzione necessariamente *place based* e sovente suscettibile di esplicarsi attraverso strumenti perequativi, incentivali, partenariali, etc. gli enti locali, ancor più che la regione, giocano un ruolo primario. La l.r. 24/2017 della Regione Emilia-Romagna si esprime nel senso che il "*recupero e la riqualificazione degli immobili e della aree compromessi o degradati" sono "diretti a reintegrare i valori preesistenti ovvero a creare nuovi valori paesaggistici, perseguendo il miglioramento della qualità complessiva del territorio e il rafforzamento delle diversità locali, assicurando, nel contempo, il minor consumo di suolo*", con una proposizione che esplicita gli obiettivi del recupero e indica la duplice consentanea finalità di rafforzamento delle "*diversità locali*" e di preservazione delle risorse non consumabili. Va aggiunto che l'obiettivo del recupero viene sovente assunto da un'urbanistica impegnata a ripristinare urbanità in contesti che hanno perduto qualità dei fondali, oltre che efficienza insediativa, inclusività, etc. In tale direzione si colloca un modello multivalente di rigenerazione urbana, coerente con quanto eloquentemente indicato da C. cost. 51/2025[131]: un modello di rigenerazione che non si limita ad assicurare riqualificazione del patrimonio edilizio esausto, ma deve essere in grado di garantire creazione di nuovo paesaggio, inscindibilmente da una maggior coesione sociale e sostenibilità-resilienza. Un modello molto diverso da quello sin qui praticato, imperniato unicamente su interventi di matrice unicamente 'edilizia', *context less* e concentrati nei soli quadranti di maggior attrattività (espressivi di un paradigma di urbanistica "*aristocratica*", secondo la definizione offertane da A. Travi[132]), che hanno avuto l'effetto di determinare il sospingimento ai margini dei soggetti meno abbienti (una nuova forma di *gentrification*) e la formazione di luoghi identitariamente sterili.

6. Conclusioni

La stagione del presente mette l'interprete di fronte a una nozione plurale di paesaggio, riflesso della pluralizzazione delle tendenze culturali che ascrivono rilevanza alla percezione non solo di valori estetico-formali ma anche identitario-testimoniali, sulla sfondo di un dibattito mai sopito tra euristiche che valorizzano la dimensione sensoriale-soggettiva e approcci positivistici che guardino in direzione di ricostruzioni scientifico-ecologiche in grado di assicurare una conoscenza oggettivante del paesaggio. Nella lunga stagione novecentesca (che si apre idealmente con la legge per la Pineta di Ravenna e si chiude con il recepimento della Convezione europea), il paesaggio era identificato con un catalogo di bellezze naturali, connotate da eccezionale rilevanza formale. I due canoni dell'eccezionalismo (teso alla selezione dell'esorbitante rispetto all'ordinario) e dell'assimilazione (dei beni paesaggistici alle cose d'arte), risultato della riflessione di figure come B. Croce e L. Parpagliolo, hanno a lungo condizionato l'elaborazione giuridica. Solo negli anni Sessanta, dopo esperienze come i piani di Gubbio e Assisi, elaborati da G. Astengo, e dopo le pagine antesignane di A. Predieri, la nozione di paesaggio si estenderà al costruito e si porranno le basi per una generalizzazione all'intero territorio che costituisce il portato della Convenzione Europea del Paesaggio.

L'art. 131 del Codice costituisce il punto di emersione di una nuova nozione di paesaggio. Dietro i richiami all'identità nazionale (chiaro retaggio crociano) si coglie come il Codice sia teso ad esprimere una disciplina di tutela riferibile ai soli beni paesaggistici (bellezze individue, di insieme, ex lege, gravate da vincoli del 'terzo tipo). Ma la stessa definizione codicistica lascia trasparire come si configurino paesaggi 'feriali' e beni e paesaggi degradati, a pieno titolo elementi compositivi di un mosaico paesaggistico esteso, senza scolorare le differenze, all'intero territorio (in coerenza, del resto, con l'estensione del piano paesaggistico).

Sarebbe tuttavia semplificatorio limitarsi all'affermazione secondo cui tutto il territorio è paesaggio. La dilatazione in orizzontale farebbe perdere pregnanza e profondità alla nozione. Occorre invece prefigurare una strutturazione a strati della nozione, entro la quale il paesaggio 'dei beni' (ovvero il paesaggio novecentesco) non subisce alcuna compressione, ma entro la quale trovano spazio anche i paesaggi ordinari, espressivi delle "caratteristiche paesaggistiche" rintracciabili dal piano paesaggistico, e i contesti degradati. Ciascuna di queste tre tipologie di paesaggi presenta caratteristiche connotative proprie. A ciascuna di queste tre tipologie di oggetti corrisponde una funzione. Nel lungo novecento le politiche paesaggistiche si riassumevano nella funzione di tutela. Una funzione che mantiene tutta la propria: si è visto, anzi, come la tendenza più recente sia nel senso

---

131 In *Foro it*., 2025, 1647, con nota di A. ROCCELLA, *La Corte costituzionale ritorna sul principio di pianificazione*; si veda, inoltre, l'ampio commento, di G. MARI, *Pianificazione urbanistica e rigenerazione urbana: riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2025*, in *Riv. giur. edil*., 2025, 173.

132 A. TRAVI, nelle *Conclusioni*, in P. STELLA RICHTER, (a cura di), *Verso le leggi regionali di quarta generazione,* Milano, Giuffrè, 2019, 302.

della ripresa di una attività 'vincolistica', volta all'espressione di dichiarazione di pubblico interesse paesaggistico riferite a quadranti vallivi anche molto estesi, a tessuti urbani, etc. (contesti in cui si frammischiano punte di eccezionalità e beni d'uso). Le finalità e le tecniche della tutela non sono tuttavia estensibili ai paesaggi 'della vita quotidiana', rispetto ai quali si sono invece identificate la struttura e gli strumenti di una funzione tesa all'innalzamento della qualità diffusa, a partire dall'ascolto delle comunità di luogo (sulle quali si concentra la geofilosofia), alle quale è attribuita la possibilità di esprimere indicazioni circa le modalità di rispecchiamento identitario da parte dei soggetti rispetto agli oggetti che punteggiano e connotano, nella distintività dei luoghi, i fondali di vita. Al paesaggio 'dei beni' esito di una qualificazione pubblicistica, si affianca dunque un paesaggio autenticamente 'sociale', ossia risultato di un processo di selezione valoriale 'dal basso', in cui le diverse componenti di comunità al proprio interno sempre più frammentate, sono ammesse a forme innovative di partecipazione. Altro profilo meritevole di sottolineatura attiene al rapporto scalare-integrato che si struttura tra il piano paesaggistico (che, pur articolato in ambiti, resta comunque disegnato a scala troppo ampia) e gli strumenti del governo del territorio (in grado di riconoscere la 'grana fine' dei territori). Gli obiettivi della funzione di innalzamento qualitativo sono perseguibili mediante una gamma composita di strumenti, la cui diffusione sta mutando la forma-piano, che vanno da un catalogo di norme morfologiche, all'attribuzione di un ruolo dialettico e propositivo alle commissioni paesaggio locali, alla promozione di concorsi di progettazione sino a misure propriamente incentivali e di *nudging*. La funzione di recupero, a fortiori attivabile solo mediante strumenti di regolazione delle trasformazioni (e tra queste in primis gli episodi di rigenerazione urbana, in linea con le indicazioni espresse dalla Corte costituzionale), postula la necessità di interventi sui detrattori della percezione, ma anche – per fare altri esempi – su tessuti urbani segnati dalla banalità di tanta edilizia geometrile ovvero nelle periferie urbane, luoghi della marginalità, definibili 'deserti architettonici', nei quali la scara qualità e la carenza di manutenzione degli impianti costruttivi si assomma alla deprivazione di opportunità.

In sintesi, alla nozione di paesaggio 'a strati' si correla la pluralizzazione delle funzioni, a delineare un modello ricostruttivo adeguato alla contemporaneità, capace di guardare alla forma di ogni territorio cogliendone l'attitudine a generare proiettivamente senso non solo estetico (come si riteneva nella tradizione primo-novecentesca), sino a divenire parte strutturante dell'identità di ciascuna comunità.