

## TRA AMBIENTE, PAESAGGIO E TERRITORIO. NOTE PER UNA STORIA DELLA TUTELA IN ETÀ REPUBBLICANA

Melania Nucifora  
*CRH-EHESS, Parigi*

*Abstract:* This paper investigates the feasibility of a unitary national history of preservation, one aimed at keeping together the notions of landscape, territory and environment, traditionally considered as objects of separated “disciplinary histories”. In this light, the first part of the essay examines the most crucial moments of the early Twentieth century legislation, retracing the different studies and approaches adopted in the analysis of the Italian trajectory. The main obstacle to the efficacy of preservation policies seems to lie in the lacking connection between the disciplinary urban planning and the practice of landscape and cultural heritage preservation. The second part of the essay is focused on the Republican Age and indicates the emerging modern ecologically-oriented notion of “environment” as well as in the birth of the regional institutes as the two main factors of innovation and the two study objects a unitary history of preservation is asked to confront with.

*Keywords:* History of Preservation; Cultural Heritage; Territory Management; Environment Policies; Regionalization.

### *La tutela del patrimonio oggi. Breve premessa*

In chiusura del suo lucido e insuperato *Paesaggio. Costituzione. Cemento* Settis invita gli italiani a “recuperare il senso della [propria] storia”, ricordando che “l’Italia ha avuto un ruolo guida planetario nella storia e nelle strategie della tutela, e che lo ha meritato per la qualità della cultura della conservazione diffusa fra i cittadini di ogni parte del Paese e di ogni classe sociale”<sup>1</sup>. In un lavoro che non indulge affatto all’autocompiacimento è un bene che non si ricorra all’abusata figura del “fallimento” per qualificare decenni – quelli dell’età repubblicana – che sono stati densi di riflessioni e acquisizioni ma indubbiamente anche di perdite traumatiche<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> S. Settis, *Paesaggio. Costituzione. Cemento*, Torino, 2010, pp. 306-307.

<sup>2</sup> In età repubblicana la capacità dell’Italia di tutelare il proprio patrimonio è stata oggetto retorico per eccellenza. A partire dal secondo dopoguerra il discorso pubblico dominante ha accreditato l’immagine di un Paese incapace di gestire e proteggere il proprio patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale, preda inerme di spregiudicati ‘vandali’. Senza dubbio alla base di un giudizio così severo – che spesso tralascia di citare il prezioso contributo italiano al dibattito internazionale ma anche i molti successi ottenuti sul campo – vi è la peculiarità della traiettoria nazionale di modernizzazione e sviluppo, la sua natura ‘miracolosa’, accelerata e convulsa, a ridosso di una ricostruzione non solo materiale, ma soprattutto politica e civile. Per una riflessione più approfondita a proposito di questo nodo retorico del discorso nazionale sulla Tutela, si rimanda

Quanto al citato richiamo all'orgoglio nazionale, occorre dire che nell'attuale dibattito internazionale sul patrimonio culturale, forse anche per ragioni linguistiche, l'Italia, al contrario della vicina Francia paladina dell'*exception culturelle*<sup>3</sup>, sembra aver rinunciato a rivendicare il ruolo-guida che le spetterebbe in Europa. Uno scenario, quello europeo, caratterizzato oggi da un'Unione in cerca di legittimazione identitaria che, in materia di patrimonio, tende a muoversi nel solco e al traino dell'Unesco, subendone l'ipertrofia definitoria, incapace com'è di elaborare e interpretare secoli di *leadership* culturale.

Capita che nel Paese considerato nel mondo l'emblema stesso della bellezza, ci s'innamori di modelli di tutela stranieri<sup>4</sup>, o che nella rilettura del passato ci si accontenti della chiave di lettura delle "riforme mancate" e delle "occasioni perdute"<sup>5</sup>. Peggio ancora, accade che si stenti a riconoscere nelle trasformazioni paesaggistiche e ambientali che hanno investito il Bel Paese o nei processi di patrimonializzazione una materia storica di interesse generale, parte integrante dei grandi processi sociali ed economici che costituiscono l'oggetto della storia contemporanea.

La tendenza a circoscrivere la questione della tutela nell'alveo di storie disciplinari è comunque comprensibile: deriva, infatti, dal bisogno di ridurne l'altissimo grado di complessità. Tuttavia non mancano studi che si sono cimentati con quest'oggetto da prospettive nuove mostrandone senza troppo sforzo il ruolo costitutivo svolto nella storia civile, culturale e politica del nostro Paese, a cominciare dal libro di Andrea Ragusa sul primo Novecento, che dimostra in modo convincente il carattere fondativo del percorso di elaborazione delle politiche di Tutela nella costruzione dello Stato italiano a cavallo fra Ottocento e Novecento<sup>6</sup>. La capacità di tutelare gestire il proprio patrimonio ambientale,

a M. Nucifora *I vandali in casa: il conflitto tutela/sviluppo fra drammatizzazione e processi reali (1945-1975)*, SISSCO, Cantieri di Storia, VIII, Viterbo, 2014. <http://www.sissco.it/articoli/cantieri-di-storia-viii-i-papers-del-convegno/> Il paper contiene un'ampia bibliografia, tuttavia si ritiene opportuno citare qui almeno A. Belli, G. Belli, *Narrare l'urbanistica alle élite*, Milano, 2012.

<sup>3</sup> Sulla linea culturale francese si veda tra l'altro il recentissimo J. Buchsbaum, *Exception Taken: How France Has Defied Hollywood's New World Order*, New York, 2017.

<sup>4</sup> Emblematica la riflessione sui *commons*, in S. Settis, *Paesaggio...*, cit., p. 307.

<sup>5</sup> A titolo esemplificativo di questa visione e con particolare riferimento alla lettura degli anni del riformismo di centro-sinistra, citiamo tra gli altri, G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Roma, 2005; P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, 1989 e 2006.

<sup>6</sup> A. Ragusa, *Alle origini dello stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, 2011. Una riflessione più completa sul lavoro di Ragusa sta in M. Nucifora, *La tutela del patrimonio nazionale: legislazione, cultura, istituzioni*, in "Il mestiere di storico", IV, 2, 2012, Rassegne e letture, pp. 63-65.

paesaggistico e culturale è materia politica per eccellenza, indicatore di sviluppo civile e buongoverno.

Restituire alla questione della tutela lo statuto storiografico che merita, richiede la fatica intellettuale di confrontarsi senza soggezione con certi *topoi* propri del discorso pubblico degli ultimi sessant'anni attraverso percorsi di ricerca innovativi, saldamente ancorati alla fonti piuttosto che alle narrazioni, seriamente interdisciplinari e al passo con le sfide che temi come ambiente e patrimonio pongono alla società contemporanea. In questa direzione va il tentativo di fare il punto sull'utilità e sulla possibile articolazione di un programma ampio di storia della tutela a scala nazionale che si cimenti con lo scoglio delle interazioni e sovrapposizioni semantiche, culturali, normative e amministrative fra i concetti di 'ambiente', 'territorio' e 'paesaggio', quest'ultimo sin dalle prime elaborazioni giuridiche accorpato alla materia culturale, al 'patrimonio'<sup>7</sup>. Non si tratta dunque di una riflessione sulla storia del paesaggio, del territorio, dell'ambiente italiano *tout court*, ma di un percorso i cui fili sono tenuti insieme dalla nozione di 'tutela', con un forte ancoraggio alla dimensione delle politiche, il che dà anche ragione del riferimento a una prospettiva nazionale, malgrado la complessità delle scale e dei livelli istituzionali connessi alle nozioni oggetto di questa riflessione.

### *La questione delle scale di riferimento*

Nonostante le tendenze universalistiche da un lato e localistiche dall'altro che hanno caratterizzato la riflessione del secondo Novecento, il concetto di patrimonio culturale costituisce ancora un pilastro delle identità nazionali<sup>8</sup>. Nella costruzione dello Stato-nazione il riconoscimento del patrimonio e la sua tutela hanno rappresentato un processo-progetto volto a delineare il ritratto della Patria e a definire i nuclei identitari del discorso nazional-patriottico<sup>9</sup>. Esaminato nella prospettiva di Bruxelles il patrimonio culturale conferma la sua natura prevalente di costruzione nazionale, tant'è che non esiste una vera e propria competen-

<sup>7</sup> Di questa questione dà ampiamente conto Luigi Piccioni. L. Piccioni, *Il volto amato della Patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia, 1880-1934*, Trento, 2014 (prima edizione 1999).

<sup>8</sup> Su questo tema un'ampia bibliografia sta in S. Troilo, *Sul patrimonio storico artistico e la nazione nel XIX secolo*, in "Storica", 2002, 23, pp.147-177. Sul caso francese e sul ruolo della Rivoluzione nella nascita di un concetto europeo di patrimonio culturale ancorato all'idea di Nazione, si veda D. Poulot, *La nascita dell'idea di «patrimoine» in Francia, tra Rivoluzione, Impero e Restaurazione*, in M. L. Catoni (a cura di), *Il patrimonio culturale in Francia*, Milano, 2007, pp. 23-66.

<sup>9</sup> Un quadro europeo sta in M. Diaz-Andreu, T. Champion (a cura di), *Nationalism and archaeology in Europe*, Londra, 1996, citato da Simona Troilo in *La patria e la memoria. Tutela e patrimonio culturale nell'Italia unita*, Milano, 2005, di cui segnaliamo in particolare la *Premessa* (pp.15-23) per le interessanti riflessioni sul nesso patrimonio/identità nazionale.

za comunitaria in materia, ma piuttosto una forte presenza “compensativa” del Cultural Heritage nella programmazione di Horizon 2020, nell’area delle “sfide sociali”, come terreno di dialogo e integrazione, alla luce delle nozioni di “diversità” e “pluralità”<sup>10</sup>.

Più sfaccettata è la declinazione della nozione di paesaggio<sup>11</sup>, che tra gli anni Cinquanta e Settanta viene articolandosi in Europa occidentale intorno al nucleo concettuale della ‘regione’, come spazio di produzione di valori attraverso processi non già ‘politici’ o guidati da élite di intellettuali ma di lenta coevoluzione fra comunità e ambiente. Come abbiamo sottolineato altrove<sup>12</sup>, proprio in questo tornante storico nel discorso dominante il concetto di paesaggio si complica: non più unicamente prodotto estetico del connubio fra arte e natura, ma anche testimonianza di civiltà in quanto frutto del lavoro secolare di generazioni su e con gli ecosistemi naturali: nel costruire il paesaggio l’uomo è, cioè, al tempo stesso produttore di valori culturali e agente di trasformazione e salvaguardia dell’ambiente<sup>13</sup>. La nozione di paesaggio diviene così un ‘ponte’ fra patrimonio culturale e ambiente. L’emergere di questa lettura coevolutiva del rapporto uomo-ambiente che vede nei paesaggi rurali, in particolare, il segno di una coerenza possibile fra il soddisfacimento dei bisogni umani e la manutenzione e la salvaguardia dell’ambiente, fu senz’altro frutto della percezione diffusa di una rottura di equilibri secolari, una rottura che parte dell’Europa aveva già vissuto e concettualizzato all’epoca della seconda rivoluzione industriale<sup>14</sup>, ma che nel corso del Novecento

<sup>10</sup> Un saggio di questa impostazione sta in European Commission, *Bridge over troubled waters*, [https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy\\_reviews/bridge\\_over\\_troubled\\_waters.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/bridge_over_troubled_waters.pdf). Sul ruolo del *Cultural Heritage* in H2020 si veda anche M. Nucifora, *Horizon 2020. Una sfida per i saperi umanistici*, in “Siculorum Gymnasium”, LXVIII, 2015, 1, pp. 107-110. Sulle implicazioni della nozione di ‘diversità’ nelle politiche culturali, si veda L. Bonet, E. Négrier (a cura di), *La fine delle culture nazionali? Le politiche culturali di fronte alla sfida della diversità*, Roma, 2010.

<sup>11</sup> Maturata più che in ambito comunitario, in seno al Consiglio d’Europa, la riflessione intorno al tema del paesaggio culmina nella Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Consiglio d’Europa a Firenze il 20 ottobre 2000. Council of Europe, *European Landscape Convention*, Florence, 20.X.2000, European Treaty Series, n. 176; [www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010\\_10\\_12\\_11\\_22\\_02.pdf](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf) (testo in italiano, ultimo accesso il 19/12/2017).

<sup>12</sup> M. Nucifora, *L’Unesco, l’Europa e la definizione delle identità regionali*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L’Italia e le sue regioni*, Roma, 2014, pp. 477-496.

<sup>13</sup> Le importanti riflessioni di Lucio Gambi all’inizio degli anni Sessanta offrono non solo uno spaccato di questo dibattito ma anche una vastissima bibliografia sul dibattito internazionale coevo, L. Gambi, *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, Faenza, 1961.

<sup>14</sup> La questione dell’industrializzazione come frattura nel rapporto uomo-natura s’inserisce nell’alveo straripante della riflessione sulla rottura fra natura e cultura nella società occidentale. Non è possibile dar qui conto della ricchissima letteratura che questo filone ha prodotto. Con riferimento alla seconda rivoluzione industriale, per la potenza evocativa e la forte influenza sul

completava il suo ciclo investendo territori ‘sopravvissuti’ ai margini della grande trasformazione. L’opera magistrale di Marc Bloch, così come qualche decennio più tardi il lavoro pionieristico di Emilio Sereni, pubblicato negli anni del “miracolo economico italiano”<sup>15</sup>, trovarono le loro ragioni prime nel presentimento della crisi del modo rurale, non solo crisi economica e sociale, ma vera e propria dissoluzione di un mondo culturale le cui pregnanza e ricchezza, fissate nelle forme del paesaggio, andavano documentate con urgenza. Si trattò di opere altamente innovative, con esiti storiografici e culturali importanti, per l’apertura verso fonti, aree disciplinari e concetti tradizionalmente estranei alla ricerca storica.

Negli stessi anni in cui la crisi del mondo rurale stimolava la costruzione di un ponte fra paesaggio, patrimonio e ambiente, promuovendo una concezione dinamica della tutela del paesaggio, che aiutava a superare l’idea del paesaggio come ‘quadro’, l’Europa comunitaria concettualizzava il tema degli squilibri economici e territoriali, definiva una ‘questione urbana’ strettamente connessa al tema del degrado dell’ambiente e, nell’avviare una politica ambientale, riconosceva la natura multiscale del problema<sup>16</sup>. Si evidenziava così l’intreccio, problematico ma ineludibile, tra dimensione locale, nazionale e internazionale. Nel quadro ormai a regime di una cooperazione internazionale multisetoriale, la Conferenza di Stoccolma del 1972 avviò la lunga riflessione planetaria su ambiente e sviluppo che ha sollecitato, indirizzato e sistematizzato un patrimonio di pratiche nazionali e locali e di elaborazioni scientifico-disciplinari, organizzandole intorno ai tre grandi pilastri di ‘ecologia’, ‘economia’, ‘società’<sup>17</sup>. In tal modo, all’esatto opposto del patrimonio, la nozione di ambiente si configura *ab origine* come materia transnazionale, sia per quanto attiene la dimensione dei processi, sia in rapporto alla sfera ottimale

dibattito coevo e successivo, citiamo il pensiero di William Morris e di Dante Gabriele Rossetti, e le intense opere dei Preraffaelliti.

<sup>15</sup> M. Bloch, *I caratteri originali della storia rurale francese*, Torino, 1985 (ed. orig. Parigi, 1931); E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari 1961. La stesura del lavoro di Sereni, come egli stesso chiarisce nella *Premessa*, risale al 1955 e raccoglie i frutti di un lavoro pluriennale sviluppato negli anni precedenti.

<sup>16</sup> Sulla concettualizzazione degli squilibri in seno alla Commissione Europea nel periodo che precedette la Conferenza dell’Aja del 1969 si veda L. Grazi, *L’Europa e le città. La questione urbana nel processo d’integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, 2006. Sulla nascita di una politica comunitaria per l’ambiente si veda L. Scichilone, *L’Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, Bologna, 2009. Per una riflessione sull’intreccio fra politica regionale e politica ambientale comunitaria, nonché sull’intreccio fra politica nazionali di sviluppo e livello comunitario si veda M. Nucifora, *Città e ambiente nella costruzione europea*, in “Italia contemporanea”, n. 258, 2010, pp. 133-140.

<sup>17</sup> Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’ambiente umano (Stoccolma, 1972) [www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/educazione\\_ambientale/stoccolma.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/educazione_ambientale/stoccolma.pdf) (ultimo accesso il 19/12/2017).

di implementazione delle politiche di tutela. Ciò non deve spingere però a pensare che questa prevalente dimensione globale indebolisca il senso di una prospettiva di storia nazionale: al contrario, le culture nazionali della tutela ambientale e l'esistenza tra gli Stati, europei e non, di sensibilità e bagagli normativi assai difformi fu – e continua ad essere – un fattore chiave delle dinamiche della cooperazione internazionale in materia. Un aspetto, questo, ben trattato nel lavoro di Scichilone sulla storia delle politiche ambientali comunitarie. Del resto la lunga e faticosa marcia dell'UN dal processo aperto a Rio de Janeiro nel 1992, il cosiddetto Summit della Terra, attraverso il Protocollo di Kyoto del '97 sui cambiamenti climatici, fino ai recenti accordi di Parigi, è un esempio fin troppo evidente della contraddizione fra portata planetaria dei fenomeni e peso delle strategie nazionali.

L'Italia si affacciò al dibattito internazionale postbellico sulla tutela attraverso due filiere parallele di elaborazione culturale e teorica. Da una parte un pluridecennale dibattito sulla conservazione del patrimonio culturale e del paesaggio che s'incarnò, agli inizi degli anni Sessanta, nella Carta di Gubbio sui centri storici e nella *Teoria del restauro* di Cesare Brandi che impresso il suo indirizzo alla Carta internazionale di Venezia dell'Icomos-Unesco<sup>18</sup>; dall'altra le elaborazioni in materia di politiche per l'ambiente veicolate da una normativa comunitaria *in fieri*, soggetta a continui aggiornamenti<sup>19</sup>. Gli anni Sessanta costituiscono così un decennio in cui s'incrociano una riflessione endogena di lungo periodo di matrice storico-artistica e architettonica, che ha già dato vita a un corpus di norme e pratiche amministrative; e, d'altro canto una riflessione prevalentemente esogena di matrice ecologica, che viene recepita dapprima in ambito scientifico e accademico, e solo successivamente si traduce in indirizzi legislativi e amministrativi.

Molte delle riflessioni e delle prospettive maturate nel periodo postbellico affondavano le radici nella convulsa fase tra le due guerre, tuttavia nei decenni tra la Ricostruzione e il declino della *Golden Age*, si assistette a un rinnovamento dei paradigmi epistemologici, a una revisione dei saperi scientifici e delle relazioni reciproche, con

<sup>18</sup> C. Brandi, *Teoria del restauro*, Lezioni raccolte da L. Vlad Borrelli, J. Raspi Serra, G. Urbani, Roma, 1963. UNESCO Icomos, *Carta internazionale sulla conservazione e il restauro dei monumenti e dei siti* (Venezia 1964). Secondo Congresso Internazionale degli Architetti e Tecnici dei Monumenti, Venezia, 25-31 maggio 1964.

<sup>19</sup> Oltre al citato *L'Europa e la sfida ecologica* si veda M. Nucifora, *Pianificazione e politiche per l'ambiente. Le aree industriali italiane nel secondo Novecento*, in S. Adorno, S. Neri Serneri (a cura di), *Industria, ambiente e territorio. Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Bologna, 2009, pp. 317-338. Il testo ricostruisce l'evoluzione dei programmi quadro comunitari per l'ambiente, evidenziando le dinamiche di recepimento delle direttive europee, in particolare l'acquisizione dei nuovi modelli analitici e l'impatto sulla normativa nazionale con particolare riferimento alla pianificazione urbanistica e paesaggistica.

particolare attenzione al rapporto fra scienze sociali e scienze naturali, cui conseguì un adeguamento delle norme e delle politiche in materia di tutela faticoso e conflittuale. In Italia questo processo si caratterizzò per una problematica redistribuzione delle competenze nel quadro della riarticolazione istituzionale propria della prima età repubblicana. La materia culturale, paesaggistica e ambientale rivestì, infatti, un ruolo fondamentale nel dibattito culturale e nel confronto politico che accompagnò l'istituzione delle regioni ordinarie e che condusse alla nascita di un "Ministero dei beni culturali e ambientali" autonomo dalla Pubblica Istruzione (1975-1976), e un decennio più tardi a un "Ministero dell'ambiente" che per ben undici anni ne avrebbe condiviso sin dalla denominazione la competenza sulla tutela ambientale.

### *Ricomporre l'Italia fatta in tre*<sup>20</sup>

Con tutte le precauzioni possibili, derivanti da quanto appena detto sulla natura multiscalare della questione, l'obiettivo d'interpretare in maniera organica l'insieme delle politiche in materia di tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali, in una storia nazionale unitaria della tutela, è importante per un doppio ordine di ragioni.

Il primo ordine riguarda l'obiettivo più generale di costruire un quadro europeo dei percorsi storici, culturali e giuridici, della tutela, come sostrato di una strategia comunitaria per il patrimonio culturale capace di cogliere e valorizzare il meglio delle esperienze nazionali, superando così le molte ambiguità definitorie e concettuali ben note a chi frequenti le *call* di Horizon 2020 che riguardano il *Cultural Heritage*. L'analisi comparata delle traiettorie nazionali di tutela del patrimonio permetterebbe, infatti, di evidenziarne le specificità e di qualificare l'orizzonte della 'diversità', ma anche, per contro, di isolare nuclei tematici e cronologici comuni, e di formulare, a partire dalla storia, un vocabolario europeo.

Il secondo ordine riguarda il problema centralissimo delle molteplici distinzioni e interazioni fra i concetti di ambiente, paesaggio e territorio. Proprio nelle pieghe delle sovrapposizioni semantiche e operative fra questi tre concetti si sono spesso annidate nella storia della tutela in Italia, quelle fragilità, quelle *impasse* che troviamo al centro degli snodi più problematici. Come ci ricorda a più riprese Settis, citando la lezione di Henri Lefebvre, ambiente, paesaggio e territorio rappresentano connotazioni distinte di uno stesso spazio che è per definizione uno spazio sociale<sup>21</sup>. La capacità di tutelare nel tempo le diverse qualità dello spazio è

<sup>20</sup> Il titolo riprende quello del capitolo assai noto *L'Italia si fa in tre: paesaggio, territorio, ambiente* in cui Settis individua nell'artificiosa tripartizione dello spazio uno dei problemi centrali delle politiche di tutela. S. Settis, *Paesaggio...*, cit., pp. 222-281.

<sup>21</sup> Oltre al ricorrente riferimento al pensiero di Lefebvre vi è un altro studioso ripetutamente

frutto dell'interazione fra pratiche sociali e amministrative, culture e politiche, e la sua interpretazione critica rappresenta una sfida storiografica imponente.

Nel caso del rapporto fra la nozione di paesaggio e quella di territorio, rapporto che sul piano amministrativo si declina come raccordo fra la tutela dei beni paesaggistici e la pratica dell'urbanistica, gli studi storici sulle politiche del patrimonio culturale hanno dimostrato che la questione delle interazioni e distinzioni fra questi due ambiti è un fatto non solo imprescindibile ma dirimente nell'interpretazione dell'evoluzione normativa nel corso del primo Novecento e in epoca fascista. Gli studiosi più acuti convergono nell'individuare nel mancato scioglimento della relazione, prima concettuale e poi giuridica, fra la nozione di paesaggio e quella di territorio, il tema chiave della questione della tutela così come ereditata dal fascismo nel secondo dopoguerra. Nel corso del XX secolo il paesaggio, infatti, si va definendo come ambito amministrativo a cavallo tra la tutela del patrimonio culturale e il governo della città e del territorio, trovandosi così sul confine fra due storie "parallele", oggetto di studio da parte delle discipline giuridiche, di quelle storico-artistiche, di quelle architettoniche e urbanistiche<sup>22</sup>.

*Tutela del patrimonio e governo del territorio: due storie parallele, intersezioni e approcci*

Le traiettorie storiche della tutela del patrimonio culturale e della disciplina urbanistica hanno però un importante nucleo comune che costituisce certamente uno dei focus principali della ricostruzione storica delle politiche di tutela. Si tratta della questione del rapporto tra pubblico e privato, come tensione dialettica fra la garanzia del diritto individuale a godere della proprietà di un bene e

citato da Salvatore Settis che occorre menzionare anche in questa sede per la sensibilità con cui ha trattato la questione del paesaggio nei suoi lavori sottolineandone la dimensione culturale e politica, la funzione di tramite tra spazio e tempo e la complessità semantica come valore aggiunto: si tratta del geografo genovese Massimo Quaini, recentemente scomparso. Nella ricchissima bibliografia dei suoi lavori, senz'altro fondamentali per il programmatico rigetto di ogni semplificazione definitoria, citiamo M. Quaini, *L'ombra del paesaggio. Orizzonti di un'utopia conviviale*, Reggio Emilia, 2006 e Id. (a cura di), *Una geografia per la storia: dopo Lucio Gambi*, "Quaderni storici", LXIII, 2008, 127. Una concezione affine sembra ispirare il recente ragionamento di Paolo Maddalena intorno al concetto di "biosfera" come nozione preferibile a quella di "ambiente", sia filologicamente, richiamando essa la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 (su cui torneremo nel seguito), sia semanticamente, passando dall'idea di ambiente come "ciò che circonda" all'idea di ambiente come "contenitore" della vita nelle sue molte forme; P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2011, con una *Introduzione* di Salvatore Settis.

<sup>22</sup> Proprio nella mancata definizione di un preciso statuto giuridico-amministrativo del paesaggio rispetto al territorio, oggetto principe dell'urbanistica, consiste per Settis, il peccato originale della storia nazionale della tutela. Settis ne rintraccia la chiave nell'arrestarsi concettuale e giuridico del paesaggio "alle soglie della città", ciò che diede origine a una "zona grigia" a una "terra di nessuno che ha finito con l'essere occupata da desolanti periferie". S. Settis, *Paesaggio...*, cit., p. 193.

il riscontro di un interesse superiore o di un'utilità collettiva che sopravanzano i diritti individuali in vista di un bene comune. In questo senso le due storie (tutela del patrimonio – alla quale è annessa *ab origine* la materia paesaggistica – e governo della città e del territorio) procedono entrambe lungo una traiettoria nazionale che va dalla tutela prevalente dei diritti privati verso una progressiva espansione dello spazio d'azione pubblico imperniata sulle nozioni di interesse pubblico e pubblica utilità.

Un primo percorso, quello della tutela dei beni culturali e paesaggistici, muove dalla concezione e approvazione della legge Rosadi-Rava (1909): passaggio storico fondamentale, efficacemente ricostruito da Roberto Balzani<sup>23</sup>, che allineò l'Italia alle esperienze più avanzate dell'Europa occidentale, tralasciando la materia paesaggistica<sup>24</sup> ma affrontando energicamente il nodo del rapporto pubblico-privato, e stabilendo nel volgere di pochi anni un'abissale distanza dalla precedente legge Gallo-Nasi del 1902. Al provvedimento d'età giolittiana seguì quindi il disegno di legge Croce del '22 che avocava allo Stato il compito di tutelare tanto le bellezze naturali quanto quelle con una "particolare relazione con la storia civile e letteraria", e prevedeva non già l'esproprio, ma una servitù per pubblica utilità a seguito della notifica<sup>25</sup>. Il punto d'arrivo di questo percorso fu senz'altro il passaggio importantissimo delle due leggi dette Bottai del 1939, la n. 1089/39 e, in particolare, la n. 1497/39 sulle bellezze paesaggistiche e naturali<sup>26</sup>.

In parallelo, nell'ambito del governo del territorio, dopo l'importante snodo della legge Giolitti del 1903 (n. 103) sulla municipalizzazione delle reti, la storia del governo del territorio vede, in epoca fascista, il dibattito sul rapporto pubblico-privato coagularsi nel fallito tentativo di riforma dell'esproprio del 1933<sup>27</sup> e culminare, infine, nel varo della legge n.1150, la legge urbanistica del 1942, approvata in piena crisi del regime.

<sup>23</sup> R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, 2003; A. Ragusa, *Alle origini dello stato contemporaneo*, cit., pp. 136-143.

<sup>24</sup> Sul dibattito intorno alla questione del paesaggio in età liberale, e in età giolittiana in particolare, si veda S. Settis, *Paesaggio...*, cit., pp. 152-167. A. Ragusa, *Alle origini dello stato contemporaneo*, cit., pp. 170 e sgg. In particolare sulla proposta di legge avanzata nel 1911 dallo stesso Rosadi e sulla legge 688 del 23 giugno 1912, pp.183-188.

<sup>25</sup> Legge n. 778 dell'11 giugno 1922 "Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico". A tal proposito, oltre al citato Settis, A. Ragusa, *Alle origini dello stato contemporaneo*, cit., pp. 193-197.

<sup>26</sup> Id., *Alle origini dello stato contemporaneo*, cit., pp.198 e sgg.; S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in "Rassegna degli Archivi di Stato", 1975, 1-3, p. 118.

<sup>27</sup> Un'ampia trattazione del tema sta in F. Ventura, *L'istituzione dell'urbanistica. Gli esordi italiani*, Firenze, 1999, pp. 105 e sgg.; inoltre L. Bortolotti, *Storia della politica edilizia in Italia. Proprietà, imprese edili e lavori pubblici dal primo dopoguerra ad oggi*, Roma, 1978.

Le vicende qui delineate, nelle loro implicazioni nazionali e locali sono state oggetto di numerosissime ricostruzioni cui hanno giovato approcci e punti di vista diversi, tutti utili alla concezione di una storia della tutela in età repubblicana. Solo per comodità ne raggruppiamo qui alcuni in tre aree.

La prima area concerne la definizione dell'oggetto della tutela, questione centrale nella storia della tutela di tutti i paesi, che risponde alla domanda primaria del 'cosa' tutelare e del 'perché', ancora prima del 'come'. Potremmo definirla una storia che verte sulla dimensione storico-culturale (per quanto attiene la definizione dei valori dei beni) ma anche sul significato politico dei processi di patrimonializzazione, basti pensare al ruolo del patrimonio paesaggistico, come "volto amato della Patria" nel processo di costruzione dell'identità nazionale, ma anche alle tensioni che si innescano intorno alla patrimonializzazione fra comunità locali e comunità nazionale, per esempio nella fase di acquisizione dei beni ecclesiastici da parte dello Stato<sup>28</sup>.

La seconda area affronta anch'essa il tema della dialettica fra realtà locali, oggi diremmo "territori", e Stato centrale in una chiave, però, non più culturale-identitaria, ma piuttosto istituzionale e amministrativa, in termini di rapporto centro-periferia, con la lettura delle tensioni e degli aggiustamenti che comporta ogni riarticolazione del sistema delle competenze fra strutture centrali e strutture periferiche, autonome o meno<sup>29</sup>.

La terza area, su cui ci soffermeremo brevemente, è a cavallo fra le prime due. Essa concerne la formazione dei saperi che alimentano le burocrazie tecniche nazionali. Numerosi studi storici sul primo Novecento hanno egregiamente fissato lo scontro fra le discipline e le loro pretese egemoniche, i meccanismi di legittimazione accademico-corporativa, la legittimazione cioè a definire la materia oggetto della tutela, a trattarla a livello accademico, a formare i quadri destinati a governarla a livello amministrativo<sup>30</sup>. Ne sono esempio gli studi sulla dialettica fra

<sup>28</sup> Solo a titolo esemplificativo della pregnanza dei ragionamenti sul rapporto tra tutela, politica e comunità locali, citiamo qui L. Francescangeli, *Politiche culturali e conservazione del patrimonio storico-artistico a Roma dopo l'unità. Il titolo 12. Monumenti Scavi Antichità Musei (1871-1920)*, Roma, 2014; S. Troilo, *L'archeologia tra municipalismo e regionalismo nell'Abruzzo post-unitario*, Roma, 2001.

<sup>29</sup> Per tutti l'esemplare G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1988; Id., *L'amministrazione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità a oggi*, Roma, 1996, pp.187-242. Sul rapporto centro-periferia R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Id., *Storia dello Stato italiano...*, cit. ; P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, 1998.

<sup>30</sup> S. Adorno, F. De Pieri, *Alla ricerca delle burocrazie tecniche. Biografie, ruoli, culture*, in "Città e Storia", V, 2010, 2, pp. 243-253; M. Soresina (a cura di), *Colletti bianchi. Ricerche su impiegati, funzionari e tecnici in Italia fra '800 e '900*, Milano, 1998; S. Adorno (a cura di), *Professionisti, città e territorio. Percorsi di ricerca tra storia dell'urbanistica e storia della città*, Roma, 2002.

formazione giuridico-amministrativa e formazione umanistica (storico-artistica e archeologica) nella costruzione dei quadri nazionali della tutela dei beni culturali e del paesaggio<sup>31</sup>, così come i lavori sullo scontro fra i “cultori del bello” e i “cultori dell’igiene” per l’egemonia sulla materia urbanistica<sup>32</sup>.

### *Il quadro complesso delle interazioni nell’amministrazione della tutela*

Gli esiti di queste processi di formazione di una cultura e di una pratica nazionale della tutela ci insegnano, all’epoca della Ricostruzione, due corpi burocratici – quello preposto alla conservazione dei beni culturali e paesaggistici e quello preposto al governo del territorio – poco dialoganti, afferenti a strutture centrali distinte (il Ministero della Pubblica Istruzione da un lato; quello dei Lavori Pubblici dall’altro), ma soprattutto con caratteri strutturali antitetici. Snella ed elitaria, la burocrazia della tutela operativa nelle Soprintendenze veniva reclutata su una dimensione nazionale e talvolta internazionale<sup>33</sup>. Nonostante il prestigio sul piano delle competenze scientifiche, essa versava in una perenne carenza di risorse economiche e di organico. Sempre più provinciale nei percorsi formativi, subalterna alla politica e alle pressioni degli interessi locali, era invece la burocrazia dei cosiddetti tecnici municipali, responsabili dell’urbanistica negli uffici tecnici delle amministrazioni comunali. Infine, fortemente centralizzata era la prima, strettamente collegata al territorio la seconda, il che dà conto del difficile e conflittuale rapporto che questi corpi tesero a stabilire negli anni del dopoguerra.

Anche gli strumenti operativi di cui queste burocrazie disponevano erano molto diversi: da una parte vi era il “vincolo”, con un potere di limitazione dei diritti dei privati molto elevato, ma con un ambito di applicazione rigorosamente il meno esteso possibile, circoscritto cioè al bene-oggetto; dall’altra vi era il “piano”, dotato di un potere di limitazione dei diritti privati assai più blando, ma tendenzialmente esteso all’interezza del territorio e quindi capace di normare anche le relazioni tra il bene-oggetto e il suo contesto. Eppure già dal 1939 il legislatore aveva inteso la natura relazionale del bene paesaggistico e aveva previsto per le Soprintendenze il potere di emanare dei piani paesaggistici, avocando così anche alla sfera della tutela paesaggistica quello che era lo strumento principe dell’urbanistica.

Un terzo soggetto “tecnico” s’impose sulla scena del dibattito sulla tutela già

<sup>31</sup> Si veda G. Agosti, *La nascita della storia dell’arte in Italia. Adolfo Venturi: dal museo all’università*, Venezia, 1996, oltre alle riflessioni dello stesso Venturi in A. Venturi, *Per la storia dell’arte*, in “Rivista Storica Italiana”, 1887, 2.

<sup>32</sup> In particolare G. Zucconi, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1885-1942)*, Milano, 1999.

<sup>33</sup> M. Morgante, *La solitudine del soprintendente. Speranze e disillusioni della tutela, tra la ricostruzione e l’età del centro-sinistra*, in “Città e Storia”, V, 2010, 2, pp. 428-449.

negli anni della Ricostruzione, al di là degli operatori della tutela, provenienti dalle fila dell'archeologia e della storia, coordinati da veri e propri *grand commis* quali erano in effetti i sovrintendenti; un soggetto distinto dalla massa dei tecnici municipali, i cui percorsi professionali nel dopoguerra seguivano le sorti delle burocrazie locali così ben caratterizzate dagli studi di Guido Melis. Si tratta degli urbanisti liberi professionisti, raccolti intorno al rinnovato Istituto Nazionale di Urbanistica. Nel clima corporativo del fascismo, l'INU era venuto a costituirsi dal 1926 non già come scuola tecnica nazionale per la formazione dei quadri amministrativi dell'urbanistica, sul modello delle grandi scuole tecniche francesi, ma piuttosto come un istituto a carattere accademico-corporativo con compiti di elaborazione teorica e indirizzo politico culturale<sup>34</sup>.

Nel secondo dopoguerra il gruppo dirigente dell'Istituto era formato da donne e uomini di altissimo profilo intellettuale, il cui impegno civile e politico era pari a quello scientifico e disciplinare. Essi costituivano o ambivano a costituire i quadri accademici del Paese e si sentivano investiti del compito di interpretare la sfida della ricostruzione prima e dello sviluppo poi, attraverso la promozione dell'urbanistica come scienza sociale e la riforma della normativa fascista. Se gli anni cinquanta furono per l'INU – guidato da Adriano Olivetti per l'intero decennio – un periodo di intensa elaborazione teorica, gli anni Sessanta videro maturare l'istanza di un dialogo serrato con la politica e le istituzioni, finalizzato a due obiettivi complementari: il governo della crescita e la tutela del territorio e del patrimonio paesaggistico e culturale del Paese. Molti urbanisti liberi professionisti s'impegnarono in prima linea nel progetto riformista del centro-sinistra, sia a livello centrale sia, da nord a sud, come autori dei piani regolatori delle città italiane.

Il quadro complesso delle interazioni che occorre considerare nel ricostruire i meccanismi della tutela, non è completo se non s'indaga infine la peculiare natura del rapporto fra tecnica e politica nel governo dell'urbanistica, soprattutto nelle sue articolazioni periferiche. Se le procedure di emanazione della notifica di interesse pubblico per i siti da assoggettare a vincolo si sviluppavano lungo una traiettoria 'verticale' relativamente autonoma dagli indirizzi politici, per il governo dell'urbanistica era vero l'esatto contrario: le procedure definite dalla norma implicavano, infatti, una serie di passaggi locali che limitavano il peso della componente tecnica, dal ruolo centrale dei consigli comunali nell'adozione dei

<sup>34</sup> A. Calza-Bini, *Per la costituzione di un centro di studi urbanistici in Roma*, in *Atti del I Congresso Nazionale di Studi Romani* (Roma, 21-25 aprile 1928), Roma, 1929, II, p. 45, citato in F. Ventura, *L'istituzione dell'urbanistica*, cit., p. 148. Su questo tema si vedano inoltre: F. Girardi, *Storia dell'INU. Settant'anni di Urbanistica italiana: 1930-2000*, Roma, 2008; F. Bottini, *Sovracomunalità 1925-1970*, Milano, 2003.

piani, al sistema delle osservazioni e delle varianti, ma soprattutto al sistema di concessione delle licenze imperniato sulla centralità delle “Commissioni edilizie” organismi misti di antica origine e di natura tecnico-corporativa con forte valenza d’indirizzo politico. Rispetto a questi meccanismi amministrativi l’urbanista libero professionista autore del piano, per quanto prestigioso e rispettato, restava un soggetto ‘esterno’. Egli poteva trovare negli uffici tecnici del comune e nei suoi funzionari, tanto disponibilità e collaborazione, quanto ostilità e ostruzionismo. Il rapporto con il livello politico, la vera ‘committenza’ del piano, era sempre complesso e costringeva l’urbanista a cercare, all’interno della maggioranza e delle sue geometrie variabili, appoggi e protezioni.

Questo quadro d’interazioni amministrative è imperniato sull’insieme delle leggi di tutela del 1939 e della legge urbanistica del 1942, un bagaglio normativo che finalmente traduce in norma alcuni temi del dibattito sui limiti dell’interesse privato a fronte dell’interesse collettivo, ripartisce competenze e definisce strumenti operativi, sulla soglia cronologica, però, di un cambiamento del Paese per molti versi epocale.

Rispetto al quadro prebellico il secondo dopoguerra è caratterizzato da fattori di novità importanti. Tralasciando di dilungarci sull’impatto della crescita economica improvvisa sulla società e sul territorio italiani, oggetto di una vastissima letteratura<sup>35</sup>, citiamo qui almeno due elementi di discontinuità che divengono, a nostro avviso, nodi interpretativi fondamentali: l’emergere della “questione ambientale” e l’avvento dell’ordinamento regionale.

### *L’ingresso della nozione di ambiente nel dibattito sulla tutela*

Se è vero come è stato evidenziato che l’istanza ambientale in Italia non nasce con il “tornante ecologico” degli anni Sessanta e Settanta<sup>36</sup>, e che si è dato peso eccessivo a questo passaggio come momento di discontinuità sottovalutando l’esistenza di radici più profonde quali i movimenti otto-novecenteschi di protezione della natura studiati da Luigi Piccioni<sup>37</sup>, attenendosi al tema della tutela e seguendo una logica di tipo giu-

<sup>35</sup> Tra gli altri: G. Dematteis, *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, in *Storia dell’Italia Repubblicana. 2.1 Le trasformazioni dell’Italia: sviluppo e squilibri. Politica, economia, società*, Torino, 1995, pp. 661-709; M. Rossi Doria, *Dieci anni di politica agraria*, Bari, 1958, in particolare l’*Introduzione*; Id., *Scritti sul Mezzogiorno*, Torino, 1982, in particolare pp. 51-116; L. Gambi, *I valori storici dei quadri ambientali*, e G. Haussmann, *Il suolo d’Italia nella storia*, in *Storia d’Italia. 1. I caratteri originali*, Torino, 1972, rispettivamente pp. 5-60 e pp. 63-133. Più recentemente P. Bevilacqua, *Breve storia dell’Italia meridionale dall’Ottocento ad oggi*, Roma, 1993, in particolare pp. 95-161.

<sup>36</sup> Per uno sguardo di sintesi sull’emergere a scala internazionale di una sensibilità ambientale, propriamente ecologica, nel tornante Sessanta-Settanta, si veda F. Paolini, *Breve storia dell’ambiente nel Novecento*, Roma, 2009, pp. 85-107.

<sup>37</sup> L. Piccioni, *Il volto amato della Patria*, cit.

ridico amministrativo, si può senz'altro affermare, però, che sul piano normativo la nozione di ambiente in Italia maturò relativamente tardi, conservando un'ambiguità terminologica difficile da sciogliersi, che tendeva, anzi, a rafforzarsi. L'affermarsi nel Paese di una nozione di ambiente in senso ecologico è un passaggio culturale complesso ma fondamentale della storia della tutela per i suoi importanti esiti amministrativi: segnando l'ingresso del settore delle scienze naturali nell'ambito della tutela, il bagaglio concettuale e operativo delle politiche di salvaguardia si arricchisce e al tempo stesso si complica, prende avvio un percorso che culminerà – come vedremo – nell'istituzione di un Ministero autonomo dalla amministrazione delle Belle Arti.

Per avere un'idea della profonda trasformazione di senso che la nozione di ambiente subì, tra anni Sessanta e Settanta, nel periodo di avvio di politiche ambientali, si può fare riferimento all'utilizzo ufficiale del concetto di "tutela ambientale" negli Atti della Commissione Franceschini sulla riforma dell'amministrazione dei beni culturali e paesaggistici.

Il lavoro della commissione Franceschini maturò nel clima del riformismo di centro-sinistra, che aveva fatto della questione del governo delle trasformazioni del territorio un tema politico di primo piano. La commissione, istituita nel 1963 con la missione di affrontare la crisi del sistema della tutela culturale e paesaggistica, tra il 1964 e il 1966, svolse un vastissimo lavoro di esame del quadro giuridico nazionale e di analisi dei nodi problematici del sistema della tutela in Italia, a partire proprio dalla questione del coordinamento con le norme urbanistiche, elaborando una serie di proposte e pubblicando i risultati di questo impegno nel 1967<sup>38</sup>. Gli Atti della Commissione Franceschini costituiscono un corpus fondamentale di riflessioni sulla questione nazionale della tutela. Si tratta di un documento per certi versi ancora attuale, ma anche e soprattutto di una straordinaria fonte storica che ci permette di fare il punto sullo stato dell'arte, a cominciare dalle questioni di 'definizione' dell'oggetto e dello spazio normativo e operativo della tutela. Composta da una maggioranza di 16 parlamentari e da una minoranza di 11 esperti, la commissione vedeva il prevalere di profili tecnico scientifici provenienti dal settore storico artistico, urbanistico e giuridico. Vi appartenevano nomi eccellenti come quelli di Giovanni Astengo, Massimo Severo Giannini, Carlo Ludovico Ragghianti, Massimo Pallottino, Mino Maccari. Tra la componente politica prevaleva nettamente la formazione umanistica e letteraria<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Commissione Franceschini, *Per la salvezza dei Beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, 1967.

<sup>39</sup> Un quadro molto ampio e ben articolato della genesi della Commissione Franceschini, della sua composizione, dell'organizzazione dei lavori e dei risultati sta in A. Ragusa, *I giardini delle muse. Il patrimonio culturale ed ambientale in Italia dalla Costituente all'istituzione del Ministero (1946-1975)*, Milano, 2014, pp. 202-253.

Nel contesto delle riflessioni della Commissione Franceschini, la nozione di tutela ambientale presentava una prevalente connotazione di tipo artistico, architettonico e culturale che faceva riferimento a un concetto di “ambiente” come “estensione del bene culturale”. La “tutela ambientale” definiva cioè una logica di tutela inclusiva, che prevedeva la difesa di un patrimonio culturale “minore”. Il valore di questo patrimonio architettonico e paesaggistico non era dato dall’eccellenza artistica né dal rilievo storico, quanto piuttosto dal contribuire a conservare “l’ambiente” in cui si collocano i beni monumentali. È evidente il ruolo fondamentale che la prospettiva della “tutela ambientale” ebbe nell’orientare le politiche di conservazione dei centri storici. I beni culturali ambientali come definiti dalla Commissione potevano essere urbanistici ma anche paesaggistici, secondo una definizione di ambiente correlata alla sua connotazione congenitamente relazionale<sup>40</sup>. Se in quest’idea di “tutela ambientale” mancava ogni connotazione di tipo propriamente ecologico, pure, come ha rilevato giustamente Andrea Ragusa, il lavoro della commissione Franceschini segnava un ampliamento significativo dell’idea di patrimonio culturale.

Mentre i saperi storici e umanistici ricorrevano al concetto di ambiente per supportare quella rivoluzione concettuale della conservazione del patrimonio culturale, le scienze naturali, cogliendone la stessa connotazione relazionale intrinseca, proponevano una nozione consolidata di ambiente come “estensione dell’organismo vivente”, insieme cioè dei fattori ecologici (fisici e biologici) che influenzano l’organismo (o gli organismi).

L’analisi delle relazioni fra i fattori che costituiscono l’ecosistema naturale era l’oggetto privilegiato dell’ecologia classica che, negli anni della grande trasformazione, non rimase indifferente all’evidenza di un’estensione pervasiva e di un’intensificazione senza precedenti degli impatti antropici sull’ambiente. Tali fenomeni mettevano in crisi paradigmi consolidati, costringendo la disciplina tradizionale a misurarsi in modo più deciso con la questione, divenuta ineludibile, del rapporto uomo-ambiente. Tra gli anni Sessanta e Settanta andò affermandosi una branca innovativa dell’ecologia che gettava un ponte verso le scienze umane e sociali: l’ecologia del paesaggio. L’ecologia del paesaggio, in contrapposizione polemica con l’ecologia degli ecosistemi, si prefiggeva di affrontare il nodo dell’azione antropica, trattata spesso dall’ecologia classica come un fastidioso brusio di sottofondo<sup>41</sup>. La

<sup>40</sup> Su questo aspetto si sofferma Settis, che legge nell’impostazione della Commissione Franceschini soprattutto l’impegno a costruire un nesso operativo fra tutela paesaggistica e urbanistica, S. Settis, *Paesaggio...*, cit. pp. 222-224.

<sup>41</sup> V. Ingegnoli, *L’apporto teorico dell’ecologia del paesaggio nel rinnovamento dell’ecologia generale e delle sue applicazioni*, in V. Ingegnoli, S. Pignatti (a cura di), *L’ecologia del paesaggio in Italia*, Milano, 1996, pp. 28-50, in particolare pp. 28-30.

nozione di paesaggio, infatti, con più decisione puntava il dito sulle comunità umane come agenti di trasformazione dell'ambiente, costringendo l'ecologia tradizionale a includere nell'analisi delle trasformazioni degli ecosistemi la variabile sociale, culturale ed economica sottesa all'intenzionalità dell'opera umana sull'ambiente.

Sia sul fronte dei saperi umanistici sia su quello delle scienze naturali, la relazione fra ambiente e paesaggio, veniva così a costituire un nodo chiave, di grande complessità, che obbligava a un confronto inusuale, faticosissimo (e tutt'oggi profondamente lacunoso) fra scienze umane e sociali e scienze dure. Nell'economia di una storia nazionale della tutela, questo processo di riforma interna dei saperi disciplinari costituisce un oggetto di studio importante poiché l'apparato conoscitivo e operativo della tutela ne fu modificato in profondità. La nozione di ambiente, metteva l'accento sullo stato delle cosiddette matrici ecologiche (aria, acqua, suolo) e ne proponeva il rilevamento attraverso una parametrizzazione. Un nuovo paradigma di analisi si sovrapponeva così a quello paesaggistico-urbanistico nella valutazione dei limiti da imporre alle trasformazioni antropiche del territorio, un paradigma basato non più sul tradizionale approccio qualitativo delle discipline storico artistiche e architettoniche, ma piuttosto su un approccio di natura quantitativa.

Tuttavia, come vedremo a breve, le riflessioni interne alle discipline sono solo uno dei motori del cambiamento. L'altro motore, forse più rilevante negli esiti amministrativi, furono le fibrillazioni politico-istituzionali innescate dal programma riformista negli anni del centro-sinistra, che stimolarono e condizionarono il dibattito sulla declinazione giuridica della nozione di ambiente. Il che ci porta a enucleare il secondo, assai rilevante fattore di novità che influì profondamente sulle forme della tutela in Italia: la nascita della Regione.

### *L'avvento della regione. Un nodo fondamentale della storia della tutela*

Già nella fase costituente, la prospettiva dell'ordinamento regionale aveva esplicitato la tensione politico-ideologica fra una concezione "centralista" della tutela, a garanzia perenne contro ogni possibile disparità nel trattamento di un patrimonio unitario che appartiene alla Nazione, e una concezione "regionalista" ad essa alternativa, fautrice di un decentramento amministrativo della funzione pubblica di tutela del patrimonio e del paesaggio. È noto come Concetto Marchesi fautore e autore di quello che divenne l'articolo 9 della Costituzione, l'avesse esplicitamente concepito come un argine ai rischi collegati alle future autonomie regionali, tanto che in una sua formulazione precedente, l'articolo recitava:

I monumenti artistici storici e naturali, in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, sono sotto la protezione dello Stato<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Assemblea Costituente, Prima Sottocommissione, Proposta Marchesi-Moro del 18 ottobre

Sul senso profondo del dettato costituzionale dell'articolo 9 si sono versati fiumi d'inchiostro, senza che ciò ne abbia esaurito la carica conflittuale intrinseca<sup>43</sup>. L'assetto che la materia della tutela assunse a valle del processo di istituzione delle regioni ordinarie e di assegnazione delle deleghe, è profondamente affetto dalla natura competitiva che andò assumendo in Italia il rapporto Stato-Regioni<sup>44</sup>.

L'avvento della Regione, negli anni che preludono all'effettiva attuazione dell'ordinamento regionale, cioè negli anni del centro-sinistra, fu il tema politico per eccellenza che scompaginò gli assetti della tutela: esso rivoluzionò l'organizzazione del settore urbanistico (oggetto di immediato decentramento)<sup>45</sup>, e scatenò la fibrillazione del settore della tutela paesistico-culturale. La prospettiva della regionalizzazione divenne una variabile fondamentale nel dibattito sulle riforme della materia culturale, paesaggistica e urbanistica, negli anni Sessanta, registrando all'interno della sinistra tanto socialista quanto comunista posizioni contrapposte, soprattutto tra gli specialisti: l'argomento regionalista, come hanno sottolineato *a posteriori* alcuni osservatori privilegiati dell'epoca, costituisce un perno importante della critica a due tra i più significativi prodotti del pensiero riformista italiano degli anni Sessanta: le citate proposte agli *Atti della Commissione Franceschini*, sulla tutela dei beni culturali, e il *Progetto 80* (da taluni definito "piano urbanistico nazionale")<sup>46</sup>, non a caso entrambi accusati d'incarnare una visione centralista e autoritaria<sup>47</sup>.

1946. Una ricostruzione critica delle molte modifiche apportate in sede costituente all'articolo 9 prima della sua stesura definitiva, sta in S. Settis, *Paesaggio...*, cit., pp. 179-187. Si veda inoltre A. Ragusa, *Alle origini...*, cit., pp. 233-257, in cui sta anche una ricostruzione sintetica ma intensa del profilo intellettuale di Marchesi.

<sup>43</sup> Ha acutamente osservato Settis come attraverso la costituzionalizzazione della tutela del paesaggio, si realizzasse anche un'implicita costituzionalizzazione del sistema ad essa preposto, il sistema, cioè, delle Soprintendenze, che incarnò a lungo la logica centralizzante della tutela culturale e paesaggistica.

<sup>44</sup> Una ricca sintesi dei conflitti Stato-regione in materia di cultura, paesaggio, ambiente e territorio sta in E. Imparato, *Identità culturale e territorio tra costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010.

<sup>45</sup> Gli articoli 117 e 118 della Costituzione ponevano, infatti, la legislazione urbanistica come materia in capo alle Regioni.

<sup>46</sup> Così ad esempio a più riprese, nelle sue memorie, Vincenzo Cabianca, membro del direttivo INU e collaboratore di Franco Archibugi nella redazione del *Progetto 80*, di cui fu responsabile per il sistema dei beni culturali. V. Cabianca, A. Pignatelli Mangoni, *Biografia sotto forma di intervista a V. Cabianca poeta della Scienza*, Bologna, 2011. Così anche Massimo Pallottino, archeologo e membro della commissione Franceschini, in M. Pallottino, *La stagione della Commissione Franceschini*, in *Memorabilia: il futuro della memoria. Beni ambientali architettonici artistici e storici in Italia*, coordinamento di F. Perego, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Roma-Bari, 1987, 3 voll., I (*Tutela e valorizzazione oggi*), pp. 10-11.

<sup>47</sup> Sul *Progetto 80* si veda G. Ruffolo, *Il libro dei sogni*, Roma, 2007; C. Renzoni, *Il Progetto 80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze, 2012. Un'interessante riflessione sul

Tra anni Sessanta e Settanta il regionalismo italiano si articolò secondo due linee di pensiero, distinguibili malgrado le numerose intersezioni. Da una parte vi erano i ragionamenti politico istituzionali relativi alla creazione di un livello di governo regionale e alla attribuzione delle relative competenze. Dall'altro vi era il filone che si sviluppava intorno a una nozione di "Regione" come spazio esteso definito da precisi caratteri geomorfologici, climatici, biologici in cui s'insediano le comunità umane interagendo con i fattori ambientali con vari gradi d'intensità. Questo filone intensamente frequentato da urbanisti, economisti e geografi negli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta intercettava il tema ambientale sviluppando ragionamenti di confine tra urbanistica, paesaggio e ambiente che condussero a nozioni come quella di "ecomuseo", proveniente dalla nuova museologia francese, in cui il rapporto uomo-natura in un territorio si faceva materia museale, o di "paesaggio culturale" che avrebbe ispirato la futura normativa nazionale sulle aree protette<sup>48</sup>. Negli stessi anni la nozione di regione fu utilizzata per l'analisi delle relazioni funzionali tra le aree produttive e i sistemi urbani italiani.

Molte furono le voci critiche che negli anni Settanta si sollevarono contro la manipolazione della nozione geografica di "regione" finalizzata ad attribuire valenze identitarie al ritaglio delle giovani Regioni istituzionali. Nel famoso saggio su regionalismo e regionalizzazione Lucio Gambi mise ben in guardia dal far coincidere il disegno che fungeva da base alle rivendicazioni regionaliste con la complessità degli assetti culturali e produttivi del territorio nazionale<sup>49</sup> e nella stessa direzione certo vanno anche le critiche che Giovanni Levi e Raffaele Romanelli avanzarono al progetto *Storia d'Italia. Le Regioni* di Einaudi, contestando radicalmente la legittimità di una narrazione storica costruita sui confini geografici pensati da Pietro Maestri<sup>50</sup>. Tuttavia l'idea di una regione più prossima ai processi di produzione culturale, perno di un processo di democratizzazione della cultura, fu brandita, talvolta rozzamente, dal regionalismo politico istituzionale, così come il discorso

libro di Renzoni ma anche sul *Progetto 80* in generale sta in C. Salone, *Pregi e limiti dell'esperienza del Progetto 80*, "(IBIDEM). Planum Readings", 1, 2013 ([www.planum.net/book-review-ibidem-renzoni-salone](http://www.planum.net/book-review-ibidem-renzoni-salone)).

<sup>48</sup> È un tema complesso, ma interessante che certo dà conto di come la relazione fra uomo e ambiente in Italia tenda a configurarsi come fatto politico, identitario e culturale, cfr. M. Nucifora, *L'Unesco, l'Europa e la definizione delle identità regionali*, cit., pp. 477-496. Sulla nuova museologia francese e sul concetto di ecomuseo si vedano, I. Chiva, *George-Henri Rivière: un demi-siècle d'ethnologie de la France*, "Terrain", 1985, 5, nr. monografico: *Identité culturelle et appartenances régionale*, pp. 76-83; H. de Varine, *Patrimoni e territori*, "Territorio", 2014, 68, pp. 7-18.

<sup>49</sup> L. Gambi, *Le "Regioni" italiane come problema storico*, in "Quaderni storici", 1977, 34, pp. 275-98.

<sup>50</sup> G. Levi, *Regioni e cultura delle classi popolari*, "Quaderni storici", 1979, 41, pp. 720-31; R. Romanelli, *Il sonno delle regioni*, "Quaderni storici", 1979, 41, pp. 778-81.

sulla produzione dal basso della cultura contro una cultura alta, imposta dal centro. Quello della maggiore vicinanza dell'istituto regionale al territorio e alle comunità produttrici della cultura fu un nodo retorico centrale nel discorso politico degli anni Sessanta e Settanta. Esso supportava giuridicamente il trasferimento della materia urbanistica ai nuovi istituti, e concettualmente le rivendicazioni a loro favore del decentramento della materia paesaggistica e culturale.

A tale obiettivo faceva gioco l'argomento, usato in modo spesso strumentale, della inscindibilità delle relazioni tra territorio, paesaggio e ambiente, da cui si faceva discendere un'attrazione del paesaggio nel novero delle competenze dell'urbanistica in fase di trasferimento alle Regioni. Settis definisce questo vero e proprio nodo retorico portante dello scontro politico del tempo con la parola "panurbistica", chiarendo con la consueta efficacia come le pretese olistiche della disciplina urbanistica supportassero quell'aperta critica all'impostazione costituzionale di cui si fecero veementi interpreti i quadri dirigenti delle regioni rosse<sup>51</sup>.

Tuttavia i pochi studi sulla storia dell'Istituto Nazionale di Urbanistica aprono molti utili spiragli su un dibattito interno che fu ben più articolato di quanto può apparire. Autorevoli voci – molte interne alla stessa sinistra socialista e comunista dell'istituto – si sollevarono negli anni Sessanta contro una declinazione massimalista del tema regionale, prospettando i molti rischi connessi a un indebolimento del ruolo dello Stato nella pianificazione e nella difesa dell'assetto del territorio e del paesaggio nazionali. L'opzione massimalista del regionalismo degli anni Sessanta, non era che una delle possibilità di articolazione del rapporto Stato-Regione, anche se il radicalizzarsi del dibattito interno alla fine del decennio impedì un confronto sereno delle posizioni. Al bilancio sulla questione regionale avrebbe dovuto essere dedicato il congresso INU di Napoli del 1968, che non fu mai tenuto per via delle violente contestazioni studentesche. Nei testi delle relazioni previste e mai pronunciate vi erano gli argomenti a tratti profetici di un'opzione critica nei confronti del regionalismo massimalista, minoritaria ma autorevolmente sostenuta<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Sulla leadership politica della Toscana in questo movimento si veda M. Nucifora, *L'Unesco...*, cit., pp. 477-496.

<sup>52</sup> F. Girardi, *Storia dell'INU*, cit., p. 64 e sgg. Il XXX Congresso dell'INU era dedicato a "L'iniziativa urbanistica delle Regioni". Una riflessione interessante, a partire dalla relazione di Ludovico Quaroni per il XII Congresso, sul dibattito interno all'INU di quegli anni intorno al rapporto fra programmazione nazionale e pianificazione regionale, sta in E. Karrer, *L'approdo al "town design". Elementi per la ricostruzione del pensiero di Quaroni sul progetto urbano*, in O. Carpenzano, F. Toppetti (a cura di), *Moderno Contemporaneo. Scritti in onore di Ludovico Quaroni*, pp. 287-304; si veda in particolare il paragrafo *Sulla relazione programmazione/pianificazione urbanistica*, pp. 295-298. Nel saggio si mette in evidenza come il problema del rapporto tra la dimen-

Lo stesso fallimento del *Progetto 80*, frutto dell'esperimento programmatorio di Giorgio Ruffolo – la più ampia e strutturata riflessione sull'assetto spaziale del Paese e sui suoi valori produttivi, paesaggistici e ambientali – attribuito dalla storiografia successiva al cinismo della componente democristiana dei governi riformisti e al carattere blando e compromissorio delle politiche del centro-sinistra, non fu estraneo alla frattura interna alla sinistra sulla questione del decentramento, al punto che alcuni dei suoi protagonisti ne riconducono le sorti alla sfiducia e alle feroci polemiche interne di chi vedeva in un "piano urbanistico nazionale" una minaccia all'obiettivo prioritario di concentrare negli istituti regionali il massimo delle deleghe possibili in materia di territorio. Nel *Progetto 80* la dimensione paesaggistico-ambientale era presente in un quadro concettuale tipico dell'epoca, di prevalente impronta funzionalista, e contribuiva all'obiettivo della correzione degli squilibri indotti dalla crescita incontrollata. Il verde era concepito in maniera sistemica e costituiva nel disegno del territorio nazionale uno spazio volto a compensare la congestione dei grandi sistemi urbani o dei poli industriali. Ad esso era collegato il sistema dei beni culturali, la cui funzione non era solo di preservare le testimonianze del passato ma anche di contribuire, insieme alle risorse naturali, a due obiettivi principali: da un lato sostenere la vocazione turistica del Paese, dall'altro coltivare una dimensione del *loisir* come diritto al tempo libero e parte della crescita culturale dei cittadini. La cultura tecnica che alimentava il *Progetto 80* era la stessa che Ruffolo racconta nel rievocare la sua esperienza al Ministero del Bilancio e che attingeva all'esperienze dell'Eni e dell'Iri. Il Centro studi e piani di Franco Archibugi ne era piena espressione e al tempo stesso incarnava un segmento delle culture tecniche europee raccolte intorno alla figura di Robert Marjolin e impegnate nella costruzione di una politica di sviluppo regionale e di una politica ambientale comunitarie<sup>53</sup>. Abbiamo inoltre sottolineato altrove le intersezioni e le convergenze fra la cultura tecnica incarnata dal Centro studi e piani e quella che improntava l'intervento straordinario per il Mezzogiorno<sup>54</sup>. Quest'area tecnico politica di convergenza tra partecipate statali, cultura meridionalista e pianificazione territoriale declinava la questione paesistico-ambientale (ma anche la funzione del patrimonio culturale) in un'ottica strettamente ancorata al tema della programmazione dello sviluppo nazionale con un'impostazione fortemente tecnocratica. Nel confronto politico degli anni

sione nazionale e quella regionale della pianificazione fosse alla base di divisioni di lungo periodo dentro l'INU e soprattutto in seno alla suo componente socialista.

<sup>53</sup> Cfr. L. Grazi, *L'Europa e le città, La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, 2006, pp. 23-152.

<sup>54</sup> M. Nucifora, *Il dibattito sullo sviluppo attraverso i piani negli anni dell'industrializzazione. Siracusa 1949-1976*, "Italia contemporanea", 2017, 285, pp. 85-114.

Sessanta e Settanta il dualismo tecnocrazia-democrazia fu un linea di scontro che si accompagnò, spesso qualificandola, alla coppia centralismo-regionalismo<sup>55</sup>. Anche in questo senso vanno interpretati gli attacchi duramente polemici al *Progetto 80* da parte degli intellettuali di orientamento marxista. Cristina Renzoni ci ha ricordato come ai tempi, Giangiacomo Feltrinelli ebbe lapidariamente a definirlo un “incubo autoritario”<sup>56</sup>.

### *Il nesso Regione/ambiente*

In Italia il tema ambientale emerse con forza in contemporanea con il dibattito sulla funzione e gli spazi operativi dei nuovi istituti regionali, generando un vero paradosso: nozioni come quelle di “beni ambientali”, “ambiente”, “natura”, “beni naturalistici e ambientali”, apparirono, in forma di ambigue autoattribuzioni, nelle formulazioni degli statuti regionali in assenza di una definizione giuridica preliminare unitaria<sup>57</sup>. Il concetto di ambiente apparve così nella legislazione italiana in una forma già plurale, disorganica e poco connotata. Inserendosi nell'alveo caldo del dibattito sul decentramento la nozione fu da subito oggetto di strumentalizzazione politica. La sua contiguità con le nozioni di paesaggio e di territorio, rendeva il concetto di ambiente appetibile, come un cavallo di Troia in grado di aggirare le competenze statali sul paesaggio, garantite costituzionalmente. La centralizzazione delle pratiche di tutela fu infatti uno dei principali obiettivi polemici dell'ideologia regionalista. Al di là di una vastissima letteratura giuridica coeva e posteriore, ne danno conto tutti gli studi storici che hanno affrontato la questione. Nel suo lavoro sulla nascita del Ministero dei beni culturali Ilaria Bruno si sofferma a lungo sulle polemiche che il movimento regionalista animò contro la nascita del nuovo Ministero, da subito rappresentato – e probabilmente lo fu – come la reazione all'avvio del decentramento e alla nascita delle Regioni. Già con la prima ondata di decentramento (legge delega del 1970

<sup>55</sup> Entrambe le diadi sono fortemente presenti nelle polemiche sulla gestione del territorio proprio del tornante Sessanta - Settanta, senza che ciò implichi automaticamente una connotazione centralista dell'approccio tecnocratico. Anzi a proposito dell'impegno ambientalista dell'Eni, di cui fu espressione la relazione della Tecneco del 1974, Settis segnala come nonostante fosse stata definita dalla sinistra una “mistificazione tecnocratica a servizio dell'industria”, essa avesse in comune con il regionalismo di sinistra l'idea che la nozione di ambiente potesse contribuire ad estendere l'ambito di competenza delle regioni, S. Settis, *Paesaggio, costituzione Cemento*, cit., pp. 224-226.

<sup>56</sup> C. Renzoni, *Il Progetto 80*, cit., *Introduzione*, pp. 9-14, e pp. 17-19.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 229. Settis passa in rassegna le definizioni contenute negli statuti e censite in Tecneco, *Prima relazione sulla situazione ambientale del paese vol. I-III. Sotto gli auspici della presidenza del consiglio dei ministri e il coordinamento del ministero per la ricerca Scientifica e Tecnologica*, 1974, III, pp. 124-141.

e decreti delegati del 1972), sulla scia di pesanti polemiche sulla capacità delle soprintendenze di tutelare il patrimonio culturale e paesaggistico italiano, i piani paesaggistici furono sottratti a quest'ultime per essere attribuiti alle regioni, naturalmente proprio in quanto strumenti di impostazione territoriale e urbanistica. Da qui alla rivendicazione di un ulteriore decentramento del potere delle soprintendenze sui vincoli paesaggistici puntuali, il passo era potenzialmente breve. La battaglia per il decentramento della tutela paesaggistica e culturale vedeva in prima linea l'Emilia Romagna e la Toscana e aveva il sostegno di voci autorevoli, prima fra tutte quella di Andrea Emiliani<sup>58</sup> che nel decentramento vedeva lo strumento per promuovere una "coscienza diffusa" dei valori paesaggistici e culturali.

Il decennio dei decreti delegati aprì così una fase di infiniti contenziosi Stato-regione sulla materia paesaggistica e ambientale, che produsse un insieme ampio di sentenze della Corte costituzionale tutte orientate nella direzione della competenza esclusiva della Stato sulla materia paesaggistica e sulla materia paesaggistica e ambientale, in cui oltre all'articolo 9, fu l'articolo 32 ("La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...") l'altro pilastro dell'impostazione costituzionale della tutela. In questo filone in controtendenza il montare del regionalismo, si collocano passaggi importanti come la nascita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, nello stesso tornante cronologico della metà degli anni Ottanta l'emanazione della legge Galasso.

#### *Fonti giuridiche, fonti amministrative*

La questione delle interazioni e distinzioni fra i concetti di ambiente, paesaggio e territorio divenne centrale nel dibattito giuridico degli anni settanta dando origine ad una produzione disciplinare vastissima. Data al 1973 il citatissimo saggio di Massimo Severo Giannini intitolato *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici* che, negando all'ambiente lo statuto pieno di nozione giuridica, ne tripartiva i profili rilevanti, individuandone una componente naturalistica (culturale-estetica), una ecologica e una territoriale, e che, più che dirimere la questione, stimolò nuove e più approfondite riflessioni. Nel coglierne un profilo

<sup>58</sup> A. Emiliani, *Leggi, bandi, provvedimenti dei beni artistici e culturali negli antichi Stati italiani 1571-1860*, Bologna, 1978. Emiliani fu fautore e protagonista di primissimo piano dell'esperienza regionale senza dubbio più significativa, quella dell'Emilia Romagna, che ambiva allo statuto di esperienza-pilota per le altre Regioni con la nascita dell'Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia Romagna (L.r. n. 46/1974). Come sottolinea Ilaria Bruno l'avvio dell'esperienza dell'IBC il rapporto tra i neonati IBC e Ministero dei Beni Culturali "non fu di chiusura od opposizione, ma di cauta disponibilità alla collaborazione". I. Bruno, *La nascita...*, cit., p. 106. Sull'esperienza dell'Emilia Romagna in generale pp. 105-110.

giuridico afferente all'area dei beni culturali, l'impostazione di Giannini teneva conto della nozione di "bene ambientale" come impostata ad esempio dalla Commissione Franceschini, ma aveva il difetto di ridurre le valenze operative del concetto di ambiente, che al contrario – pur nel quadro di un dibattito giuridico assai complesso e in gran parte ancora aperto – andò via via rafforzandosi nell'accezione ecologica e distinguendosi dalle nozioni di paesaggio e di territorio<sup>59</sup>.

Questa materia disciplinare, sia nel suo portato teorico sia nel suo precipitato legislativo, costituisce per lo storico della tutela un quadro di riferimento imprescindibile. Tuttavia essa rappresenta un livello di analisi relativamente autonomo dalla concreta ricostruzione degli usi, talvolta strumentali e deformanti, che gli attori politici, i soggetti portatori di interessi, i media fecero (e fanno) di queste nozioni. Se vi è una buona dose di provocazione nella definizione della normativa – e della sua complessità interpretativa – come una "foglia di fico"<sup>60</sup> dietro la quale si celano i processi reali, c'è però anche il rischio concreto che la ricchezza della speculazione giuridica prenda in ostaggio lo studioso.

Ne è un esempio il già citato libro di Andrea Ragusa *I giardini delle muse*, sulla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico che dà seguito al precedente, felice lavoro più che opportunamente intitolato *Alle origini dello Stato contemporaneo*. Il nuovo libro affronta lo studio del periodo che dalla fase costituente si sviluppa fino all'istituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali e senz'altro riesce nel suo intento di enucleare alcuni passaggi fondamentali di questo percorso e di tracciare un quadro di riferimento complessivo di cui si sentiva il bisogno. Tuttavia, di fronte al complicarsi degli scenari tanto istituzionali quanto disciplinari, i molti fili che l'autore era riuscito ad intrecciare con maestria nel discorso sul primo Novecento in parte si perdono ed è l'aspetto giuridico che finisce per costituire il *fil rouge* dominante, che tiene insieme il racconto dei decenni postbellici. La questione del rapporto pubblico-privato ne

<sup>59</sup> In questo dibattito, mentre il concetto di territorio andava connotandosi come "dominio" per la presenza di un perimetro presidiato (dalla "specie", dalle istituzioni) e di forme più o meno complesse di governo (dalla semplice funzione istintiva della "difesa" a quelle più complesse della sovranità e della proprietà), la nozione di paesaggio restava la più complessa nel suo intreccio fra luogo e rappresentazione, fra oggettivo e soggettivo derivante dalla sua collocazione a cavallo fra scienze umane e scienze naturali.

<sup>60</sup> Così Salvatore Settis in un durissimo passaggio che vale la pena di citare: "L'accanimento terapeutico che moltiplica leggi, norme e grida in modo da accrescere ogni giorno non il rischio, bensì la certezza dei conflitti di competenza, è dunque solo una faccia della medaglia. L'altra è la tendenza a cancellare le regole o ad accantonarle, dando per scontato che non funzionano. La normativa di tutela tende così a diventare la foglia di fico che occulta vergogne e delitti contro il paesaggio. Ma allora: ha davvero senso regolare gli usi del paesaggio mediante un sistema di norme?" S. Settis, *Paesaggio...*, cit., p. 47.

costituisce a ragione un filone privilegiato, poiché parallelamente al tema delle competenze istituzionali a dominare la scena in quegli anni vi è il dibattito sui limiti della proprietà privata, anch'essa garantita costituzionalmente all'articolo 42. Ne deriva però un effetto straniante. Da un lato emerge la straordinaria qualità del dibattito teorico che sottolinea la centralità del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale del Paese nell'insieme delle norme che regolano il vivere civile degli italiani, a partire dalla coraggiosa chiarezza del dettato costituzionale. Dall'altro vi è la percezione che il lettore ne trattiene come di un'assenza, l'assenza cioè del Paese reale e delle sue trasformazioni, che negli stessi anni furono profondissime, e l'impressione che il dibattito giuridico si sia svolto su un binario proprio, a tratti autoreferenziale.

A ricostruire le concrete dinamiche delle tensioni istituzionali o dei conflitti pubblico-privato può contribuire una moltitudine di fonti amministrative, che spesso costituiscono ancora territori di ricerca inesplorati. La dimensione giuridica del problema definitorio acquista per esempio una forma più concreta nei contenziosi amministrativi negli anni della grande trasformazione delle città italiane, che ci offrono un vivido spaccato degli attori e dei problemi connessi alla pratica della tutela nei decenni postbellici. Se i ricorsi dei privati nelle realtà locali forniscono al tempo stesso un quadro degli interessi in gioco e un saggio del livello di attenzione alla questione della conservazione, la genesi e l'*iter* dei provvedimenti di notifica costituiscono forse il miglior terreno di studio delle lacune e dei nodi problematici del sistema nazionale della tutela, ma anche dell'evoluzione dei concetti di bene culturale, di paesaggio e di ambiente.

È questo il caso, ad esempio, dei percorsi d'istituzione dei vincoli paesaggistici. Il meccanismo di tutela paesaggistica "puntuale" dei siti era normato dalla legge 1497/39 e verteva sulla notifica di rilevante interesse paesaggistico emanata attraverso un verbale delle *Commissioni provinciali per la tutela delle bellezze paesaggistiche e naturali* dipendenti dalle Soprintendenze ai monumenti. Se sul piano della salvaguardia della previsione di vincolo la norma prevedeva il blocco immediato di ogni attività costruttiva fino all'emanazione del relativo decreto, uno dei maggiori punti di debolezza era l'orientamento selettivo ed estetizzante della norma derivante da un concetto di paesaggio del tutto estraneo ad una dimensione ambientale. Anche le qualità della "natura" erano ricondotte alla dimensione estetica e ciò restringeva di molto il novero dei siti suscettibili di tutela. Ciononostante, negli anni dello sviluppo economico ed edilizio più convulso le commissioni provinciali dovettero supplire all'assenza o alla debolezza della pianificazione urbanistica (consistente principalmente nei lunghissimi tempi della sua attuazione a fronte di minacce incombenti) e lo fecero talvolta forzando i contenuti della norma e prestando il fianco ai ricorsi dei privati o delle ammi-

nistrazioni pubbliche lese. Non bisogna dimenticare, infatti, che non di rado i provvedimenti di tutela paesaggistica erano impugnati da altre amministrazioni pubbliche, per esempio quelle con giurisdizione sui demani dello Stato.

È il caso testimoniato da un verbale del 1957 della commissione provinciale per la tutela delle bellezze paesaggistiche e naturali di Siracusa, in cui la commissione discute l'emanazione di un provvedimento di notifica relativo alla foce del fiume Ciane. L'intero dibattito verte su due questioni centrali: il degrado del papiro a causa del suo uso dissennato per manifatture artigianali e i rischi connessi a un progetto del Genio civile per il prelievo delle acque del Ciane, due temi, com'è evidente, di natura squisitamente ambientale. E tuttavia la commissione, per tutelarsi dagli immancabili ricorsi, sempre centrati sulla presenza o meno nel sito dei valori estetici o di testimonianza civile evocati dalla norma, sente il bisogno di collegare il provvedimento di notifica alle memorie dei poeti greci e romani, e alle battaglie di cui il sito era stato teatro nell'antichità<sup>61</sup>. Il verbale in questione diede vita a un lunghissimo contenzioso fra la Soprintendenza ai monumenti e il Ministero della marina mercantile, che si sarebbe risolto, e non a caso, quasi trent'anni più tardi con l'entrata in vigore della legge n. 431/85, nota come legge Galasso. La norma, che sottopose a vincolo paesaggistico *ex lege* alcune "zone di particolare interesse ambientale" (coste, fiumi, cime dei monti, lagune...), difese così in modo sistemico e non più "puntuale", le componenti sensibili del paesaggio nazionale chiudendo un'amplessissima serie di contenziosi pluridecennali<sup>62</sup>.

I verbali di emanazione delle notifiche delle commissioni provinciali, ma anche l'insieme dei passaggi delle procedure di istituzione del vincolo paesaggistico e dei ricorsi contro i provvedimenti di notifica, costituiscono un insieme di fonti straordinarie poiché in grado di dare conto, tanto quanto il dibattito giuridico teorico coevo, dell'emergere di una nuova sensibilità ambientale<sup>63</sup>, dei *vulnus* legislativi, dei problemi amministrativi e dei termini dello scontro pubblico-privato, consentendo una lettura del meccanismo di tutela più ancorata alle trasforma-

<sup>61</sup> Archivio Storico della Soprintendenza di Siracusa, Fondo vincoli paesaggistici – Ciane e Pantanelli, Commissione Provinciale, *Verbale della seduta del 20 luglio 1957*.

<sup>62</sup> La stessa legge imponeva alle Regioni l'obbligo di redazione dei piani paesistici regionali o di piani paesistici con valenze paesistiche. Questa è la parte della norma più largamente disattesa, a più di trent'anni dall'approvazione della legge il quadro della pianificazione paesaggistica in Italia rimane profondamente lacunoso.

<sup>63</sup> I veri e propri funambolismi cui ricorrono le soprintendenze per piegare la legge 1497 del 1939 sui vincoli paesaggistici all'obiettivo di tutelare valori più propriamente ecologici, testimoniano un forte ritardo normativo rispetto alla maturazione di una consapevolezza culturale dei termini nuovi del problema, dettata non tanto da elaborazioni teoriche, quanto piuttosto dalla diretta percezione dell'intensificarsi delle minacce ambientali connesso alla crescita economica.

zioni reali del territorio nazionale in una fase di transizione – probabilmente più lunga di quanto si pensi – che si potrebbe definire di “pratica della tutela ambientale in assenza di strumenti normativi di tutela ambientale”.

### *Prospettive*

Nella costruzione di un programma di storia della tutela, lo snodo temporale del primo trentennio repubblicano post-Ricostruzione, l’insieme, cioè, degli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta, è per certi versi paragonabile al periodo tra le due guerre, per la complessità dei temi culturali, politici e giuridici che si posero e per le implicazioni che le strade intraprese ebbero sui decenni successivi. La lettura di questi anni è ben lungi dall’essere compiuta, anzi possiamo dire che gli sforzi per eliminare il giudizio storiografico dalle scorie dei discorsi militanti dell’epoca sono appena cominciati, e non giova a questa causa il fatto che alcuni aspetti critici si siano perpetuati sino ad oggi.

In chiusura di questa riflessione, sembra lecito affermare che in uno schema di analisi dei processi del secondo Novecento, i due filoni interpretativi individuati in incipit, mutuati dal primo Novecento – il tema del rapporto pubblico-privato e il problema del raccordo tra governo del territorio e tutela paesaggistica e ambientale – continuano a rappresentare aspetti centrali nella questione della tutela, riconfigurandosi però alla luce degli elementi di novità segnalati: decentramento e connotazione ecologica della nozione di ambiente. A mero titolo di esempio, basti pensare a come la dimensione conflittuale del rapporto pubblico-privato, nel primo Novecento focalizzata prevalentemente sulla dimensione del suolo e concentrata sulla questione dell’esproprio, si sia estesa alle altre matrici ambientali (aria, acqua) con l’avvento del principio comunitario “chi inquina paga” o con il dibattito, attualissimo, sui beni comuni; o a come la questione del rapporto tra tutela e governo del territorio nelle riforme costituzionali, si sia pressoché interamente sviluppata lungo la linea di tensione del conflitto Stato-regioni.

A partire da queste considerazioni si segnalano, certo in modo non esaustivo, alcuni oggetti privilegiati di studio.

In primo luogo la nascita delle regioni, questione storiografica di enorme rilievo generale e ambito di ricerca da costruire quasi per intero, soprattutto per quanto concerne i processi di costruzione delle burocrazie e degli apparati amministrativi regionali. In attesa di lavori compiuti sulle regioni a statuto ordinario si segnalano qui due studi sulle regioni a statuto speciale, Sardegna e Sicilia<sup>64</sup>, che

<sup>64</sup> D. Sanna, *Costruire una Regione. Problemi amministrativi e finanziari nella Sardegna dell'autonomia (1949-1965)*, Roma, 2011; A. Micciché, *La Sicilia e gli anni Cinquanta. Il decennio dell'autonomia*, Milano, 2017.

negli anni di intenso confronto sul decentramento costituirono dei veri e propri laboratori per il decentramento delle competenze di governo del territorio e tutela paesaggistica e ambientale. Non a caso gran parte del dibattito parlamentare sulla frana di Agrigento del '66 – evento traumatico che insieme alle coeve alluvioni di Venezia e Firenze fece impennare l'attenzione politica e mediatica ai temi dell'ambiente e della tutela del patrimonio culturale – verté sulla capacità degli istituendi enti regionali di gestire la materia urbanistica e ambientale, alla luce dell'esperienza siciliana.

A seguire, sulla scorta del lavoro di Ilaria Bruno e delle recenti riflessioni di Andrea Ragusa sulla nascita del Ministero dei beni culturali e ambientali, anche la questione della nascita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, costituisce senz'altro un passaggio che segna al tempo stesso il punto di arrivo di un dibattito e l'avvio di un nuovo corso. La creazione di un nuovo ministero appare segnata dall'impegno ad allineare il Paese alla rapida evoluzione delle politiche ambientali comunitarie, e dalla messa a punto di quell'apparato analitico "quantitativo" che a partire dagli anni Sessanta/Settanta aveva cominciato ad affiancare i tradizionali strumenti dell'analisi paesaggistica e territoriale.<sup>65</sup> Nello stesso tornante cronologico si colloca l'entrata in vigore della legge Galasso che, come abbiamo visto, costituisce per molti versi una cesura nella pratica amministrativa della tutela.

Infine, le importanti riforme a cavallo tra fine degli anni Novanta e l'avvio del nuovo decennio, l'insieme, cioè, delle leggi Bassanini e della riforma del Titolo V della Costituzione, rappresentando per molti versi il culmine del dibattito sul decentramento e una tappa dirimente del percorso conflittuale avviato con la devoluzione della materia urbanistica alle regioni, costituiscono un termine di confronto e un punto di lettura privilegiato, ma anche obbligato, da cui guardare al processo avviato dai padri costituenti nel '46 e allo sviluppo storico dei principi che li ispirarono.

<sup>65</sup> Su questo aspetto, M. Nucifora, *Pianificazione e politiche per l'ambiente*, cit.