

## IL NOSTRO

### PANORAMA

(ovvero, negli stessi anni decenni e come evoluto)

Come sappiamo, fu *Benedetto Croce* a proporre in un'affollata assemblea a Firenze **(1908)** di approvare per acclamazione la petizione che chiedeva **'la suprema sanzione del Senato del Regno'** alla legge **'Per l'Antichità e le Belle Arti'**, già approvata alla Camera in un testo che conteneva ancora **gli articoli sulla tutela del paesaggio e sull'azione popolare'**, ma ferma al Senato, che l'avrebbe poi passata cassando quei due articoli. Senatore **dal 1910** e ministro della Pubblica Istruzione nell'ultimo governo Giolitti **(giugno 1920 - luglio 1921)**, **Croce avrebbe poi varato la prima legge italiana per la tutela del paesaggio.**

**La tutela del paesaggio in Italia** (un Paese in cui l'industrializzazione procedeva allora con ritmo assai più lento che nell'Europa del Nord) fu dunque storicamente più recente di quella del patrimonio artistico, ma si innesta sul medesimo tessuto etico, giuridico, civile e politico, si arrivò infatti con un percorso che intreccia strettamente **'bellezze naturali'** ed emergenze monumentali. Lo mostra bene un battagliero articolo di *Corrado Ricci* su **'Emporium'** **del 1905**, che metteva insieme tre vicende di quegli anni: il tentativo di aprire una nuova porta nelle mura di Lucca (che fu allora battuto da una vasta campagna di opinione, a cui parteciparono Carducci, Pascoli e D'Annunzio, ma anche Giovanni Rosadi sul **'Marzocco'**), e le minacciate

distruzioni della cascata delle Marmore e della pineta di Ravenna.

**Da quella congiuntura nacque la legge 411 del 1905** ‘Per la conservazione della Pineta di Ravenna’, prima legge paesaggistica d’Italia, che fondava la necessità della tutela sulla storia del sito e sulle sue memorie, da Odoacre e Teodorico alla ‘divina foresta spessa e viva’ di Dante, a Dryden, a Byron, a Garibaldi.

L’ambito di applicazione era limitato, ma non impedì al ministro Rava (che sulla pineta aveva già scritto sulla Nuova Antologia del 1897) di trarne conclusioni di carattere assai più generali.

‘Il culto delle civili ricordanze’, disse presentando la legge alla Camera, merita di incarnarsi non solo in monumenti e opere d’arte, ma va esteso ‘ai monti, alle acque, alle foreste, a tutte quelle parti del patrio suolo, che lunghe tradizioni associarono agli atteggiamenti morali e alle vicende politiche di un grande Paese’. Troppo (rispetto alla lettera di quella legge, limitata a Ravenna), e troppo poco (rispetto alle ambizioni e ai progetti): perciò la Camera, dopo averla approvata, votò l’auspicio per ‘un disegno di legge per la conservazione delle bellezze naturali che si connettono alla letteratura, all’arte, alla storia d’Italia’.

Anche quando il Senato, sopresse la tutela del paesaggio dalla legge Rava del 1909, si ricorse all’artificio parlamentare di approvare un ordine del giorno senza la minima conseguenza pratica. Riprendendo in parte il linguaggio del 1905, esso impegnava il governo a presentare un disegno di legge ‘per la tutela e la conservazione delle ville, dei giardini e delle altre proprietà fondiarie che si connettono alla storia o alla letteratura o che importano una ragione di pubblico interesse a causa della loro singolare bellezza’. In questo testo brevissimo, il termine ‘paesaggio’ è evitato, e la dizione ‘altre proprietà fondiarie’ indica di dove

venissero le resistenze a includere il paesaggio fra i beni da tutelare. Almeno in Senato, ogni limitazione della piena proprietà privata era ancora impraticabile sul piano legislativo, e non per una contrapposizione tra Destra e Sinistra, bensì per le spaccature all'interno del mondo liberale, dove anche l'alta aristocrazia presente sui banchi del Senato si divise fra i difensori a oltranza dei diritti di edificazione (i principi Colonna e Odescalchi) e i fautori della tutela (il principe Corsini).

Sorgevano intanto anche in Italia associazioni variamente protezionistiche, dal **Touring Club (1894)** all'Associazione nazionale per i paesaggi e i monumenti pittoreschi d'Italia **(1906)**, alla **Legge nazionale per la protezione dei monumenti naturali (1914)**, ai movimenti locali come quelli 'Per Bologna storica e artistica' o 'Per la difesa di Firenze antica', ai movimenti d'opinione suscitati da cittadini e intellettuali intorno a singoli temi di alto valore emblematico, per esempio per la difesa di Villa Borghese minacciata da progetti edilizi **(1906)**: di esso fece parte, con molti altri da Alessandro D'Ancona a Grazia Deledda, anche Benedetto Croce).

Per merito soprattutto di Corrado Ricci, si sviluppava intanto un vasto dibattito sui giornali, specialmente 'Il Giornale d'Italia' e il 'Corriere della Sera', con duratura influenza sull'opinione pubblica. Sul fronte opposto, proseguivano le resistenze in nome dello *ius utendi et abutendi* del privato proprietario. Si negava, per esempio, che fra 'le cose immobili che abbiano interesse storico o artistico' protette **dalla legge del 1909** vi fossero anche ville e giardini: a chiarirlo fu necessaria un'apposita legge (688/1912), voluta da Corrado Ricci, che, integrando l'art. 1 della legge del 1909, estese espressamente l'ambito della tutela anche 'alle ville, ai parchi e ai giardini che abbiano interesse storico o artistico'.

Solo così poteva essere arrestata, lo affermò il ministro Luigi Credaro nella relazione introduttiva, 'la corsa affannosa alla speculazione, il desiderio di dare alle

proprie sostanze il più utile e redditizio impiego ... la spinta del sempre crescente urbanismo a trasformare in terreni fabbricabili le aree occupate da parchi e da giardini ... gloria del nostro Paese, documento della genialità e della magnificenza dei nostri padri?.

Ma Giovanni Rosadi non aveva rinunciato alla battaglia per la tutela del paesaggio, e già **il 14 maggio 1910**, meno di un anno dopo l'approvazione della legge di tutela da cui il Senato aveva cancellato l'articolo relativo, presentò una nuova proposta di legge (poi discussa alla Camera **il 5 luglio 1911**) tesa a tutelare **‘i paesaggi, le foreste, i parchi, i giardini, le acque, le ville e tutti quei luoghi che hanno un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia e con la letteratura’**, e che perciò ‘non possono essere distrutti né alterati senza autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione’; per garantirlo, erano previsti vincoli del tutto analoghi a quelli previsti dalla legge del 1909 per i monumenti e gli oggetti d'arte.

Nella relazione introduttiva, Rosadi additava come esempio quanto era avvenuto ‘in America, nell'utilitaria America’, che aveva creato **l'enorme Parco nazionale di Yellowstone**, ma anche in vari Paesi europei, specialmente in Francia. Quindi, con movimento per quel tempo non ovvio, Rosadi connetteva paesaggio e ambiente: **‘come si eccitano e diffondono precetti di igiene, di decenza, di quiete e di riposo, così non è forse eccesso di persecuzione legislativa imporre obblighi di rispetto alla bellezza che non si crea [cioè ai paesaggi naturali], particolarmente in Italia!’**.

Il disegno di legge Rosadi accentuò l'attenzione al tema di intellettuali e politici. Nelle discussioni di quegli anni, vediamo all'opera anche in Italia gli stessi ‘due cuori’ del problema che abbiamo indicato per altri Paesi europei: da un lato il perimetro delle cose da tutelare,

dall'altro il rapporto fra pubblico interesse e proprietà privata.

Si cercava assiduamente una formulazione coerente e funzionale delle norme, ma scontrandosi a ogni passo con la difficoltà di circoscrivere l'oggetto della tutela e di trovare per essa un solido fondamento giuridico. Come definire le 'bellezze naturali', come distinguerle o ritagliarle dalle 'proprietà fondiarie'?

Fin dove può giungere in questo caso il 'pubblico interesse', fin dove può agire da limite ai diritti dei proprietari?

Chi dovrebbe sancire la 'singolare bellezza' delle aree soggette a tutela, o certificarne il riferimento alla storia o alla letteratura?

Il riferimento a discussioni e provvedimenti delle principali nazioni straniere s'intreccia inoltre strettamente in Italia con un altro tema centrale (specialmente dopo la legge del 1909): il rapporto fra tutela dei paesaggi e tutela delle cose e dei monumenti d'arte. Era quello un intreccio necessario e naturale, in Italia più che altrove. Necessario, perché il nesso organico fra i due versanti della tutela (paesaggio e patrimonio storico-artistico) era già presente nella proposta di legge del 1909, e ne fu eliminato solo per la pervicace opposizione del Senato: non solo la tenacia di Rosadi, ma le ragioni della politica e della tecnica parlamentare tendevano dunque a inserire i paesaggi negli stessi dispositivi giuridici di una legge già operante, assimilando il paesaggio alle 'antichità e belle arti'. Naturale, per quella intima integrazione di paesaggio e segni dell'uomo – della 'prima' e della 'seconda natura', se vogliamo dirlo con Goethe, che è il più vistoso segnale della specificità italiana.

Il dibattito che si svolse fra la legge sulle antichità e le belle arti **del 1909** e la legge sul paesaggio **del 1920-22** è

troppo complesso e articolato per tentarne qui anche solo un sommario rendiconto, che peraltro si può trovare nel libro già citato di Luigi Piccioni.

Scelgo tuttavia due voci, che meglio si prestano a mettere a fuoco alcuni punti rilevanti.

**Sono due nomi oggi dimenticati dai più**, ma che ebbero allora la lucidità di guardare alla proposta Rosadi con sguardo simpatetico ma critico. Dei due, uno (Luigi Parpagliolo) era un alto funzionario ministeriale, e contribuì al dibattito dall'interno delle istituzioni (sarà anche membro della Commissione ministeriale che scrisse la legge Croce); l'altro (Nicola Falcone) è un completo outsider, un giovane giurista abruzzese, di cui si sa pochissimo, che su questi temi scrisse un libro assai originale,

**“Il paesaggio italico e la sua difesa”.**

Studio giuridico-estetico (1914), e morì poi sul fronte nel 1916.

Tanto più interessante è la sua acuta consapevolezza di alcuni temi di fondo che molti in quegli anni tendevano a eludere. Come vuole il sottotitolo, le ragioni per salvaguardare le **‘armonie viventi’** del paesaggio a beneficio delle generazioni future sono per lui estetiche e storiche (ma anche etiche), e però richiedono adeguati fondamenti e strumentazione giuridica. Perciò egli ricorda i movimenti e le norme di difesa del paesaggio in vari Paesi anche fuori d'Europa, additando a modello la legge francese **del 1906**.

Falcone aveva pubblicato l'anno prima una raccolta di norme di tutela delle antichità e belle arti dal diritto romano ad oggi; ed è con quell'esperienza in mente che egli affronta il tema della proprietà privata, principale ostacolo alla tutela del paesaggio. Totale e illimitato negli antichi assolutismi, egli argomenta, il diritto di proprietà

venne profondamente modificato quando la consapevolezza dei diritti dell'uomo cambiò i termini del patto sociale: da allora, lo Stato mutò forma diventando 'l'esponente del pubblico interesse, l'interprete della volontà collettiva ed il prodotto della legge di sociale convivenza'; in questo quadro, la proprietà privata incontra un necessario limite nel principio del pubblico bene e della cooperazione fra i cittadini.

In questo limite e nel suo fondamento giuridico è il presupposto essenziale per la tutela del paesaggio. Ma la proposta Rosadi non pare a lui sufficiente, non solo perché andrebbe estesa ad altri aspetti (flora e fauna, regime delle acque), ma soprattutto perché la formula 'notevole interesse' è ambigua e restrittiva, e si presta a contestazioni d'ogni genere: assai meglio sarebbe stato parlare di 'interesse pubblico' o 'interesse generale'. Insomma, quel disegno di legge (che nel momento in cui Falcone scriveva non era stato ancora discusso dalla Camera) era insufficiente a salvare i paesaggi sempre più minacciati dalle 'caliginose e polverose città industriali ... da grette speculazioni, da incuria o da perverso criterio d'arte'.

Luigi Parpagliolo intervenne più volte sul tema: dopo l'intervento già ricordato sul 'Fanfulla' del 1905, a lui si devono influenti articoli sulla 'Nuova Antologia' del 1911 e del 1913, ma anche un'ampia raccolta di norme e di precedenti giuridici simile a quella pubblicata da Falcone lo stesso anno (1913), che forse non a caso è lo stesso del Regolamento applicativo della legge del 1909: la nuova attività legislativa e la raccolta di leggi e disposizioni anteriori si legano in quegli anni in modo assai stretto.

Parpagliolo definisce il paesaggio secondo i principi della legge francese del 1906:

'una parte di territorio i cui diversi elementi costituiscono un insieme pittoresco od estetico a causa

della disposizione delle linee, delle forme e dei colori'. Anche altri concetti complementari ('sito', 'sito pittoresco', 'monumenti naturali', 'bellezze naturali') sono modellati sulla Francia, ma Parpagliolo propone di estendere, specificare e precisare gli ambiti di tutela: non solo i paesaggi e le bellezze naturali, ma anche 'l'aspetto delle città storiche, gli spazi liberi che circondano le grandi città', e inoltre elementi dell'ambiente e della tradizione popolare; anche per lui, insomma, l'ambito del disegno di legge Rosadi andrebbe ulteriormente esteso.

A Ugo Ojetti, che aveva invitato ad alleggerire la proposta Rosadi per venire incontro alla 'folla potentissima degli uomini pratici', **cioè a chi non voleva alcun limite alla proprietà privata**, Parpagliolo contrappone l'idea di sottoporre i paesaggi da tutelare alla servitù per pubblica utilità, lasciandone la piena proprietà ai privati ma con l'obbligo di non introdurre modifiche, compensato da vantaggi fiscali.

Il disegno di legge Rosadi aveva intanto innescato, sull'onda lunga della legge **del 1909**, un vasto movimento d'opinione. Da esso nacque **nel 1913** il Comitato nazionale per la difesa del paesaggio e dei monumenti, una sorta di 'cartello di associazioni' (Piccioni).

Due punti meritano qui speciale risalto: uno è la giunzione fra tutela dei monumenti e tutela del paesaggio, che prendeva allora piede in modo sempre più chiaro e giunge di fatto fino ad oggi col Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'altro punto, invece, non ha riscontro sullo scenario del 2010: quel Comitato nazionale non solo mise insieme ben dieci associazioni protezionistiche, ma anche sei Ministeri (Pubblica Istruzione, Esteri, Agricoltura, Industria, Lavori Pubblici, Finanze) e altre istituzioni (fra cui le Ferrovie dello Stato); e la riunione fondativa fu

autorevolmente presieduta da Luigi Rava, il ministro della Pubblica Istruzione del 1909.

Negli stessi anni si cominciava a discutere la possibile istituzione di parchi nazionali, sul modello americano e di alcuni Paesi europei, come la Svezia e la Svizzera (ma in Italia vi si arriverà solo nel 1922-23, dopo un lungo dibattito).

**Dal 1910 al 1919**, si rinvergono negli archivi della Camera non meno di cinque diverse versioni della proposta Rosadi: esse riflettono anche in minuti dettagli lo scontro fra le ragioni della tutela e quelle della proprietà privata, che di fatto vinsero a lungo impedendo a ogni formulazione di arrivare in porto. Ricordo qui solo qualche punto: la notifica di ‘notevole interesse pubblico’ compare e si consolida solo a partire dalla seconda versione; la facoltà di sospendere i lavori in aree di interesse paesaggistico, presente all’inizio, scompare e ricompare alla fine come in un percorso carsico.

Il controllo sui lavori da eseguirsi prende all’inizio la forma di una segnalazione al Ministero o alle Soprintendenze di ‘ogni progetto o inizio di opere pubbliche o private’, poi sparisce, quindi riappare come spoglio mensile (da parte delle Soprintendenze) di tutti i progetti di interventi pubblici e privati, e tale spoglio viene normato prima come obbligo e poi come facoltà; infine, si torna all’idea iniziale di una segnalazione da parte degli uffici comunali e provinciali e di altri pubblici ufficiali. In mezzo a queste e altre oscillazioni e difficoltà avanzò lentamente (dodici anni!) quella che sarebbe stata la legge Croce.

Fra i più vigili assertori di una nuova legge specifica a tutela del paesaggio, oltre a Rosadi, fu sempre Corrado Ricci, che era stato fra gli artefici della legge sulla pineta di Ravenna **(1905)** e poi della L. 364/1909, e ancora ricopriva la carica di direttore generale alle Antichità e

Belle Arti; ma l'impulso decisivo fu dato da Nitti, quando nel suo primo governo istituì per regio decreto (n. 1792/1919) un Sottosegretariato alle Antichità e Belle Arti, quasi un preannuncio del Ministero dei Beni Culturali creato quasi sessant'anni dopo. Primo sottosegretario fu il veneziano Pompeo Molmenti, che aveva partecipato alle battaglie per la tutela d'inizio secolo; dopo pochi mesi (II governo Nitti) fu sostituito da Giovanni Rosadi, che assunse l'ufficio in continuità con il suo predecessore, 'esempio e stimolo della dignità del fare e del pensare', e lo tenne anche nei successivi governi Giolitti e Bonomi.

Ma fu Molmenti a nominare la commissione 'incaricata a preparare uno schema di iniziativa legislativa per la difesa e il rispetto delle bellezze naturali d'Italia' (dicembre 1919). Ne facevano parte lo stesso Rosadi (presidente), Aristide Sartorio, presto sostituito da un altro pittore, Camillo Innocenti, Luigi Parpagliolo, il nuovo direttore generale Arduino Colasanti (Corrado Ricci andava in pensione in quei giorni), il deputato socialista Matteo Marangoni, critico d'arte e più tardi fondatore della rivista 'La casa bella' (poi Casabella), l'archeologo Vittorio Spinazzola (soprintendente a Napoli), il giurista Luigi Biamonti dell'Avvocatura Erariale (che sarebbe diventata l'Avvocatura dello Stato).

I tempi erano maturi, e tre mesi di lavoro bastarono a redigere il disegno di legge (**marzo 1920**), che naturalmente riprese le linee generali della proposta Rosadi di dieci anni prima, ma ne semplificò notevolmente il dettato.

Duravano poco i governi, di quei tempi. Il primo governo Nitti resse meno di un anno, il secondo meno di un mese; né l'uno né l'altro, nonostante Molmenti e Rosadi, fece in tempo ad avviare l'iter parlamentare del disegno di legge uscito dalla Commissione. Lo ereditò il quinto (e ultimo) governo Giolitti, dove ministro della Pubblica Istruzione era Croce; ma anch'esso durò poco

più d'un anno per l'interruzione anticipata della XXV legislatura, e il progetto si trascinò lungo il governo Bonomi (otto mesi) e il primo governo Facta (cinque mesi), prima di essere approvato l'11 giugno 1922. Dopo il secondo governo Facta (tre mesi), comincia la lunga stagione del fascismo. Ci volle molta determinazione e tenacia perché, tra governi che cadevano e brevi ministeri, la legge andasse in porto.

**Croce** la presentò in Senato **il 25 settembre 1920**, e ne ottenne presto l'approvazione (**31 gennaio 1921**) trasmettendola alla Camera (17 febbraio), ma dopo le elezioni anticipate del **15 maggio 1921** e prima che giurasse il nuovo governo (e il nuovo ministro) dovette ripresentarla tal quale (**15 giugno 1921**).

I suoi successori alla Pubblica Istruzione Orso Mario Corbino (governo Bonomi) e Antonino Anile (governo Facta) proseguirono l'iter, grazie soprattutto a Giovanni Rosadi che mantenne il Sottosegretariato fino al febbraio 1922. Il disegno di legge fu di nuovo approvato dal Senato **il 5 agosto 1921** e presentato alla Camera il giorno stesso. La discussione alla Camera si aprì il 16 dicembre e si chiuse con l'approvazione l'11 maggio 1922. Firmata dal Re l'11 giugno, la legge (n. 778) fu pubblicata sulla 'Gazzetta Ufficiale' del 21 giugno, quattro mesi prima della marcia su Roma.

Nonostante queste tortuose vicende parlamentari, la relazione introduttiva Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico presentata da Croce al Senato **il 25 settembre 1920** merita di esser letta come il testo cardine di una svolta politica significativa, il culmine di un lungo processo che aveva mobilitato associazioni e politici, giornali e opinione pubblica, attraversando non meno di cinque legislature. 'Che una legge in difesa delle bellezze naturali d'Italia sia invocata da più tempo e da quanti uomini colti e uomini di studio vivono nel nostro Paese, è cosa ormai fuori da ogni dubbio', esordisce Croce, e subito

ricorda i due voti formulati in tal senso dalla Camera **(1905)** e dal Senato **(1909)**, la legge sulla pineta di Ravenna, quella su parchi e giardini **del 1912** e la proposta Rosadi **del 1910**.

Occorre dunque una legge che ‘ponga, finalmente, un argine alle ingiustificate devastazioni che si van consumando contro le caratteristiche più note e più amate del nostro suolo’, tanto più che già nel governo precedente il presidente Nitti aveva fortemente affermato che la necessità di ‘difendere e mettere in valore, nella più larga misura possibile, le maggiori bellezze d’Italia, quelle naturali e quelle artistiche’, risponde ad ‘alte ragioni morali e non meno importanti ragioni di pubblica economia’.

Preambolo assai incisivo, che strettamente congiunge il paesaggio alle ‘antichità e belle arti’, ma anche le esigenze della tutela a quelle dell’economia. E visto che già Nitti e Croce, **fra 1919 e 1920**, parlavano di ‘difendere e mettere in valore’ beni artistici e paesaggio, sarebbe il caso di ricordarlo a chi crede di aver ‘scoperto’ la ‘valorizzazione’ come un dato di strepitosa modernità dell’ultimo Novecento, se non del secolo XXI.

Perché è necessario tutelare il paesaggio?

Un ‘altissimo interesse morale e artistico legittima l’intervento dello Stato’, risponde Croce: poiché il paesaggio ‘altro non è che 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’.

Si nasconde qui una citazione della celebre formula secondo cui il paesaggio è ‘il volto amato della Patria’, che Croce tuttavia non attribuisce esplicitamente a **Ruskin**, come molti avevano fatto; ma subito dopo **Ruskin** è citato come il vero iniziatore del movimento

europeo in difesa della natura e del paesaggio, a partire dal 1862, quando egli ‘orse in difesa delle quiete valli dell’Inghilterra minacciate dal fuoco strepitante delle locomotive e dal carbone fossile delle officine’.

Tornano, insistiti, la connessione fra paesaggi e ‘sviluppo dell’anima nazionale’, e il riferimento alle ‘associazioni potenti sorte per mettere in valore le bellezze naturali, e imporre, premendo sull’opinione pubblica, la necessità di sanzioni positive contro le ingiustificate e spesso inutili manomissioni del paesaggio nazionale’. Perciò è opportuno l’obbligo ai proprietari di chiedere il permesso delle Soprintendenze per lavori sia in immobili storici che in luoghi caratterizzati da «bellezze naturali e panoramiche.

Perciò è necessario notificare immobili e paesaggi di importante interesse, sottoponendoli a speciali limitazioni del diritto di proprietà, onde contemperare le ragioni superiori della bellezza coi legittimi diritti dei privati. I vari interessi contrastanti» devono esser composti con spirito di conciliazione, avendo a mente ciò che è in cima ai pensieri di tutti, economia nazionale e conservazione del privilegio di bellezza che vanta l’Italia.

Notevolissimo in questa relazione è che, mentre la salvaguardia del paesaggio viene fondata sulla sua affinità con il patrimonio d’arte nel formare l’identità nazionale, e legittimata mediante paralleli coi più civili Paesi d’Europa, Croce si preoccupasse di cercare precedenti nella legislazione degli antichi Stati italiani, trovandoli infatti nei ‘Rescritti Borbonici del 19 luglio 1841 e 17 gennaio 1842 e 31 maggio 1843’, che ‘vietavano di alzare fabbriche, le quali togliessero amenità o veduta lungo la via di Mergellina, di Posillipo, di Campo di Marte, di Capodimonte’. In questi casi, come nella sua proposta di legge, le limitazioni alla proprietà privata in null’altro consistono che in ‘una servitù per pubblica utilità’, poiché sarebbe egualmente inammissibile ‘deturpare un

monumento o oltraggiare una bella scena paesistica, destinati entrambi al godimento di tutti’.

Torna qui il tema già accennato della pubblica utilitas il filologo classico Augusto Mancini, deputato al Parlamento, aggiungeva infatti nella sua relazione alla Camera del 16 dicembre 1921 qualche riferimento al diritto romano, ricordando la ‘servitù di veduta’ (servitus prospectus), e in particolare le norme a tutela del prospectus montium o anche del maris aspectus, che una novella di Giustiniano protesse in quanto res omnium gratissima, in particolare nella sua capitale, Costantinopoli.

Per una superficiale petitio principii, si è detto qualche volta che la legge Croce dovesse avere un prevalente carattere estetico.

Non è così.

Non sono solo le ‘bellezze naturali’ ad esser ‘soggette a speciale protezione’, bensì più ampie categorie di ‘cose immobili’, per esempio quelle che abbiano ‘particolare relazione con la storia civile e letteraria’. In quella sottolineatura del paesaggio come veduta, cioè del potere dello sguardo e della storia che vien coniando uno dopo l’altro i paesaggi mediante gli interventi dell’uomo sulla natura, c’era, è vero, una radice culturale primonovecentesca: come è stato notato, nello stesso anno (1912) Croce, Georg Simmel e Charles Lalo fecero riflessioni assai simili sulle bellezze ‘di natura’ individuate attraverso il filtro dell’arte.

Nel contesto della legge Croce, il riferimento specifico alle vedute e ai panorami aveva il doppio vantaggio di assimilare il paesaggio a un quadro (cioè a una categoria di beni già tutelata dalla L. 364/1909) e di legare la nuova legge alla protezione delle vedute (*aspectus, prospectus*) radicata nel diritto romano, e con qualche precedente nei Rescritti del re di Napoli. Altri

precedenti, a dire il vero, avrebbero potuto essere indicati: per esempio il Regolamento Forestale del Regno di Sardegna **del 14 settembre 1844**, con la successiva circolare dell'Intendenza Generale di Cagliari **(1846)** contro gli 'abusi sul taglio d'alberi per ademprivio' (cioè uso comune), o, per restare nei domini borbonici, l'ordine del Real Patrimonio di Sicilia **del 21 agosto 1745**, che simultaneamente impone la conservazione delle antichità di Taormina e dei boschi del Carpinetto a monte di Mascali col 'castagno dei cento cavalli' (oggi nel Parco dell'Etna)<sup>110</sup>: a firmarlo come viceré di Carlo III fu il principe Bartolomeo Corsini, nipote di Clemente XII, il papa che aveva varato nel 1733-34 nuove norme di tutela e il Museo Capitolino.

Il testo della legge non poteva uscire inalterato dalle disavventure parlamentari che abbiamo evocato sopra. Rispetto alle più antiche proposte di Rosadi (**dal 1910** in poi), erano già intervenute varie correzioni, talora migliorative. Per esempio, 'i paesaggi, le foreste, i parchi, i giardini, le acque, le ville' **del 1910** diventano 'le cose immobili' **nel 1920**, lasciando intatto il principio del 'notevole interesse pubblico' e il procedimento di notifica; l'esproprio per causa di pubblica utilità, che nel **1910** era il principale strumento per conservare inalterati i luoghi da tutelare, cede il passo **nel 1920** a una disciplina più articolata, che per qualsivoglia alterazione di quei luoghi prescrive un severo percorso autorizzativo.

Anche il testo prodotto dalla Commissione Rosadi **nel 1920** fu modificato nella versione finale della L. 778/1922, per esempio togliendone le 'cose che hanno una particolare relazione con l'ambiente tradizionale dei luoghi'. Ma più che questo e altri mutamenti importa ricordare il carattere fondante della legge Croce rispetto alla tradizione italiana di protezione del paesaggio, in particolare per il nesso tra emergenze monumentali e bellezze naturali, per il loro comune riferirsi all'identità

nazionale, per il carattere al contempo estetico e storico delle 'bellezze' meritevoli di tutela.

Pochi mesi prima dell'avvento del fascismo si concludeva così la vicenda delle leggi di tutela dell'Italia liberale, **cominciata intorno al 1870 e culminata, a gran distanza, nelle leggi 364/1909 e 778/1922.** Per battere i difensori a oltranza della proprietà privata, gli antiquari senza scrupoli e gli speculatori edilizi era stata necessaria un'alleanza fra le migliori forze di ogni partito, ma in ogni partito si trovavano (è una storia che oggi si ripete) gli indifferenti, gli oppositori, i fiancheggiatori di chi voleva mettere sul mercato statue, quadri e palazzi storici, abbattere pinete, distruggere parchi, lottizzare ville e giardini. L'arma che, nonostante più di un compromesso, li aveva alla fine sconfitti era una sola: il pubblico bene, la memoria storica della tradizione di tutela che nella più gran parte d'Italia aveva per secoli prevalso.

Trovare un equilibrio (o un compromesso) fra il pubblico interesse e il profitto dei privati è da sempre il punctum dolens di ogni progetto o ipotesi di tutela. In un'intervista sul 'Popolo d'Italia' **del 23 agosto 1939, Giuseppe Bottai** lo riconosce apertamente, e dichiara il principio a cui si era ispirato nella legge 1089:

**'affermare l'interesse pubblico non deve significare disconoscere il diritto del singolo, ma questo difficile contemperamento si è raggiunto col riconoscere in modo esplicito una servitù di pubblico godimento, che rappresenta un punto assai significativo del pensiero giuridico e una conquista fondamentale in fatto di tutela'.**

A questo principio può darsi una sola eccezione, quella dei ritrovamenti archeologici: in questo caso, la 'servitù d'uso e di godimento' non basta, perciò la legge stabilisce 'il principio che tali cose sono tutte indistintamente di proprietà dello Stato'.

La legge 1089, sulla ‘Tutela delle cose d’interesse artistico o storico’, porta la data del 1° giugno 1939, la legge 1497 sulla ‘Protezione delle bellezze naturali’ seguì a brevissima distanza (29 giugno), e fu concepita in dittico con la precedente; in questo caso, anzi, si fece in tempo ad approvare anche il Regolamento di applicazione (R.D. 3 giugno 1940, n. 1357), mentre quello per la L. 1089, come abbiamo visto, non fu mai approvato (vedi sopra, cap. III.5).

Chiediamoci ora: quale fu il ‘contemperamento’ degli opposti interessi, *utilitas publica* e proprietà privata, sui temi del paesaggio?

Valse anche qui il principio giuridico della servitù di pubblico godimento?

Bottai fu ministro dell’Educazione Nazionale (nuova etichetta per il Ministero della Pubblica Istruzione) **dal novembre 1936 fino al 5 febbraio 1943**, quando Mussolini lo destituì, con Ciano e altri, nel quadro di un ampio rimpasto del governo (che, nel militaresco linguaggio fascista, si usava chiamare ‘cambio della guardia’).

Dopo l’iniziale militanza nel movimento futurista, aveva partecipato alla marcia su Roma ed era stato a lungo vicino a Mussolini. Deputato **nel 1921**, sottosegretario e poi ministro alle Corporazioni **dal 1926 al 1932**, governatore di Roma nel 1935, approdava all’Educazione Nazionale con molte ambizioni per delineare una nuova ‘politica delle arti’ del regime, a partire dalla promozione di un’arte contemporanea da riconoscere come ‘fascista’.

I temi della tutela arrivano più tardi nei suoi scritti, a partire da un articolo **del 1927** (Critica fascista, 15 febbraio) in cui curiosamente assegna all’Accademia d’Italia il compito di impedire le ‘vere imprese

vandaliche e disonoranti, quali demolizioni di edifici, trasformazioni di strade e piazze ... erezione di gallerie e ponti orridi'. In un più impegnato saggio sul Rinnovamento di Roma (Nouvelles Littéraires, febbraio 1938), scritto quando già era ministro, **Bottai biasima la sfrenata attività edilizia privata, che segnò, purtroppo, l'irrimediabile distruzione d'alcune tra le più belle ville romane, sacrificate alla cieca avidità di speculatori di aree fabbricabili, sregolata attività che era stata possibile per la mancanza d'un organo superiore, che potesse disciplinare le iniziative private nel quadro degli interessi generali, e che aveva finito col generare un'onda di ritorno, catastrofi finanziarie gravissime e la paralisi più assoluta dell'attività edilizia per tutto l'ultimo decennio del secolo scorso.**

Una lunga citazione dal D'Annunzio delle Vergini delle rocce evoca efficacemente il tempo in cui più ferveva l'operosità dei distruttori e costruttori sul suolo di Roma e insieme si propagava una specie di follia del lucro, come un turbine maligno, contrapponendolo alle opere e ai progetti del regime.

Abbiamo già richiamato il 'metodo' di Bottai, il perimetro delle sue frequentazioni culturali e i suoi collaboratori al Ministero. Identico il quadro dal quale sorse la legge sulla Protezione delle bellezze naturali (1497), che si fondò sui presupposti e principî della L. 778/1922 proprio come la 1089 si era fondata poco prima sulla L. 364/1909.

Nelle 'Direttive per la tutela dell'arte antica e moderna', il discorso con cui Bottai aprì il convegno dei soprintendenti **del 1938** e fu poi pubblicato su 'Le Arti' (titolo, per alcuni anni, del Bollettino d'arte del Ministero), si parla di tutela del patrimonio storico-artistico, di riforma della legge allora vigente, di catalogo e di restauro, di riordinare le Soprintendenze, riallestire i musei, promuovere l'arte contemporanea. Non si parla di paesaggio.

Lo fa invece, nello stesso convegno, **il soprintendente dell'Umbria Achille Bertini Calosso**, che caratterizza la legge Croce come rispondente alla 'necessità di proteggere la natura minacciata dai progressi dell'industrialismo' ma la considera insufficiente per la lentezza delle procedure, per l'imposizione di vincoli talora troppo stretti che impediscono anche la più piccola modifica, per la scarsa efficacia rispetto agli 'abusi della pubblicità all'aperto', per la necessità di raccordo con altre norme su acquedotti, elettrodotti, aeroporti, parchi nazionali.

Nella discussione che seguì si scontrano, pur fra mille diplomazie, la posizione del Sindacato proprietari di fabbricati della provincia di Roma (secondo il suo rappresentante Paolo Tuccimei la cura del paesaggio può essere affidata non solo ai Soprintendenti, ma a tutti gli artisti e a tutti i valorosi architetti) e quella dei partigiani della tutela: Gustavo Giovannoni propone la formazione di piani regolatori paesistici per prevedere ciò che sarà la campagna quando la fabbricazione si estenderà, e raccomanda elevatezza e onestà di concezione e soprattutto regola contro le architetture disegnate a tavolino, senza tener conto delle condizioni del paesaggio.

Gustavo Giovannoni, che aveva contribuito ai lavori della legge Croce, fu posto da Bottai a capo della commissione che doveva approntare la nuova legge. Ne fecero parte il direttore generale Marino Lazzari, Luigi Parpagliolo, l'architetto Marcello Piacentini, giuristi come Leonardo Severi (consigliere di Stato) e Valentino Galigaris (dell'Avvocatura dello Stato), il soprintendente di Torino Carlo Aru, Mario Bertarelli, che rappresentava la Consociazione turistica italiana (nome 'italianizzato' del Touring Club); ma anche rappresentanti dei costruttori, dei proprietari di fabbricati e degli industriali.

Durante i lavori preparatori, Giovannoni dovette difendere il disegno di legge contro ‘un’assidua opera di sabotaggio ... ispirata ai vietati concetti della proprietà privata sovrana e dello Stato nemico’, ma Bottai lo rassicurò sulla ‘difesa contro qualsiasi attacco del sacro volto d’Italia’, garantendo che il testo elaborato dalla Commissione avrebbe subito soltanto qualche minima modifica.

Di fatto, la relazione introduttiva di Bottai [alla legge 1497](#) ripeteva nella sostanza, e spesso parola per parola, la relazione indirizzata al ministro da Giovannoni e Severi.

[Il ministro insiste sulle imperfezioni della legge Croce: ‘definizione dell’oggetto troppo sommaria’, procedure non garantite, mancanza di coordinamento ‘in tema di piani regolatori’ tra i Ministeri dell’Educazione Nazionale e dei Lavori Pubblici, onde ‘accadeva che legittimamente si distruggessero quelle bellezze naturali che la legge voleva protette’, e infine la mitezza delle sanzioni a chi viola la legge.](#)

[‘Allargare il campo della protezione’ è lo scopo della nuova legge, che stabilendo norme più efficaci mostra maggior rispetto per gli interessi privati, ma pone a proprio fondamento giuridico il ‘concetto della funzione sociale della proprietà’; perciò i ‘titolari dei privati interessi’ debbono esser convinti di dover cedere ‘a interessi pubblici attentamente e serenamente valutati’.](#)

Ma è nei commenti del direttore generale [Marino Lazzari](#) che meglio si colgono i presupposti e le intenzioni che condussero alla nuova legge.

In tre articoli con lo stesso titolo (‘Il nostro paesaggio’) pubblicati dopo l’approvazione della legge in tre sedi diverse (fra cui il Corriere della Sera), egli propone un’acuta riflessione sulla ‘strettissima

correlazione tra i motivi ideali della tutela del patrimonio artistico e quelli della tutela delle bellezze naturali’.

Non è la natura che funge da ‘unità di misura dell’arte’, ma l’inverso: è l’arte (cioè la storia) che ha forgiato il paesaggio d’Italia, la cui bellezza non nasce da ‘grazia divina ma è un dato essenziale della nostra antichissima civiltà; una condizione essenziale e non certo fortuita.

Per questo, e non perché susciti facili e inconcludenti commozioni o rappresenti un’attrattiva turistica, il paesaggio va tutelato.

Tutela, precisa subito, e non passiva conservazione: ‘è impossibile pensare un paesaggio che non abbia lentamente subito l’azione dell’operosità umana’. ‘Non è dunque il paesaggio in astratto, scenario immobile del dramma umano perennemente vario, che noi ci proponiamo di tutelare, ma il paesaggio del nostro tempo’; e se anche fu ‘il naturalismo romantico ... a prendere più esatta coscienza del valore educativo del paesaggio’, letteratura e arte pensavano allora a una natura elementare e selvaggia, il polo opposto della civiltà, ignorando vita pratica e lavoro umano; insomma, non facevano i conti con l’economia industriale.

Questa troppo netta contrapposizione comporta l’interrompersi di ogni comunicazione attiva tra uomo e natura, e l’amore della natura diventa una passività, e non un’attività, dello spirito. A chi preferisce un mulino in rovina a uno in funzione (come Ruskin), Lazzari contrappone la tradizione italiana del paesaggio pittorico, dai campi fertili, e ben lavorati di Ambrogio Lorenzetti, alle vedute paesistiche di Piero della Francesca, di Perugino e di Raffaello. Perciò il paesaggio da tutelare non è solo quello che ci offre la natura indomita e vergine ... ma è tutto il paesaggio d’Italia, con i segni del lavoro umano, con le sue reti di strade, con i suoi paesi,

le sue opere di bonifica e di sfruttamento agricolo o industriale.

Nessuno può ragionevolmente proporsi di conservare inalterato un paesaggio così inteso; va invece individuata la legge interna di quel processo di modificazione ... ricomposto il percorso di una tradizione di vita e di lavoro. In altri termini, ogni intervento sul paesaggio va calibrato in modo che sia in armonia con la sua storia, con quel suo lento, armonioso mutare nei secoli sotto il segno dell'uomo.

Un ultimo punto va segnalato di questa appassionata perorazione di Lazzari, che aveva la funzione di far conoscere a un pubblico più vasto la nuova legge, e di suscitare consensi nell'opinione pubblica: il rapporto più ampio di tutela paesistica e urbanistica. Secondo Lazzari, il rapporto tra una sistemazione urbanistica e il paesaggio è analogo, in forza della correlazione esistente tra il singolo edificio e il complesso urbano, al rapporto esistente tra un monumento e lo spazio paesistico che lo circonda. Dato che l'ambiente paesistico circostante a un'opera d'arte ... vale come elemento figurativo ... deve essere sottoposto alle stesse norme di tutela, con le quali si provvede alla conservazione e al giusto inquadramento storico del monumento.

Riconosciamo qui, in una formulazione certo meno efficace, il valore di connessione ambientale che Roberto Longhi aveva proposto con molta eloquenza nel suo intervento sul catalogo delle cose d'arte al convegno dei soprintendenti: contiguità consentanea d'altre opere d'arte o affinità espressive nella stessa architettura ambiente, possono infatti, lì per lì, spingere a classificare come 'eccezionali o importanti' opere che di per sé sole, o avulse da quel complesso, non apparirebbero più che 'mediocri'. P

Per esempio, continua Longhi, i dipinti di 'mediocre' valore intrinseco del cinquecentista Roselli nella Certosa

di Ferrara, per la loro efficacissima iterazione cromatica, d'altare in altare, si rilegano così bene all'ambiente da poter essere classificati come 'notevoli' nella rubrica del valore di connessione. È da questa concezione contestuale della tutela che nascono i piani regolatori paesistici della nuova legge, che – dichiara Lazzari – devono esser posti all'insegna di una tutela non più statica e conservativa, ma affiancata al naturale processo di mutamento e sviluppo del paesaggio, che debba situare su uno stesso piano l'architettura urbana e quella rurale: entrambe devono esser regolate dalla tradizionale moralità del costruire, che è il modo d'esistenza della gente d'Italia. Perciò egli colloca il paesaggio nel patrimonio ideale della Nazione, e riconoscendo il valore del lavoro umano che lo ha plasmato ne rileva la rispondenza all'interesse pubblico, a un'esigenza generale non meno viva nelle classi lavoratrici e rurali che nelle classi colte.

Su molti punti essenziali, la legge Bottai non innovava rispetto alla legge Croce. Intatto, all'art. 1, il principio del notevole interesse pubblico come fondamento giuridico della tutela; intatta la formula le cose immobili, sapientemente estensiva. Identico, nonostante alcune cautele (vedi sotto), il principio della notificazione in via amministrativa delle cose da tutelare (art. 6); assai simile (ma limitato ora al solo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge) il divieto di distruggere o modificare le cose notificate, col conseguente obbligo dei proprietari di sottoporre preventivamente alla Soprintendenza qualsiasi progetto di lavori (art. 7); anzi, specifiche sanzioni si aggiungono ora a quelle che l'art. 734 del Codice Penale – ancor oggi in vigore – già prevedeva per il reato di distruzione o deturpamento delle bellezze naturali dei luoghi vincolati mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo (art. 15). Quanto al punto più controverso della legge Croce (art. 3), la facoltà di sospendere i lavori anche senza una previa notifica del pubblico interesse, anch'esso venne mantenuto tal quale (art. 8), con l'aggiunta dell'obbligo

per il Ministero di iniziare entro un mese dalla sospensione dei lavori un procedimento formale di notifica (art. 9); i lavori eseguiti prima dell'ordine di sospensione, si aggiunte, possono essere demoliti a spese dello Stato (art. 10).

La legge Bottai innovò tuttavia sia con nuove e più dettagliate articolazioni della materia e delle procedure, sia con qualche concessione ai proprietari privati. L'art. 1, in luogo delle definizioni della legge Croce (bellezza naturale, particolare relazione con la storia civile e letteraria e bellezze panoramiche), introduce la distinzione fra bellezze individue (singoli siti, ville, parchi) e bellezze d'insieme (complessi con valore estetico e tradizionale ovvero bellezze panoramiche considerate come quadri naturali). Essa consente di rendere più cauta e controllata la procedura per la dichiarazione del notevole interesse pubblico (artt. 2-3), che ora passa attraverso commissioni provinciali presiedute dal soprintendente ma con rappresentanti dei Comuni, dei proprietari di fabbricati, degli industriali, degli architetti e degli ingegneri.

Gli elenchi redatti da queste commissioni possono condurre a immediata notifica amministrativa delle 'bellezze individue' ai relativi proprietari (art. 6), mentre gli elenchi delle vaste località caratterizzate da 'bellezze d'insieme' sono pubblicati in forma preliminare, con facoltà di ricorso per i proprietari, i Comuni e gli ordini professionali interessati (art. 4), e solo dopo vengono resi di pubblico dominio mediante apposito decreto ministeriale. Altra concessione alla proprietà privata è la riduzione delle imposte sugli immobili vincolati (art. 17); in compenso, nessun indennizzo di Stato è dovuto ai proprietari (art. 16). La limitazione del vincolo all'aspetto esteriore degli immobili (art. 6) è anch'essa un allentamento rispetto alla legge Croce, solo in apparenza compensato dall'inasprimento delle pene (art. 15). Il divieto di affiggere cartelloni pubblicitari, prima assoluto, viene ora temperato assoggettandolo al giudizio dei

soprintendenti (art. 14); ma alle situazioni da tutelare si aggiungono ora anche i lavori di apertura di cave e strade e di palificazione nelle aree vincolate o nella loro prossimità (art. 11).

**Ma il punto di gran lunga più innovativo della legge Bottai è l'introduzione dei 'piani territoriali paesistici'** (art. 5), che riguardano le vaste località soggette a vincolo; di simile spirito è la norma che prescrive di concerto col Ministero per l'approvazione (in capo ai Lavori Pubblici) dei piani regolatori urbani o d'ampliamento dell'abitato (art. 12). Che cosa s'intendesse per 'piano territoriale paesistico' lo aveva detto Giovannoni al convegno dei soprintendenti (vedi sopra) e lo spiega lo stesso Bottai nella relazione introduttiva alla legge: il vincolo su aree vaste non può essere inteso come invariabilità in perpetuo, scopo praticamente non raggiungibile. Per far posto alle imperiose esigenze della vita bisogna ammettere che nell'area vasta di una bellezza d'insieme intervengano variazioni, purché siano ispirate a un unico concetto direttivo, in armonia con un piano preventivo concepito con un'unità di criteri razionali ed estetici e sottraggano le modificazioni al capriccio del singolo.

Il Regolamento applicativo della legge Bottai specificò un anno dopo che i piani territoriali paesistici dovevano stabilire le zone di rispetto intorno alle aree vincolate, il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili, le norme per i diversi tipi di costruzione, per la distribuzione e l'allineamento dei fabbricati, e regolare la scelta e distribuzione della flora (art. 23). A redigerli doveva essere la Soprintendenza competente per territorio, con gli uffici tecnici dei Comuni interessati; prima della finale approvazione ogni piano doveva essere esaminato da una commissione ad hoc nominata dal ministro, ma con un rappresentante dei Lavori Pubblici (art. 24); dopo l'approvazione, il parere favorevole della Soprintendenza era indispensabile per la concessione delle licenze di costruzione da parte dei Comuni (art. 25).

Quanto ai piani regolatori per lo sviluppo urbano, il Regolamento prevede la fissazione preventiva di criteri generali (art. 28) e il coinvolgimento delle Commissioni Provinciali per la compilazione degli elenchi delle bellezze naturali, il cui funzionamento fu accuratamente disciplinato (artt. 1-10), anche allo scopo di conciliare, per quanto è possibile, l'interesse pubblico con l'interesse privato (art. 9).

Insomma, il Regolamento integrava la legge su due aspetti cruciali: rispetto al difficile rapporto col Ministero dei Lavori Pubblici, provava a mediare creando un incrocio di competenze (i Lavori Pubblici avevano competenze prevalenti sui piani urbanistici, l'Educazione Nazionale su quelli paesistici); nel difficile bilanciamento fra il pubblico bene e gli interessi privati, introduceva le Commissioni Provinciali, che dovevano funzionare come una sorta di camera di compensazione.

Come vedremo, è proprio in questi due tentativi di mediazione (o di compromesso) che la normativa promossa da Bottai mostrerà il proprio tallone d'Achille.

Ma nel giugno 1939 il ministro, i suoi collaboratori e i funzionari di Soprintendenza non potevano prevederlo, e avevano ragione di compiacersi di aver conseguito quel risultato.

La legge Bottai sul paesaggio segnò una tappa molto più importante dell'istituzione dei primi parchi nazionali (Gran Paradiso e Abruzzo), che cadde, è vero, nei primi mesi del primo governo Mussolini, ma veniva a conclusione di un processo iniziato molto prima. Nel quadro delle politiche culturali del fascismo, la legge si inseriva in un disegno assai complesso, il cui architetto non fu Mussolini ma Bottai. Ma per consolidarne gli effetti Bottai convinse il duce a sottoscrivere pubblicamente le sue posizioni, in un discorso ai soprintendenti a Palazzo Venezia, a conclusione del loro

convegno **del luglio 1938**. Mussolini dichiarò allora che 'il volto della patria dev'essere salvo dagli attentati di coloro che solo si preoccupano dei loro interessi affaristici ... e deve rimanere ad ogni costo integro nella sua bellezza'.

'Il volto della patria', in questo contesto, ha tutta l'apparenza di un'ennesima citazione dalla frase attribuita a Ruskin, popolarizzata in Italia, come si è visto, da La Sizeranne (1897), poi utilizzata da molti, fra cui Nicola Falcone (1913), e più indirettamente da Croce nella sua relazione al Senato (1920) (vedi sopra, §§ 2-3).

Ma quella era stata anche un'espressione del lessico di Mussolini nei primi anni del regime: in un messaggio del **28 ottobre 1926** (anniversario della marcia su Roma, da quell'anno festa nazionale), egli aveva dichiarato che molto tempo, molti sforzi, molti sacrifici occorrono ancora, per cambiare totalmente, dal punto di vista fisico e morale, il volto della Patria; e due giorni dopo a Reggio Emilia aveva chiarito quel che intendeva: il Regime fascista passerà alla storia attraverso ...alle trasformazioni effettive, fisiche, profonde del volto della Patria, moltiplicando le ferrovie, le bonifiche, i porti, altre opere di immensa portata. A noi spetta il rendere, vi dico, in dieci anni irriconoscibile fisicamente e spiritualmente il volto della Patria, un volto evidentemente poco amato dal duce perché arcaico e rurale.

**Ma la retorica modernistica del 1926**, il suolo d'Italia invaso e reso irriconoscibile dalle opere del regime, ha ceduto il passo nel 1939 a un linguaggio più o meno opposto, anche se almeno altrettanto retorico, e in aperta contraddizione con gli sventramenti di Via dell'Impero. La cultura della tutela ha conquistato posizioni, e Mussolini (o chi provvide alla stesura del suo discorso ai soprintendenti) echeggia quel che Bottai e i suoi collaboratori avevano ereditato dal dibattito del primo Novecento. Perfino nelle parole del duce, per

volto della Patria s'intende ormai, in senso ruskiniano, qualcosa di perennemente giovane, perciò da tutelare; e non un decrepito volto immobile da 'rendere irriconoscibile' con terapie di regime. Il valore educativo del paesaggio è stato 'digerito' e inglobato nella retorica ufficiale del fascismo.

Ma quel discorso, quel sistema di valori, venivano da lontano. Avevano radici nelle battaglie di Rava, di Rosadi, di Croce per le leggi di tutela; nelle appassionante battaglie di opinione e nell'associazionismo d'inizio secolo; nella riconosciuta affinità fra patrimonio storico-artistico e paesaggio; e infine nel primato etico del pubblico bene e nel principio giuridico della pubblica utilitas che sono costanti nella storia d'Italia, prima e dopo l'Unità. A quel successo contribuirono in modo determinante la personalità e la cultura di Bottai, e le persone di cui seppe circondarsi e che non solo scrissero la legge, ma la illustrarono anche sui giornali.

Ma non meno importanti furono altri due fattori, spesso sottovalutati: l'onda lunga dei movimenti di opinione del primo Novecento, con la scia di pubblicazioni e di denunce che si era lasciata dietro di sé, e soprattutto l'opera sul campo dei funzionari ministeriali, a Roma e nelle Soprintendenze, che avevano saputo creare per se stessi e per la cultura della tutela un'alta credibilità professionale, contribuendo al massimo livello intellettuale (occasionalmente, anche giuridico) al dibattito di quei decenni. La linea di continuità da un ministro all'altro, da Rava a Croce a Bottai, non è dunque meno rilevante di quella che corre da un direttore generale all'altro, da Corrado Ricci a Marino Lazzari; e, anche nelle piccole città, da un soprintendente all'altro.

Per questo l'Italia **del 1939** portò a termine, con qualche paludamento fascista nei discorsi e nelle presentazioni pubbliche ma non nel testo delle leggi, un lungo processo che era iniziato nell'Italia liberale, almeno

dal 1905 in poi, e che attraverso le battaglie solo in apparenza vane dei primi decenni dopo l'unità nazionale si riconnetteva a una tradizione di civiltà plurisecolare. Che voleva avere le sue radici, anzi, non tanto in leggi e regolamenti, ma nel vivo paesaggio italiano, in quello vissuto e forgiato da generazioni e generazioni di contadini e proprietari terrieri, di nobili e pastori, di ecclesiastici e boscaioli; in quello dipinto da pittori d'ogni parte d'Europa, descritto da poeti e viaggiatori. Il volto amato, insomma, di un'Italia che era stata, anzi era ancora, una patria 'naturalmente' universale.

Lo slittamento da 'Stato' a 'Repubblica' come soggetto della tutela, proposto da Lussu e accolto da Marchesi e dagli altri, non comportava, nella Costituzione **quale entrò in vigore il 1° gennaio 1948**, nessun allentamento né di tensione etica né di efficacia giuridica. Una Repubblica che (recitava l'art. 114 di quel testo) si riparte in Regioni, Province e Comuni coincide infatti, ovviamente, con lo Stato. Fu solo dopo l'infelice riforma costituzionale **del 2001** (secondo cui la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato) che quella equivalenza poté esser messa in dubbio, ipotizzando persino che lo Stato possa esser ridotto a uno, fra tanti, degli elementi costitutivi della Repubblica.

Tuttavia, lo abbiamo visto, il riferimento alla Nazione su cui è imperniato l'art. 9 garantisce ancor oggi una piena rispondenza del suo dettato all'intenzione dei Costituenti, in quanto impone una gestione unitaria della tutela in tutta Italia, e dunque vieta (lo pensava anche il regionalista Lussu) ogni ipotesi di segmentazione su base regionale.

Un altro e più pericoloso germe disgregativo si celava tuttavia nella Costituzione del 1948, e avrebbe prodotto ben presto frutti perversi. Fra altre competenze legislative, la Costituzione attribuì alle Regioni anche quella in materia urbanistica (art. 117), con le relative

funzioni amministrative (art. 118): anche in questo caso, la Costituente proiettò e incardinò nella Carta gli orizzonti della legislazione ordinaria vigente, in particolare della legge urbanistica n. 1150 **del 1942**.

Si radicalizzava in tal modo, con l'attribuzione a differenti istanze della Repubblica (Stato e Regioni) non solo delle competenze amministrative, ma anche della potestà normativa, la separazione fra il 'paesaggio' e la materia urbanistica; e il mancato (o quanto meno imperfetto) raccordo fra la legge Bottai sul paesaggio e la legge urbanistica veniva a tradursi in potenziale conflitto fra il principio fondamentale dell'art. 9 (la tutela del paesaggio, in capo allo Stato) e la distribuzione dei poteri degli artt. 117-18 (la legislazione urbanistica, in capo alle Regioni). Questo punto è molto importante per intendere le radici di una fra le maggiori cause della presente devastazione del nostro paesaggio: la perpetua conflittualità Stato-Regioni, ulteriormente cresciuta dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (2001); perciò è opportuno uno sguardo più da vicino, come in un breve flashback.

Nella legge Bottai del 1939 (n. 1497), come abbiamo visto, due erano i principali strumenti per la tutela del paesaggio: l'identificazione delle aree soggette a tutela a causa del loro notevole interesse pubblico (art. 1) e la redazione per cura del Ministero, cioè delle Soprintendenze competenti, di piani territoriali paesistici, intesi come complementari all'elenco delle aree protette (art. 5).

Le istanze locali venivano coinvolte a due livelli: prima di tutto, nella redazione degli elenchi delle cose immobili da tutelare, affidata a Commissioni Provinciali nominate dal ministro e con forti rappresentanze locali; quindi nella verifica dei piani territoriali paesistici, da depositarsi nei singoli Comuni interessati onde consentirne la conoscenza (ed eventuali ricorsi). Più evasiva e generica era la disciplina di

approvazione, di concerto con il Ministro dell'Educazione Nazionale, dei piani regolatori o d'ampliamento dell'abitato (art. 12), del tutto distinti dai piani paesistici.

Il Regolamento applicativo **del 1940** non sciolse questo nodo: da un lato, i piani territoriali paesistici (redatti d'intesa con gli uffici tecnici dei Comuni interessati) dovevano stabilire fra l'altro il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili, le zone di rispetto e la distribuzione e allineamento dei fabbricati (art. 23); dall'altro, per i piani regolatori urbanistici (in capo ai Lavori Pubblici) si prevedeva assai vagamente che i criteri fossero preventivamente concordati con la locale Soprintendenza (art. 28); e, simmetricamente, un rappresentante del Ministero dei Lavori Pubblici veniva inserito nelle Commissioni Provinciali per i piani paesistici (art. 24).

**La legge urbanistica (1150/1942) accentuò ulteriormente il divario fra piani paesistici e regolazione urbanistica.**

Essa aveva il proprio strumento essenziale in un sistema incrociato di piani urbanistici, posti fra loro in rigida gerarchia, e comunque sempre sotto la vigilanza del Ministero dei Lavori Pubblici (art. 1), con lo scopo di favorire il deurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo. Al livello più alto e generale si collocavano i piani territoriali di coordinamento (PTC), stabiliti dai Lavori Pubblici per porzioni vaste di territorio, ma senza alcun intervento del Ministero dell'Educazione Nazionale [Pubblica Istruzione] e delle sue strutture di tutela. Ai PTC dovevano conformarsi i piani regolatori generali (PRG) di ogni singolo Comune, che dovevano considerare la totalità del territorio comunale (art. 7), e richiedevano comunque l'approvazione del solo Ministero dei Lavori Pubblici.

Erano inoltre previsti, sempre con l'approvazione finale dei Lavori Pubblici, i piani regolatori intercomunali (PRI), quando ciò risultasse opportuno per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini (art. 12). Norme assai dettagliate riguardavano i piani particolareggiati di attuazione dei PRG, i meccanismi di esproprio e di lottizzazione, le licenze di costruzione, i regolamenti edilizi comunali, e altro ancora.

L'estensione dei PRG alla totalità del territorio comunale, che evidentemente include (in Italia, possiamo dire, senza eccezioni) aree di interesse paesaggistico soggette (o assoggettabili) a vincolo, avrebbe reso necessario uno stretto coordinamento con il Ministero dell'Educazione Nazionale e le sue Soprintendenze: ma il loro intervento fu previsto solo per i piani particolareggiati (art. 16), ed esteso ad altri casi solo nella revisione del 1967 (L. 765, la cosiddetta 'legge ponte' di cui fra poco si dirà; in particolare agli artt. 10, 13, 16, 28, 36).

Quanto ai piani territoriali di coordinamento, è evidente che essi venivano almeno in parte a coincidere con i piani territoriali paesistici previsti dalla legge Bottai: eppure non fu prevista alcuna forma di raccordo, né si provò a distinguerne finalità e competenze.

Si era persa così una straordinaria occasione: quella di creare un sistema unitario e coerente di gestione del territorio e del paesaggio che tenesse in conto sia le esigenze della tutela che quelle dello sviluppo edilizio. Per dirla con linguaggio storico-narrativo e non giuridico-formale, nel sistema normativo 1939-42, quello che era in vigore mentre sedeva l'Assemblea Costituente, il paesaggio (tutelato dalla Pubblica Istruzione) si arresta alla soglia della città, mentre l'urbanistica (posta sotto la vigilanza dei Lavori Pubblici) riguarda l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati (art. 1 della L.

1150/1942), quasi potesse fermarsi sul limitare del territorio che li circonda.

Ma questa concezione contrasta vivamente con la tradizione storica italiana, e anzi con l'esperienza del cittadino, con quel trapasso lento, armonioso e talora insensibile da campagna a città che fu tra i massimi raggiungimenti di una civiltà millenaria, e che fu ammirato e descritto da pittori d'ogni Paese e da viaggiatori come Goethe, Stendhal, Ruskin. Da quel mancato raccordo, da quel peccato di origine, nacque fra le città e le campagne d'Italia quella 'zona grigia', quella terra di nessuno che ha finito con l'essere occupata da desolanti periferie senz'anima, né città né campagna, che hanno interrotto con la loro trista invadenza il filo di una tradizione che si era snodata con naturale continuità per decine di generazioni.

Perché non si provvide allora a un efficace raccordo fra la legge del 1939 sul paesaggio e quella del 1942 sull'urbanistica?

Davvero si credette che i rispettivi ambiti di competenza potessero restare nettamente distinti, senza mai generare conflitti?

La spiegazione, negli orizzonti di quegli anni, è più probabilmente un'altra, e si muove fra due coordinate: il rigido centralismo dell'amministrazione statale e il fatto che il Ministero dei Lavori Pubblici (con le sue articolazioni, come il Genio Civile) aveva maggior 'peso' rispetto al Ministero dell'Educazione Nazionale. Per questo la distribuzione delle competenze e dei poteri fra i due Ministeri fu fortemente dissimmetrica.

Vediamo come.

La legge Bottai sul paesaggio e il relativo regolamento prevedevano in più d'un caso il concerto col Ministero dei Lavori Pubblici, o la presenza di un suo

rappresentante, per esempio nelle commissioni per i piani territoriali paesistici (vedi sopra, cap. IV.4); per dare alla normativa piena coerenza e funzionalità, sarebbe stato logico che nella legge urbanistica fosse previsto un analogo concerto col Ministero dell'Educazione Nazionale, ma non fu così.

Al contrario, i PTC furono affidati ai soli Lavori Pubblici, mentre i PRG si riferivano alla totalità del territorio comunale, incluse le porzioni di paesaggio, ma senza alcun contributo delle Soprintendenze. Altra dissimmetria: la legge Bottai prevedeva all'art. 12 il concerto con il Ministro dell'Educazione Nazionale per l'approvazione dei piani regolatori e d'ampliamento dell'abitato, e il Regolamento attuativo (1940) disciplinava in merito, all'art. 28, il diretto intervento delle Soprintendenze e delle Commissioni paesaggistiche provinciali; ma la legge urbanistica ignorò questo passaggio essenziale, e sui PRG, accanto ai Lavori Pubblici, prevede sì il concerto di altri Ministeri, ma solo quelli dell'Interno e delle Finanze (art. 8). Eppure, il Progetto di legge generale urbanistica» (1933), che fu il precedente più importante della legge del 1942, aveva incluso nei piani sovracomunali anche i vincoli per la tutela di bellezze artistiche o panoramiche (quelli della legge Croce), dizione poi totalmente obliterata nella legge come fu approvata nove anni dopo.

**Questa sequenza storica** sembra indicare l'intento di marginalizzare la tutela paesaggistica, ma non è così. Da un lato, in quell'Italia pre-sprawl che facciamo fatica a immaginarci, si poteva davvero credere che le città e le campagne (i paesaggi) fossero entità chiaramente distinte. Dall'altro, non si voleva affatto consegnare le aree urbane a un uso meno regolato: si intendeva anzi sottoporle a un regime autorizzativo ancor più garantito, col dichiarato scopo di «favorire il deurbanamento e frenare la tendenza all'urbanesimo», e cioè di impedire l'espandersi a macchia d'olio delle città.

Si ritenne che i Lavori Pubblici avessero maggiore strumentazione e ‘peso’ tecnico per affrontare il nodo più difficile, quello della rendita fondiaria nelle aree urbane e dei conseguenti rischi di speculazione. La legge urbanistica **del 1942** va letta insieme con la normativa del Codice Civile sulla proprietà fondiaria (che è dello stesso anno), che venne ben distinta dalle altre forme di proprietà proprio per poterne fissare i limiti, e dunque controllare la speculazione fondiaria. Perciò la legge urbanistica, secondo Vezio De Lucia, fu uno strumento di natura giacobina adatto a garantire una permanente supremazia [dello Stato] sull’interesse privato. Non sapremo mai se, alla prova dei fatti, questo sarebbe veramente avvenuto: la guerra impedì infatti ogni sperimentazione della legge, di cui non venne nemmeno emanato il regolamento di attuazione.

I Costituenti si trovarono dunque di fronte a due leggi ordinarie, sul paesaggio e sull’urbanistica, che fissavano principi e distribuivano competenze, ma non erano ben coordinate fra loro. Nel sistema fortemente centralizzato di età fascista si era potuto forse sperare che il dissidio fra paesaggi senza città e città senza paesaggio finisse col risolversi a livello regolamentare o con un graduale sistema di contrappesi fra i Ministeri dei Lavori Pubblici e dell’Educazione Nazionale.

Ma le due leggi erano sbilanciate fra loro sotto un altro aspetto: quella sull’urbanistica, è vero, includeva un ‘catenaccio’ più accuratamente congegnato per frenare la speculazione fondiaria, ma quella sul paesaggio conteneva un assai più forte richiamo al pubblico interesse e ai valori storico-culturali, connettendo la tutela del paesaggio a quella dei monumenti e del patrimonio artistico.

Perciò, quando quelle due leggi vennero entrambe ‘proiettate’ nella Costituzione **del 1948**, la gerarchia fu invertita: la ‘tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione’ divenne più garantita, poiché

prese posto fra i principi fondamentali e rimase a livello statale, affidata alle strutture della Pubblica Istruzione (art. 9), mentre il controllo sugli sviluppi urbani venne decentralizzato, passando dai Lavori Pubblici alle Regioni, a cui fu assegnata l'urbanistica e la viabilità con le relative funzioni amministrative, delegabili a Province e Comuni quando siano di interesse esclusivamente locale (artt. 117-18).

**La possibilità di un raccordo o di un bilanciamento a livello statale veniva così fortemente indebolita.**

Disgregando l'antico centralismo, la Costituzione introdusse sulla scena attori impreveduti **nel 1939-42** e moltiplicò i centri decisionali imponendo nuovi equilibri. Nella nuova situazione (anche se il trasferimento delle competenze alle Regioni sarebbe avvenuto molto più tardi), il peccato d'origine del sistema legislativo di epoca fascista, e cioè il mancato raccordo della materia paesaggistica con la materia urbanistica, avrebbe dato presto amari frutti.

Dopo il lento avvio di un difficile dopoguerra, l'impetuoso sviluppo industriale e abitativo spostò il centro di gravità dal paesaggio all'urbanistica, all'edilizia, a una nuova viabilità dominata dalle autostrade, a un inedito assetto del territorio che vide affermarsi l'indiscusso dominio di fabbriche e insediamenti industriali, e per converso la netta marginalizzazione delle campagne e delle attività agricole in tutte le aree più avanzate.

**La legge urbanistica del 1942** era stata pensata entro un contesto sociale relativamente stabile, cioè un orizzonte di vita e di esperienza in cui le campagne erano ancora il luogo di una diffusa civiltà contadina e pastorale, un 'paesaggio' che dava anche vita e lavoro. Ma la stessa legge urbanistica restò in vigore, almeno sulla carta, anche negli anni del boom, mentre le campagne diventavano terra di nessuno, materia morta

da riciclare mediante cementificazioni e industrializzazioni. Nata per frenare la tendenza all'urbanesimo e favorire il deurbanamento, essa finì per accompagnare un processo diametralmente opposto: l'accelerata urbanizzazione e l'abbandono delle campagne.

**L'inadeguatezza delle norme del 1942** fu specialmente evidente a partire dagli anni Sessanta, e innescò una serie di tentativi (tutti falliti) di riforma organica: una storia in cui la sconfitta dei riformatori diventa disfatta (Crainz). Si provò con disegni di legge di Fiorentino Sullo (1962, IV governo Fanfani), di Giovanni Pieraccini (1964, I governo Moro), di Giacomo Mancini (1966, II governo Moro).

Invano Moro dichiarò alla Camera l'intenzione di porre fine alla sostanziale sopraffazione dell'interesse privato sulle esigenze della comunità, all'irrazionalità e disumanità degli sviluppi delle nostre città, con la conseguenza di una diffusa e crescente distorsione del vivere civile.

Leggi parziali, come quella per l'edilizia economica e popolare firmata da Sullo nel 1962 (n. 167), la 'legge ponte' del 1967 (n. 765) che limitò l'edificazione nei comuni privi di strumento urbanistico<sup>122</sup>, o il decreto Mancini del 1968 (n. 97) sui limiti inderogabili di densità edilizia, non colmarono mai l'incapacità politica e culturale di un totale ripensamento. Ogni tentativo si infranse contro gli interessi della rendita fondiaria, giacché sulla scia della legge **del 1942** si tentava ogni volta di introdurre una qualche forma di controllo pubblico delle aree fabbricabili, dall'esproprio alla proposta (che risale a Massimo Severo Giannini) di incorporare dal diritto di proprietà il diritto di edificare, subordinandolo a concessioni pubbliche. E ogni volta nascevano fra i titolari della rendita fondiaria e della speculazione edilizia potenti resistenze, che partiti e ministri non esitavano a far proprie.

La biforcazione fra ‘paesaggio’ e ‘urbanistica’ aveva intanto avuto conseguenze ulteriori: anche prima dell’effettivo trapasso delle competenze urbanistiche alle Regioni, la normativa in ciascuno dei due ambiti si era andata evolvendo nel tempo in modo tutt’altro che coordinato.

In materia urbanistica, senza mai giungere a una riforma organica, si ebbero **dal 1962 in poi** le norme che abbiamo nominato sopra e altre ancora. Ma ognuna di esse dovette pagare un prezzo: per esempio, per far approvare dal Parlamento la legge ponte del 1967 (un ponte lunghissimo verso una legge urbanistica che non verrà mai) si ritenne necessario accogliere un emendamento del Partito liberale col quale si creava un anno di moratoria prima dell’entrata in vigore della nuova normativa; e in quell’anno furono costruiti quasi 9 milioni di vani residenziali e 245 milioni di metri cubi non residenziali, il triplo di quanto accadeva mediamente in un anno. Si era così sperimentato il meccanismo che avrebbe poi dato i suoi frutti con le successive ondate di condoni:

la legge introduce o ribadisce regole restrittive, ma simultaneamente invita a operare in senso opposto, anzi a farlo il più presto possibile.

Anche il tema cruciale del controllo delle aree fabbricabili (e dei prezzi) per frenare la speculazione seguiva un percorso tortuoso e inefficace.

(*S. Settis*)