

Patrimonio culturale e sviluppo dei territori: la componente del paesaggio tra impostazione codicistica e nuove traiettorie normative ^(*)

Marco Brocca

Il lavoro si propone di esaminare le relazioni tra la tutela del paesaggio e lo sviluppo socio-economico dei territori sulla base di una logica integrazione delle politiche territoriali e di una concezione del paesaggio quale risorsa e fattore di sviluppo locale. Spunti in questa direzione provengono soprattutto dalla Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000), che ha introdotto una nuova concezione del paesaggio, di tipo “diffuso”, “integrato” e “multifunzionale”. A livello interno la normativa fondamentale di riferimento, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), fornisce alcuni, minimi elementi utili, mentre più interessanti sono i dati che si ricavano da leggi speciali, statali e soprattutto regionali. Ne derivano sollecitazioni per una riflessione generale sulla materia, che tocca il piano concettuale (la nozione di paesaggio e il suo inquadramento categoriale quale bene comune) e profili di ordine organizzativo (i rapporti centro-periferia, il ruolo delle popolazioni locali) e funzionale (l'adozione di modelli di azione amministrativa di tipo consensuale e non solo autoritativo).

1. Premessa. Il legame tra patrimonio culturale e sviluppo socio-economico dei territori

Gli studi economici hanno da tempo dimostrato che tra “economia” e “cultura” sussiste uno stretto legame in termini di reciproca dipendenza: come le pratiche culturali e, più in generale, gli *standard* culturali

* Testo rielaborato del *paper* presentato al Convegno nazionale dei Professori di Diritto Amministrativo - Aipda, Reggio Calabria, 4-6 ottobre 2018, sul tema *Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione nell'ambito del panel* «Patrimonio culturale e sviluppo dei territori».

di un Paese riflettono il grado di sviluppo collettivo e il loro incremento presuppone l'aumento del benessere economico della popolazione, così la "variabile" culturale può offrire un utile contributo alla crescita complessiva del Paese.

Sviluppando questa impostazione, ulteriori studi hanno evidenziato tipologia e consistenza dei benefici economici connessi alle politiche relative al patrimonio culturale e hanno innescato un vivace dibattito – ancora non concluso – sugli approcci e sulle modalità, e ancora prima sulle giustificazioni, dell'intervento pubblico nel settore culturale¹. Un dibattito che muove necessariamente dalla consapevolezza di un dato concettuale: quello della natura peculiare dell'oggetto regolato, il bene culturale, per la compresenza in esso di un valore intrinseco, di natura culturale, a valenza spirituale e immateriale, e di un valore economico, materiale e monetizzabile, legato al valore d'uso e alla fruizione del bene.

Il tema delle politiche pubbliche si snoda e si evolve attorno a questa dualità e alla preferenza accordata dall'ordinamento all'una o all'altra dimensione. La direzione prospettata dalla dottrina più attenta, non sempre praticata dal legislatore, è quella dell'integrazione anziché della separazione degli approcci, da cui discendono alcuni corollari: anzitutto, quello per cui le politiche pubbliche non sono riducibili a finalità di protezione e conservazione del patrimonio culturale, ma possono stimolare processi anche in funzione di obiettivi di benessere economico delle collettività, sul presupposto che il bene culturale sia una «risorsa in grado di generare risorse»². Simmetricamente, le politiche pubbliche non possono vincolarsi a valutazioni soltanto economiche, perché sarebbe menomata l'essenza stessa della cultura come bene in sé e, per questa via, il ruolo pubblico sarebbe ridotto a quello di correzione del

(1) Sul punto la letteratura è alquanto vasta e non può essere ripercorsa in questa sede. Per un utile resoconto si rinvia, ad esempio, ad A. LEON, V. TUCCINI, *La dimensione economica del patrimonio culturale*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011, p. 225 ss.; A.L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, 2017, p. 239 ss.

(2) C. BARBATI, *Cultura e diritto. Ricostruire il tracciato per nuove politiche pubbliche*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani*, I, Napoli, 2018, p. 72.

mercato e non anche di giustizia distributiva e perseguimento di obiettivi di benessere collettivo³.

Peraltro, il tema è particolarmente avvertito nel nostro Paese, in virtù della consistenza e della diffusione delle risorse culturali presenti, dato che influenza inevitabilmente il dibattito con declinazioni specifiche, al punto che si è parlato di una vera e propria “via italiana” all’economia della cultura⁴, per evidenziare le potenzialità delle politiche culturali in termini di incremento del benessere socio-economico e dei livelli occupazionali nei contesti locali, con l’ulteriore considerazione che si tratta di potenzialità ancora non pienamente espresse in ragione di un contesto, normativo e amministrativo, ancora impreparato.

La prospettiva del legame tra patrimonio culturale e territorio assume aspetti peculiari e più stringenti con riferimento al paesaggio, almeno per due ragioni correlate: perché, nella maggior parte dei casi, il paesaggio si compone di “beni d’insieme” (un tempo erano denominati “bellezze d’insieme”), diffusi sul territorio e composti da molteplici elementi ed è la combinazione di questi elementi che “crea” il valore culturale (si pensi ai centri storici, ai parchi, alle aree archeologiche, alle bellezze panoramiche), a differenza dei beni culturali in senso stretto che, nella maggioranza, sono beni individui e puntiformi, singole emer-

(3) G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di Diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008, p. 294 ss.; G. SCIULLO, *Patrimonio e beni*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 51 ss.; A. LEON, V. TUCCINI, *La dimensione economica del patrimonio culturale*, cit., 231. Significativa è la «metafora del buon padre di famiglia», richiamata da P. LEON, M. TRIMARCHI, *L'eresia dello Stato mercante*, in *Economia della cultura*, 2003, 1, 11, per descrivere quel governo che «accetta sostanzialmente di considerare la cultura come un salvadanaio di ultima istanza per il resto dell’azione governativa. Un padre di famiglia si comporterebbe così soltanto per disperazione, o per indifferenza»; nonché la cd. Sindrome di Sedara evocata da F. SALVIA, *Aree protette, proprietà e interessi ambientali*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4, 2000, pp. 643-644, il quale richiama l’episodio, descritto da Tomasi di Lampedusa nel Gattopardo, di don Calogero Sedara che «“mette piede” per la prima volta nel salone del Principe di Salina [e] rimane abbagliato alla vista di quegli ori ... Ma, dopo un attimo di smarrimento, si riprende; e da *homo economicus* (qual era), comincia subito a ... far di conto, chiedendosi ad alta voce quanto quel salone era potuto costare in termini di ... salme di frumento. Il Principe – *annota l’A.* – si allontanò disgustato» e osserva «che una certa confusione ... tra “mezzi” e “fini” è ormai penetrata nelle menti, e mi ritorna l’immagine di don Calogero Sedara alle prese con i giudizi estetici!».

(4) W. SANTAGATA, G. SEGRE, M. TRIMARCHI, *Economia della cultura: la prospettiva italiana*, in *Economia della cultura*, 4, 2007, p. 409 ss.

genze storico-artistiche. Questa composizione mostra, con immediata evidenza, che i beni paesaggistici sono compenetrati con il territorio, sono parte integrante del territorio e di esso esprimono la valenza culturale, attraverso la percezione che la collettività di riferimento matura nel corso del tempo (la cd. identità dei luoghi) e il carattere identitario è elemento distintivo e componente essenziale della nozione di paesaggio ripresa dalla normativa di settore (art. 131, comma 1, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

Le politiche paesaggistiche si prestano, pertanto, più di tutte, a una logica integrata in cui convergono valutazioni di natura tecnico-scientifica, giuridico-amministrativa e economico-finanziaria, e la ricerca della “giusta” combinazione o, meglio, di un equilibrio tra le diverse componenti rappresenta la maggior difficoltà, ma anche la sfida più avvincente della materia. Questa consapevolezza impone anche allo studioso di esaminare il tema delle politiche paesaggistiche senza fermarsi alla sua normativa fondamentale (il Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004), ma allargando la visuale ad altre fonti e livelli normativi.

2. Paesaggio e territorio: dalla Convenzione europea alla Carta nazionale del paesaggio

La Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000) fortemente voluta dallo Stato italiano e ratificata con legge 9 gennaio 2006, n. 14, ha avuto il merito di segnare l'evoluzione, anzitutto concettuale, della materia paesaggistica. Essa riconosce e valorizza il forte legame che sussiste tra paesaggio e territorio, l'essere il primo parte integrante del secondo e sua manifestazione peculiare, con la maturata consapevolezza delle intersezioni tra politiche paesaggistiche e politiche *lato sensu* territoriali. Premessa teorica è una nozione estesa di paesaggio, svincolata da criteri prettamente estetici o naturali, ancorata a quella di territorio, nella sua componente percettivo-identitaria, e perciò “diffusa” («il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana», preambolo), “multifunzionale” («il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costitu-

isce una risorsa favorevole all'attività economica», preambolo) e “integrata”, nel senso che le relative politiche si definiscono attraverso l'interazione e il confronto reciproco con le altre politiche che interessano il territorio (è obiettivo quello di «integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio», art. 5, lett. *d*)).

Significativa è la configurazione del paesaggio come «risorsa economica creatrice di posti di lavoro», cui segue l'enunciazione di corollari quali la prioritaria funzione di tutela e la sua unitarietà con la valorizzazione, il richiamo del paradigma dello sviluppo sostenibile e la preferenza, tra le politiche territoriali, di quelle concernenti il turismo.

Questo impianto concettuale conduce alla definizione di criteri, approcci e linee di intervento, tra i quali particolare enfasi è posta dalla Convenzione al principio della partecipazione nei processi decisionali in materia paesaggistica, declinato nelle forme della partecipazione diretta e di quella “mediata” dagli enti esponenziali del territorio, che possono spingersi sino a forme di “partenariato” pubblico-privato in relazione alla definizione e attuazione delle politiche paesaggistiche.

L'impostazione della Convenzione è stata recepita dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia pure solo parzialmente⁵.

In esso si registra lo sforzo di “modernizzare” la concezione del paesaggio, ancorandola a un criterio storicistico e alla valenza identitaria del territorio, emancipandola così da connotati meramente estetici e superando la tradizionale impostazione in termini settoriali e antagonisti degli elementi del paesaggio e del territorio. Al contempo, è definitivamente sancita la valenza culturale dei beni paesaggistici, per il loro accostamento ai beni culturali nel medesimo testo normativo e nella originale categoria di «patrimonio culturale» (art. 2), configurata quale ge-

(5) G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 3, 2008, p. 8; ID., *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2013, p. 717; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 3, 2008, p. 3; P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2014, p. 884; G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *federalismi.it*, 24, 2016, p. 10.

nus che ricomprende, in posizione paritaria e integrata, le *species* beni culturali e beni paesaggistici: operazione dall'elevata valenza "simbolica", soprattutto nella prospettiva di dare attuazione all'art. 9 Cost.⁶. Anche l'apparato degli strumenti di tutela, sostanzialmente confermato nel suo impianto generale, conosce delle innovazioni significative, come la "vestizione" dei vincoli, il contenuto progettuale dei piani paesaggistici, un nuovo procedimento di autorizzazione paesaggistica. Esso, peraltro, denota la focalizzazione del legislatore all'aspetto organizzativo, in particolare ai rapporti tra i diversi livelli di governo territoriale e disvela l'intento prioritario di "messa in equilibrio" dei rapporti tra Stato e Regioni, con marginalizzazione del ruolo degli Enti locali e, di più, dei privati, nonché di riconferma dell'approccio classico, ampiamente autoritativo e unilaterale, degli strumenti e modalità di intervento a tutela del paesaggio, che sostanzialmente ignora forme di partecipazione attiva delle comunità e di partenariato pubblico-privato.

In penombra resta anche il tema dell'interazione-integrazione delle politiche paesaggistiche con le altre politiche incidenti sul territorio, seb-

(6) Di innesto «concettualmente opportuno ma tecnicamente complesso» parla M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 3, 2017, p. 4. Sulla valenza "pratica" della norma, nel senso dell'attuazione dell'art. 117 Cost. in termini di riconduzione del paesaggio alla nozione di "beni culturali" di cui al secondo comma (anziché ad altre, come quella di "ambiente/beni ambientali" e di "governo del territorio"), v. G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 255. L'espressione "patrimonio culturale" era già presente nella dichiarazione I della cd. Commissione Franceschini (Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio, istituita dalla legge 26 aprile 1964, n. 310) e utilizzata quale categoria comprensiva di «tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà», tra i quali sono da annoverare i "beni paesistici". Gli atti dei lavori della Commissione sono stati raccolti in tre volumi pubblicati con il titolo *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, 1967; la relazione e le dichiarazioni sono state pubblicate anche in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, p. 119 ss. L'esistenza di un filo conduttore che lega l'art. 9 Cost. con le dichiarazioni della Commissione è evidenziata da A. CEDERNA, I. INSOLERA, *Protezione del paesaggio e della natura nel quadro della pianificazione territoriale*, in *Nuove leggi per l'Italia da salvare*, Atti del 1° Congresso nazionale Italia Nostra, Roma, 18-20 novembre 1966, Roma, 1966, 198, secondo i quali «la Costituzione unendo nella formula "paesaggio" e "patrimonio" aveva anticipato di diciotto anni quello che è indubbiamente uno dei risultati più interessanti della Relazione Franceschini: la nozione di bene culturale». La relazione della Commissione Franceschini rimase, comunque, a livello di dichiarazione di intenti, ripresa e tradotta in proposta normativa dalla I e II Commissione Papaldo (1967 e 1970-1975), ma non recepita dal legislatore. Lo schema di disegno di legge sulla «tutela e valorizzazione dei beni culturali» predisposto dalla I Commissione Papaldo – unitamente alla relazione generale – è consultabile in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, p. 905. Invece la II Commissione non concluse i propri lavori con una relazione scritta.

bene dalla disciplina degli strumenti di tutela emerge l'indicazione di una sostanziale prevalenza della materia paesaggistica sulle altre: in particolare, è sancita la primazia del piano paesaggistico e la sua configurazione alla stregua di un "super piano", capace di coordinare (e di imporsi su) i vari strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale e di settore e di programmazione di sviluppo economico, resistente alle deroghe, cogente e immediatamente prevalente (art. 145, d.lgs. n. 42/2004); un piano che abbraccia l'intero territorio regionale, presenta un contenuto diversificato (vincoli, prescrizioni d'uso, linee-guida, progetti) ed è improntato a una concezione dinamica di conservazione, declinata nella dimensione dello sviluppo sostenibile del territorio, disvelando, per questa via, l'aspirazione a essere luogo di convergenza e confronto dei vari interessi incidenti sul territorio e punto di riferimento centrale di ogni disciplina del territorio⁷.

Maggiore consapevolezza emerge dalla recente Carta nazionale del paesaggio (marzo 2018), elaborata dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, in cui l'aggancio al territorio appare il filo conduttore delle linee programmatiche proposte per il futuro governo del paesaggio. Il paradigma si declina in specifiche azioni: - l'integrazione della tutela paesaggistica «nelle diverse politiche pubbliche, di settore e di governo del territorio, legate all'ambiente, all'agricoltura, alle infrastrutture, alla pianificazione»; - la partecipazione della cittadinanza nella de-

(7) Sulla nuova configurazione del piano paesaggistico la letteratura è alquanto estesa e non può essere riportata in questa sede, se non quella che si è soffermata sul profilo dei rapporti tra pianificazione paesaggistica e "altre" pianificazioni alla luce del riferimento normativo di cui all'art. 145, d.lgs. n. 42/2004: v., tra gli altri, S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, p. 190 ss.; Id., *Commento degli artt. 135, 143, 144, 145*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, p. 956 ss.; A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2009, p. 291 ss.; S. CASU, *Note sul governo del territorio e tutele differenziate*, in *Giust. amm.*, 3, 2009, p. 182 ss.; P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., p. 55 ss.; A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., p. 306 ss.; Id., *L'ordinamento dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014, pp. 283-284; S. FOÀ, *Paesaggio e discipline di settore*, in G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Napoli, 2006, p. 134 ss.; P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in *federalismi.it*, 22, 2012, p. 24 ss.; P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, 2011, p. 22 ss.; C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2016, p. 408 ss.

finizione e attuazione delle politiche paesaggistiche; - la qualità del paesaggio quale strumento di coesione sociale e sviluppo (sostenibile) dei territori.

3. Le intersezioni possibili

3.1 Il paesaggio agrario

Il tema del legame tra paesaggio e territorio può essere esaminato anche focalizzando l'attenzione sul secondo elemento della relazione. Da questo versante può verificarsi se e come il paesaggio sia considerato nell'ambito delle politiche incidenti sul territorio, dunque se esso sia elemento indifferente ovvero dato rilevante e, in quest'ultima ipotesi, se permanga come unica ed esclusiva la concezione del paesaggio quale limite e vincolo delle altre politiche territoriali ("invariante del territorio", secondo la nomenclatura dell'urbanistica) oppure affiori l'idea del paesaggio quale opportunità e fattore di sviluppo. Quest'ultima opzione, prospettata dalla citata Carta nazionale del paesaggio quale elemento strategico, evoca l'ulteriore questione della sua implementazione, ossia se siano adeguati gli attuali e consolidati strumenti e assetti organizzativi ovvero se occorra ricercare nuove soluzioni, di tipo strutturale e funzionale.

Il dato normativo più recente offre al riguardo interessanti spunti riflessivi. Si tratta di disposizioni che accordano forme complementari di tutela del paesaggio, talvolta in modo diretto più spesso in modo riflesso e combinato con gli interessi massimizzati dalle norme in questione. Questo nuovo approccio non pretende di porsi come alternativo o sostitutivo a quello proprio del Codice, ben potendo aggiungersi e affiancarsi ad esso secondo una logica di rafforzamento e integrazione dei modelli di riferimento, che implica, al contempo, il riconoscimento della valenza prioritaria e imprescindibile della fonte codicistica.

Paradigmatico è il caso del paesaggio agrario, che costituisce una delle manifestazioni più eloquenti del paesaggio e, al contempo, di uso del territorio per finalità produttive. Esso mostra al meglio il carattere dinamico del paesaggio, la sua mutevolezza nel corso della storia e l'essere testimonianza dell'azione dell'uomo e della natura e delle recipro-

che interrelazioni⁸. Ad esso il Codice dei beni culturali non dedica particolare attenzione⁹ e l'impressione è che il tradizionale sistema di tutela di tipo vincolistico non soltanto non riesca a contrastare, ma addirittura contribuisca ad alimentare un crescente fenomeno di abbandono dei suoli coltivati e contestuale affermazione di altri processi, come quelli di riforestazione.

Leggi più recenti si sforzano di cogliere la peculiarità dell'oggetto, muovendo dalla dimensione "territoriale" che lega paesaggio e agricoltura e riconoscendo in quest'ultima una funzione protettiva del territorio e non soltanto produttiva. La stessa dottrina giusagraristica mette in evidenza l'evoluzione della materia, sul presupposto della progressiva acquisizione della multifunzionalità dell'agricoltura, della sua capacità di farsi «un'agricoltura protagonista di un modello di sviluppo sostenibile, con un ruolo attivo nella tutela del paesaggio e nella protezione dell'ambiente»¹⁰.

Accresce la consapevolezza che il paesaggio, frutto dell'attività agricola, forestale e pastorale, sia elemento identitario del territorio ovvero, come dicono gli economisti, elemento della "qualità del territorio", testimonianza di una formidabile armonia tra sistemi ambientali, sociali ed economici locali, un connubio inscindibile tra morfologia dei luoghi, pratiche tradizionali e prodotti tipici in cui gli elementi si compenetrano e si alimentano a vicenda. Qui il concetto di tutela assume una dimensione più "dinamica" di quella tradizionale e si assiste a una contiguità più marcata – fino a una sovrapposizione – rispetto alla funzione di valorizzazione. In queste ipotesi il paesaggio può preservarsi solo se il territorio continua a essere utilizzato, trasformato, adibito a finalità economiche, dunque un regime eccessivamente vincolistico determinerebbe l'abbandono di certe pratiche e, con esse, la perdita del valo-

(8) Celebre è la definizione data da E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari, 1961, p. 29, secondo cui il paesaggio agrario è «la forma che l'uomo, nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale».

(9) N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario tra Convenzione europea del paesaggio, Codice Urbani e normativa agraristica*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 4, 2011, p. 240 ss.

(10) F. ADORNATO, *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 1, 2004, p. 5.

re paesaggistico; parimenti, usi e trasformazioni ulteriori a quelli tradizionali, anche di natura agricola, legati a un'agricoltura intensiva e industrializzata, snaturerebbero il territorio a detrimento della componente paesaggistica.

È questa l'idea che alcuni interventi normativi cercano di sviluppare per riconoscere e valorizzare, anche in chiave economica e di promozione turistica, le risorse del territorio, con l'effetto indotto di tutela del paesaggio.

Ad esempio, rileva quel filone normativo volto al riconoscimento e alla valorizzazione di "strade", "percorsi", "itinerari", incentrati sulla promozione di prodotti enogastronomici tipici di un luogo (vino, olio, latte, tartufi, ecc.), in cui si palesa il connubio tra sviluppo economico del territorio attraverso la promozione delle risorse agricole tipiche e tutela e valorizzazione del paesaggio che di queste è fonte e, al contempo, risultato. L'opzione è evidentemente di *marketing* del territorio, di tipo culturale ed economico¹¹, e si traduce in norme che riconoscono agevolazioni e contributi finanziari per diversi progetti: dall'allestimento della segnaletica alla messa in sicurezza dei percorsi viari, dalla creazione o adeguamento di centri di informazione e documentazione alla promozione mediante canali pubblicitari, dalla valorizzazione di attività culturali alla formazione di operatori specializzati. Nel settore si registra una prima stagione di iniziative locali e regionali, poi recepite e formalizzate dal legislatore statale con la legge 27 luglio 1999, n. 268, «Disciplina delle strade del vino» (e il d.m. 12 luglio 2000, n. 781500, recante la definizione dei requisiti e degli *standard* minimi per il riconoscimento)¹², il cui modello è stato ripreso e modulato alle esigenze locali da molte Regioni¹³.

(11) S. AMOROSINO, *Viticoltura e tutela del paesaggio agrario*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2017, p. 595; N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario*, cit., p. 241.

(12) La legge n. 268/1999 è stata modificata dalla legge 12 dicembre 2016, n. 238, recante la «Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino».

(13) Tra le iniziative regionali si segnalano, l.r. Umbria, 22 dicembre 1999, n. 38, «Disciplina delle strade del vino dell'Umbria», l.r. Emilia-Romagna, 7 aprile 2000, n. 23, «Disciplina degli itinerari enogastronomici dell'Emilia-Romagna», l.r. Abruzzo, 18 maggio 2000, n. 101, «Disciplina delle strade del vino in Abruzzo», l.r. Veneto, 7 settembre 2000 n. 17, «Istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto», l.r. Friuli Venezia Giulia, 20 novembre 2000 n. 21, «Di-

Il tema è stato ripreso recentemente dal ministero dei beni e delle attività culturali con la direttiva del 29 dicembre 2017, n. 596 «2018 - Anno del cibo italiano» con cui si promuovono le iniziative, come la creazione di itinerari enogastronomici, dirette a rafforzare le offerte territoriali nel campo dell'enogastronomia e della cucina italiana, sul presupposto dello stretto collegamento che esiste tra cibo e territorio.

In funzione certativa si pone il «Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali» istituito con d.m. 12 novembre 2012 n. 17070, gestito dall'Osservatorio nazionale incardinato presso il Ministero delle politiche agricole forestali, alimentari e del turismo: la «certificazione» dei territori per le loro vocazioni agricole funge da fattore attrattivo, in chiave anzitutto turisti-

disciplina per il contrassegno dei prodotti agricoli del Friuli Venezia Giulia non modificati geneticamente, per la promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali e per la realizzazione delle strade del vino», l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 21, «Disciplina delle strade del vino, dell'olio d'oliva e dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali», l.p. Trento, 19 dicembre 2001 n. 19, «Disciplina dell'agriturismo, delle strade del vino e delle strade dei sapori», l.r. Toscana, 5 agosto 2003 n. 45, «Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità» (modificata, da ultimo, da l.r. 6 febbraio 2013 n. 4), l.r. Molise, 16 dicembre 2005, n. 50, «Istituzione delle strade del vino, dell'olio, del tartufo, del latte e dei sapori del Molise», l.r. Liguria, 21 marzo 2007 n. 13, «Disciplina degli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, delle enoteche regionali, nonché interventi a favore della ricettività diffusa», l.r. Piemonte, 9 ottobre 2008 n. 29, «Individuazione, istituzione e disciplina dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità e modifiche della l.r. 12 maggio 1980 n. 37 (Le enoteche regionali, le botteghe del vino o cantine comunali, i musei etnografico-enologici, le strade del vino)», l.r. Friuli-Venezia Giulia, 25 settembre 2015 n. 22, «Disposizioni per la realizzazione, il riconoscimento e la valorizzazione delle "Strade del Vino e dei Sapori" della regione Friuli Venezia Giulia», l.r. Calabria, 8 novembre 2016, n. 33, artt. 9 ss. «Botteghe del vino e strade del vino e dei sapori». Per approfondimenti sul tema si rinvia, in particolare, a G. STRAMBI, *Le strade del vino, dell'olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2006, p. 204 ss.; N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. ROOK BASILE, S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010, p. 229 ss.; M.E. LA TORRE, *Attività turistica e categorie contrattuali*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010, p. 573 ss.; E. CRISTIANI, *Codice del turismo e valorizzazione delle produzioni agro-alimentari: un'occasione mancata?*, in M. GOLDONI, E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti*, Milano, 2011, p. 258 ss. In termini più generali, sugli itinerari turistico-culturali quale strumento di economia della cultura e sulla connessa funzione promozionale delle amministrazioni v. S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2000, p. 315 ss.

ca, e implica la permanenza di determinate forme di produzione, tecniche di allevamento e di coltivazione collegate a produzioni di qualità¹⁴. Il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, finalizzato alla «modernizzazione del settore agricolo» si sforza di recepire la natura custodiale dell'agricoltura nei confronti del territorio e dell'ambiente e di svilupparne le reciproche relazioni, muovendo dal dato della multifunzionalità dell'impresa agricola: in questa direzione si pone la definizione delle «attività connesse» dell'impresa agricola, tra le quali rilevano quelle di «valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione e ospitalità» (art. 1, comma 1). L'anima paesaggistica dell'impresa agricola trova compimento nel modello dell'agriturismo disciplinato dalla legge 20 febbraio 2006, n. 96¹⁵. È nota l'opzione di fondo della legge quadro, che ha voluto valorizzare la figura dell'agricoltore, da un lato, riconducendo l'organizzazione agrituristica allo schema tradizionale dell'impresa agricola, dall'altro, annoverando tra le attività agrituristiche una grande varietà di interventi: non solo l'ospitalità in alloggi e la somministrazione di pasti e bevande, ma anche l'organizzazione di degustazioni di prodotti aziendali, inclusa la mescita di vini, e l'organizzazione, anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, di attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, nonché escursionistiche e di ippoturismo.

Il tema della multifunzionalità dell'impresa agricola, anche in termini di tutela e promozione del territorio, compare nella più recente legislazione statale di settore. Il riferimento è, da un lato, alla legge 18 agosto 2015 n. 141 «Disposizioni in materia di agricoltura sociale», in cui è valorizzato l'aspetto «sociale» delle imprese agricole, la loro capacità di contribuire «allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo» (art. 1), e tra le diverse linee direttrici del sostegno pubblico emerge quella della «salvaguardia della biodiversità e diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'or-

(14) Si considerino, ad esempio, tra i primi paesaggi rurali storici registrati, le colline di Valdobbiadene e quelle di Soave.

(15) N. FERRUCCI, *L'agriturismo: icona della trasversalità dell'agricoltura tra impresa, alimentazione, ambiente e paesaggio*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2007, p. 681; Ead., *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. COSTATO, A. GERMANO, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario. Il diritto agroalimentare*, II, Torino, 2011, p. 210.

ganizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale» (art. 2, comma 1, lett. *d*)); dall'altro, alla legge 1 dicembre 2015, n. 194 «Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare», in cui la tutela della biodiversità si interseca con l'obiettivo della «tutela del territorio rurale» (art. 1, comma 2) e si traduce anche in interventi promozionali, come l'istituzione di «appositi itinerari, al fine di promuovere la conoscenza delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali iscritte nell'Anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare e lo sviluppo dei territori interessati, anche attraverso l'indicazione dei luoghi di conservazione in situ ovvero nell'ambito di aziende agricole o *ex situ* e dei luoghi di commercializzazione dei prodotti connessi alle stesse risorse, compresi i punti di vendita diretta» (art. 12).

Il profilo connota anche la recente istituzione dei «distretti del cibo» (art. 1, comma 499, legge 27 dicembre 2017, n. 205, legge di bilancio per il 2018), formula che unifica diverse esperienze di sistemi produttivi locali (distretti rurali, agroalimentari, biodistretti, ecc.), che sono riconosciuti e incentivati, attraverso la previsione di misure di sostegno anzitutto economico, sulla base della considerazione che si tratta di un modello funzionale a molteplici obiettivi, quali «promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, favorire l'integrazione di attività caratterizzate da prossimità territoriale, garantire la sicurezza alimentare, diminuire l'impatto ambientale delle produzioni, ridurre lo spreco alimentare e salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso le attività agricole e agroalimentari».

L'inserimento di aree significative per la connotazione agricola nella Lista del patrimonio culturale dell'umanità (Convenzione Unesco del 1972) è un'ulteriore attestazione della progressiva consapevolezza del binomio agricoltura-paesaggio e trova importanti applicazioni nel nostro Paese, come dimostra l'iscrizione del «paesaggio vitivinicolo del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato»¹⁶, ma anche di altri siti, come le Cinque Terre e la Val d'Orcia, in cui la presenza di colture arboree (vigneti e uliveti) è

(16) Su questa esperienza v. R. LOMBARDI, *La candidatura dei paesaggi vitivinicoli del basso Piemonte a "territorio patrimonio dell'Umanità": brevi note a margine della tutela dei paesaggi rurali*, in *Nuove autonomie*, 2-3, 2009, p. 389 ss.

componente essenziale del riconosciuto valore culturale. Addirittura un bene di interesse agricolo, quale la vite ad alberello di Pantelleria, è inserito nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale di cui alla Convenzione Unesco del 2003, per i saperi e le tecniche di coltivazione che evoca, nonché per i rituali e le feste connesse alla vendemmia. Leggi recenti a tutela di specifiche colture arboree esternano la rilevanza paesaggistica dei beni tutelati e, anzi, proprio il valore paesaggistico che si intende riconoscere, preservare e valorizzare costituisce preminente motivo ispiratore dell'intervento normativo. In questo senso possono citarsi: la legge 25 luglio 2017, n. 127, «Disposizioni per la salvaguardia degli agrumeti caratteristici», in cui lo stanziamento di finanziamenti per la salvaguardia nonché il ripristino di agrumeti caratteristici risponde a finalità di «tutela ambientale, di difesa del territorio e del suolo e di conservazione dei paesaggi tradizionali [...], di tutela e valorizzazione della biodiversità agraria» (art. 1, comma 1) e la rilevanza dell'oggetto è ravvisata nel «pregio varietale paesaggistico, storico e ambientale», trattandosi di agrumeti «situati in aree vocate alla coltivazione di specie agrumicole nelle quali particolari condizioni ambientali e climatiche conferiscono al prodotto caratteristiche specifiche strettamente connesse alla peculiarità del territorio d'origine» (art. 1, comma 2); la legge 12 dicembre 2016, n. 238, «Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino», in cui la vite, il suo prodotto, il vino, e i territori viticoli «quali frutto del lavoro, dell'insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni» sono qualificati come «un patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare» (art. 1, comma 1) e, in particolare, sono riconosciuti e tutelati i «vigneti eroici o storici», per il loro particolare pregio paesaggistico che deriva dalla combinazione dell'attività di coltivazione della vite con le condizioni ambientali e climatiche del territorio di riferimento (art. 7). La tutela di piante e alberi in ragione del pregio paesaggistico ispira un cospicuo filone normativo di fonte regionale, che denota la consapevolezza del legislatore più vicino al territorio della multidimensionalità degli alberi e della idoneità di questi a contribuire alla definizione dell'identità dei luoghi. È il caso della legislazione sugli ulivi monumentali, tra cui, per prima, rileva la legge pugliese 4 giugno 2007, n. 14, significativamente intitolata «Tutela e valorizzazione del paesaggio degli uli-

vi monumentali della Puglia», la quale si connota per un approccio non soltanto di tipo vincolistico-inibitorio, ma anche promozionale a favore dei proprietari degli ulivi monumentali (istituzione della menzione speciale “Olio extravergine degli ulivi secolari di Puglia”, finanziamento di progetti a valenza turistica, priorità nei bandi di gara, ecc.).

3.2 *Altre esperienze*

Un modello peculiare di rappresentazione del valore paesaggistico del territorio è offerto dalla legislazione regionale istitutiva dei cd. ecomusei, nuova forma museale diffusa sul territorio «mirante a conservare, comunicare e rinnovare l'identità culturale di una comunità. Consiste in un progetto integrato di tutela e valorizzazione di un territorio geograficamente, socialmente ed economicamente omogeneo che produce e contiene paesaggi, risorse naturali ed elementi patrimoniali, materiali e immateriali» (così l'art. 1, comma 2, l.r. Friuli Venezia Giulia, 20 giugno 2006, n. 10, «Istituzione degli Ecomusei del Friuli Venezia Giulia»): come si vede, il paesaggio è aspetto che si combina con gli altri elementi costitutivi dell'ecomuseo (geografia, economia, cultura, ambiente) in un modello che appare interessante perché aggrega le funzioni di tutela e valorizzazione, accosta obiettivi socio-culturali ed economici e si fonda su una concezione ampia di patrimonio culturale, che include beni storico-artistici e beni paesaggistici, patrimonio materiale e patrimonio immateriale.

Modello affine è quello dei cd. cammini, promosso dal Ministero dei beni e delle attività culturali con direttiva del 16 dicembre 2015, n. 567, che ha indetto per il 2016 l'“Anno dei cammini d'Italia” allo scopo di salvaguardare e implementare gli itinerari escursionistici nati intorno a temi di interesse storico, culturale, artistico, religioso o sociale. Le azioni previste vanno dallo studio delle strade storiche e dei percorsi tematici (con l'obiettivo di redigere un “Atlante dei cammini d'Italia”), al recupero e alla gestione in chiave di miglioramento della fruizione, all'implementazione di modelli che devono «garantire la più ampia integrazione delle componenti ambientali, paesaggistiche con le attività agricole, artigianali e turistico-culturali»¹⁷.

(17) Il tema è stato considerato anche dal cd. decreto cultura e turismo (d.l. 31 maggio 2014, n. 83 conv. in legge 29 luglio 2014, n. 106), che ha previsto misure di promozione per la realiz-

Altra esperienza, presente soprattutto su scala regionale¹⁸, è quella delle reti ecologiche: qui l'interesse primario è di specie naturalistica-ambientale, trattandosi di sistemi interconnessi di *habitat*, che si connotano altresì per un forte legame con il territorio e la popolazione residente. L'obiettivo della conservazione degli *habitat* si perfeziona con quello del miglioramento delle condizioni di fruizione delle aree interessate e, dalla visuale considerata, la rete ecologica costituisce anche sistema paesaggistico per la presenza di risorse paesaggistiche (corsi d'acqua, boschi, alberature, ecc.), che ispirano interventi di tutela (creazione di corridoi ecologici, *stepping zones*, ecc.) e di valorizzazione (creazione di percorsi a basso impatto ambientale, allestimento di laboratori didattici, organizzazione di eventi culturali, ecc.).

Anche la recente legge sui domini collettivi, legge 20 novembre 2017, n. 168 («Norme in materia di domini collettivi»)¹⁹, esplicita e valorizza la valenza paesaggistica dei territori, in particolare quelli caratterizzati dalla presenza di diritti di godimento collettivo. Già la legge Galasso (leg-

zazione di «percorsi» turistici (art. 11, comma 2) e di «itinerari turistico-culturali» nell'ambito di «progetti di valorizzazione del paesaggio» (art. 11, comma 3).

(18) Ad esempio, l.r. Piemonte, 29 giugno 2009, n. 19, art. 2; l.r. Liguria, 10 luglio 2009, n. 28, art. 3; l.r. Lombardia, 4 agosto 2011, n. 12, art. 6; l.r. Marche, 5 febbraio 2013, n. 2, art. 4; l.r. Umbria, 21 gennaio 2015, n. 1, art. 81; l.r. Basilicata, 30 dicembre 2015, n. 55, art. 2; l.r. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, art. 26.

(19) La legge si sforza di sistematizzare presupposti e casistica dei domini collettivi. Il diritto di collettivo godimento delle terre sussiste quando si verificano due condizioni: a) avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso; b) la riserva a favore dei componenti della comunità (art. 2, comma 3). Sono beni collettivi: a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti di un comune o frazione, imputate o possedute da Comuni, frazioni o associazioni agrarie; b) quelle assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o frazione a seguito di liquidazione dei diritti di uso civico; c) le terre derivanti da specifiche operazioni giuridiche (scioglimento delle promiscuità, scioglimento delle associazioni agrarie, permuta, donazione, ecc.); d) terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti di comune o frazione esercitano usi civici non liquidati; e) terre collettive appartenenti a famiglie discendenti degli antichi originari del luogo; f) corpi idrici su cui i residenti di Comuni o frazioni esercitano usi civici (art. 3, comma 1). I beni di cui alle lettere a), b), c), e), f) costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico (art. 3, comma 2). Sulla recente legge v. i primi commenti di M. VACCARELLA, *Considerazioni sulla legge n. 168/2017 di tutela e valorizzazione dei domini collettivi*, in *Giustamm*, 2018; M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168 "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2017, p. 691 ss.

ge 8 agosto 1985, n. 431) aveva incluso le zone gravate da usi civici tra i beni sottoposti (*ex lege*) a vincolo paesaggistico, sulla base della constatazione che il peculiare regime degli usi civici, con il vincolo di destinazione alle attività agro-silvo-pastorali (oltreché per le regole di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità), ha garantito il mantenimento di specifiche caratteristiche ambientali e il consolidarsi di un certo aspetto esteriore del territorio, divenuto nel tempo tipico e identitario per quei luoghi. In altre parole, solo con il mantenimento di determinati usi del territorio e dei modelli organizzativi correlati, che implicano un regime di appartenenza collettiva delle terre, può essere garantita la preservazione di specifici territori nel loro stato naturale e tradizionale.

L'intuizione della legge Galasso si conferma, anzi si rafforza, nel Codice dei beni culturali, in ragione della nuova definizione di paesaggio, incentrata, come detto, sul valore identitario del territorio (e sulla interrelazione tra fattori umani e naturali), di cui i beni di uso civico sono paradigmatici, perché evocano specifici e limitati usi del suolo da parte dell'uomo (i diritti di pascolare, raccogliere legna, seminare, ecc.) e testimoniano il profondo legame che intercorre tra le collettività titolari dei diritti di godimento e il territorio.

La legge del 2017 ribadisce e sviluppa questa impostazione, esaltando il carattere multidimensionale dei beni di collettivo godimento: la loro dimensione territoriale e la rilevanza nazionale, l'attitudine a essere fonte di approvvigionamento e sostentamento delle collettività locali e, su scala più larga, fattore di sviluppo dell'economia del territorio, l'essere componente stabile del sistema ambientale, nonché struttura del paesaggio agro-silvo-pastorale (art. 2, comma 1). La conferma delle attribuzioni in capo agli enti esponenziali delle collettività titolari e, in via subordinata, agli enti comunali (art. 2, comma 4), ribadisce la consapevolezza del profondo legame dell'istituto con il territorio, anche dal punto di vista soggettivo.

La presenza degli enti collettivi suscita, peraltro, la delicata questione dei rapporti con le autorità presenti sul territorio, anzitutto gli Enti locali, per le inevitabili interferenze tra l'amministrazione dei domini collettivi e l'esercizio di funzioni amministrative che riguardano la gestione del territorio. Un'eco di questa esigenza si ritrova nella nuova legge, che rinvia alla legislazione regionale la definizione di alcuni aspetti "esterni" di questi

organismi, mentre resta impregiudicata l'autonomia "interna" rimessa alla fonte statutaria: spetta alle regioni determinare modalità e limiti del coordinamento tra le organizzazioni e gli enti del territorio (come i Comuni e le Comunità montane), prevedere forme di sostituzione nella gestione dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse e garanzie a loro favore per il pieno coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale, nella gestione forestale e ambientale e nelle politiche culturali (art. 3, comma 7). Come è stato detto, la questione degli usi civici è culturale prima che giuridica²⁰, perché si tratta di riportare il tema a un livello di attenzione collettiva, utile per consolidare, se non recuperare, la percezione del fenomeno degli usi civici, delle loro qualità e potenzialità e, ancora prima, della loro storia e dell'essere elemento identitario del territorio. Se si esamina la legislazione regionale, specie quella più risalente, si noterà che, aldilà delle affermazioni di principio, la preoccupazione principale è di disciplinare le vicende modificative dei beni di uso civico (alienazioni, mutamenti di destinazione d'uso, ecc.), *pro futuro* o in relazione a passate utilizzazioni *sine titulo* (autorizzazioni in sanatoria), specie quando si è determinata la perdita irreversibile della conformazione e destinazione funzionale dei terreni (cd. sclassificazione).

Il profilo della valorizzazione degli usi civici, enunciato dalla recente legge statale, è sviluppato in alcune leggi regionali, in cui si denota lo sforzo di definire appositi strumenti ovvero forme di collegamento con altre politiche territoriali, anzitutto quelle paesaggistiche: è il caso del

(20) A. JANNARELLI, *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2014, pp. 308-309. Sono numerosi gli studi sugli usi civici: si vedano, tra i fondamentali, L. PRINCIPATO (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013; Id., *Gli usi civici: aspetti e problemi delle proprietà collettive*, Napoli, 2000; E. TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 217 ss.; G. DI GENIO (a cura di), *Problemi e prospettive sugli usi civici*, Catanzaro, 2010; P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 1, 2003, p. 183 ss.; A. GERMANÒ, *I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2001, p. 79 ss.; Id., *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, XIX, Torino, 1999, p. 535 ss.; P. NERVI (a cura di), *Domini collettivi e autonomia*, Padova, 2000; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova 2000; L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, p. 584 ss.; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano 1992, p. 930 ss.; F.G. SCOCA, *Usi civici e irragionevolezza regionale*, in *Giur. cost.*, 6, 1997, p. 3400 ss.; M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enc. giur.*, XXXII, 1994, Roma, p. 1 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

«piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico», previsto dalla l.r. Toscana 23 maggio 2014, n. 27, «Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico» (art. 7), configurato quale strumento obbligatorio, rimesso alla redazione del soggetto gestore degli usi civici e all'approvazione della regione, che deve coordinarsi con il piano paesaggistico regionale.

Il territorio boscato rappresenta un ulteriore ambito in cui poter riscontrare la prospettiva della gestione attiva e promozionale del territorio in ragione dell'interesse paesaggistico.

È emblematico che la prima legge italiana a tutela del paesaggio avesse per oggetto una specifica realtà boschiva, la pineta di Ravenna (legge 16 luglio 1905, n. 411, cd. legge Rava), in quanto luogo evocativo di memoria storica, letteraria, artistica. Affiora una nuova concettualizzazione del bosco, non più solo bene economico ma anche bene storico e monumentale, rilevante sul piano giuridico per la sua valenza culturale. Non annoverato tra i beni tipizzati dalle leggi del 1939 (cd. leggi Bottai), dato che non ha tuttavia impedito alle Soprintendenze di vincolare alcuni boschi come «bellezze naturali» e finanche come beni culturali, in quanto inseriti in «ville, parchi e giardini che abbiano interesse artistico o storico», il bosco troverà pieno riconoscimento con la citata legge Galasso, che vi ravvisa uno dei tratti determinanti dell'identità del territorio nazionale e ad esso estende il regime vincolistico della legge 1497/39. Il dato della multifunzionalità del bosco (declinata nella tradizionale funzione economico-produttiva, in quella ambientale-protettiva e nella dimensione culturale) è presente soprattutto nella legislazione e nell'esperienza regionale: i casi dei «boschi monumentali»²¹, «boschi vetusti»²², «bo-

(21) Ad esempio, l.r. Abruzzo, 4 gennaio 2014, n. 3, art. 47; l.r. Lazio, 28 ottobre 2002, n. 39, art. 34.

(22) Ad esempio, l.r. Abruzzo n. 3/2014, art. 47; l.r. Calabria, 12 ottobre 2012, n. 45, art. 4. Più recentemente, la categoria è stata riconosciuta anche a livello statale, nell'ambito dal testo unico forestale, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, il cui art. 16 dà la definizione di boschi vetusti (mutuata dalla legislazione regionale; sono boschi vetusti «le formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate che per età, forme o dimensioni, ovvero per ragioni storiche, letterarie, toponomastiche o paesaggistiche, culturali e spirituali presentino caratteri di preminente interesse, tali da richiedere il riconoscimento ad una speciale azione di conservazione», comma 1) e li accosta agli «alberi monumentali» nell'operazione di censimento e creazione di un «elenco nazionale» prevista dalla legge 14 gennaio 2013, n. 10.

schi didattici»²³, «boschi urbani»²⁴, «sentieri tra i boschi»²⁵ sono paradigmatici di una gestione pluridimensionale dei boschi, non ristretta a quella tipica dell'economia forestale né neutralizzata dal regime vincolistico proprio della normativa paesaggistica, ma volta alla ricerca di forme complementari di utilizzo, per finalità sociali, ambientali e anche economiche. Una vocazione del bosco riconducibile alla cd. terza dimensione è quella turistica. Ampiamente considerata dalla legislazione regionale più recente, spesso associata alla funzione didattica, essa riflette le nuove dinamiche del turismo, che denotano una crescente domanda di qualità delle località di destinazione in termini culturali e ambientali e di alternative alle aree metropolitane. È evidente che il bosco, in quanto luogo di distensione e riposo e di interesse per il pregio estetico e i rimandi storici e culturali, ben si presta a interventi di valorizzazione in chiave turistica. Le misure previste sono diverse: ad esempio, l'inventariazione delle aree boscate «a forte valenza turistico-ricreativa»²⁶, il recupero di manufatti «di interesse paesaggistico culturale legati al bosco»²⁷, l'erogazione di incentivi per progetti di miglioramento della fruizione turistica, quali la creazione di aree attrezzate²⁸ e il recupero della viabilità forestale tradizionale per itinerari turistici pedonali²⁹, la creazione di reti escursionistiche³⁰. È evidente, peraltro, come la multifunzionalità implichi questioni di conflittualità tra le diverse opzioni e linee di intervento, che impongono la ricerca di soluzioni ponderate in sede di pianificazione e gestione puntuale delle singole aree boscate: nel caso dei boschi storici o vetusti, per esempio, alcune attività di selvicoltura, come il taglio per la raccol-

(23) L.r. Puglia, 10 dicembre 2012, n. 40.

(24) Così l.r. Toscana, 23 luglio 2012, n. 41, art. 6; reg. reg. Campania, 28 settembre 2017, n. 3, art. 15.

(25) Ad esempio, l.r. Sardegna, 27 aprile 2016, n. 8, art. 14-*bis*; l.r. Piemonte, 18 febbraio 2010, n. 12, art. 3; l.r. Toscana, 20 marzo 1998, n. 17, art. 3.

(26) L.r. Basilicata, 10 novembre 1998, n. 42, art. 17.

(27) L.r. Molise, 18 gennaio 2000, n. 6, art. 7.

(28) L.r. Molise n. 6/2000, art. 2.

(29) L.r. Liguria, 22 gennaio 1999, n. 4, art. 28; l.r. Molise n. 6/2000, art. 2.

(30) V. nota 25.

ta del legno o interventi di rimboschimento, non sono compatibili con l'essenza di questi boschi e, da altra visuale, non sono indifferenti i rischi sottesi all'incremento turistico.

Il tema si interseca con il settore del turismo rurale, che, come noto, costituisce una componente delle politiche di sviluppo rurale promosse dalle istituzioni comunitarie (attualmente definite nella strategia "Europa 2020") e recepite dalle Regioni (previo accordo di partenariato a livello statale) attraverso i Programmi di sviluppo rurale - PSR. È significativo che i piani forestali regionali inquadrino la realtà dei boschi nella prospettiva dello sviluppo rurale e richiamino le misure d'intervento e le risorse destinate agli investimenti non produttivi dal Programma di sviluppo rurale regionale - PSR, riconducendovi interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio forestale.

Eco dell'impostazione seguita a livello regionale è rinvenibile nel recente Testo unico forestale (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34). In esso la multifunzionalità è riconosciuta quale principio e, al contempo, obiettivo delle politiche forestali e sua traduzione è la cd. gestione forestale sostenibile (o gestione attiva), che comporta un insieme integrato di azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco (art. 2, comma 1, lett. *b*); art. 3, comma 2, lett. *b*). Di esse quella socio-culturale è più volte enunciata sebbene non siano formalizzati strumenti e misure di intervento, con un rinvio implicito alle soluzioni individuate specialmente a livello regionale. Ne è conferma la previsione, nell'ambito degli strumenti di pianificazione, dei Piani forestali di indirizzo territoriale, configurati quali piani relativi a comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive o amministrative, la cui adozione è rimessa alle Regioni e il cui contenuto deve comprendere anche le priorità di intervento necessarie alla tutela e valorizzazione socio-culturale dei boschi. Si tratta di piani che concorrono alla redazione dei piani paesaggistici, restando, comunque, ad essi subordinati (art. 6).

4. Nuovi modelli di amministrazione

La prospettiva delle relazioni tra paesaggio e territorio consente di rivedere anche su questioni che attengono al piano soggettivo della te-

matica, in particolare al profilo del coinvolgimento delle collettività nei processi decisionali pubblici.

La questione è affrontata dal Codice dei beni culturali secondo l'impostazione classica, attenta all'aspetto organizzativo-istituzionale, dunque all'assetto delle competenze tra Stato e autonomie territoriali: dall'impianto del codice emerge di sforzo di ricercare un equilibrio tra i diversi soggetti interessati, operazione difficile dato il numero dei soggetti coinvolti e da cui traspare una certa preferenza dell'asse Stato-Regioni. La partecipazione delle comunità segue le forme ordinarie della partecipazione degli enti esponenziali – i Comuni – nell'ambito dei procedimenti relativi agli strumenti di tutela (vincolo-piano-autorizzazione), cui si aggiunge la previsione di alcune forme avanzate di partecipazione, che restano tuttavia eventuali: da un lato, è prevista l'indizione di inchiesta pubblica all'interno del procedimento di dichiarazione dell'interesse paesaggistico, sebbene sia mera facoltà rimessa alla Regione (art. 139, comma 5); dall'altro, il Codice, reca una disposizione di rinvio alla legislazione regionale per la previsione di «ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione» (art. 144, comma 1) in relazione al procedimento di pianificazione paesaggistica.

Allargando ancora la visuale aldilà del codice può verificarsi come dai territori emerga la sperimentazione di moduli di amministrazione, variamente denominati (patti, progetti, convenzioni, contratti), accomunati da un approccio inverso rispetto a quello tradizionale, che pure non pretende di sostituire, ma, al più, affiancare. Mentre quest'ultimo si connota per interventi cogenti e unilaterali, perlopiù “calati dall'alto”, quello che va emergendo è di matrice consensuale e volontaria e di derivazione locale. Si tratta di esperienze ancora embrionali e in fase di implementazione, la cui affermazione dipende anche dalla definizione di basi giuridiche più certe e solide. Da una sorta di mappatura delle eterogenee iniziative emerge che nella maggioranza dei casi sono mutate le fattispecie della programmazione territoriale di cui all'art. 2, comma 203, legge 662/1996, nata, come noto, per finalità di sviluppo economico locale, ma delineata a maglie larghe per quanto riguarda gli ambiti di intervento. Un altro titolo di legittimazione è ricavabile dal diritto del paesaggio, in particolare dalla disciplina del piano paesaggistico, nella parte in cui, con previsione innovativa ri-

spetto al precedente regime (art. 143, comma 8, d.lgs. n. 42/2004), è riconosciuta anche valenza progettuale³¹, con la precisazione che si tratta di parte eventuale del piano, rimessa al recepimento delle Regioni in sede di pianificazione.

In altri casi il fondamento giuridico deriva da specifiche disposizioni, di fonte statale o regionale, ma anche internazionale, come è l'ipotesi dei c.d. contratti di fiume. In base all'art. 68-*bis* d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. Codice dell'ambiente (aggiunto dalla legge 28 dicembre 2015, n. 211, sulla *green economy*), i contratti di fiume «concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree».

La norma recepisce finalmente le sollecitazioni derivanti dal diritto internazionale (*World Water Forum* di L'Aja del 2000) e dal diritto comunitario (direttiva del 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE, cd. direttiva acque), che già altri Paesi avevano ripreso e anzi anticipato (è il caso dei *contrats de rivièrè* presenti in Francia sin dagli anni '80, modello poi diffuso in altri Paesi, come il Belgio e la Germania) e attua il principio di partecipazione delle istituzioni e delle popolazioni locali nella gestione delle acque.

La disposizione nazionale è anche l'esito di un percorso interno all'ordinamento che si è alimentato di norme di *soft-law*, buone prassi, linee guida, documenti di indirizzo³² e ha trovato primo riconoscimento in

(31) In base all'art. 143, comma 8, d.lgs. n. 42/2004 «Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti». Sottolinea l'innovazione che rende il piano paesaggistico anche atto programmatico, S. AMOROSINO, *Commento dell'art. 143*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, p. 942.

(32) Come relazioni e *report* di tavoli tecnici nonché la c.d. Carta nazionale dei contratti di fiume: quest'ultima è stata predisposta da due regioni (Lombardia e Piemonte) e presentata nel 2010 nell'ambito del V Tavolo nazionale dei contratti di fiume, quale strumento volontario al quale progressivamente hanno aderito quasi tutte le altre regioni.

leggi regionali³³ o in atti di programmazione e pianificazione territoriale³⁴. Da punto di arrivo la norma diviene anche punto di partenza per razionalizzare le tante ed eterogenee esperienze nate spontaneamente sul campo (e le relative varianti a seconda dell'area geografica: contratti di lago, laguna, foce, falda, costa)³⁵ e, al contempo, per promuoverne la diffusione³⁶. Una cornice giuridico-amministrativa entro cui ricondurre, in estrema sintesi, un «coagulo spontaneo di risorse partecipate, competenze tecniche, decisionalità locale»³⁷.

L'idea è di promuovere una visione nuova, condivisa e progettuale del territorio fluviale, per cui l'approccio alla gestione dell'area non è tanto quello di tipo vincolistico (i corsi d'acqua sono beni paesaggistici *ex art.* 142, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 42/2004) ovvero quello ordinario di contenuto manutentivo-impiantistico o di intervento emergenziale in caso di dissesto idrogeologico, che sono assicurati da altri strumenti, bensì di gestione integrata e di valorizzazione secondo una visione (eco)sistemica del bene e dei molteplici interessi sottesi: sicurezza, mitigazione e prevenzione dei rischi, riequilibrio ambientale, biodiversità, valorizzazione paesaggistica, fruizione turistica sostenibile, filiera agro-alimentare e dei prodotti ittici, diffusione della cultura dell'acqua. Il me-

(33) Ad esempio, l.r. Lombardia, 12 dicembre 2003, n. 26, art. 45, comma 7; l.r. Veneto, 5 aprile 2013, n. 3, art. 42, comma 1; l.r. Friuli Venezia Giulia, 29 aprile 2015, n. 11, art. 12, comma 2; l.r. Calabria, 27 novembre 2015, n. 19, art. 1, comma 1.

(34) I contratti di fiume sono riconosciuti come strumenti di attuazione dei piani di tutela delle acque (così quelli delle Regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Campania) e dei piani di gestione di distretto idrografico (ad esempio, quello del fiume Po), nonché sono richiamati nei piani paesaggistici di nuova generazione e inclusi nelle norme tecniche di attuazione (così per i piani delle Regioni Puglia e Piemonte).

(35) Sulle diverse declinazioni degli strumenti consensuali aventi a oggetto il bene acqua v. F.F. TUCCARI, *Considerazioni sul consumo di suolo nelle zone costiere*, in G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, Roma, 2017, p. 212; P. DURET, "Crossing the great divide". *Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)*, in M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2015, p. 74.

(36) Significativo è il recepimento nella legislazione regionale: così, l.r. Lazio, 31 dicembre 2016, n. 17, art. 3, comma 95; l.r. Emilia-Romagna, 18 luglio 2017, n. 16, art. 35; l.r. Puglia, 29 dicembre 2017, n. 67, art. 48, comma 1; l.r. Molise, 24 gennaio 2018, n. 1, art. 5, comma 1.

(37) E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012, p. 75.

todo di azione implica una negoziazione “alla pari” tra soggetti pubblici (comune, autorità di bacino, regione, ecc.) e soggetti privati (operatori economici, associazioni ambientaliste o di altro genere, comitati, singoli cittadini residenti nell’area), che porta alla definizione, necessariamente condivisa, di obiettivi, obbligazioni, risorse, competenze, responsabilità. Una progettualità, dunque, che si traduce in interventi concreti (manutenzione degli impianti idrici, interventi infrastrutturali, recupero di aree e beni dismessi, creazione di percorsi turistici, ecc.), che parte dal basso e trova negli strumenti pattizi la sede naturale per esprimere quella “coscienza dei luoghi” che avvicina e lega istituzioni pubbliche e soggetti privati attorno al valore identitario del territorio e alle corrispondenti politiche di sviluppo.

Si ammette l’ingresso di soggetti non istituzionali nel circuito decisionale del governo delle acque, tradizionalmente riservato all’autorità pubblica e alla rappresentanza degli interessi economici (si pensi ai procedimenti concessori per la gestione del servizio idrico), profilandosi, per questa via, una feconda ipotesi di “co-amministrazione”³⁸ e di applicazione del principio di sussidiarietà, nella duplice accezione della verticalità e orizzontalità³⁹.

In uno stadio più embrionale si pongono i cd. contratti di paesaggio, che riprendono il modello dei contratti di fiume e lo applicano su una scala territoriale più ampia ed eterogenea, quella delle aree paesaggisticamente rilevanti. Qui la motivazione culturale si fa più evidente e diffusa, per la percezione delle collettività della “identità dei luoghi” e del “senso di appartenenza” ad essi. L’approccio metodico di tipo progettuale e consensuale proprio dei contratti di paesaggio si confronta criticamente con alcuni aspetti caratterizzanti il settore paesaggistico (autoritatività dello strumentario amministrativo, complessità istituzionale) e questo dato spiega le persistenti reticenze e difficoltà per il pieno riconoscimento normativo.

Dal punto di vista della base giuridica, emerge dalle esperienze sinora promosse il ricorso agli strumenti della programmazione negoziata di

(38) Ivi, 86.

(39) P. DURET, “*Crossing the great divide*”, cit., p. 76.

cui all'art. 2, comma 203, legge 662/1996, cui si aggiunge il costante richiamo della normativa sovranazionale che valorizza il principio di partecipazione. In particolare, è richiamata la Convenzione europea del paesaggio, il cui art. 5 sancisce come principio fondamentale quello della partecipazione del pubblico e delle istituzioni locali nella definizione e attuazione delle politiche paesaggistiche.

Altra fonte possibile è il piano paesaggistico, che, come visto, può evocare il contratto di paesaggio nella parte propriamente progettuale. Anche il nuovo art. 68-*bis* del Codice dell'ambiente vale come fondamento normativo, perché i fiumi – e i corsi d'acqua in generale – costituiscono aree sottoposte *ex lege* a vincolo paesaggistico e, pertanto, è possibile l'attivazione di contratti di fiume-paesaggio.

Esemplare è l'esperienza nella Regione Umbria: i contratti di paesaggio sono citati negli atti istitutivi dell'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio, previsto dall'art. 22 della legge 26 giugno 2009, n. 13, legge urbanistica regionale, quali strumenti innovativi di iniziativa locale volti alla valorizzazione e gestione sostenibile del paesaggio, e sono stati inseriti in piani urbanistico-territoriali (come il PTPC di Terni) ovvero sono destinati a divenire parte integrante del nuovo piano paesaggistico.

Anche con il contratto di paesaggio l'idea della partecipazione comunitaria è finalizzata alla realizzazione di un bagaglio di conoscenze, competenze, saperi, risorse, sensibilità, che si traducono in un "sistema di regole" definito dalle parti in modo paritario e declinato in obiettivi, misure e interventi specifici, risorse, tempi di attuazione, responsabilità. Ad esempio, dall'esame del contratto di paesaggio dei territori montani di comunanza dell'appennino centrale tra Foligno e Trevi, risulta che i soggetti promotori sono i Comuni interessati e la Regione, le comunanze agrarie e una parrocchia; gli interventi, che compongono il «programma di azioni», prevedono, per esempio, la ricostituzione di un grande gregge, l'istituzione di un parco per l'arte, la promozione dell'ospitalità diffusa, lo sviluppo delle attività escursionistiche, interventi di collegamento infrastrutturale e di recupero e valorizzazione immobiliare; è definita la ripartizione delle competenze e delle risorse e la determinazione dei tempi di attuazione pari a dieci anni, prorogabili.

Il principio di partecipazione comunitaria così declinato offre spunti riflessivi anche di ordine teorico: il riferimento è alla teoria dei cd. be-

ni comuni, categoria di beni ben nota alla scienza economica e ripresa dalla scienza giuridica per affermare l'esistenza di un *tertium genus* rispetto alla tradizionale dicotomia tra beni pubblici e beni privati, sulla presupposta accentuazione del profilo della fruizione e del godimento collettivo delle utilità fornite dai beni e marginalizzazione della classica prospettiva dominicale. I beni paesaggistici sono certamente beni a fruizione indivisa e fonte di servizi *lato sensu* culturali ed esprimono un valore di esistenza oltreché di valore di scambio e di uso⁴⁰, per questo sono annoverabili a pieno titolo tra i cd. beni comuni⁴¹, la cui teorica deduce dalla condizione di bene comune, tra i corollari, la legittimazione alla gestione a favore delle collettività territoriali⁴². Per questo, moduli complementari di gestione del territorio, come sono i contratti di fiume e i contratti di paesaggio o le convenzioni delle p.a. con gli imprenditori agricoli, ovvero forme di amministrazione degli usi civici in chiave moderna, che implicano un ruolo attivo e consapevole degli utenti locali, possono essere utili a far emergere e assecondare le diverse vocazioni dei luoghi e a sperimentare nuovi modelli di amministrazione, basati su virtuosi partenariati tra le istituzioni pubbliche, anzitutto quelle locali, e i soggetti privati, compresi gli operatori economici.

5. Prospettive di riforma

I contratti di paesaggio sono una delle esperienze, affermate in altri ordinamenti e che vanno emergendo anche nel nostro Paese, rispetto alle

(40) E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giustamm*, 2016, p. 12 ss.

(41) Specifici beni paesaggistici come i fiumi, i boschi, i parchi, i ghiacciai e «le altre zone paesaggistiche tutelate» (art. 1, comma 3, lett. c) sono menzionati espressamente nella proposta di articolato elaborata dalla cd. Commissione Rodotà (commissione istituita nel 2007 presso il Ministero della Giustizia per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici). Sulla riconduzione del paesaggio alla categoria dei beni comuni v., specificamente, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 146 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Dir. soc.*, 3, 2016, pp. 532-533; A. GIOFFI, *Paesaggio, ambiente e "beni comuni" nella giurisdizione amministrativa*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2016, p. 463 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, p. 104 ss.

(42) Di «responsabilità custodiale» della comunità parla E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio*, cit., p. 13.

quali la normativa fondamentale sul patrimonio culturale si mostra ancora insensibile. Risalta l'assenza di qualsiasi riferimento a queste forme di partenariato e, più in generale, all'amministrazione per accordi tra soggetti pubblici e soggetti privati nella disciplina paesaggistica contenuta nel codice del 2004 e questa lacuna stride maggiormente se si considera che il Codice dell'ambiente è stato integrato con la disposizione specificamente dedicata ai contratti di fiume.

Più in generale, resta in penombra nel codice la consapevolezza degli aspetti di carattere socio-economico sottesi al paesaggio, riconosciuti invece dalla Convenzione europea e valorizzati attraverso l'affermazione del principio di integrazione del paesaggio con le altre politiche territoriali⁴³. La logica dell'interazione-integrazione emerge nei casi esemplari passati in rassegna, in cui si avverte lo sforzo del legislatore di delineare sistemi in cui possono accostarsi e legarsi obiettivi sociali, ambientali ed economici sulla presupposta concezione del paesaggio come risorsa e fattore di sviluppo, anche economico, dei territori. In altre parole, la qualificazione del territorio in termini paesaggistici non richiama solo un ineliminabile regime di tutela vincolistica, ma può costituire un utile elemento di differenziazione del territorio, in chiave di promozione e sviluppo socio-economico. Questo approccio offre, forse, una diversa visuale ad un'altra questione che riguarda il patrimonio culturale, quella delle funzioni amministrative di tutela e valorizzazione, che compongono i termini di una "storia infinita", tipica del nostro ordinamento: funzioni che risultano artificialmente separate o addirittura contrapposte sono invece contigue, anzi compenstrate, come dimostra il paesaggio, in cui l'aspetto percettivo-identitario, che gli strumenti di tutela vogliono preservare, richiama la fruizione delle collettività e, con essa, la valorizzazione; al contempo, la valorizzazione, implicando il miglioramento della fruizione, si concreta anche attraverso forme di tutela, come nel caso del recupero di aree dismesse ovvero l'istituzione di itinerari, reti escursionistiche, strade tematiche⁴⁴.

(43) Si veda l'art. 5, lett. *d*), della Convenzione. Sulle potenzialità della norma v., di recente, G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 608.

(44) Questo approccio è consolidato nel diritto internazionale dei beni culturali: si considerino le convenzioni Unesco sul patrimonio mondiale culturale e naturale (Parigi, 23 novembre

Seguendo questa impostazione si mettono in campo obiettivi, approcci ed opzioni molteplici ed eterogenei: obiettivi di promozione culturale, coesione territoriale, tutela dell'ambiente e sviluppo economico, esigenze della tutela e ragioni della valorizzazione, prerogative del centro e ruolo degli enti territoriali, amministrazione pubblica e partenariato privato. Un coacervo di elementi che difetta ancora di un sistema ordinato di regole o, come è stato detto, di un «giusto contesto normativo» capace di «rispondere alle nuove necessità di una cultura che debba farsi “risorsa”»⁴⁵.

Un testo normativo, come il d.lgs. n. 42/2004, che aspira a essere “codice” idoneo a concentrare e consolidare la normativa di settore⁴⁶, non può ignorare queste sollecitazioni. Queste possono costituire un fecondo “vivaio” da cui ricavare rinnovate disposizioni di tutela, ma soprattutto quei principi ordinatori della funzione di valorizzazione, che sono ancora evanescenti nel Codice⁴⁷.

1972) e sul patrimonio culturale immateriale (Parigi, 17 ottobre 2003), in cui la nozione di tutela è intimamente connessa con quella di valorizzazione nel senso che la prima ricomprende, si perfeziona e si completa con la seconda (art. 5 Convenzione del 1972 e art. 2, par. 3, Convenzione del 2003). In questo senso richiama la normativa Unesco L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 210. Similmente, la citata Convenzione europea sul paesaggio definisce le politiche paesaggistiche sul presupposto connubio tra tutela e valorizzazione e sull'assenza di distinzioni e soluzioni di continuità tra le due funzioni, come dimostra la definizione di «pianificazione dei paesaggi», che, come noto, costituisce una fondamentale manifestazione della funzione di tutela del paesaggio e che, nell'architettura della Convenzione, vale per la determinazione delle «azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggio» (art. 1, lett. f)).

(45) C. BARBATI, *Cultura e diritto*, cit., p. 77.

(46) Proprio alla luce delle disposizioni codicistiche dedicate al paesaggio, la dottrina conclude nel senso che «il Codice non esaurisce la disciplina giuridica in materia di paesaggio, ma rappresenta la fonte principale di riferimento», G. PIPERATA, *Paesaggio*, cit., p. 261.

(47) Lamentano l'indeterminatezza della disciplina codicistica sul versante della valorizzazione del paesaggio, tra gli altri, L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, cit., p. 209; Id., *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2014, p. 388 ss.; G. PIPERATA, *Paesaggio*, cit., p. 264; A. SERRITIELLO, *Verso la revisione del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Profili critici e punti di forza del sistema di amministrazione del paesaggio*, in *Aedon*, 3, 2013, p. 7; S. AMOROSINO, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2009, p. 147; G. SEVERINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *federalismi.it*, 11, 2006, p. 2 ss.