

Riflessi dell'opera di Giovanni Rosadi sull'economia dell'ambiente e del paesaggio in Italia

Guido Sali

*Department of Agricultural and Environmental Sciences - Production, Landscape, Agroenergy,
University of Milan, Italy*

Email: guido.sali@unimi.it

This article has been accepted for publication and undergone full peer review but has not been through the copyediting, typesetting, pagination and proofreading process, which may lead to differences between this version and the Version of Record.

Please cite this article as:

Sali, G. (2025). Riflessi dell'opera di Giovanni Rosadi sull'economia dell'ambiente e del paesaggio in Italia. **Aestimum**, *Just Accepted*.

10.36253/aestim-18538

GUIDO SALI

Department of Agricultural and
Environmental Sciences - Production,
Landscape, Agroenergy, University of
Milan, Italy

E-mail: guido.sali@unimi.it

Keywords: *Landscape, Public goods,
Ecosystem services, Environmental
policy*

JEL codes: Q28, Q57, Q58

ORCID:
GS: 0000-0002-6923-7730

Data Availability Statement: *The
datasets used and/or analyzed during
the current study are available from
the corresponding author on
reasonable request.*

Conflicts of Interest: *The authors
declare no conflict of interest. The
funders had no role in the design of the
study; in the collection, analyses, or
interpretation of data; in the writing of
the manuscript, or in the decision to
publish the results.*

Riflessi dell'opera di Giovanni Rosadi sull'economia dell'ambiente e del paesaggio in Italia

The topic of landscape protection aroused considerable interest in the Italian Parliament in 1910-1911, thanks to Giovanni Rosadi, who introduced a bill specifically addressing the issue.

This article aims to examine, through the lens of environmental economics, the concepts and approaches evident in Rosadi's writings, which would become integral to environmental analysis methodologies and policy interventions in the decades that followed. Ecosystem services, environmental externalities, sustainable development, and public goods are concepts readily discernible in Rosadi's arguments for the need to develop regulations to protect landscape. Rosadi uses the term "landscape" as a synecdoche for the term "environment", as it has a more evident and powerful perceptual significance, but it often emerges as a synonym in the motivations for its protection and enhancement.

1. L'ambiente nell'opera di Rosadi

1.1 Quale ambiente

Leggere oggi, con le lenti dell'economia ambientale, il pensiero di Giovanni Rosadi, si rimane stupiti dalla lucidità con cui viene affrontato un tema così complesso e di così difficile regolamentazione nel contesto sociale e politico dei primi decenni del XX secolo. Complesso soprattutto per la difficoltà a fare una tassonomia ed una conseguente classificazione e definizione dei beni da sottoporre a tutela. Quanto alla regolamentazione, non va sottovalutato l'intreccio di interessi che si andavano a toccare nel momento in cui fosse stata limitata la piena proprietà di beni che rappresentavano, all'epoca, la maggior fonte di reddito per la proprietà fondiaria, che peraltro era ampiamente rappresentata in parlamento, costituendone una vasta maggioranza.

Ciò nonostante, l'azione parlamentare e di governo di Rosadi si è dipanata per tutto il periodo di permanenza nelle istituzioni nazionali (dal 1900 al 1924) nello sforzo di portare avanti il costante impegno a contrastare la spinta trasformativa che proprio in quegli anni si stava accentuando sul territorio nazionale nei confronti delle bellezze paesaggistiche, ad opera delle attività economiche sospinte dal processo di sviluppo industriale. In questo senso il lascito di maggior peso di cui beneficiamo è senza dubbio la proposta di legge "Per la difesa del paesaggio", presentata alla Camera dei Deputati il 14 maggio 1910 e discussa il 5 luglio 1911.

È bene però chiarire fin da subito cosa intenda Rosadi per paesaggio, che pare essere connotato da un duplice aspetto: il primo, esplicito, riguarda l'oggetto della proposta di legge; il secondo, meno evidente, traspare da un'attenta lettura della relazione di accompagnamento e apre a definizioni e interpretazioni di notevole modernità, potendosi associare a concetti come esternalità ambientali e beni pubblici.

1.2 Conflitto tra economia e ambiente

Un primo spunto di riflessione ci viene dato dai passaggi in cui Rosadi, nel difendere la necessaria tutela dei beni paesaggistici, si confronta con le spinte che arrivano dal mondo dell'economia: lo sviluppo industriale, la molla del profitto, la necessità, non ripudiata ma accettata, di ricercare nuove fonti per la produzione di valore e di ricchezza.

Da un lato si riconosce il merito dello sviluppo economico e delle occasioni offerte dal progresso tecnologico: esempio particolarmente sentito riguarda il ruolo ormai decisivo ricoperto dall'industria idroelettrica nel fornire nuove fonti di energia alle attività della nuova industria manifatturiera, anche se capace di rimodellare il paesaggio naturale montano, sia alpino che appenninico. Appare chiaro in tal senso l'accettazione dello spirito utilitarista che sta alla base delle iniziative imprenditoriali ed è in questo contesto che Rosadi pone la sua proposta di tutela di alcuni elementi del paesaggio. Non tutti, ma solamente quelli che presentano un esplicito legame con l'arte, la letteratura e la storia d'Italia.

Dall'altro lato sorge la necessità di opporre un freno, un vincolo alla pressione dell'economia sui beni ambientali (di cui il paesaggio è espressione visibile e con più immediata valenza percettiva). Certamente la spinta che muove Rosadi appare, ad un primo esame, di natura meramente estetica, come ad esempio i riferimenti al modo con cui i cartelli pubblicitari tendono a deturpare gli scenari del paesaggio. E questo può gettare una luce sul livello di deturpazione cui si assiste in quegli anni, e per il quale Rosadi mostra sofferenza o indignazione, se confrontato con quello dei nostri giorni, dove le compromissioni su vasta scala risulterebbero impensabili ad un difensore del paesaggio del primo '900. *“Una legge che protegga le bellezze naturali non deve comprenderle tutte (e non le comprende la proposta presente) anche se deliziose e preferibili alla vista d'una filanda o d'un mulino, ma quelle sole che abbiano un pregio straordinario di natura o di memorie”*. Il pregio architettonico di molti manufatti industriali del primo '900 risulta tanto apprezzato oggi, al pari di molte bellezze naturali, quanto non riconosciuto e avversato in quegli anni.

Questi riferimenti ci mostrano un primo elemento che caratterizza lo sguardo di Rosadi sull'ambiente: la scala di grandezza delle compromissioni cui porre freno. L'attenzione si rivolge a elementi paesaggistici che possiamo definire *puntuali*, così come puntuali (o a scala territoriale estremamente ridotta) sono i beni cui la proposta di tutela si rivolge, beni che, come già ricordato, devono avere richiami alla storia, alla letteratura, all'arte, e conseguentemente rivestire, come vedremo più avanti, interesse pubblico.

Ma troviamo un passaggio che allarga lo sguardo a questioni ben più ampie della mera tutela del paesaggio e che riguarda la considerazione secondo cui lo spirito utilitarista dovrebbe avere non solo ammirazione, ma *interesse* a tutelare l'ambiente, termine qui più corretto ad esprimere una visione ben consapevole della nascente questione ambientale: *“Queste allegazioni, le quali si potrebbero moltiplicare all'infinito quando si conducessero sul tema della tutela della natura agreste e al di fuori della ragione estetica, valgono a dimostrare che sussiste ed è oramai matura nella realtà della vita moderna e non nell'atteggiamento ostentato degli esteti una questione della bellezza naturale da difendere”*. (Rosadi, 1911). Il tema non viene approfondito e, soprattutto, non trova riscontro in iniziative al riguardo. Ma i riferimenti all'ambiente e al territorio rurale (*natura agreste*) da un lato e l'attenzione a questioni che travalicano la sola ragione estetica dall'altro, ci portano a vedere nelle parole sopra riportate la consapevolezza che la questione, emergente con l'avanzare del processo di industrializzazione (la *vita moderna*) e delle correlate minacce di compromissione ambientale, è una questione che deve essere adeguatamente affrontata e governata. Proprio il riferimento al sistema agroforestale ci consente di trovare un riscontro nell'evoluzione che l'economia ambientale ha avuto nei decenni recenti e al concetto di servizi ecosistemici, ossia tutta quella serie di servizi che l'ambiente offre in tema di supporto alla vita, di approvvigionamento di cibo e materie prime, di regolazione degli equilibri ecologici, climatici e idrogeologici, di fornitura di valori socio-culturali, tra cui proprio quelli estetici, oggetto dell'attenzione di Rosadi.

Tutelare la natura agreste diventa allora lo strumento per tutelare l'insieme di servizi che, oltre la ragione estetica, vengono forniti alla società e si avverte in queste considerazioni la consapevolezza che, prima o poi, l'attenzione della politica avrebbe dovuto rivolgersi anche a questi aspetti.

Non è un caso che proprio in quegli anni anche il mondo scientifico si attivasse per invocare adeguata tutela giuridica anche ad ambiti della natura solo evocati da Rosadi: nel 1911 la Società Botanica Italiana, per opera di Renato Pampanini ne *«Per la protezione della flora italiana»*, e nel 1912 la Società Zoologica Italiana ne *«Per la protezione della fauna italiana»* di Lino Vaccari, sollecitavano, per coerenza con la tutela dei beni paesaggistici, l'intervento del legislatore al fine di ampliare alla flora e alla fauna pregiate la stessa attenzione sollecitata da Rosadi per il paesaggio.

Anche laddove Rosadi cita Regnault si scorge un lucido riferimento ai servizi ecosistemici e allo spirito utilitarista: *“Il Regnault diceva: «La foresta è amata dall'artista e dal sognatore perché è bella, ma dovrebbe esser pur cara ad ogni spirito utilitario perché è indispensabile all'uomo»”* (Rosadi, 1911). Viene qui evidenziato quanto i servizi fuori mercato non siano pienamente compresi ed apprezzati dal comune operatore economico del tempo e l'effetto che appare sotto gli occhi dell'attento osservatore è quello della distruzione delle esternalità positive e l'insorgenza di quelle negative. E Rosadi non nasconde l'opinione che tale ribaltamento dipenda da un approccio miope e orientato all'utilità di brevissimo periodo trascurando gli equilibri ecosistemici di lungo periodo. Rimane evidente la fiducia nell'approccio utilitarista nell'agire economico (Mill, 2006), a cui la destra liberale italiana si ispirava, capace di creare ricchezza non solo per il singolo operatore ma anche per l'intera società. Ma proprio per questo occorre prestare attenzione a forme di utilità, anche

nascoste in alcune tipologie di beni, che si manifestano al di fuori dei normali meccanismi economici rivelati dal mercato e che per questo tendono, agli occhi degli operatori, ad assumere un valore nullo in quanto aventi un prezzo nullo.

Possiamo allora intravedere nel ragionamento di Rosadi non solo il concetto di esternalità, già presente nelle analisi economiche dell'epoca, ma anche quello che nei decenni recenti è emerso sotto il nome di sostenibilità. Il tema delle esternalità era già stato sviluppato da Marshall (1890) nel campo delle economie esterne intra-settoriali (esternalità di specializzazione) e da Pigou (1932), che estese l'analisi alle diseconomie esterne ambientali, sostenendo la necessità dell'intervento pubblico per regolarle. È plausibile che a Rosadi, attento osservatore di quanto avveniva nel contesto internazionale, non sfuggissero gli sviluppi della teoria economica sotto l'impulso della scuola di Cambridge ed anch'egli giungesse alla conclusione che l'intervento dello Stato fosse irrinunciabile.

Come ricordato sopra, nel citare il Regnault Rosadi si schiera con quanti sognano un sistema economico attento non solo all'utilità immediata, ma anche e soprattutto agli equilibri con la natura affinché il sistema uomo-ambiente possa durare nel tempo. Durabilità, sinonimo di sostenibilità, dovrebbe per Rosadi far parte del bagaglio decisionale di ogni operatore economico, cosa del tutto assente nelle dinamiche che caratterizzano il rutilante sviluppo dell'epoca. Il sintomo che Rosadi intravede nelle scelte economiche del tempo è dato dall'aggressione a tutto campo lungo la penisola (gli esempi riportati nella proposta di legge sono numerosi) a quegli elementi che soli sono capaci di ricollegare il presente al passato e contribuire all'identità nazionale.

Due sono le insidie che si parano davanti alla proposta legislativa di Rosadi: da un lato il predominio di vasti settori dell'economia sull'arte, la bellezza e l'estetica, dall'altro la possibile collisione con il principio di inviolabilità della proprietà privata.

Sul primo aspetto egli è attento a non mostrare alcun segno di massimalismo, anzi, esprime, nel solco del pensiero economico della destra liberale alla quale appartiene, appoggio convinto alla necessità di non frenare lo sviluppo economico e le nuove opportunità che il progresso tecnologico offre. Ne è testimonianza la considerazione che esprime a proposito dello sfruttamento dell'acqua quale "carbone bianco" per la produzione di energia elettrica: *"Bisogna pensare anche alle acque, il carbon bianco destinato a sostituire quello nero nello sviluppo del calore, della luce, d'ogni feconda energia a fine di lavoro. Ma chi vorrebbe contrastare queste bene auspiccate energie, alimento e forza di vita nuova?"*. O ancora: *"Ogni paese, per quanto favorito dalla bellezza, oggi diventerebbe un rudere e sarebbe assai povero se non si giovasse d'ogni ricchezza nuova"* (Rosadi, 1911). Ma allo stesso tempo introduce un concetto estremamente moderno e innovativo che riguarda il valore anche economico delle emergenze paesaggistiche e culturali del paese. In tal senso rivendica la necessità di proteggere i beni culturali non solo quali testimonianza del passato e dello spirito della nazione, ma anche perché capaci di farsi volano di sviluppo e di prosperità al fianco delle attività industriali: *"Non vorremmo che si paragonassero neppure con le altre fonti di produzione economica, quali sono senza dubbio tra noi i monumenti naturali non meno di quelli archeologici e artistici, per cercare donde possa scaturire una ricchezza maggiore. Per nostro antico e umile destino un tale confronto sarebbe tutt'altro che male impostato; ma sa troppo di mestiere sotto le sollecite insegne 'per il movimento dei forestieri' e contraddice all'indirizzo fatale e incontrastabile, anzi incitabile, dell'attività moderna, che al mestiere antepone l'industria"* (Rosadi, 1911). Non è difficile intravedere in queste considerazioni il dibattito più che mai attuale sul valore, anche economico, del patrimonio artistico, storico e naturale italiano e della necessità di valorizzarlo sulla scena internazionale. Allo stesso modo, alla luce di tali riflessioni si possono analizzare tante scelte di politica economica che hanno caratterizzato il XX secolo e soprattutto il secondo dopoguerra, scelte che hanno portato a sacrificare spesso le valenze paesaggistiche e ambientali a favore di insediamenti industriali e infrastrutturali. Appare quindi illuminante il fatto che il confronto, in termini di creazione di ricchezza, tra industria e beni culturali venga considerato *"tutt'altro che male impostato"*: appaiono evidenti già allora le enormi potenzialità di quella che oggi chiamiamo 'industria culturale'.

1.3 I beni pubblici

La proposta di legge "Per la difesa del paesaggio" esprime la convinzione, non ancora percepita dalla classe politica del tempo, che ci siano beni e valori appartenenti alla collettività e che tali valori debbano essere prevalenti rispetto alla tutela della proprietà privata. Si tratta dell'interesse pubblico, cui viene fatto esplicito cenno: *"La proposta determina questi limiti del compito legislativo. Stabilisce che non possono essere distrutte o alterate senza autorizzazione del Ministro della pubblica istruzione 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 e della loro particolare relazione con la storia e con la letteratura"* (Rosadi, 1911). Fino a quel momento l'interesse pubblico era contemplato solo nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche ed era inserito nella disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità. La novità consiste nell'estensione dell'interesse pubblico a beni aventi caratteristiche di pregio estetico che per la prima volta (dopo la particolare esperienza della legge sulla pineta di Ravenna) vengono considerati meritevoli di tutela. Tali beni sono considerati beni pubblici non solo in senso giuridico del termine (in relazione alla titolarità del diritto di proprietà), ma anche in senso economico, in

quanto aventi congiuntamente la proprietà della non-rivalità e della non-escludibilità (Samuelson, 1954). Ed i beni paesaggistici godono in modo pressoché completo queste proprietà.

In questo solco la proposta Rosadi rappresenta un salto di qualità nel rapporto Stato-cittadino, elevando quest'ultimo a custode e manutentore di beni pubblici per conto della collettività con il fine di *“avere la opinione pubblica forte, ben costituita e ben diretta ausiliatrice dello Stato nella conservazione del patrimonio artistico”* (Rosadi, 1924, Settis, 2010).

Rosadi però si preoccupa di fugare possibili perplessità, se non opposizioni, riguardo l'estensione della casistica a cui porre il vincolo volto a impedire alterazioni o distruzioni. Il proposito è quello di non suscitare l'opposizione della proprietà fondiaria, che in quell'epoca godeva di un elevato potere in indirizzo politico data l'elevata quota che le imposte fondiarie ricoprivano sulle entrate erariali, e mantenere ben limitato l'intervento dello Stato su beni privati: *“Non dunque tutte le bellezze che pur possono parlare all'occhio e all'anima di ogni creatura cortese; bensì quelle che abbiano un notevole interesse pubblico”* (Rosadi, 1911). Ma, a ben vedere, è la portata simbolica che assume importanza: vi sono beni e servizi ambientali che si configurano come beni pubblici, e dato che le esternalità ambientali (nello specifico quelle derivanti dalla fruizione del paesaggio) fanno pienamente parte dei beni pubblici, esse meritano e necessitano dell'intervento dello Stato al fine di una loro tutela e conservazione.

L'intervento dello Stato, per regolare le esternalità ambientali negative e preservare quelle positive, poggia su motivazioni che rimangono valide anche a fronte di modalità di intervento criticabili o perfettibili: *“Ma il temuto dissidio tra l'industria e il rispetto della bellezza può riguardare l'indiscreta e riparabile applicazione della legge, non la sua ragione fondamentale”* (Rosadi, 1911). Rimane allora da definire i contenuti dell'intervento: quali beni? con quali strumenti?

2. Politica ambientale

2.1 I beni oggetto di tutela

La scelta della proposta di legge di limitare i beni da sottoporre a vincolo a poche emergenze paesaggistiche particolarmente pregiate va ricercata, come già accennato, nell'esigenza di non prefigurare una potenziale ingerenza della mano pubblica sulla proprietà privata da un lato e sulle iniziative imprenditoriali dall'altro: *“Non moriranno sul nascere le industrie se presso i luoghi di straordinaria bellezza sarà proibito erigere nuove opere in modo che ne danneggino l'aspetto. Non fallirà il commercio se intorno a quei luoghi sarà vietato innalzare a scopo di richiamo bottegaio un ingrato e sacrilego impaccio invece che un altro più aggraziato e discreto. Non si immobilizzeranno le operose forze idrauliche se sarà concesso di attingerle a tutti i fiumi e tutti i torrenti ma non a poche cascate. di raro godimento pubblico. Non andranno in rovina i proprietari di ville e di giardini meravigliosi se sul punto di deturparli saranno intimati a rispettarli oppure a venderli allo Stato”* (Rosadi, 1911).

Appare evidente la volontà di agire con interventi puntuali su vedute paesaggistiche di piccola scala. Possiamo considerare anche che, oltre alle motivazioni già ricordate, il livello di compromissione del territorio nazionale fosse ancora ben lontano da quello raggiunto in particolare con il boom economico del secondo dopoguerra, quando il problema della difesa del paesaggio assume dimensioni e scale completamente diverse. È infatti tra gli anni '60 e '70 che il tema si allarga ad ambiente e territorio, al consumo di suolo, alle minacce al sistema agroforestale, alla necessità di dotarsi di strumenti di programmazione e pianificazione, anche di area vasta, idonei a indirizzare lo sviluppo economico in modo tale da contenere l'aggressione pervasiva alle risorse naturali e ambientali.

A livello comunitario il problema è stato affrontato mediante il *principio di interazione*, con il quale l'Unione europea inserisce e integra la politica ambientale all'interno delle politiche settoriali comunitarie (agricoltura, energia, trasporti, pesca, ecc.). Se da un lato le politiche settoriali devono essere coerenti con gli obiettivi ambientali, dall'altro il pericolo cui si va incontro, e ormai verificato, è *“l'annullamento delle tutele, quasi sempre sopraffatte dai più forti interessi economico-produttivistici”* e, in definitiva, il rischio di ridurre le tutele alla più modesta *compensazione ambientale* (Carpentieri, 2022). In sostanza, la politica ambientale da *driver* alla quale si devono conformare le altre politiche settoriali, tende oggi ad essere ancella e complemento, obbligata ad arrestarsi ogniqualvolta si trovi di fronte ad interessi superiori. Tali interessi attengono generalmente ad obiettivi di corto respiro che hanno la meglio sugli orizzonti di lungo termine a cui si accostano i beni ambientali e gli obiettivi di sostenibilità.

Il tema è cruciale per il destino dell'ambiente e del paesaggio e le strategie messe in atto non sempre hanno prodotto risultati apprezzabili e meritevoli di essere assunte a modello trasferibile. Ci troviamo di fronte al tentativo di tener conto delle questioni ambientali ad ogni livello di programmazione e pianificazione, con il rischio di avere comunque strumenti annacquati e armi spuntate di fronte ai soverchianti interessi economici. E in questo senso l'approccio di Rosadi, può certamente dirci qualcosa il cui spirito può essere recuperato e valorizzato.

2.2 Lo strumento espropriativo

Per la tutela dei beni vincolati la proposta di legge fa affidamento sulla partecipazione attiva dei proprietari dei beni. Per giungere a questo risultato viene previsto l'istituto dell'espropriazione seguendo la legge di Napoli del 1885 secondo la quale l'indennizzo di esproprio veniva calcolato come la media tra il valore venale del bene e il coacervo di dieci redditi catastali. Rosadi stesso non nasconde l'intento di rendere l'indennizzo da esproprio non conveniente per il proprietario:

"... i proprietari o sottostaranno al vincolo e lo scopo sarà raggiunto, o altrimenti dichiareranno di non volervi sottostare e allora lo Stato potrà procedere all'espropriazione, ma non a norma della legge comune del 1865, bensì a quella del 15 gennaio 1885 per il risanamento della città di Napoli. [...] Ma ognuno intende che il proprietario che si trova fra le corna di questo dilemma, o lasciare acquistare alle condizioni che sono sancite nella legge del 1885, ovvero conservare il vincolo che gli è imposto, preferirà conservare e non mettere lo Stato nella occasione di espropriare. Lo ripeto: le condizioni della legge del 1885 sono tali che il proprietario preferirà conservare il vincolo, e non costringere il Governo a comprare" (Rosadi, 1910). In questo contesto lo strumento risarcitorio assume quindi il significato di spinta a che il proprietario si conformi agli obiettivi di tutela facendosi carico della preservazione e manutenzione del bene.

Dal punto di vista economico siamo di fronte alla situazione in cui un bene privato (in senso giuridico) si configura come bene pubblico (in senso economico) e la soluzione ipotizzata assume i contorni del "fallimento del mercato". In altre parole, il bene privato produce esternalità positive (il gradimento estetico) e l'utilità prodotta non viene indennizzata dalla collettività che ne trae beneficio. Siamo quindi nel caso tipico che genera l'insorgere di esternalità: il bene paesaggistico appartenente ad un soggetto produce utilità a soggetti terzi (la collettività) senza che quest'ultima paghi per il servizio ricevuto.

In tal senso, data la non convenienza a subire l'esproprio, il costo per la produzione dell'esternalità positiva, ossia il servizio ambientale che il bene paesaggistico offre, viene posto a carico del proprietario. Si tratta di una distorsione che le politiche ambientali dei decenni successivi (da ultimo il Decreto legislativo 22 gennaio 2004, N. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio) hanno affrontato attraverso un diversificato ventaglio di strumenti economici, a partire da contributi in conto capitale, finanziamenti a tassi agevolati, sgravi fiscali sulle imposte fondiari.

Vale la pena ricordare quanto il Codice dei beni culturali del 2004 prevede a proposito della conservazione e manutenzione dei beni oggetto di vincolo. Gli interventi di manutenzione e restauro, volti al recupero dell'integrità del bene, possono essere attivati tanto del proprietario quanto imposti dal Ministero o eseguiti direttamente da esso. Sia per gli interventi volontari che per quelli imposti, è prevista la possibilità che lo Stato sostenga una quota parte o la totalità degli oneri a cui i proprietari, possessori o detentori del bene vanno incontro. Importante precisazione riguarda il fatto che lo Stato può arrivare a sostenere l'intero costo dell'intervento qualora il bene sia in godimento o uso pubblico, ossia se vi sia fruizione pubblica diretta.

L'impostazione del Codice mostra anche gli importanti passi compiuti in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali, grazie soprattutto alle notevoli differenze di contesto che li hanno accompagnati e favoriti: diversa capacità di spesa dello Stato, diversa distribuzione della ricchezza, diverso sviluppo dell'industria culturale, diverso sviluppo del turismo e, non ultimo, diversa percezione da parte della società del valore dei servizi ecosistemici e ambientali e della conseguente legittimità dell'intervento pubblico su beni pubblici in mano a privati.

3. Conclusioni

Le modalità con cui la proposta di legge "Per la protezione del paesaggio" affronta il tema della tutela dei beni paesaggistici, culturali e ambientali offre spunti utili a chiarire come anche sotto il profilo economico-ambientale il percorso analitico e metodologico dell'ultimo secolo sia stato foriero di notevoli progressi ma non esente dal rischio di creare strumenti poco lineari e a volte poco efficaci nel perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale.

In primo luogo, è evidente l'approccio semplificato al problema della tutela dei beni ambientali. La chiave di lettura del pregio paesaggistico rappresenta uno dei numerosi aspetti che nel corso dell'ultimo secolo sono stati progressivamente affrontati, sia dal punto di vista dell'analisi economica che da quello regolatorio e programmatico.

L'ambito via via multi-scala e multilivello, con cui il governo del territorio e dell'ambiente si è sviluppato nel tempo, rappresenta un'evoluzione senz'altro positiva rispetto alle prime proposte che, agli occhi di oggi, assumono più la forma della sperimentazione, della prova, piuttosto che di un approccio organico e olistico. Ciò nonostante, possiamo ritenere che i tentativi dell'epoca di far emergere la valenza pubblica dei beni paesaggistici, la necessità di intervento dello Stato per preservarli e tutelarli, la volontà di coinvolgere i privati nella loro gestione esprimono un livello di maturazione e consapevolezza del problema del tutto in linea con quanto stava avvenendo (o era appena avvenuto) in altri paesi. Piuttosto è da rilevare che, a differenza di quanto osservato all'estero dove leggi analoghe alla proposta Rosadi venivano promulgate, in Italia le spinte a tutela della proprietà privata di fronte a questi temi portavano ancora al sopravvento degli interessi privati, ancorché legittimi, su quelli pubblici.

Un ulteriore spunto di riflessione ci viene dato dalla consapevolezza di quanto valore ci fosse, nell'analisi di Rosadi, non solo nelle bellezze naturali propriamente dette, ma anche nei sistemi produttivi ad esse spesso collegate: le foreste, il sistema produttivo agricolo vengono esplicitamente indicati quali portatori di utilità e benessere al di là del loro pregio estetico o produttivo. Si tratta di una visione quanto mai moderna e anticipatrice di molti decenni dell'interesse che la politica economica ha infine attribuito ai servizi ambientali ed ecosistemici quali beni pubblici presenti nel sistema agro-forestale. A titolo di esempio possiamo osservare che è solamente dagli anni '90 del secolo scorso che la politica agricola comunitaria ha introdotto, mediante i programmi di sviluppo rurale, i pagamenti per misure agroambientali, con i quali gli agricoltori vengono incentivati finanziariamente ad eseguire interventi a favore dell'ambiente, della biodiversità, del paesaggio.

Infine, non possiamo non osservare come, al crescere dello strumentario per la tutela dell'ambiente, sia cresciuta, forse in maniera maggiore, la spinta alla sua compromissione, tanto da far apparire velocemente obsoleti i dispositivi di difesa via via introdotti. Anche il tentativo di combinare strumenti economici e strumenti regolamentativi di 'comando e controllo' appaiono sempre più armi spuntate di fronte a iniziative economiche capaci di produrre impatti su vasta scala e aventi effetti anche transnazionali: la produzione di inquinamento e di rifiuti, la riduzione progressiva di risorse naturali producono conseguenze di cui anche il paesaggio porta eloquenti segni. Potremmo in questi casi ritenere che le armi oggi a nostra disposizione, per quanto articolate, si configurino come approcci semplicistici, al pari di come ci appaiono quelli che portarono un secolo fa alla proposta di protezione del paesaggio italiano.

References

- Carpentieri, P. (2022). Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922. Available at: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/carpentieri-paesaggio-urbanistica-e-ambiente.-alcune-riflessione-in-occasione-del-centenario-della-legge-croce-n.-778-del-1922> (Accessed 25 August 2025).
- Ceruti, G. (2012). La protezione del paesaggio nell'ordinamento italiano: evoluzione. Una proposta per il terzo millennio. *Rivista giuridica dell'ambiente*. 27(1), 1–16.
- Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*, London, Macmillan.
- Mill, J.S. (2006). *Principi di economia politica*. Torino, UTET.
- Pampanini, R. (1911). *Per la protezione della flora italiana. Relazione presentata alla riunione generale della Società botanica italiana*. Firenze, Tipografia Pellas.
- Pigou, C. (1932). *The Economics of Welfare*. London, MacMillan.
- Rosadi, G. (1910). Proposta di legge "Per la difesa del paesaggio". Roma, Camera dei Deputati, Atti parlamentari.
- Rosadi, G. (1911). Relazione della Commissione sulla Proposta di legge d'iniziativa del deputato ROSADI "Per la difesa del paesaggio". Roma, Camera dei Deputati, Atti parlamentari.
- Rosadi, G. (1924). *Nel vario arringo*. Firenze, Bemporad.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389.
- Settis, S. (2010). *Paesaggio costituzione cemento: la battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino, Einaudi.
- Vaccari, L. (1912). Per la protezione della fauna italiana. *Bollettino della Società Zoologica Italiana*, I, fasc. I-IV.