

L'economia dei beni paesaggistici ed il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio

Pietro A. Valentino*

abstract

È difficile definire la "categoria paesaggio" ed è ancor più difficile spiegare il rapporto tra economia e paesaggio.

La definizione di paesaggio si è modificata nel tempo, ma non altrettanto è accaduto per il processo di selezione dei territori da tutelare.

Oggi sempre di più appare necessario intendere la selezione di un bene paesaggistico come il risultato di un processo di scelta collettiva, socialmente condivisa, e non individuale.

parole chiave

Economia, paesaggio, beni culturali e del paesaggio.

** Facoltà di Economia dell'Università La Sapienza di Roma. Vicepresidente del comitato scientifico dell'Associazione Civita.*

The economy of landscape's heritages and the Codex of Cultural and Landscape's heritages

abstract

It's difficult to define the "landscape category" and it's very difficult to illustrate the relationship between economy and landscape.

The landscape's definition is changed, but the selection of territories to safeguard isn't changed enough.

Today is important to considerate the selection of one landscape's heritage like the result of a multiple choice and not an individual choice.

key-words

Economy, landscape, cultural and landscape's heritages.



Il rapporto tra paesaggio ed economia è di difficile definizione in quanto la "categoria paesaggio", anche per le sue intrinseche particolarità, non è facilmente definibile. Il *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio* (il *Codice*) nella sua ultima stesura (il D.Lgs 63/2008) definisce il paesaggio come quel "territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" (art 131).

Una definizione, da una parte, in linea con quella data dalla Convenzione europea del paesaggio del 2000 e, dall'altra, una ripresa di quella data da Benedetto Croce nel 1920.

Nella Convenzione europea si afferma, infatti, che il paesaggio "rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa" e contribuisce "al consolidamento dell'identità europea". Mentre don Benedetto, presentando una delle prime proposte legislative per "la tutela delle bellezze naturali", scriveva che il paesaggio "costituisce la fisionomia, la caratteristica, la singolarità per cui una nazione si differenzia dall'altra, nell'aspetto delle sue città, nelle linee del suo suolo"¹.

La "categoria paesaggio" del *Codice* presenta, però, una significativa discontinuità se confrontata con quella sottostante alla legge 1497 del 1939. Le due categorie sono (o sembrano) molto diverse perché nella legge del '39, l'insieme dei beni paesaggistici viene selezionato sulla base di un "criterio estetico". I singoli beni sono così "bellezze" o "quadri" naturali prodotti dall'operare della natura o dell'uomo. Le "bellezze naturali" di Giuseppe Bottai (ministro dell'Educazione Nazionale nel 1939) designano, quindi, un paesaggio che è *concettualmente* differente da quello assunto sia da Benedetto Croce (ministro della Pubblica Istruzione

nel 1920) che dagli ultimi ministri dei Beni Culturali.

Alcuni studiosi associano alla legislazione del 1939 anche "una visione aristocratica" in quanto:

- (1) "la consapevolezza del 'valore' del paesaggio era percepita esclusivamente dalle aristocrazie culturali e politiche";
- (2) "il 'valore' del paesaggio era individuato solo nella sua qualità estetica, e i luoghi da tutelare erano i 'bei paesaggi'";
- (3) " la tutela era affidata allo Stato"².

In realtà, se analizziamo il processo di selezione delle risorse da tutelare, non sembra che negli ultimi settanta anni il livello di "democraticità" delle scelte sia variato in modo significativo.

Nella legge del 1939 la scelta veniva demandata a Commissioni provinciali (presieduta "da un delegato del Ministero della educazione nazionale e composta dal "regio Soprintendente ai monumenti", dai "Podestà dei Comuni interessati", dai rappresentanti delle categorie e dal "Presidente dell'Ente provinciale per il turismo") che si doveva fare carico di compilare gli elenchi delle "bellezze naturali" da proteggere.

Nel D.lgs del 2008 la selezione viene delegata a Commissioni regionali (di cui fanno parte (di diritto) il direttore regionale del Ministero per i Beni e delle Attività Culturali (MIBAC), i soprintendenti (per i beni architettonici, paesaggio e archeologia), due responsabili di uffici regionali competenti in materia di paesaggio ed altri membri "nominati dalla regione tra soggetti con qualificata, pluriennale e documentata professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio") che valutano se un particolare "bene territoriale" è "espressivo di identità" in misura tale da poter essere considerato di "notevole interesse pubblico".

La maggiore democraticità dell'attuale processo di selezione sembra dipendere solo dal fatto che ad una Commissione regionale potrebbe partecipare anche un rappresentante di una delle tante "associazioni portatrici di interessi diffusi". Un po' poco per affermare che da una "visione aristocratica" si è passati ad una "visione democratica".

La definizione di paesaggio si è, quindi, modificata nel tempo, il criterio della "memoria" dovrebbe fare aggio su quello "estetico", ma tutto ciò non ha comportato una democratizzazione del processo di selezione dei territori da tutelare. Il criterio di selezione utilizzato, come anche il grado di partecipazione delle collettività alle scelte, influenzano, tuttavia, significativamente il rapporto tra economia e beni paesaggistici.

La scarsa democraticità dei processi può dipendere o da "imperfezioni" nella legislazione o dalle caratteristiche dei beni stessi.

La teoria economica delle scelte, a seconda del paradigma teorico di riferimento, predilige ora l'una ora l'altra motivazione. Paradossalmente è la visione più "liberista" delle scelte - quella che ritiene che solo gli individui, attraverso il mercato, possano pervenire a scelte "ottimali" per l'intera collettività - che, attribuendo ai beni paesaggistici la caratteristica di *bene pubblico*, teorizza la "delega" delle scelte a gruppi di esperti.

In sintesi, se il paesaggio è un *bene pubblico* la scelta non può essere demandata ai singoli in quanto o questi non hanno le informazioni necessarie per *prezzificare* il territorio (miopia teleologica) o, anche se fossero in grado di attribuirgli un prezzo, potrebbero non esistere gli strumenti per esigerlo. Il risultato delle scelte individuali potrebbe, in definitiva, non essere quello

“migliore” (ottimale) per l'intera collettività. Si tratta, nell'ambito del paradigma teorico utilitaristico, di uno dei tanti casi di “fallimento del mercato” che, nel caso del paesaggio, verrebbe risolto sostituendo ai singoli (mercato) un gruppo di esperti che si fa portavoce e tutore del benessere collettivo (paternalismo liberale).

Se usciamo, però, da una visione “economicista” (dove è il singolo *homo oeconomicus* a determinare le scelte sociali), allora la selezione di un bene paesaggistico deve essere vista come il risultato di un processo di scelta collettiva e non individuale. La collettività non è un *unicum*, ma un mosaico di gruppi sociali che, con interessi anche contrastanti e con poteri più o meno bilanciati, determinano una scelta che, in genere, rappresenta una “soluzione di compromesso” e non la “migliore” tra quelle possibili. Il territorio da tutelare sarà, quindi, il risultato di un processo di selezione che dovrà tenere conto di una pluralità di criteri (i punti di vista dei diversi gruppi) “pesati” sulla base del potere sociale di ogni gruppo. In altri termini, la “categoria paesaggio” non può essere ridotta ad un “punto” nello spazio dell'economia perché costituisce un oggetto *n-dimensionale* che è definito (e deve essere proiettato) sia nello spazio dell'economia, che in quello della storia, della memoria, della cultura e dell'estetica di una comunità. Se è la collettività l'artefice della scelta, allora il processo di selezione deve assicurare la partecipazione dei principali *stakeholder* che la rappresentano; deve, cioè, essere un processo anche di tipo *bottom up*. In questa logica, e in un sistema di democrazia delegata, le Commissioni di selezione del paesaggio previste dal *Codice* dovrebbero vedere, insieme agli esperti ed alle

autorità di settore, anche la partecipazione di una rappresentanza dei principali attori sociali.

La trasformazione del processo di individuazione del paesaggio da tutelare in un processo non solo verticale (*top down*) ma anche orizzontale (*bottom up*) non costituisce una supina accondiscendenza alle mode del momento ma è strategicamente importante per due ragioni: una teorica ed una empirica.

Il coinvolgimento diretto delle collettività nel processo di selezione e tutela può, dal punto di vista teorico, aiutare a rendere la “categoria paesaggio” più nettamente delimitata (meno *fuzzy*) e può, dal punto di vista empirico, rendere più efficaci gli stessi processi di tutela e conservazione. L'importanza teorica della partecipazione deriva dal fatto che il “valore” paesaggistico ha natura relazionale e soggettiva. In altri termini, un *interesse collettivo* alla tutela di un paesaggio si pone in quanto una collettività, direttamente o per interposta persona, ritiene quel paesaggio di “alto” valore identitario (o estetico). Al cambiare della collettività di riferimento, che può oscillare dalla collettività locale a quella mondiale, la valenza ed il “rango” del bene paesaggistico cambia ed insieme si modificano le autorità e gli strumenti che entrano in gioco per la loro tutela. Il paesaggio tutelato dal Codice ha valenza regionale/nazionale, ma esistono territori che hanno valenza identitaria locale (e vengono protetti dai piani comunali di governo del territorio) ed altri che hanno valenza globale; come quelli iscritti nella *World Heritage List* dell'Unesco, che vengono protetti usando gli strumenti imposti dagli organismi sovranazionali (il *management plan* per i siti Unesco).

I paesaggi di rango più elevato spesso sono soggetti a spinte contraddittorie. La loro importanza, anche economica, si accresce ma può

accrescersi anche la distanza tra il paesaggio e le collettività che risiedono sullo stesso territorio e che sono, in ultima istanza, responsabili della loro conservazione. Quest'ultimo fenomeno è un effetto di asimmetrie nei valori identitari: il valore attribuito dalla collettività locale potrebbe essere inferiore a quello attribuito dalle collettività sovra locali. Se alla crescita delle potenzialità economiche non si associa una crescita del “desiderio” di conservazione da parte delle collettività locali, si aprirebbe, senza resistenze sociali significative, la possibilità per tutti quegli *stakeholder*, che attribuiscono più importanza ai valori economici che a quelli identitari, di appropriarsi delle *rendite di posizione* che la crescita di rango di quel paesaggio crea. Da qui la necessità di porre in atto politiche di intervento di natura affatto differente ma sinergicamente utilizzate per raggiungere l'obiettivo di tutela e conservazione delle risorse. Le politiche da mettere contemporaneamente, e in modo congruente, in atto riguardano:

- da un lato, il rafforzamento delle relazioni tra paesaggio e collettività locali. Si tratta delle cosiddette politiche di *empowerment* delle identità che sono espressione e fondamento dei processi di *governance*;
- dall'altro l'introduzione di adeguati strumenti di *government* che possano garantire la conservazione della risorsa eliminando, o riducendo fortemente, i fenomeni di *free riding*: i “portoghesi” che cercano di non pagare il biglietto per l'utilizzazione di un bene pubblico.

Le asimmetrie identitarie introducano vincoli all'operare di processi di selezione delle risorse che, per questa ragione, non possono essere soltanto di tipo *bottom up*. Educare e comunicare (*empowerment*) possono, cioè, non essere sufficienti per la risoluzione dei potenziali conflitti

tra le collettività. In genere, la collettività di maggiore "dimensione" impone dei vincoli a quella più ristretta ed è per questa ragione che il *management plan* dei siti Unesco può imporre dei vincoli al piano paesaggistico che, a sua volta, può trasferirli al piano regolatore comunale che, a cascata, li impone ai progetti d'uso del territorio proposti dai singoli. Questa gerarchia di strumenti e obblighi rinvia a politiche di tipo *top down*. In altri termini, in tutti i casi in cui su una risorsa si esprimono più "diritti di appartenenza" possono insorgere contrasti nel suo utilizzo e questi potranno essere risolti soltanto mettendo in coerenza le politiche dall'alto con quelle dal basso. Per le collettività locali, più prossime ai beni, i vincoli dall'alto sono spesso percepiti come espressione di un processo carente dal punto di vista "democratico" o come l'imposizione di un paternalismo non sempre liberale.

La conservazione del territorio richiede comunque che il contrasto sia risolto e, poiché gli *aut aut* da soli non funzionano, bisogna ancor più attivarsi per potenziare i processi di partecipazione per accrescere il sentimento identitario delle collettività locali che, non bisogna mai dimenticarlo, sono quelle che hanno creato quelle risorse e che hanno contribuito alla loro custodia fino ad oggi.

Partecipazione, educazione e comunicazione sono tre parole d'ordine che devono sempre essere alla base di una efficace tutela del territorio perché la vera garanzia di un uso sostenibile della risorsa paesaggio risiede nell'impegno consapevole delle collettività locali. Per questo motivo, soprattutto quando la proposta di salvaguardia parte da gruppi ristretti (associazioni o esperti), è necessario, per attivare un controllo sociale sul rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico, coinvolgere da

subito le collettività nella accettazione e condivisione degli stessi valori. Se la legge cerca di imporre un "interesse collettivo" in modo "giacobino" (non socialmente condiviso) allora deve avere la "forza" di proteggerlo contro tutto e tutti. L'assenza di condivisione rende, comunque, sia più difficile individuare i beni che abbiano valore d'uso sociale che molto più costoso il processo di tutela e conservazione.

Quanto finora scritto poggia su una definizione di bene paesaggistico che è meglio esplicitare anche perché corrisponde, in gran parte, a quella implicitamente data dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

Il paesaggio da tutelare, o bene paesaggistico, può essere definito come quella parte di territorio, la cui immagine distintiva "deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni", che ha la capacità, *socialmente riconosciuta*, di soddisfare i bisogni identitari (o estetici) di una (o più) collettività. In altri termini, la definizione data nel *Codice* si fonda sul fatto che il bene paesaggistico possiede un "valore d'uso" per le collettività sovra locali (regionale, nazionale, europea o mondiale) in grado di soddisfare un loro "bisogno di appartenenza". Nella normativa in vigore, il riconoscimento sociale dei valori d'uso identitari opera come condizione sia *necessaria* che *sufficiente*. Il riconoscimento sociale si trasforma in *condizione* anche *sufficiente* in quanto presuppone un *effetto soglia*: il "notevole" interesse è associato al fatto che il bene paesaggistico è relativamente "scarso" perché solo se si verifica questa ulteriore condizione la società "apprezzerà" il suo valore d'uso in misura tale da giustificare l'imposizione di vincoli al suo uso e consumo. La legge si limita così a certificare ed imporre (tutelare) il valore socialmente attribuito a un territorio.

Potremmo, in altre parole, dire che è la società ad esprimere ed imporre un *diritto di appartenenza* a parti del territorio e questo diritto è di natura del tutto differente (ed è anche indipendente) da quello di proprietà. Infatti, anche porzioni di territorio di proprietà privata possono trasformarsi in un bene paesaggistico di "notevole interesse pubblico" ed il suo uso essere soggetto alle stesse limitazioni e condizionamenti di quelle di proprietà pubblica. Il territorio, considerato una testimonianza della storia dell'intera collettività, "appartiene" a questa e non solo al suo proprietario legale. Il "diritto di appartenenza" non dà origine ad una "terza forma di proprietà" in quanto non modifica i diritti di proprietà ma limita gli usi del proprietario, come già previsto dall'art. 42. della Costituzione italiana. La considerazione del paesaggio come "bene comune", a differenza di quanto ritenuto da alcuni studiosi³, non intacca i diritti di proprietà ma trasforma le collettività in uno degli *usufruttuari* del paesaggio (in solido con il proprietario legale). Per un "diritto di usufrutto" i beni paesaggistici possono essere iscritti, a pieno titolo, tra le "poste attive" del patrimonio collettivo.

La definizione data in precedenza di paesaggio di "notevole interesse pubblico" è rilevante non solo per le implicazioni che ha sul processo di selezione delle risorse da tutelare ma anche per le valenze economiche che genera.

Se il paesaggio è un "bene relazionale", è dallo "spessore" della relazione tra risorse e collettività che dipenderà il contributo che quest'ultima sarà "disposta a pagare" per la loro conservazione, evitando, per esempio, di usare impropriamente le risorse, vigilando che altri non lo facciano, contribuendo direttamente con attività (volontarie) o con risorse economiche (donazioni) ad attività di

manutenzione e recupero. Queste sono alcune delle ricadute che giustificano l'attivazione di processi di selezione partecipativi e ricchi di azioni di *empowerment*.

Il "diritto di appartenenza" dei beni paesaggistici alla collettività comporta che il privato non possa godere appieno della sua proprietà ma, contribuendo a soddisfare un bisogno collettivo, dovrebbe essere *risarcito* del danno subito. Gli strumenti utilizzabili sono molto diversificati, oltre a quelli giuridici, ce ne sono altri di natura urbanistica ed economica. Per esempio, si potrebbe far ricorso alla fiscalità premiale, a contributi economici, allo strumento della compensazione, o a quello perequativo. La previsione e l'utilizzo di tutti questi strumenti aiuterebbe la legge a certificare e proteggere il valore d'uso sociale del paesaggio contro tutti i *free rider*. Il *Codice*, mentre prevede "contributi statali" per i beni culturali (articoli 35 e 37) non prevede alcun contributo per i beni paesaggistici e rinvia genericamente al piano per l'individuazione di eventuali "misure incentivanti" (art 143).

Semberebbe che per il legislatore beni culturali e beni paesaggistici non siano sullo stesso piano; i bisogni soddisfatti dai primi parrebbero di maggior "valore sociale" rispetto a quelli appagati dai secondi. A questa sensazione di disparità di trattamento si collega anche una parte del dibattito in corso, quella che ritiene che gli strumenti di tutela utilizzati per i beni culturali (l'atto amministrativo del vincolo che definisce obblighi e sanzioni anche penali) sia più costrittivo degli obblighi di piano che operano nel caso del paesaggio. In realtà, poiché gli usi "non sostenibili" si verificano sia per i beni culturali che per quelli paesaggistici, non è nella "forza" della norma che bisogna trovare la soluzione ma nella sua

applicazione. Un uso combinato di strumenti, non solo sanzionatori, dovrebbe aiutare il vincolo amministrativo o di piano ad essere sempre più cogente.

Il bene paesaggistico, al di là della sua definizione, può soddisfare nello stesso tempo sia una domanda sociale che una domanda privata. Il "territorio espressivo di identità" può essere anche un "quadro naturale" per cui, attraverso la prima caratteristica, soddisfa prevalentemente una domanda sociale mentre, come "bellezza", appaga una domanda sia collettiva che privata. Questa capacità del paesaggio di attrarre "domande paganti" era ben presente al legislatore nel '39, che prevedeva la partecipazione del Presidente dell'Ente provinciale per il turismo alla Commissione responsabile della scelta delle bellezze naturali. Quando, nella normativa attuale, il Piano paesaggistico dovrà individuare gli interventi di trasformazione del territorio ammessi e necessari per assicurare "uno sviluppo sostenibile delle aree interessate" dovrà tener conto delle caratteristiche delle domande potenzialmente attratte questa domanda per assicurare che il "consumo" di paesaggio sia sostenibile sia fisicamente che socialmente.

Il paesaggio di "notevole interesse" accresce il valore delle attività che su quel territorio sono localizzate; crea, come abbiamo scritto, rendite di posizione (plusvalenze) perché la maggior qualità si incamera nei prezzi dei beni mobili e immobili che su quel territorio insistono (il ben noto fenomeno dei *prezzi edonici*). Tutto questo spinge i gruppi mossi da obiettivi in prevalenza economici, che per loro natura sono di *breve periodo*, a cercare di realizzare subito l'incremento di valore che il paesaggio tutelato genera. Al crescere del valore

sociale attribuito a un territorio aumentano i valori e, di conseguenza, anche i fenomeni di abusivismo e *free riding*. Il piano, per assicurare la conservazione delle risorse, deve avere la forza di sterilizzare gli effetti connessi alla crescita delle rendite e, nello stesso tempo, cercare di distribuirle equamente all'interno della collettività locale. Maggiori sono gli "attrezzi" (giuridici, economici, fiscali, culturali e sociali) a disposizione del pianificatore e più forte sarà la capacità del piano di bloccare gli usi socialmente non desiderabili.

Il **paesaggio identitario** è soprattutto un marchio territoriale e potrebbe essere impiegato per promuovere lo sviluppo del territorio. Dovrebbe rappresentare, nel processo di competizione tra territori, l'elemento che attesta la peculiarità delle risorse e la qualità dei contesti e delle offerte. Il paesaggio come "marchio territoriale" esiste e può essere utilizzato solo se il piano paesaggistico e nello stesso tempo anche un piano di sviluppo e economico e sociale.

Veio de Lucia si chiedeva, in un intervento di qualche anno fa, se l'economia dovesse vincere sempre, se "anche nelle situazioni meno schematiche, quelle all'apparenza più condivisibili, gli stessi valori del paesaggio e della bellezza" debbano essere "esplicitamente utilizzati ai fini dello sviluppo e dell'incremento del reddito". E concludeva ponendosi la domanda se non fosse possibile perseguire "la supremazia dei valori paesistici e della bellezza" "anche senza alcun beneficio pratico, né immediato né futuro"⁴.

Quello che abbiamo cercato di mostrare nelle pagine che precedono, è che sono i "valori paesaggistici", sia identitari che estetici, a produrre quasi naturalmente ricadute economiche.

Il piano dell'economia esiste, si tratta di non farlo diventare prevalente e, soprattutto, di evitare che pochi si impadroniscano di "esternalità" positive ed apprezzate dal mercato che sono il prodotto di un processo di potenziamento della qualità del territorio pagato, economicamente e culturalmente, dalle collettività. Il rapporto tra paesaggio ed economia è forte ed indissolubile in quanto la "produzione" di paesaggio è il risultato di attività umane che tendono da millenni di "appropriarsi della natura" per produrre i mezzi necessari alla nostra sussistenza storica e perché il paesaggio continua a partecipare ai processi di produzione di merci (materiali e immateriali) che non si svolgono ancora nel *cyberspazio* ma in un delimitato spazio fisico.

La vera trasformazione risiede nel fatto che, mentre la bassa entropia dei processi di produzione tradizionali produceva paesaggio, l'alta entropia dei nuovi processi di produzione lo distrugge. Sono state le collettività, collaborando con la natura (o violentandola), che hanno costruito il paesaggio⁵ e per secoli hanno considerato il loro territorio come un bene comune, come mostrano gli "usi civici" ancora in vita in vaste zone dell'Italia. A partire dalla "Grande trasformazione"⁶ tutto questo è cambiato, la terra è stata privatizzata diventando una merce come tutte le altre, ed è per questo che *vincolare l'economia* e non il paesaggio diventa, alla fine, l'unico e vero strumento per la conservazione dell'immagine dei nostri territori.

Riferimenti bibliografici

CROCE Benedetto, *Relazione al disegno di legge per la tutela delle bellezze naturali*, Atti parlamentari, Roma 1920.

DE LUCIA Vezio, *A proposito di paesaggio*, in <http://eddyburg.it>, 2005.

MAGNAGHI Alberto 2006, Il "bene comune", intervento al convegno *Comuni, comunità e usi civici per lo sviluppo dei territori rurali*, ANCI Toscana, Firenze 2006.

POLANYI Karl, *The Great Transformation*, New York - Toronto 1944 (edizione italiana: *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 2000).

SERENI Emilio, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Roma-Bari 1961.

*Testo acquisito dalla redazione nel mese di febbraio 2009.
© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.*

¹ CROCE B., *Relazione al disegno di legge per la tutela delle bellezze naturali*, Atti parlamentari, Roma 1920.

² SALZANO E., *Il Paesaggio. Il caso Italia*, in <http://eddyburg.it>, 2008.

³ Cfr. ad esempio quanto dice Alberto Magnaghi quando parla del "bene comune come terza forma della proprietà: una verità da affermare nelle cose", ad un recente (2006) convegno dell'ANCI Toscana *Comuni, comunità e usi civici per lo sviluppo dei territori rurali*.

⁴ DE LUCIA V., *A proposito di paesaggio*, in <http://eddyburg.it>, 2005.

⁵ SERENI E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Roma-Bari 1961.

⁶ POLANYI K., *The Great Transformation*, New York - Toronto 1944 (edizione italiana: *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 2000).

