

NORMATIVA

“Lago di Iseo: scenari visivi e sentieri panoramici da non perdere”

di

Paola Maria Rigobello, Marta Sina, Mateksya Vanoyan

Uno sguardo alla normativa vigente in Italia

Nel quadro normativo italiano, sin dalla sua versione originaria, approvata dall'Assemblea Costituente nel 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, la Carta Costituzionale ha riconosciuto l'importanza del paesaggio, impegnando il legislatore e tutti i cittadini, per il futuro, alla sua tutela:

«Art. 9.

*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»*¹.

Il concetto di paesaggio fondava le sue radici nella legislazione precedente, la legge 778/1922 firmata da Benedetto Croce e la Legge 1497 del 1939 (*Protezione delle bellezze naturali* che affianca la 1089 dello stesso anno, *Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico*), entrambe sfuggenti nel definire, quale oggetto di tutela, “le bellezze” naturali, e più legate al valore estetico – difficilmente misurabile - che di *heritage* (tanto che del paesaggio - così non definito - si è potuto fare ampiamente scempio negli anni del boom economico e oltre).

Così recita l'art. 1 della L. 1497/1939²:

“Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

- 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

¹ La modifica apportata dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 ha aggiunto la necessaria specifica tutela per “l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”, chiosando con “La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”, aggiunta tautologica, essendo gli animali compresi nei concetti precedenti, ma opportuna, in considerazione del discutibile comportamento umano.

² le sottolineature sono dell'A.

- 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
- 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".

Ai fini del presente lavoro risulta importante quel primo accenno del comma 4 al "belvedere" come oggetto di notevole interesse pubblico, così come l'accenno al diritto di tutti al godimento dello "spettacolo di quelle bellezze". E ancora interessa la previsione del legislatore, all'art. 5, della redazione, da parte del Ministro dell'educazione nazionale, di un piano territoriale paesistico "delle vaste località incluse" ai commi 3 e 4 dell'art. 1 "al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica".

Si tratta di una precisa azione programmatica che impone l'analisi del territorio e l'individuazione delle "bellezze" da tutelare, anche se, ancora, più di valore estetico – e indefinito – che non identitario.

L'embrione del concetto di paesaggio come patrimonio culturale viene espresso nella Costituzione che assume il termine specifico, innanzitutto, in luogo di locuzioni generiche, e ancor più lo inserisce in un contesto in cui l'oggetto è la promozione e la tutela della cultura.

Il Codice dei Beni Culturali (D. Lgs 42/2004) recepisce, quattro anni dopo la sua ratifica, la Convenzione del paesaggio, inserendone i concetti fondanti (art. 131)³, se pure in presenza di alcuni passaggi critici dal punto di vista

³ Si veda il testo integrale dell'articolo in appendice.

dell'interpretazione giuridica (la mancanza, nella definizione del paesaggio, del concetto di percezione, l'uso del termine 'beni paesaggistici' senza definirne il significato: sinonimo forse di paesaggio?) (Priore, 2005).

Per quanto concerne la pianificazione paesaggistica, l'art. 135 affida a Stato e Regioni la "conoscenza" dell'intero territorio, la sua pianificazione, appunto, e la sua gestione "in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono", da realizzarsi attraverso lo strumento del piano paesaggistico⁴. Singolare è il recepimento, in toto, dell'art. 1 della L. 1497/1939, con poche varianti, ritornando, in questo passaggio specifico, alla prevalenza dell'aspetto estetico su quello di contenuto⁵. E secondo tale articolo i "punti di vista" o belvedere sono ancora beni tutelati quando risultino di "notevole interesse pubblico" e "accessibili al pubblico", mettendo in campo ancora una volta la discrezionalità della *governance*.

Il fatto che gli Enti Territoriali siano chiamati alla redazione del piano paesaggistico (art. 131 comma 6 – cfr. nota 10), a partire dal livello comunale, garantisce sicuramente dal punto di vista dell'attenzione alla relazione tra territorio e comunità insediata, rispondendo quindi alle raccomandazioni della convenzione alla sensibilizzazione della società civile al valore dei paesaggi, (art. 6 A) alla partecipazione a tutte le politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio, (art. 5,d), e ancora a concorrere

⁴ I piani sono finalizzati alla conservazione dei 'beni paesaggistici' (sic) sottoposti a tutela, alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche di tutto il territorio, limitandone il consumo, e all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico e edilizio. Il piano paesaggistico, previsto dall'art. 143, lascia una certa discrezionalità all'Ente redattore nella individuazione dei beni da salvaguardare, fatte salve le previsioni di legge; prevede, oltre alla ricognizione e alle prescrizioni d'uso (eventualmente comprensive di attività di valorizzazione) del territorio e di quanto dichiarato di interesse pubblico, "l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate".

⁵ Si veda il testo integrale dell'art. 136 in appendice

alla definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati (art. 6 C).

D'altra parte, la parcellizzazione degli interventi, per il fatto che l'Ente di riferimento non sia lo Stato ma le singole Regioni, a loro volta deleganti i Comuni, compromette l'omogeneità delle visioni e soprattutto degli obiettivi e delle azioni poste in atto per il loro raggiungimento, inclusa l'entità dei necessari investimenti⁶. Tale difformità si riflette sul diritto al godimento della "bellezza" di cui parla l'art. 136 del Codice, e soprattutto delle "bellezze panoramiche" e "belvedere": all'interno delle singole regioni c'è un censimento molto parziale di questi ultimi, così come della viabilità panoramica (compresi i sentieri)⁷. È forse il nodo più critico della normativa di tutela in quanto "l'elemento determinante per definire il concetto stesso di paesaggio", ossia l'aspetto scenico-percettivo⁸, è costituito "da relazioni immateriali", "difficili da rendere oggetto di norma" (Cassatella, 2015, p. 1411)⁹. E tuttavia è indiscutibile che le leggi richiedano al governo di un territorio di garantire il godimento del paesaggio non solo in quanto diritto e perché uno degli elementi di valutazione del benessere sociale della comunità

⁶ Va detto che l'Italia, pur rivestendo un ruolo di primissimo piano per il valore e la quantità dei propri Beni di carattere ambientale e culturale (è prima in Europa per Beni iscritti nella Lista del patrimonio mondiale Unesco), destina la spesa pubblica per cultura e paesaggio tra le più basse in Europa in rapporto al Pil (23° posto in Europa);, anche a livello locale la media della spesa pro capite per la cultura nel Centro-Nord è oltre tripla che nel Mezzogiorno (24,5 € contro 7,7 € in media) (Tinto, 2024, pp.201-202).

⁷ Il Piano Paesaggistico della Lombardia, ad esempio, individua soltanto 14 belvedere e 35 punti di osservazione dei paesaggi (Regione Lombardia, 2010b)

⁸ Nell'ambito della pianificazione territoriale il termine paesaggio richiama una visione ampia del territorio 'guardato', "una 'scena' paesistica è il materiale significativo", un "sistema di segni" di cui l'osservatore indaga la relazione, includendo sé stesso nel rapporto (Cassatella, 2018, pp. 74-75).

⁹ Gli Atti del Convegno da cui è tratto questo contributo sono particolarmente interessanti e reperibili al sito: <http://www.planum.bedita.net/planum-magazine/siu/xviii-conferenza-siu-2015-pubblicazione-atti> (u.c.: 10.11.2025).

di cui esprime l'*heritage*¹⁰, ma anche per ragioni più materiali, poiché “la bellezza” è uno dei motori del turismo e dell’escursionismo.¹¹

Appendice: da D. Lgs. 42/2008

Articolo 131 (Paesaggio)

1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.
2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.
3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.
4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.
5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e

¹⁰ le indagini ISTAT sul Benessere Equo e Sostenibile (BES) segnalano un trend di peggioramento nel grado di soddisfazione per il paesaggio del luogo di vita e il parallelo aumento della preoccupazione per il suo deterioramento (Tinto, 2024, pp. 201-221).

¹¹ A riprova, TripAdvisor, noto *player* nel settore dei viaggi e del turismo, ha incluso i belvedere nella propria piattaforma: <https://www.tripadvisor.it/Attractions-g187829-Activities-c47-t166-Lombardy.html> (u.c.:27.10.2025. Su altro fronte di intervento, anche il FAI include vari belvedere e i punti/vie panoramiche tra i “Luoghi del cuore”.

sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.

6. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

Articolo 135 - Pianificazione paesaggistica

1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.
2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.
3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:
- a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;
 - b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
 - c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;
 - d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Articolo 136 - Immobili ed aree di notevole interesse pubblico

1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:
- a. le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;
 - b. le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
 - c. i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;
 - d. le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.