

# Settant'anni di paesaggio lagunare raccontato dalle dichiarazioni di interesse pubblico

**Ilaria Cavaggioni**

Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la città metropolitana di Venezia

**Alessandra Turri**

Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la città metropolitana di Venezia

## Abstract

Declarations of notable public interest are administrative measures and are, at the same time, authentic sources testifying to ways of perceiving the landscape and grasping its values and risks, as aspects that together have always driven protection. The aim of the essay is to attempt a diachronic reading of the declarations of landscape protection by attempting to set out a narrative pertaining to the landscape of the lagoon of Venice since the 1950s.

## Keywords

Landscape, Lagoon of Venice, Protection, Declarations of notable public interest.

**Sommario** 1 Premessa. – 2 Quali e quante. – 3 Bellezze individue. – 4 Bellezze d'insieme. – 5 Riflessioni.

## 1 Premessa

Le dichiarazioni di notevole interesse pubblico previste dagli articoli 136 e ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dalle norme previgenti<sup>1</sup> sono provvedimenti amministrativi e sono, insieme, fonti autentiche che testimoniano modi di percepire il paesaggio e di coglierne valori e rischi, quali aspetti che insieme, da sempre, muovono le azioni di protezione.

L'obiettivo del contributo è quindi proporre una lettura diacronica delle dichiarazioni di tutela paesaggistica relative alla Laguna di Venezia emanate dagli anni Cinquanta ad oggi, tentando di farne pagine di un racconto sul paesaggio [fig. 1].

Una prima, pur generica e sommaria distinzione, è possibile sulla base del contesto giuridico normativo in cui sono emesse le dichiarazioni. Se trascuriamo una limitata serie di notifiche emesse sulla base della legge 11 giugno 1922, n. 778, gran parte delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico emesse tra la metà del secolo scorso e gli anni Ottanta sul sistema insulare della Laguna di Venezia e su moltissime aree della città sono emanate ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 *Protezione delle bellezze naturali*. Una seconda stagione

<sup>1</sup> L'art. 157 del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 dispone che rimangano efficaci a tutti gli effetti le notifiche di importante interesse pubblico eseguite in base alla legge 11 giugno 1922, n. 778, gli elenchi compilati e i provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico emessi ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, nonché i provvedimenti di dichiarazione emessi ai sensi del Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.





**Figura 1** Veduta del contesto lagunare dalla punta di San Nicoletto al Lido. © Ilaria Cavaggoni, 2022

di dichiarazioni di interesse su vasti ambiti di territorio avviene a partire dal 1985 sulla base della legge n. 431 dell'8 agosto 1985, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, nota anche come 'legge Galasso'.

Le norme sono espressione giuridica dei cambiamenti culturali che le precedono e, in quanto tali, delineano un concetto di paesaggio: se la legge 29 giugno 1939, n. 1497, approvata a ridosso dello scoppio della Seconda Guerra Mondiale, era fondata su una visione idealistica di matrice crociana che mirava a individuare le bellezze naturali<sup>2</sup> secondo criteri di valutazione estetici quali il pregio, la rarità, la non comune bellezza, la legge Galasso fu approvata in risposta a una situazione di emergenza, a salvaguardia di ampie aree territoriali per porre un argine alle consistenti trasformazioni del territorio legate allo sviluppo edilizio incontrollato, in particolare lungo le coste.

Le trame del racconto che le singole dichiarazioni fanno del paesaggio devono inoltre il loro livello di dettaglio alla maturazione di concetti giuridici generali, non relativi alla sola materia paesaggistica. Se alcune tra le più antiche dichiarazioni di notevole interesse pubblico presentano testi e motivazioni molto stringati perché la legittimità del provvedimento era già assicurata dalla norma, i provvedimenti più recenti anticipano i criteri amministrativi esplicitati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e vedono nella motivazione un elemento essenziale, finalizzato a garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e a consentire di comprendere le ragioni della dichiarazione.<sup>3</sup> Si consolida così, nei provvedimenti più recenti, un rapporto diretto tra esplicitazione dei valori paesaggistici e ragioni giuridiche della tutela.

## **2 Quali e quante**

La legge 29 giugno 1939, n. 1497 prevedeva quattro fattispecie di bellezze naturali da tutelare che rimarranno invariate fino all'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio nel 2004, quando saranno solo parzialmente integrate all'articolo 136. Al primo articolo e primo comma la norma distingue «le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica» o – aggiunge il Codice con la lettera a) del comma 1 dell'articolo 136 – «memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali». Al secondo comma riporta «le ville, i giardini e i parchi», non tutelati dalle disposizioni di tutela 'monumentale', «che si distinguono per la loro non comune bellezza». Al terzo comma riporta «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale», tra cui il Codice include esplicitamente «i centri e i nuclei storici»; infine, al quarto comma,

<sup>2</sup> L'utilizzo dell'accezione di 'bellezze naturali' per paesaggi che oggi definiremo antropici, caratterizzati da una particolare concordanza tra lavoro dell'uomo e della natura denota il perdurare di un concetto, anche giuridico, di bellezza naturale secondo un criterio essenzialmente estetico e romantico debitore di una sensibilità figurativa vicina al gusto delle vedute ottocentesche e della pittura paesaggistica.

<sup>3</sup> L'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si sofferma sulla motivazione dei provvedimenti amministrativi e stabilisce che ogni provvedimento deve essere motivato, a eccezione di specifici casi previsti dalla legge. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno portato alla decisione dell'amministrazione, tenendo conto dei risultati dell'istruttoria.



riporta «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».

Il Regolamento della legge, emanato con R.D. 1357 del 1940,<sup>4</sup> definisce le prime due fattispecie come 'bellezze individue' e le altre due 'bellezze d'insieme', rispettivamente oggetto di distinti elenchi redatti da parte delle Commissioni Provinciali.<sup>5</sup> Il Regolamento fornisce, inoltre, per ciascuna fattispecie i criteri di valutazione definendo in qualche modo l'apparato motivazionale a sostegno delle dichiarazioni di interesse basato su un principio fondamentale che è quello di «conciliare, per quanto è possibile, l'interesse pubblico con l'interesse privato».<sup>6</sup>

Una prima, ulteriore e implicita, attribuzione di valore paesaggistico alle aree viene pertanto assegnata nell'ambito della dichiarazione mediante il riconoscimento di una o più delle quattro fattispecie di tutela individuate dalla norma.

Su un numero complessivo di 453 dichiarazioni di interesse su tutto il territorio di competenza della Soprintendenza per la città metropolitana di Venezia, 16 sono emanate ai sensi della legge 11 giugno 1922, n. 778; 432, e in particolare tutte le 399 bellezze individue, sono emanate ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497; 5 ulteriori bellezze d'insieme sono state dichiarate con D.M. 1° agosto 1985 sempre in base alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 seppur alla vigilia dell'approvazione legge n. 431 dell'8 agosto 1985, e una bellezza d'insieme è tutelata in base al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Tra le 432 aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, 399 sono bellezze individue, 6 tutelate ai sensi dell'articolo 1, comma 1 «come cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica», mentre le restanti 393 sono tutelate ai sensi dell'articolo 1 comma 2 come «ville, giardini e parchi»; 33 sono invece bellezze d'insieme, di cui 20 tutelate ai sensi dell'articolo 1 comma 3 «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale», 4 tutelate ai sensi dell'articolo 1 comma 4 bellezze panoramiche e 9 bellezze d'insieme tutelate in base a entrambi i commi 3 e 4.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, Regolamento, per l'applicazione della legge 29 giugno 1939-XVII, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali. All'Art. 10 si trovano le due denominazioni di 'bellezze individue' e 'bellezze d'insieme'.

<sup>5</sup> Art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497: «Delle cose di cui ai nn. 1 e 2 e delle località di cui ai nn. 3 e 4 del precedente articolo sono provincia per provincia, due distinti elenchi.

- La compilazione di detti elenchi è affidata a una Commissione istituita in ciascuna Provincia con decreto del Ministro per l'educazione nazionale.
- La Commissione è presieduta da un delegato del Ministero dell'educazione nazionale scelto preferibilmente fra i membri del Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti, ed è composta:
- del Regio soprintendente ai monumenti competente per sede;
- del presidente dell'Ente provinciale per il turismo o di un suo delegato.

Fanno parte di diritto della Commissione:

- i podestà dei Comuni interessati;
- i rappresentanti delle categorie interessate.
- Il presidente della Commissione aggrega di volta in volta singoli esperti in materia mineraria o un rappresentante della Milizia nazionale forestale, o un artista designato dalla Confederazione professionisti e artisti, a seconda della natura delle cose e località oggetti della presente legge.

L'elenco delle località, così compilato, e ogni variante, di mano in mano che vi s'introduca sono pubblici per un periodo di tre mesi all'albo di tutti i Comuni interessati della Provincia, e depositati oltretutto nelle Segreterie dei Comuni stessi, presso le sedi delle Unioni provinciali dei professionisti e degli artisti, delle Unioni provinciali degli agricoltori e delle Unioni provinciali degli industriali».

<sup>6</sup> Art.9 del Regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, Regolamento, per l'applicazione della legge 29 giugno 1939-XVII, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali: «Nel pronunciarsi se uno degli oggetti contemplati dall'articolo 1 della legge meriti di essere protetto, la Commissione provinciale deve conciliare, per quanto è possibile, l'interesse pubblico con l'interesse privato. Deve poi tener presente, in modo particolare:

1. che fra le cose immobili contemplate dall'art. 1, n. 1, della legge sono da ritenere compresi quegli aspetti e quelle conformazioni del terreno o delle acque o della vegetazione che al cospicuo carattere di bellezza naturale uniscano il pregio della rarità;
2. che la singolarità geologica è determinata segnatamente dal suo interesse scientifico;
3. che a conferire non comune bellezza alle ville, ai giardini, ai parchi concorrono sia il carattere e l'importanza della flora sia l'ambiente, soprattutto se essi si trovino entro il perimetro di una città e vi costituiscano una attraente zona verde;
4. che nota essenziale d'un complesso di cose immobili costituenti un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale è la spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano;
5. che sono bellezze panoramiche da proteggere quelle che si possono godere da un punto di vista o belvedere accessibile al pubblico, nel qual caso sono da proteggere l'uno e le altre».

<sup>7</sup> Il riconoscimento delle fattispecie giuridiche dei diversi provvedimenti di tutela è in corso in sede di copianificazione del piano paesaggistico della Regione Veneto.



**Figura 2**  
 Giardino a Cannaregio lungo Rio Santa Caterina.  
 © Alessandra Turri, 2025

### 3 Bellezze individue

Le ‘bellezze individue’ raccontano prevalentemente il paesaggio urbano della città antica di Venezia con l'isola della Giudecca. I primi elenchi, redatti tutti con campagne di rilevamento successive, ciascuna dedicata a un sestiere di cui tre nel 1948, tre nel 1949 e una nel 1950,<sup>8</sup> formano una sorta di regesto che individua ‘i vuoti’ del tessuto edilizio, gli spazi aperti privati che sembrano assumere un valore di per sé da tutelare per evitare processi di saturazione edilizia in un periodo delicato e critico come quello del dopoguerra. Si tratta in massima parte di bellezze naturali di cui all'art.1 comma 2 della legge,<sup>9</sup> ovvero di spazi verdi spesso non visibili dalla pubblica via, ma solo intuibili attraverso macchie di vegetazione emergenti dai muri di confine delle proprietà che suggeriscono la percezione senza renderla direttamente accessibile [fig. 2]. Un'immagine che richiederebbe una visione dall'alto, molto attuale attraverso la moderna tecnologia che ci restituisce in modo rapido ed efficace la mappa della città in ortofoto ma allora percepibile solo percorrendo la città attraverso le sue vie di terra e di acqua, dai punti di vista elevati dei campanili, dei ponti, delle terrazze e lungo il Canal Grande.

L'interesse pubblico che viene dichiarato è legato alla suggestione e alla scoperta di tali spazi verdi che contribuiscono ad attribuire un gusto ‘pittorico’ oltre che ‘pittoresco’ alle viste lungo i percorsi urbani; non è un caso che il presidente della Commissione Provinciale istituita

<sup>8</sup> Il primo sestiere a essere oggetto di una campagna di tutela fu quello di Dorsoduro con una serie di dichiarazioni del 15 aprile 1948; seguirono a distanza di due mesi ciascuno il sestiere di San Marco con le dichiarazioni del 23 giugno 1948 e l'isola della Giudecca con le dichiarazioni del 16 agosto 1948; un ruolo particolare assunsero i giardini e gli orti della Giudecca quale testimonianza dell'antica destinazione agricola della parte meridionale dell'isola, erosa nel corso dei secoli XIX e XX per la costruzione di edifici civili e industriali. La primavera dell'anno successivo fu la volta del sestiere Santa Croce con le dichiarazioni del 23 marzo 1949, quello di Castello con le dichiarazioni del 6 aprile 1949, di San Polo con le dichiarazioni del 16 novembre 1949 e infine di Cannaregio che vanta un consistente numero di spazi verdi tutelati con 18 gennaio 1950, sia giardini privati che spazi un tempo pertinenti agli spazi verdi conventuali.

<sup>9</sup> Il corrispondente art.136, c. 1 lett. b) del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42





**Figura 3** La punta est della Giudecca con gli orti e il giardino della chiesa delle Zitelle. © Ilaria Cavaggioni, 2022

per la compilazione degli elenchi potesse aggregare di volta in volta singoli esperti, tra i quali anche «un artista designato dalla Confederazione professionisti e artisti» (art. 2 legge 29 giugno 1939, n. 1497).

La campagna di rilevamento fatta in tempi straordinariamente brevi, soprattutto se rapportata al numero di beni, opera comunque una differenziazione con l'attribuzione da un punto di vista lessicale di un nome che, per quanto sintetico, è identificativo del carattere dello spazio vuoto e della sua collocazione nel contesto urbano. Si parla di 'giardini', gli spazi verdi con impianto formale, prevalentemente configurati da un disegno intenzionale, spesso legati al Palazzo di cui costituiscono pertinenza, spesso collocati lungo il Canal Grande e dunque chiaramente visibili dalla principale via d'acqua, di 'giardinetti', di 'orti', prevalentemente sul lato sud della Giudecca [fig. 3] e lungo i margini urbani acquei a Santa Croce o a Cannaregio o all'interno di complessi conventuali, e ancora 'scoperti con verde/ con alberi/con orto'.

Nelle motivazioni dei provvedimenti, sempre molto succinte e incentrate sul «caratteristico aspetto della località», ricorrono termini come «macchia di verde e di luce per la città di Venezia», «nota di verde», «vero respiro nell'angusto tessuto urbano» [fig. 4], termini che rendono con molta intensità il valore di questi spazi, indipendentemente dall'impianto formale del giardino o dalla qualità botanica della vegetazione: queste dichiarazioni tutelano *in primis* il ruolo di spazi aperti, i 'vuoti'. L'insieme delle aree tutelate restituisce l'immagine di una città in negativo che in assenza di una pianificazione comunale rischiava di essere cancellata. Lo stesso Regolamento del 1940 evidenziava il carattere di non comune bellezza che assumono gli spazi verdi se inseriti in particolare all'interno dei centri storici «a conferire non comune bellezza alle ville, ai giardini, ai parchi concorrono sia il carattere e l'importanza della flora sia l'ambiente, soprattutto se essi si trovino entro il perimetro di una città e vi costituiscano una attraente zona verde». La preminenza attribuita agli spazi verdi urbani si spiega pensando che al censimento del 1951 la città storica aveva fatto registrare il picco massimo di abitanti della sua storia con 174.808 residenti,<sup>10</sup> con conseguente problemi di sovraffollamento e pressione edificatoria, che combinati all'assenza di un piano regolatore comunale,<sup>11</sup> costituivano un rischio per la permanenza degli spazi aperti.

<sup>10</sup> Si veda il link: [https://www.treccani.it/enciclopedia/dalla-ricostruzione-al-problema-di-venezias\\_\(Storia-di-Venezia\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/dalla-ricostruzione-al-problema-di-venezias_(Storia-di-Venezia)/).

<sup>11</sup> Il primo Piano Regolatore Generale (PRG) del Comune di Venezia, venne adottato con delibera Commissariale n.15429 del 20 marzo 1959 e approvato con Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) del 17/12/1962, ai sensi della legge Urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150. Nel 1956, quando si avviarono i lavori per la redazione del primo piano regolatore generale a Venezia vigevano alcuni piani concepiti in epoche diverse e su ambiti diversi del territorio comunale: il piano del quartiere urbano di Marghera del 1926, il piano di ricostruzione di Mestre del 1950, il piano di risanamento di massima di Venezia insulare del 1939.





**Figura 4** Il ruolo degli spazi verdi nella densità del tessuto urbano. © Ilaria Cavaggioni, 2022

Il numero delle nuove aree tutelate come bellezze individue diminuisce drasticamente con l'avvento della pianificazione comunale: i provvedimenti di tutela negli anni Sessanta riguardano un numero limitatissimo di giardini, ma denotano una maggior attenzione alla consistenza della vegetazione che comincia a essere descritta per forma, specie, struttura. Così veniva descritto, ad esempio, nel 1960, un giardino sito nel sestiere di Cannaregio, attiguo all'Istituto delle Suore Maestre di Santa Dorotea: «L'immobile ha notevole interesse pubblico perché con la sua vegetazione arborea costituita da piante floreali, frondose alberature, svariate essenze e altra vegetazione di natura ornamentale, forma una nota di non comune bellezza nell'ambito cittadino».<sup>12</sup>

La stagione della tutela paesaggistica delle 'bellezze individue' si esaurisce con gli anni Sessanta e tuttavia pare precedere di oltre vent'anni quella attenzione sistematica al mondo dei giardini urbani veneziani, che trova un primo approccio analitico e un'attenzione bibliografica a fine anni Ottanta.<sup>13</sup>

#### **4 Bellezze d'insieme**

Le 'bellezze d'insieme' che riguardano il centro storico di Venezia sono sporadiche e puntuali: la più antica è quella delle case adiacenti al Campo della Maddalena dichiarate di interesse nell'ottobre del 1927 ai sensi della legge 11 giugno 1922, n. 778, *Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*, la prima normativa italiana per la tutela del paesaggio. La motivazione non spiega il valore e il perimetro non include né il Campo né le sue emergenze monumentali, ma si limita a interessare un brano di edilizia minore della città comprendente tutte le case sul lato occidentale del campo [fig. 5]. La priorità che la tutela del paesaggio urbano ha assegnato a quest'area – successivamente interessata da altre forme di protezione – denota come nel 1927, nel pieno del Ventennio fascista e della sua retorica nazionalistica, la visione del paesaggio pittoresco fosse ancora una lente privilegiata, e a tratti stereotipata, per guardare Venezia, sostenuta da un'iconografia tradizionale ben consolidata.

Nel secondo dopoguerra al pittoresco si associa anche il riconoscimento del valore dei luoghi della tradizione all'interno del paesaggio urbano: quattro sono i provvedimenti del 1951 e due successivi del 1965 che riguardano gli squeri, quali presidio di un paesaggio veneziano

<sup>12</sup> Dichiarazione del 11 maggio 1969 ID\_VINC 0270518 del giardino sito nel sestiere di Cannaregio nel Comune di Venezia di Proprietà Spaventi Giorgio.

<sup>13</sup> Si veda il censimento a cura di Maria Marzi nei 'Giardini di Venezia' del 1986 e successivamente gli approfondimenti eseguiti con i Giardini segreti a Venezia di Gianni Berengo Gardin e altri del 1988; con il testo di Mariapia Cunico, e altri, *Il Giardino, Veneziano*, La Storia, L'Architettura, La Botanica, Albrizzi Editore, Venezia 1989



**Figura 5**  
 Cannaregio, campo della Maddalena.  
 © Alessandra Turri, 2025

tradizionale di valore storico ed estetico che trapela dall'aspetto caratteristico degli edifici e degli spazi esterni di pertinenza all'interno del paesaggio urbano.<sup>14</sup>

È significativo riflettere sul fatto che nel 2001 la tutela dello Squero dei Muti (Dalmistro) verrà riconosciuta anche come tutela di natura demoetnoantropologica con provvedimento del 4 aprile 2001 di interesse demoetnoantropologico particolarmente importante ai sensi dell'art. 2 comma 1 lettera a) del Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 con la collezione di attrezzi da lavoro. È la testimonianza del lungo processo di cambiamento culturale che con la Commissione Franceschini ha introdotto un nuovo significato di paesaggio legato agli aspetti anche materiali e identitari, veicolato in tempi più recenti dalla Convenzione europea del Paesaggio proprio del 2000 e poi definitivamente recepito a livello normativo dal Codice dei beni culturali.

<sup>14</sup> Due squeri di Dorsoduro e due a Cannaregio furono dichiarati di notevole interesse pubblico nel 1951 ai sensi dell'art. 136 Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 lett b): «L'immobile predetto ha notevole interesse pubblico in relazione al caratteristico aspetto della località». Altri squeri vennero tutelati dagli anni Sessanta come lo Squero di Rio dei Mendicanti nel sestiere di Cannaregio tutelato invece ai sensi dell' Art.136 Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 lett c) D.M. 26 febbraio 1965: «costituisce uno dei pochi singolari raggruppamenti di case e baracche artigiane superstiti formando nel quadro della città un complesso avente valore estetico e tradizionale». Lo Squero di San Trovaso nel sestiere Dorsoduro venne tutelato ai sensi dell'art. 136 Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 lett c) con D.M. 3 marzo 1965: «con il caratteristico gioco planivolumetrico dei rustici e tipici edifici lagunari, che compongono il noto complesso di detto Squero, e le verdeggianti alberature di alto fusto, che lo fiancheggiano da un lato (rio dei Santi Gervasio e Protasio) crea un insieme pittoresco e ambientale di elevato valore estetico e tradizionale».



La maggior parte delle bellezze di insieme, le bellezze naturali di cui all'art.1 commi 3 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, raccontano invece con molta efficacia il paesaggio lagunare caratterizzato dalle sue isole e dal margine marino dei litorali ancora connotati dal sistema dunale con le pinete lungo la zona costiera di Jesolo (D.M. 5 maggio 1959) e lungo il litorale del Cavallino (D.M. 13 luglio 1964).

A livello temporale i provvedimenti di tutela delle bellezze d'insieme si collocano prevalentemente tra gli anni Cinquanta e Sessanta, secondo un criterio che differenzia anche in termini di valori le cosiddette isole maggiori – Burano, Mazzorbo, Torcello, Murano ancora abitati e centri di produzione<sup>15</sup> – e il sistema delle isole minori della laguna che iniziavano a versare già in uno stato di marginalità.<sup>16</sup> Fu proprio questo periodo a segnare, anche attraverso i decreti di tutela, l'inizio di una nuova sensibilità verso la laguna e il suo equilibrio.

Le dichiarazioni di notevole interesse pubblico di questi anni si riferiscono in parte a raggruppamenti di isole cosiddette 'minori' differenti per costituzione, funzione e posizione geografica, tra le quali sembra difficile individuare un vero legame. La prima del 1951 riguarda le isole di San Clemente, della Grazia, di San Servolo, di Sacca Sessola, di San Lazzaro e di San Francesco del Deserto con un riconoscimento di valore molto stringato «le isole predette presentano cospicui caratteri di bellezza naturale»; dieci anni più tardi il D.M. 23 settembre 1960 dichiara il notevole interesse pubblico delle isole del Lazzaretto Nuovo, Lazzaretto Vecchio, San Giacomo in Paludo e Santo Spirito, in cui «Le loro rovine di monasteri e chiese monumentali, e con le loro macchie di verde, costituiscono dei quadri naturali di non comune bellezza panoramica, avente anche valore estetico e tradizionale», e infine l'anno successivo, il D.M. 1° dicembre 1961 dichiara il notevole interesse pubblico di altre quattro isole, ulteriori tessere di un mosaico di paesaggio lagunare: la Certosa, le Vignole, Poveglia e San Secondo che «conservano notevoli masse di verde, con tradizionali casette, pittoreschi canali dotati di cavane, quale impareggiabile insieme di interessantissime e suggestive vedute panoramiche di eccezionale bellezza naturale». Le succinte descrizioni devono rifarsi a quell'apparato motivazionale più esplicito riportato nel Regolamento di attuazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497 che interpreta il 'valore estetico e tradizionale' come l'esito della «spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano».

L'interesse pubblico dichiarato nei provvedimenti di tutela di questi anni si focalizza su un paesaggio prevalentemente acqueo come spazio privilegiato da cui inquadrare vedute che hanno come sfondo il variegato mosaico delle isole lagunari, esito dell'interazione del lavoro umano e della natura [fig. 6]. «Complessi che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» e «quadri naturali di non comune bellezza» in cui il valore estetico delle vedute panoramiche costituisce l'elemento fondante, in cui al senso pittoresco dello stato rovinoso degli antichi insediamenti inseriti nel verde naturale si associa quel valore lirico, pittorico, che oggi come allora si coglie attraversando lo specchio acqueo lagunare. Il punto di vista è all'esterno delle isole, le quali diventano il naturale fondale emergente a distanza nel sistema acqueo che le permea, interrompendolo [fig. 7].

Tra il 1954 e il 1956 i provvedimenti di tutela riguardano invece le cosiddette isole maggiori della Laguna nord; primo in ordine temporale quello dell'isola di Burano, seguito da quello di Mazzorbo [fig. 8], entrambi del novembre 1954, poi Torcello nel 1955 e infine Murano con la Sacca Serenella nel 1956, tutte isole dichiarate di interesse come «complessi di cose immobili che presentano un aspetto caratteristico, avente valore estetico e tradizionale» ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge 29 giugno 1939, n. 1497. Di particolare interesse, per queste isole sono i verbali delle sedute della Commissione Provinciale che in modo articolato e dettagliato descrivono i valori specifici di ciascuna a supporto motivazionale dei decreti di dichiarazione del notevole interesse pubblico. I testi sono in grado di restituire il senso dei luoghi con le peculiarità di ciascuno, individuando valori che si possono percepire, piuttosto che osservare, e che, nel loro insieme, ne definiscono il carattere. Il punto di vista del paesaggio non si colloca più negli ampi spazi lagunari esterni ma si sposta all'interno dell'isola che non

<sup>15</sup> Non stupisce la preferenza data alla tutela delle tre isole della Laguna nord se si legge parallelamente la relazione del PRG del 1959 che spiega come «Burano, con Mazzorbo e Torcello, costituisce il complesso paesaggistico più notevole dell'estuario nord, tuttora centro vivo di attività tradizionali che hanno conservato all'ambiente le caratteristiche della vita lagunare non sovvertita dal traffico moderno o da edilizia estranee».

<sup>16</sup> Alla progressiva dismissione delle attività sanitarie ospitate in alcune isole si affianca l'abbandono delle postazioni militari su altre isole che nel tempo si erano venute consolidando nella laguna.





**Figura 6** Vista dal campanile di Torcello 1961, 1935-2025. Archivio fotografico Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna

**Figura 7** Beppe Ciardi, *Controluce in laguna*, 1935



è più fondale di quadri percepiti dall'acqua ma diventa protagonista attraverso un'esperienza oltre che estetica anche multisensoriale e intimistica.

Nel caso di Burano il testo sembra comporre immagini pittoriche dettagliatamente descritte con una sensibilità artistica: l'immagine dei luoghi fatta di architetture monumentali inserite in un tessuto minuto di case incardinate su un sistema di vie di terra e di acqua, viene restituita attraverso caratteri percettivi di grande efficacia che ne descrivono l'articolazione e la dimensione 'di un piccolo mondo': i percorsi urbani sono «viuzze tortuose e pittoresche tra un abitato di costruzioni minuscole e quasi pettegole, dalle tinte pastello con un'alternanza delle cromie dalla gamma delicatissima di colori»<sup>17</sup> «che si accostano armonicamente pur contrapponendosi» [fig. 9], con i campielli in cui siedono in crocchi le donne che ricamano i merletti e i canali dalle acque calme che riflettono e amplificano l'immagine «festosa» che le cromie riflesse restituiscono.

Il testo del verbale per Torcello pare descrivere l'isola come un quadro impressionista: macchie di colore che restituiscono la veduta di un paesaggio anfibio in cui vigneti, orti, prati sono tutt'uno con le barene della laguna. Del paesaggio di Torcello sono elementi caratterizzanti anche i suoni, e in particolare il gran silenzio interrotto solo dallo sciabordio delle acque, in un'atmosfera quasi mistica di 'pace religiosa'.

Del paesaggio dell'isola di Murano fanno parte la luce e l'atmosfera luminosa, con la tranquillità e il silenzio delle case, ma anche le attività che vi si svolgono: il 'miracolo' dei vetri soffiati a Murano, come l'attività delle merlettaie a Burano e dei suoi pescatori e agricoltori, non è valore 'altro' dal paesaggio – oggi diremo demotnoantropologico – ma dà conto di un paesaggio animato dalle attività tradizionali. Sembra essere già individuato quel valore identitario che sarà riconosciuto a livello culturale e giuridico cinquant'anni più tardi.

Infine, pare significativo, di fronte alle attuali dinamiche turistiche, realizzare come un elemento di legittimazione del valore paesaggistico comune ai tre provvedimenti citati sia la qualità dei visitatori, artisti *in primis*, e la qualità del paesaggio a loro offerto; Burano

è meta assidua di pittori per il clima schiettamente lagunare [...] e per le località solitarie sui margini tranquilli della laguna o nell'interno dell'abitato; Murano è meta consueta di veneziani e forestieri, che vogliono godere i suoi vetusti monumenti; Torcello è il luogo in cui il visitatore gode di una pace religiosa.

Seguono in ordine cronologico le dichiarazioni di notevole interesse pubblico delle isole della Laguna sud: l'isola di Pellestrina con D.M. 26 marzo 1956 [fig. 10], il complesso insulare di Chioggia con D.M. 14 dicembre 1959 e l'isola della Giudecca con D.M. 22 settembre 1962; queste ultime due dichiarate ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497. Caso singolare è quello di Chioggia dove al riconoscimento del valore del centro storico quale esito della «mirabile e spontanea concordanza tra l'opera della natura e del lavoro dell'uomo» si associa anche l'individuazione del rischio della sua compromissione: il presidente della Commissione ing. Mario Nono evidenzia infatti il rischio che le opere dell'uomo potessero non seguire più armonicamente l'opera della natura: «negli ultimi anni sono sorte parecchie nuove sgradevoli costruzioni in stile moderno: si profila perciò la minaccia che in breve si possa mutare il tipico originale aspetto della cittadina lagunare che si può a ragione definire una minore Venezia».

L'evento mareale eccezionale del novembre del 1966 introduce il tema dell'emergenza per gli ingenti danni prodotti, estesi in modo particolare all'intero tessuto edilizio della città antica di Venezia, e porta l'attenzione sulla conservazione del patrimonio storico. Da allora e per tutti gli anni Settanta si registra un rallentamento, se non un arresto, dell'attività vincolistica riferita al paesaggio nell'ambito del territorio lagunare di Venezia. È una stagione segnata da due provvedimenti normativi importanti: da una parte la legge speciale di Venezia 16 aprile 1973, n. 171 che focalizza l'interesse sugli aspetti ambientali di salvaguardia dell'intero sistema

<sup>17</sup> «Una gamma delicatissima che accosta armonicamente il turchino spento al giallo ocre, il rosso pallido al verde pisello, il rosso veneziano al grigio argento; un piccolo mondo di costruzioni minuscole e quasi pettegole, dalle tinte pastello, che si riflettono festose nello specchio sereno dei canali». Se si confronta la gamma dei cromatismi degli intonaci descritti dal provvedimento con quelli attuali, si notano aggettivi come 'pastello', 'spento', 'pallido', che fanno fatica a ritrovarsi nel paesaggio attuale e restituiscono un viraggio progressivo verso colori più saturi, facendo pensare che il paesaggio dell'isola sia stato lentamente plasmato da una sua immagine precostituita e stereotipata.





**Figura 8** Gli spazi verdi coltivati nell'isola di Mazzorbo. © Alessandra Turri, 2025

**Figura 9** Burano e il tessuto edilizio minuto lungo il canale Terranova. Archivio fotografico Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna. © Alessandra Turri, 2025





**Figura 10**  
 Veduta dall'alto dell'isola di Pellestrina  
 negli anni Cinquanta-Sessanta. Archivio fotografico  
 Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio  
 per il Comune di Venezia e Laguna

lagunare di cui il paesaggio è solo una delle componenti<sup>18</sup> e, soprattutto, sulla salvaguardia fisica e socioeconomica di Venezia e del suo patrimonio edilizio; dall'altra la lenta ma progressiva attuazione del federalismo demaniale e il trasferimento di molte competenze alle Regioni con il DPR 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, con cui vengono delegate alle Regioni le competenze in materia di paesaggio tra le quali anche l'individuazione delle bellezze naturali.<sup>19</sup>

I rari esempi di questo periodo si concentrano sull'isola del Lido con una visione molto frammentaria, per singole aree, quasi a individuare in modo esemplificativo gli elementi connotativi della grande isola di margine tra laguna e mare: il centro urbano di Malamocco ancora identificato come «borgo di vecchie case di pescatori» lungo il litorale lagunare (D.M. 20 gennaio 1972), l'imponente, per estensione, filare di alberature del viale Malamocco, l'attuale via Sandro Gallo, il principale asse urbano che attraversa pressoché l'intera isola costeggiando il margine lagunare (D.M. 11 ottobre 1967) e infine il D.M. 30 aprile 1966 con l'estrema zona est dell'isola con l'area di San Nicoletto, «l'antica zona litoranea che divide la laguna dal mare». Quest'ultimo decreto sembra volere integrare in qualche misura le dichiarazioni degli anni Cinquanta del grande parco litoraneo dell'hotel Des Bains e quello del Parco della Villa Regina lungo il Gran viale nella nuova stagione del rilancio turistico del Lido degli anni Sessanta riconoscibile nella motivazione del dispositivo di tutela: «Un incomparabile scenario paesaggistico di bellezza naturale che si presenta come primo saluto alle navi italiane e straniere che imboccano il porto di Lido fra l'isola di Sant'Andrea, della Certosa e la predetta frazione di San Nicolò».

A metà degli anni Ottanta il provvedimento normativo dell'allora sottosegretario del Ministero per i beni culturali e ambientali Giovanni Galasso è espressione di una nuova e rinnovata attenzione dello Stato nei confronti del paesaggio, introducendo una sensibilità ambientalista alla tutela paesaggistica. La legge 8 agosto 1985 n.431 sottopone a tutela *ope legis* ampie aree territoriali superando il criterio di valutazione estetica per la loro individuazione

<sup>18</sup> Non a caso con Decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657 fu istituito da Giovanni Spadolini il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali. Col decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 si perderà il legame tra competenze ministeriali su ambiente e paesaggio.

<sup>19</sup> Art. 82 DPR 24 luglio 1977, n. 616



**Figura 11** Il contesto ecosistemico dei bordi lagunari. © Ilaria Cavaggioni, 2022

che viene a fondarsi su criteri ubicazionali o geomorfologici legati alla forma e natura del territorio: le fasce costiere e i bordi lacustri, le montagne e i ghiacciai così come i corsi d'acqua e i boschi nonché le zone archeologiche. In preparazione delle previsioni normative della redazione dei Piani Paesistici, vengono quindi predisposti decreti ministeriali che sottopongono a tutela ampie aree territoriali. Si apre una nuova stagione di esercizio attivo di tutela del paesaggio con quindici decreti ministeriali in tutto il Veneto, di cui quello di estensione maggiore nel territorio veneziano.

La dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'*Ecosistema della Laguna Veneziana* (D.M. 1° agosto 1985) interessa un'area di ben 67.814 ettari, distribuita su nove Comuni, da Jesolo a Chioggia, dal margine sul Mare Adriatico ai territori perilagunari della terraferma. Il testo del decreto è particolarmente ricco e articolato per descrivere un paesaggio ampio e diversificato di cui per la prima volta vengono messi in evidenza aspetti che si integrano a formare nel sistema terra-acqueo un esempio unico di sistema ambientale [fig. 11].

Paesaggio e ambiente per la prima volta si presentano in forma congiunta nell'apparato motivazionale: al valore estetico delle suggestioni visive dal punto di vista percettivo – «Le vedute tradizionali della Laguna veneziana sono tessere di un preziosissimo mosaico, spettacolare per la gamma dei colori rinvenibili nella sequenza delle stagioni, per le straordinarie forme architettoniche che emergono dalle acque, per la varietà della flora e della fauna» – si associano i valori naturalistici, «che a volte costituiscono biotopi unici e particolari, oasi naturali da proteggere», ma anche le singolarità degli aspetti geologici e geomorfologici così come i valori ecosistemici e ambientali.

I fondali scenici e prospettici si estendono a tutta l'area di margine perilagunare a cui, oltre ai valori intrinseci riconosciuti agli spazi agrari, compresi quelli delle bonifiche, per le specifiche caratteristiche geologiche, naturalistiche, archeologiche, storiche, viene attribuito un valore di «sfondo naturale della laguna e come tale partecipa dialetticamente alle suggestioni percettive che tale insediamento produce». Vengono in tal modo inglobati nell'area tutelata anche quei margini lagunari che visualmente risultano inscindibili dalla laguna stessa e nei quali, anche se a tratti ormai compromessi da interventi infrastrutturali come l'aeroporto e da «un'edilizia poco rispettosa dei rapporti armonici con l'ambiente circostante», è più che mai necessario operare un'azione di tutela volta a indirizzare gli interventi verso la valorizzazione dei pregi paesistici, naturali ed ecologici del prezioso territorio di cui partecipano. Nella definizione di 'margini' assumono rilevanza il sistema degli arenili, dalla penisola del Cavallino alle isole del Lido e di Pellestrina, lunghe strisce di terra caratterizzate dal doppio affaccio verso lo



specchio acqueo della laguna da una parte e verso il mare dall'altra, che rivestono in quanto tali un profilo determinante nella percezione del paesaggio lagunare.

Viene introdotto il valore storico del paesaggio quale esito di stratificazioni antropiche e naturali che hanno nel tempo modificato il territorio a partire dalle importanti testimonianze archeologiche tra cui, di particolare interesse, i ritrovamenti di Altino.

Viene inoltre colmato quel singolare vuoto di tutela che riguardava Venezia: se tutti gli altri centri storici lagunari avevano avuto a partire dagli anni Cinquanta il riconoscimento dei loro rispettivi valori con specifiche dichiarazioni di interesse, l'unicità di Venezia sembrava fosse talmente scontata da non richiedere nessun dispositivo specifico a garanzia della sua tutela lasciando di fatto un vuoto nell'azione amministrativa di esercizio di questa.

La vasta area ricuce territorialmente alcune ampie aree lagunari dei Comuni di Jesolo e di Codevigo già dichiarate di notevole interesse pubblico,<sup>20</sup> assegnandogli ulteriori valori rispetto a quelli di bellezza panoramica già riconosciuti negli anni Sessanta. Lo spazio lagunare non è più semplicemente uno specchio acqueo dal quale godere della vista delle isole ma acquista un valore intrinseco per la sua articolazione geomorfologica fatta di elementi emergenti tra acqua e terra come le velme e le barene, dal sistema fluviale articolato, in parte solo percepibile attraverso «le tracce di divagazione [...] ereditate dai fondali, in parte chiaramente leggibile nel tracciato del Canal Grande, consolidato, protetto e impreziosito dal prodigio architettonico del maggiore insediamento lagunare» ma anche dal sistema in parte naturale e in parte artificiale delle valli da pesca. Anche le più recenti casse di colmata sono considerati elementi antropici che rilevano da un punto di vista ambientale e paesaggistico quali aree di ricolonizzazione biologica.

Il paesaggio a scala territoriale individuato dalla dichiarazione del 1° agosto 1985 si sovrappone, ricuce e integra le aree dichiarate di interesse nella prima importante campagna di dichiarazioni realizzata tra il 1948 e la metà degli anni Sessanta, garantendo di fatto la copertura a tutto l'ambito lagunare dell'azione di tutela ma, al tempo stesso, smorzando la spinta al riconoscimento di singoli specifici valori di ulteriori ambiti del paesaggio lagunare. Dopo il 1985 non vengono più emanati nuovi decreti di tutela ma si assiste piuttosto al riconoscimento del valore storico-artistico ai sensi della Parte II del Codice, di ambiti già riconosciuti come beni paesaggistici, come gli insediamenti delle isole minori.

Unico esempio, oltre i margini del contesto lagunare, è il Provvedimento 23.07.2018 ai sensi dell' art.136 comma 1, lett. c) per la tutela paesaggistica del Quartiere Giardino a Marghera e il recente dibattito sulla tutela paesaggistica del Villaggio San Marco a Mestre che mettono in luce il controverso rapporto tra la tutela del paesaggio e la finalità che dovrebbero assumere anche gli strumenti urbanistici di preservare i valori pianificatori e urbanistici di brani di città al fine di garantire la tutela della qualità urbana ed edilizia.

## 5 Riflessioni

Immaginando di sfogliare le pagine del racconto composto dalle dichiarazioni di interesse culturale degli ultimi settant'anni colpisce, a fronte della presunta visione estetizzante del paesaggio sotteso alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, la complessità dell'esperienza di paesaggio descritta dalle dichiarazioni delle isole della Laguna nord negli anni Cinquanta. L'aspetto valoriale veniva infatti riferito a una percezione multisensoriale del paesaggio in cui i valori immateriali – tra cui le luci, i silenzi, la poesia, l'atmosfera e la sua intensità – assumono una dimensione pervasiva nella qualificazione dei luoghi, attraverso cui si concretizza quell'interesse pubblico che è il fine primo dei provvedimenti di tutela. I riferimenti sono a una partecipazione attiva, per ascoltare, vedere, sentire la bellezza dei luoghi, ben oltre l'ammirazione estetica. Anche elementi materiali e visibili vengono descritti mediante aggettivi e connotazioni astratte, tra cui le costruzioni «pettegole», i riflessi «festosi» nello specchio «sereno» dei canali, la «gaiezza» delle campagne.

I valori percepiti quando assumono una dimensione collettiva diventano condivisi e sono il riflesso della sensibilità e della cultura del tempo. Sono valori del paesaggio che ancora oggi in parte permangono, valori che i processi trasformativi hanno comunque salvaguardato

<sup>20</sup> Si tratta del D.M. 23 ottobre 1968, Dichiarazione di notevole interesse pubblico di una zona sita nel territorio del Comune di Jesolo e del D.M. 15 luglio 1969, Dichiarazione di notevole interesse pubblico dello specchio lagunare compreso nel territorio del Comune di Codevigo.



nel tempo e che oggi dobbiamo tutelare nonostante gli strumenti culturali e amministrativi sembrino inadeguati.

Oggi l'ambito di tutela statale si riferisce in via esclusiva ad aspetti materiali che possono essere visibili: il comma 2 dell'articolo 131 del Codice dichiara infatti che la tutela del paesaggio riguarda «aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali». E allora sorge spontaneo interrogarsi su chi potrà essere fedele custode e corretto interprete di un testo scritto settanta anni fa? Come e con quali strumenti siamo in grado di garantire che le trasformazioni fisiche del paesaggio non ne alterino la qualità percettiva?

A distanza di settant'anni, in un contesto culturale e giuridico completamente cambiato, riconoscerne la permanenza diventa un esercizio complesso ma indispensabile anche per attualizzare un'immagine su cui nuovi valori possono essersi sovrascritti a definire la qualità del paesaggio da tutelare.

Ad altre, ma non diverse conclusioni, ci conduce una riflessione sulla stretta connessione tra fattori paesaggistici e ambientali che informa le dichiarazioni di notevole interesse degli anni Ottanta; gli attuali limiti di competenza amministrativa tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio rendono impossibile una piena ricaduta – in termini di protezione – del valore riconosciuto da quei provvedimenti e anzi, come spesso accade in questa fase di transizione ecologica, pongono spesso le due finalità su direzioni contrapposte. Il frazionamento tra ambiente e paesaggio, seguito a quello pregresso dell'urbanistica, rischia di costringere la tutela del paesaggio in un ambito di azione troppo stretto, di deriva ancora estetizzante.

Il concetto di paesaggio veicolato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio ha assunto differenti connotazioni rispetto a quello che ha informato i provvedimenti di tutela formulati in base alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 e alla legge n. 431 dell'8 agosto 1985; eppure i provvedimenti di tutela e i valori da essi riconosciuti al paesaggio sono tuttora operanti, mentre gli strumenti giuridici e gli ambiti di competenza sono andati trasformandosi, tanto da ridurre la portata, sia in termini culturali che amministrativi.

E nonostante gli importanti cambiamenti culturali degli ultimi venticinque anni non sembra siano seguiti nuovi percorsi amministrativi per la tutela, in grado di accoglierli: la Convenzione europea del Paesaggio del 2000<sup>21</sup> ha introdotto una nuova concezione del paesaggio, poi recepita dal Codice, che integra il carattere materiale, quale esito dell'azione di fattori naturali e/o umani e della loro interrelazione, con gli aspetti percettivi secondo una concezione del paesaggio partecipativa che ne rafforza i valori sociali e identitari. L'azione di tutela deve essere in grado di agire tanto sul piano 'del fare' quanto su quello 'del sentire' e 'del partecipare', e tuttavia nella necessità di tenere insieme valori materiali e valori immateriali sembra che i percorsi amministrativi che la tutela statale vede tracciati nell'attuale quadro giuridico per dispiegare la propria azione trovino ancora dei limiti.

<sup>21</sup> La Convenzione, conosciuta anche con il nome di Convenzione di Firenze, è stata adottata il 19 luglio 2000 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Il paesaggio viene definito una parte del territorio così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione e dall'interazione di fattori naturali e/o umani.

