

Ri-Vista Ricerche per la progettazione del paesaggio

ISSN 1724-6768

Università degli Studi di Firenze
Dottorato di ricerca in Progettazione Paesistica
<http://www.unifi.it/drprogettazionepaesistica/>

Firenze University Press
anno 4 – numero 6 – luglio - dicembre 2006
numero monografico *Progettare sui limiti*
sezione: *Eventi e Segnalazioni* pagg. 110-120

LA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO: INTERPRETAZIONI ED APPLICAZIONI

Maria Felicia Della Valle*

Summary

The University of Florence, the Municipality of Florence and the Tuscan Region have promoted a conference on “The European Landscape Convention: interpretations and applications” that took place, last June 16, 2006, in the Salone dei Cinquecento of Palazzo Vecchio in Florence. Academics from the most important Italian universities, experts in law, representatives of the institutions, city-planners and landscape architects took part in the conference.

Aim of the conference was to examine principles expressed by the *Convention* and their integration in the Italian laws. The themes dealt with, in the interventions of the speakers and in the debate, landscape policies, management of the territory, the role played by planning, the relationship between State and local bodies about selfguarding and discipline of landscape, the relationship between the *Convention* and *Codice dei beni culturali e del paesaggio* recently changed.

Key-words

European Landscape Convention, Italian Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Selfguarding of Landscape.

Abstract

L’Università degli Studi di Firenze, il Comune di Firenze e la Regione Toscana hanno promosso il convegno di studi “La Convenzione Europea: interpretazioni ed applicazioni” che si è svolto il 16 giugno 2006 nel Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio a Firenze. Al convegno hanno partecipato accademici dei maggiori atenei italiani, esperti di discipline giuridiche, rappresentanti delle istituzioni, urbanisti e architetti del paesaggio.

Scopo del convegno è stato riflettere sui principi espressi dalla *Convenzione* e sulla loro integrazione nel quadro normativo italiano. I temi affrontati, negli interventi dei relatori e nel dibattito, hanno riguardato le politiche del paesaggio, il governo del territorio, il ruolo della pianificazione, il rapporto tra Stato ed Enti locali in materia di tutela e disciplina del paesaggio, il rapporto tra la *Convenzione* e il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* recentemente modificato.

Parole chiave

Convenzione Europea del Paesaggio, Codice dei beni culturali e del paesaggio, tutela del paesaggio.

* Dottorando di Ricerca in Progettazione paesistica, Università di Firenze.

Il convegno “La Convenzione Europea del Paesaggio: interpretazioni ed applicazioni” si è svolto il 16 giugno scorso presso il Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio con il patrocinio dell’Università degli Studi di Firenze, del Comune di Firenze e della Regione Toscana. La giornata di studi, strutturata in due sessioni, ha visto la partecipazione di esponenti del mondo della cultura accademica, della giurisprudenza, dell’amministrazione pubblica riuniti in un confronto interdisciplinare sul tema del paesaggio che coinvolge settori e competenze molteplici. Negli indirizzi di saluto, l’Assessore all’Ambiente del Comune di Firenze, Claudio Del Lungo, ha evidenziato l’importanza di una tale occasione a pochi mesi dall’entrata in vigore della Convenzione, il primo settembre 2006, ribadendo la necessità di affrontare “il tema della qualità in un’ottica fortemente disciplinare per regolare gli interventi di innovazione urbanistica facendoli coesistere e mimetizzandoli con il paesaggio in cui sono inseriti per conservarlo nel miglior modo possibile”.

I contributi dei diversi relatori hanno delineato una riflessione ricca di spunti sulle prospettive concettuali ed applicative che la Convenzione europea del paesaggio ha introdotto e su come e quanto esse siano state accolte nella compagine dell’ordinamento giurisprudenziale italiano e negli strumenti della pianificazione territoriale.

Nell’introdurre i lavori della prima sessione, il Professore Gianfranco Cartei¹, sottolineando l’importanza giuridica del dettato europeo, ha posto, infatti, l’accento sul quadro normativo nel quale esso si colloca: un quadro saturo, con una tradizione non priva di riferimenti², ma dove, la disciplina in materia presenta, ancora, “un carattere esclusivo e una dimensione dualistica in cui il paesaggio si configura come il luogo delle antitesi: urbanistica-paesaggistica, piano urbanistico-piano paesistico, permesso di costruire-autorizzazione paesaggistica, vincolo urbanistico-vincolo paesaggistico”.

Lo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio, pur presentando degli aspetti positivi, ripropone il tema di una tutela paesaggistica parallela ad una tutela urbanistica, di una doppia strumentazione pianificatoria e di una definizione dei beni paesaggistici che ricalca le formulazioni adottate dalle leggi precedenti (L. 1089/39, L. 1497/39, L. 431/85, L. 490/99) esprimendo, secondo Cartei, “l’immagine di un paesaggio che si eredita, non si crea e riflette, dunque, un approccio di tutela fortemente conservativo teso ad esaltare il carattere di eccezionalità statica, frutto di un’attività conoscitiva e non modificativa”.

La svolta concettuale che, invece, la Convenzione europea del paesaggio opera sul paesaggio è già insita nella chiarezza con cui essa lo definisce: “il paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” (Convenzione, art. 1 comma a). In virtù di quest’affermazione il campo di applicazione si estende agli ambiti naturali, rurali, urbani e periurbani comprendendo “sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati” (Convenzione, art. 2). Il paesaggio, dunque, non è solo un elenco di eccellenze estetiche dove il riconoscimento del valore storico-culturale si fonde con la stasi iconografica della “bella veduta”, ma è la risultante di un sistema complesso di relazioni che si stratifica e si evolve con i processi naturali e di vita delle popolazioni. Riconoscendolo come elemento chiave di interesse generale per il benessere degli individui, la Convenzione introduce un diritto al paesaggio e alla sua qualità come diritto essenziale del cittadino.

Inoltre, “il paesaggio definito dalla Convenzione è il frutto di un’attività di modificazione del territorio che si integra con tutte le attività connesse per cui è chiamato a coordinare, a dirigere gli altri aspetti che fanno capo al territorio”, afferma Cartei facendo notare come il concetto di integrazione rompe con la tradizione italiana di un approccio differenziato e parallelo. A tal riguardo egli fa riferimento a quanto la Convenzione formula richiamando

¹ Docente ordinario di Diritto amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Firenze.

² Il relatore richiama il primo atto di tutela paesaggistica, la legge 411/1905 (Legge di tutela sulla pineta di Ravenna) a cui seguono la L. 778/1922, le leggi 1089 e 1497 del 1939 (Leggi Bottai), la L. 431/1985 (Legge Galasso), la L. 490/1999 (Testo Unico) e il D. Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) modificato con i DD.Lg. nn. 156 e 157 del 24 marzo 2006.

all'impegno di integrare il paesaggio "nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta" su di esso (Convenzione, art. 5 comma d).

Alla luce di queste considerazioni, si è discusso, nel corso del convegno, su alcuni problemi di coerenza con gli indirizzi della Convenzione lasciati aperti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Le tematiche sulle quali si sono incentrate le analisi e il relativo dibattito hanno toccato il concetto di paesaggio, il governo del territorio, il ruolo della pianificazione, le competenze dei vari Enti a fronte del conflitto Stato-Regioni-Enti locali in materia di tutela e disciplina del paesaggio.



Figura 1. Le trasformazioni contemporanee dei paesaggi urbani sono spesso in contrasto stridente con il paesaggio periurbano di matrice rurale. Questo è un tema di grande attualità su la Convenzione europea del paesaggio porta un contributo significativo sollecitando di rivolgere l'attenzione ai paesaggi di *ordinaria* qualità.

Il Professore Erminio Ferrari³, nel suo intervento, si è soffermato proprio sul nodo delle competenze dei vari organi istituzionali. Il recente iter normativo, dal Testo Unico del 1999 (D. Lgs 490/99) alla riforma del titolo V della Costituzione, al Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs 42/2004), alle sue ultime correzioni del 2006, ha riconosciuto la funzione di governo del territorio e la questione del paesaggio come interessi pubblici generali e ha portato alla costituzione di due Ministeri, Beni e Attività culturali e Ambiente.

Ferrari fa notare, però, come il Codice, nel separare la tutela dalla valorizzazione, affidando la prima allo Stato, la seconda alle Regioni, operi "una distinzione artificiosa perché la tutela non può non essere valorizzazione, la valorizzazione non può non essere tutela". Se una tale distinzione, può assumere valore per un bene culturale non è così per il paesaggio eppure il

³ Docente ordinario di Diritto amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano e Presidente dell'Associazione Italiana di Diritto Amministrativo.

Codice, nell'art. 6 inerente la valorizzazione del patrimonio culturale, applica questo criterio anche ai beni paesaggistici sulla base di quello adottato per i beni culturali. Nell'art. 138, invece, non sussiste la distinzione tra tutela e valorizzazione, lì dove, precisa Ferrari, "il legislatore chiede all'ente di effettuare un esame comparativo in cui entrano in gioco il paesaggio e l'ambiente, delineando, quindi, non più la specificità, la settorialità, ma una necessaria sinergia".

Lo stesso Professore Roberto Gambino⁴ ravvisa nella separazione tra tutela e valorizzazione, peraltro già introdotta con la riforma del Titolo V della Costituzione (art. 117), un problema cruciale perché, nonostante i richiami diffusi alla cooperazione interistituzionale per l'esercizio delle due funzioni, nonché per la definizione dei relativi indirizzi e criteri, il Codice non configura strumenti, metodologie e risorse per attuare un reale coordinamento tra poteri centrali e locali. Gambino osserva che il Codice non tocca nemmeno la problematica dei rapporti tra conservazione e sviluppo sostenibile: "rapporti tanto più stretti e condizionanti quanto più la conservazione tende ad allargarsi a tutto il territorio, interessando le aree e i sistemi della marginalità e dell'abbandono, che coprono ormai una larga parte del territorio nazionale: qui non solo le misure di vincolo e protezione passiva, se sganciate dalle politiche di investimento e di sostegno economico e sociale, non possono concorrere alla rivalorizzazione territoriale, ma in molti casi non possono essere neppure applicate. Quali vincoli, ad esempio, potrebbero mai fermare lo sfacelo dei versanti terrazzati o la ruderizzazione incalzante dei villaggi montani?".

Le recenti modifiche del Codice, introdotte nello scorcio finale della precedente legislatura, in merito alle responsabilità istituzionali, al ruolo degli enti locali e degli altri soggetti interessati sembrano confermare i timori di un concreto indebolimento del ruolo delle Regioni nei confronti dello Stato.

Questo indirizzo si coglie, per esempio, nella nuova formulazione dell'art. 135 in merito alla titolarità e ai contenuti della pianificazione paesaggistica⁵ o, nell'art. 142, al comma 1, dove nelle aree tutelate per legge, viene ridotta la facoltà dei piani paesaggistici di ridefinire i vincoli sulla base di criteri oggettivi e non parametrici. Nel nuovo Codice, emerge, in particolare, come annota il Professore Guido Ferrara⁶, "un orientamento contrario alla sub-delega ai Comuni in materia di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica" che viene proposta come ultima eventualità e subordinata all'entrata in vigore dei piani paesaggistici, con l'obbligo di una nuova loro redazione. Attraverso tali orientamenti gli interessi urbanistici ed edilizi prevalgono, nella gestione del Comune, sulle esigenze della tutela paesaggistica, così come "riaffiora la predominanza assegnata al vincolo autorizzativo rispetto alla responsabilità pubblica nella determinazione degli indirizzi di piano e progetto sul paesaggio".

Ciò delinea un allontanamento dal dettato della Convenzione europea del paesaggio allorché si richiama l'impegno di ogni parte "ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione" (Convenzione, art. 6 A). Una distanza progressiva, sottolinea Ferrara, espressa già dalle Regioni che ravvisano nella portata delle attuali modifiche "la vanificazione delle attività, già svolta, in materia di pianificazione paesaggistica sulla base delle intese o accordi sinora raggiunti con il Ministero stesso, con grave nocimento della programmazione regionale in essere, tesa allo sviluppo sostenibile"⁷.

⁴ Docente ordinario di Pianificazione territoriale presso il Dipartimento interateneo del Territorio del Politecnico di Torino e direttore del Centro europeo di documentazione sulla Pianificazione dei parchi naturali.

⁵ Il nuovo disposto normativo sancisce la possibilità di elaborare i piani urbanistico-territoriali, in luogo dei piani paesaggistici in senso stretto, affidando ad entrambi gli strumenti di pianificazione il compito di dettare una disciplina sugli ambiti vincolati, in contrasto con quanto sancito dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 327/1990 e n. 378/2000.

⁶ Docente ordinario di Architettura del Paesaggio e Coordinatore del Master in Paesaggistica, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Firenze.

⁷ Osservazione del dibattito del Tavolo Tecnico delle Regioni in vista della riunione tra funzionari statali e regionali presso la Conferenza Unificata convocata per il 6.12.2005 relativamente allo "Schema di decreto

Sul versante delle competenze si è inserito anche il contributo di Ruggero Martines⁸ il quale ha individuato la problematicità, ai fini di un concreto governo del territorio, nell'eccesso normativo e nel numero oltremodo considerevole di strumenti di pianificazione che affrontano separatamente la tematica del settore e sono gestiti da altrettante autorità di diverso livello, non sempre interagenti sul piano della comunicazione.

Secondo Martines il conflitto tra i poteri locali delle Regioni e delle Soprintendenze con gli organi dello Stato si genera perché “dopo processi di pianificazione complessi i poteri di veto (annullamento) intervengono molto a valle, alla scala dell'edilizia, spesso in contrasto plateale con la pianificazione”. La soluzione più ovvia, sembra essere quell'ipotesi già avanzata nel corso della Conferenza Nazionale per il Paesaggio, svoltasi a Roma nel 2000, ovvero, spiega Martines, “il concetto di co-pianificazione a monte, per rendere automatici e comunque leggeri i controlli conclusivi e comunque per unificare, ad una scala che non vanifichi i diritti dei cittadini, l'attività pianificatoria in capo alle Regioni con la tutela”. Il relatore ha evidenziato, inoltre, come la Convenzione, trasformando la graduatoria del tema paesaggio in un diritto soggettivo al suo godimento, induca ad un ripensamento generale sul valore anche normativo della pianificazione paesaggistica.

In tale ottica, conclude Martines, il piano “quale strumento di gestione prefigura il futuro, il vincolo, quale trasformabilità lenta, esiste non in contrasto, ma come parte di uno stesso ramo e il paesaggio si eleva, a ben più di un palcoscenico dell'esistenza, di un attributo avulso dal territorio, di un dato sovrastrutturale per essere progettato nelle aree di grande qualità e lì dove la mano dell'uomo lo ha manomesso.”



Figura 2. Il rapporto tra paesaggio e infrastrutture è oggi una questione sempre più delicata, che richiede una progettazione attenta ai valori paesistici e all'integrità dei luoghi.

legislativo recante disposizioni correttive e integrative del Codice dei beni culturali e del paesaggio”, di cui al D. Lgs 22 gennaio n. 42- Parte Terza.

⁸ Direttore generale per i Beni culturali e il paesaggio per la Puglia e Molise, Ministero per i beni e le attività culturali.

Nel presentare una disamina sulle matrici politico-culturali e sui contenuti concettuali che hanno caratterizzato il dibattito in seno al Consiglio d'Europa⁹, Riccardo Priore¹⁰ ha evidenziato come il testo della Convenzione corrisponde alla volontà esplicita di tradurre, a livello giuridico, due esigenze fondamentali quali il diritto delle popolazioni al godimento di un paesaggio di qualità e il diritto della partecipazione alle decisioni inerenti la dimensione paesaggistica del proprio territorio. L'idea di fondo, espressa dalla Convenzione, e definita dallo stesso Priore "rivoluzionaria", è quella di trattare il paesaggio come "una categoria concettuale che si riferisce all'intero territorio, un bene con la stessa valenza giuridica riconosciuta ad altri beni, come quelli ambientali (aria, acqua, suolo), che merita di essere considerato e curato indipendentemente dal suo valore specifico. La qualificazione del paesaggio renderebbe vana la volontà di non distinguere i paesaggi dell'eccellenza dal paesaggio altro, per questo ci si riferisce al paesaggio prescindendo dalla sua qualità".

Richiamando l'articolo 6 come "cuore della Convenzione Europea" Priore ha evidenziato l'importanza del processo decisionale pubblico che deve fondarsi sulla sensibilizzazione delle popolazioni per l'espressione di una coscienza paesaggistica. E' sul tavolo di questa consapevolezza che si gioca la grande scommessa sul paesaggio, perchè "esso comporta un progetto, un processo seduttivo, emotivo e va visto non solo come fondamento d'identità ma anche come bene risorsa per lo sviluppo economico". La realtà europea è molto differenziata e nella consapevolezza di ciò la Convenzione affida la scelta degli strumenti d'intervento ai singoli Stati e ai propri enti territoriali. Priore precisa, inoltre, che l'allusione della Convenzione al termine "pianificazione del paesaggio", di frequente riscontro (articoli 1f, 6B-b, 6E), non è rivolta "ad uno strumento di gestione specificatamente definito, quanto piuttosto ad una modalità di azione che prevede una vasta gamma di attività (valorizzazione, riqualificazione, formazione, sensibilizzazione, eccetera) ben intuibile nella parola *aménagement* presente nel testo francese della Convenzione". Il dettato europeo, aggiunge Priore, nel riferirsi ad "una politica del paesaggio come politica generale e al paesaggio nelle politiche come politiche settoriali" senza esclusione dell'una o dell'altra sfera, va ben oltre la definizione di singoli strumenti amministrativi nella convinzione che non sono possibili soluzioni uniche, ma che esse dipendono dalle variabili richieste dai luoghi e dai loro abitanti.

Appare significativa pertanto, come sottolinea il relatore, una sempre maggiore cooperazione nella gestione delle risorse e un crescente riferimento al ruolo degli attori locali secondo politiche di *bottom-up* per accrescere il processo di sensibilizzazione dei cittadini verso i propri paesaggi. In tale processo rientrano anche le iniziative della Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione¹¹ che, attraverso lo scambio di informazioni, ricerche ed esperienze promuovono la tutela e la valorizzazione del paesaggio. Proprio le implicazioni del dettato europeo sulle politiche del paesaggio - ha evidenziato il Professor Gambino - pongono l'esigenza di "una flessibilizzazione degli apparati normativi, di una regolazione pubblica ben oltre le misure di vincolo circoscritte a singoli oggetti

⁹ La Convenzione Europea del Paesaggio nasce da un progetto elaborato a partire dal 1994 dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali in cui le delegazioni degli allora quarantasei paesi membri, sensibili di fronte al tema della qualità della vita e preoccupate per il progressivo stato di degrado dei propri paesaggi, si sono orientate ad una risposta politica in sede europea. La Convenzione è stata approvata il 19 luglio del 2000 dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa e resa pubblica il 20 ottobre dello stesso anno in Palazzo Vecchio a Firenze. In Italia il documento europeo è stato ratificato lo scorso maggio ed è entrato in vigore il primo settembre di quest'anno.

¹⁰ Coordinatore del Segretariato della Commissione istituzionale del Congresso dei Poteri Locali del Consiglio d'Europa e del programma di leggi comunitarie a tutela del paesaggio; responsabile del Comitato di redazione del progetto di Convenzione Europea del Paesaggio, dell'organizzazione del negoziato intergovernativo e delle attività relative alla costituzione della RECEP (Rete europea degli enti territoriali per l'attuazione della Convenzione). Insegna Politiche e Diritto europeo del paesaggio presso il Politecnico di Torino.

¹¹ Il 30 maggio 2006 a Strasburgo, presso il Consiglio d'Europa, è stato sottoscritto lo Statuto della "Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio" con cui le amministrazioni locali europee si impegnano a collaborare per garantire la salvaguardia e uno sviluppo di qualità dei propri paesaggi.

individualmente considerati e alle tradizionali funzioni di comando/controllo”. Il regime vincolistico, afferma Gambino, appare inadeguato ad “esprimere la natura olistica, sistemica e dinamica dei processi da controllare, sia sotto il profilo dell’articolazione spaziale, che deve riguardare l’intero territorio e non singoli soggetti, sia sotto il profilo dei contenuti da sviluppare (valenze ecologiche, storico-culturali, estetiche e semiologiche, eccetera), sia, ancora, sotto il profilo revisionale ed evolutivo”. A fronte di ciò si configura la nuova centralità della pianificazione territoriale che è chiamata, non solo ad un nuovo modo di concepire le regole, ma a situare le proprie scelte in una dimensione strategica capace di esprimere, sulla base di opportune previsioni, obiettivi e indirizzi condivisi dai soggetti coinvolti.

Gambino ha sostenuto che la pianificazione strategica, esercitando “una funzione di *stewardship*, di guida, di seduzione e persuasione nel corso dei processi decisionali complessi e aperti, i cui esiti non possono essere fissati del tutto apriori”, non indebolisce l’efficacia dell’azione pubblica, ma, al contrario, “consente di allargare l’area di influenza e la platea dei soggetti coinvolti, favorendo la concertazione inter-istituzionale, la cooperazione tra i diversi portatori di interessi e la regolazione dei conflitti d’interesse non risolvibili per via autoritativa”.



Figura 3. Quello della ruralità contemporanea è un tema molto dibattuto sia a livello nazionale che internazionale sul quale documenti come l’*European Spatial Development Perspective* (Esdp, 1999) riflettono, sollecitando l’integrazione delle aree agricole di margine urbano nella pianificazione delle città.

Inserita in tale dimensione, la pianificazione, secondo Gambino, deve essere in grado di “produrre una conoscenza regolatrice” intesa come capacità di “motivare e giustificare le scelte e di valutarne gli effetti, di individuare i valori non negoziabili e i campi di negoziabilità, di sollecitare l’attenzione di tutti gli interessati per le poste in gioco perchè non si difende ciò che non si conosce”. L’espletamento della funzione conoscitiva implica l’uso di letture non settoriali come per esempio, le sperimentazioni, tuttora in corso, delle

“interpretazioni strutturali” del territorio, richieste da alcune legislazioni regionali (Toscana, Campania, Emilia-Romagna, eccetera) tese ad evidenziare gli elementi e le relazioni da poter considerare stabili o “invarianti” rispetto a qualunque ipotesi di trasformazione. Inoltre il rapporto con la realtà del territorio non può eludere la considerazione delle sue possibili evoluzioni che comporta l’introduzione, nei processi di pianificazione, di procedure di valutazione preventiva già in uso (valutazioni d’impatto, valutazioni d’incidenza, valutazioni ambientali strategiche) supportate dagli aspetti prettamente paesaggistici.

Quindi una politica del paesaggio basata su regole di gestione, stabilite dalle autorità competenti, secondo una graduatoria di valori riconosciuti e criteri conservativi allargati a tutto il territorio, appare debole di fronte alle aggressioni dell’abusivismo e all’incombenza dei rischi. Di qui, soggiunge Gambino, “la corsa disperata e comprensibile delle nostre Soprintendenze a cercare rifugio negli elenchi delle cose intoccabili, dei tesori non negoziabili. Ma non si salva il paesaggio se non si salva il paese. Staccare le eccellenze, siano essi monumenti o le bellezze naturali dal variegato mosaico dei paesaggi umanizzati, anche se degradati o sconvolti dalle trasformazioni recenti, significa ignorare le mille pieghe del territorio e le ragioni profonde dell’attuale domanda di qualità, il ruolo dei valori identitari, il rapporto costitutivo che lega la gente ai luoghi”.

Senza negare il valore dei paesaggi eccezionali, né diluire l’azione di tutela nei paesaggi della ordinarietà e del degrado, allargare l’attenzione al territorio, conclude Gambino, “è la strada obbligata per cogliere le differenze, diversificare l’azione di tutela, rispondere diversamente, nelle diverse situazioni, alla domanda di qualità”.

Nell’aprire la seconda sessione del convegno il Professor Mario Chiti¹², ha affrontato il tema della Convenzione nella questione generale della disciplina del paesaggio, evidenziando come l’apparato normativo in materia si sia notevolmente moltiplicato per l’accentuazione degli enti emanatori e si sia affiancato ad una pluralità di fonti, spesso, non ben combinate. Secondo Chiti “la legislazione multilivello è un problema presente in tutta la disciplina e il diritto europeo, pur avendo il pregio di assumere una posizione di fronte al diritto internazionale, inerisce principi generali, (principio della sostenibilità, della coesione, principio precauzionale, nuovo approccio vincolante applicato a tutto l’ambito delle politiche del territorio e del paesaggio), che non toccano specificatamente il tema del paesaggio e non offrono un chiaro quadro per la definizione degli atti normativi”.

Per quanto riguarda il rapporto tra il documento europeo e la legislazione nazionale Chiti ha sostenuto che “l’idea sottostante la Convenzione, in termini di paesaggio molto antropizzato, si sposa con il sistema delle competenze del Codice Urbani, ossia l’idea che affinché il paesaggio funzioni occorre la cooperazione e la coesione nel fare di tutti con il coinvolgimento non solo della dimensione comunale ma anche sovracomunale”. Tuttavia egli sottolinea la necessità di un forte coordinamento normativo in una disciplina, come quella del paesaggio, dove regna “una pluralità di approcci e una diversità di fonti” e dove sarebbe bene mantenere “le singole competenze e le specificità ma combinandole con delle linee e dei criteri guida”.

Sulle perplessità di un’opportuna conciliazione dell’approccio della Convenzione europea del paesaggio con il diritto nostrano si è incentrato l’intervento del Magistrato Paolo Carpentieri¹³ che ha esaminato il rapporto tra regime vincolistico e Convenzione Europea. Egli non concorda con una lettura “*panurbanistica* della Convenzione perché essa potrebbe dare nuova forza al mito del piano e al proceduralismo consensualistico rischiando di ridurre la portata giuridica della tutela paesaggistica alla mera presa in considerazione del valore del paesaggio, con l’esclusione dell’efficacia autoritativa della conformazione del regime della proprietà”. Soprattutto in campo giuridico, aggiunge Carpentieri “dire che tutto è paesaggio significa negare un’autonoma ragion d’essere alla nozione giuridica di paesaggio, perché si esclude la possibilità stessa di un regime speciale dei beni”.

¹² Docente ordinario di Diritto amministrativo, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Firenze.

¹³ Magistrato e Consigliere del Tar- Regione Campania.

In tale ottica interpretativa il relatore vede come preminente, nel recepimento del dettato europeo, “uno sforzo di interpretazione adeguatrice che consenta il rinvenimento di punti di equilibrio e di convergenza con la tradizione giuridica interna [...] Convergenza senz’altro possibile nel caso della Convenzione Europea che, pur non parlando di vincoli, ne postula e ne ammette la sussistenza, lì dove costruisce un sistema articolato sui diversi momenti della identificazione di parti di territorio da assoggettare a misure specifiche di salvaguardia, intesa soprattutto come conservazione e mantenimento”. Secondo Carpentieri la distinzione tra paesaggio e beni paesaggistici, operata dal Codice, trova una sua composizione, sul piano giuridico nel considerare “il paesaggio come area dove si estende l’interesse pianificatorio e, quindi, come trama continua in cui gli stessi beni paesaggistici sono inseriti, anche attraverso interventi non autoritativi di valorizzazione” e nel considerare “i beni paesaggistici come ambito in cui il regime vincolistico esplica i suoi effetti limitativi della proprietà e di assoggettamento al previo controllo autorizzatorio degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico paesaggistico, secondo il modulo giuridico del vincolo”.



Figura 4. I paesaggi dei fondovalle fluviali spesso appartengono alla categoria dei *paesaggi compromessi*, poiché oggetto di intensi fenomeni di urbanizzazione; laddove questo non è avvenuto essi hanno comunque un importante significato di *paesaggi fragili*.

Il convegno si è concluso con il contributo del Professor Guido Ferrara che, raccogliendo le questioni critiche poste nei precedenti interventi, ha proposto una lettura delle problematiche attraverso l’illustrazione di casi studio riguardanti l’iter della pianificazione del paesaggio nella realtà nazionale. Ferrara ha evidenziato come “dalle origini della pianificazione paesistica fino alla Legge Galasso, l’intervento entro il tema delle bellezze naturali era assolutamente difensivo ed affidato al vincolo autorizzativo espresso caso per caso dai nulla osta, con pratica rinuncia da parte della pubblica amministrazione a qualsiasi intervento programmatico o strategico. Con qualche eccezione, naturalmente, anche se rileggere oggi le esperienze compiute dai piani paesistici in Italia dal 1939 al 1985 è soprattutto un

promemoria per ciò che non di deve fare.” Emblematico, a tal proposito, il caso di Agrigento dove, come ricorda Ferrara, “fu esteso un vincolo *non edificandi* con il decreto (decreto Mancini, convertito nella legge 749/1966) più restrittivo che la legge abbia mai prodotto. Gli abusi si verificarono nelle zone di massima edificabilità, mentre quelli più gravi hanno riguardato le zone di filtro con il parco archeologico della Valle dei Templi e il centro storico. Eppure tutto era regolamentato”.

Sulla necessità di una Convenzione sul Paesaggio e sulla sua ragion d’essere, Ferrara evidenzia come uno dei punti chiave, espresso dal testo europeo, sia la considerazione delle trasformazioni del paesaggio, per cui “il problema risiede nello sviluppo e nella trasformabilità di fronte ai quali il regime vincolistico, per come è stato concepito, risulta non adeguato a cogliere e ad esprimere tali mutamenti.” Questo nuovo orientamento emerge anche nella prima Conferenza Nazionale sul Paesaggio (1999) a cui segue la stesura dell’ “accordo Regioni/Ministero Beni e Attività Culturali” su compiti, contenuti e procedure “sull’esercizio dei poteri in materia di paesaggio” (2001), che si richiama, in più punti, ai contenuti della Convenzione. Esso, spiega Ferrara, persegue l’intento di definire gli obiettivi di qualità paesaggistica “estendendoli a tutto il territorio nazionale e articolandoli in protezione, gestione e riqualificazione in funzione dei diversi livelli di valore previamente riconosciuti sulla base di parametri e indicatori convalidati”.

Questi obiettivi tendono sia alla conservazione dei valori costitutivi e delle morfologie dei territori, prevedendo linee di sviluppo compatibile, sia alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate. In tale ottica si staglia il recepimento dell’indirizzo europeo, ovvero nell’importanza riconosciuta anche ai paesaggi periferici, degradati che sono, come li definisce Ferrara, “i paesaggi del futuro” e nella considerazione non solo della dimensione “della salvaguardia, ma anche della gestione, controllo e progetto”. Il Codice Urbani, afferma Ferrara, “nei suoi pregi e nei suoi difetti è figlio della Convenzione” e pur nella considerazione dei suoi limiti, il disposto normativo, “ha già avuto delle ricadute che possono essere lette in positivo: il costituirsi quale riferimento per alcune delle più recenti leggi regionali per il governo del territorio, nell’indirizzo dei piani paesistici ai vari livelli, per il richiamo al contenuto paesaggistico esplicito entro i piani riguardanti le aree naturali protette e i parchi archeologici, per la considerazione strategica del paesaggio che a poco a poco può rientrare entro la prassi ordinaria degli stessi piani regolatori comunali”.

Ferrara sottolinea come, in realtà, il nodo della questione risieda nell’ uso che l’operatore fa dei disposti normativi e, presentando il caso studio del nuovo piano del Parco archeologico e paesaggistico di Agrigento, mostra come “pensare ad un’alternativa totale tra vincolo e piano non ha senso. Il vincolo fa sì che il Comune riesca a far maturare la consapevolezza di proteggere là dove essa è assente, come nell’esempio di Agrigento, e i temi del paesaggio come luogo di esperienze, specchio della vita delle comunità, possono essere strutturati in un progetto attraverso istanze antropiche e naturali da cui si può far scaturire una strategia”. Calzante, a tal riguardo, il raffronto tra la realtà di Agrigento dove c’è moltissimo da salvaguardare e quella di Livigno dove il paesaggio è motore di sviluppo della realtà comunale. Il problema, secondo Ferrara, è “nel rapporto tra paesaggio e società locale dove occorre una chiamata in causa e la corresponsabilizzazione, dove tutela e valorizzazione sono due facce della stessa medaglia e dove è compito della società civile farsi carico del paesaggio che le appartiene”. Il paesaggio non è un’entità fissa, immobile, esso muta e si riproduce, per questo, conclude Ferrara, “non si tratta di limitarsi a segnalare i possibili rischi e i pericoli a carico del paesaggio da parte delle trasformazioni, ma si propone di indicare le potenzialità e le opportunità da cogliere per uno sviluppo fondato sul paesaggio stesso e proprio per questo capace di garantirne la qualità e la durata nel tempo”.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ASSINI NICOLA, CORDINI GIOVANNI, (a cura di), *Beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario comparato e internazionale*, CEDAM, Padova 2006.

BOGGIANO AUGUSTO, *Cent'anni di paesaggio italiano*, in BOGGIANO AUGUSTO (a cura di), *Il paesaggio italiano negli ultimi cento anni*, Atti del convegno, Cafaggiolo 13 e 14 febbraio 2004, Regione Toscana, TCI, Firenze 2005, pagg. 13-24.

Consiglio d'Europa, *Convenzione Europea sul Paesaggio*, Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, Firenze 2000.

FERRARA GUIDO, *Progettare paesaggi*, in BOGGIANO AUGUSTO (a cura di), *Il paesaggio italiano negli ultimi cento anni*, Atti del convegno, Cafaggiolo 13 e 14 febbraio 2004, Regione Toscana, TCI, Firenze 2005, pagg. 143-154.

GAMBINO ROBERTO, *Conservare innovare: paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino 1997.

GAMBINO ROBERTO, *I paesaggi dell'identità europea*, Prolusione a.a. 2004-2005, Politecnico di Torino, Torino 2004.

PRIORE RICCARDO, *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, "Aedon", rivista informatica di arti e diritto on line, 3, 2005, <http://www.aedon.mulino.it>.

SANDULLI MARIA ALESSANDRA (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano 2006.

CONTRIBUTI PRESENTATI AL CONVEGNO

Carpentieri Paolo, "Regime dei vincoli e Convenzione Europea".

Cartei Gian Franco, "Introduzione ai lavori".

Chiti Mario P., "Disciplina del paesaggio e pluralismo delle fonti : il caso della Convenzione Europea del Paesaggio".

Del Lungo Claudio, "Indirizzi di salute".

Ferrara Guido, "La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione Europea".

Ferrari Erminio, "Il paesaggio tra Convenzione Europea e Codice dei beni culturali".

Gambino Roberto, "Il ruolo della pianificazione territoriale nel processo di attuazione della Convenzione".

Martines Ruggero, "La soluzione del conflitto Stato-Regioni alla luce della Convenzione".

Priore Riccardo, "La Convenzione Europea del Paesaggio: matrici politico-culturali ed itinerari applicativi".

Siti web :

www.darc.beni.culturali.it

www.bap.beniculturali.it

www.coe.it (Consiglio d'Europa)

www.spazioeuropa.it

www.Centroculturale.europeo.it

www.camera.it

RIFERIMENTI ICONOGRAFICI

Figure 1, 2, 3, 4 : fotografie di Maria Felicia Della Valle.

Testo acquisito dalla redazione della rivista nel mese di ottobre 2006.

© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.