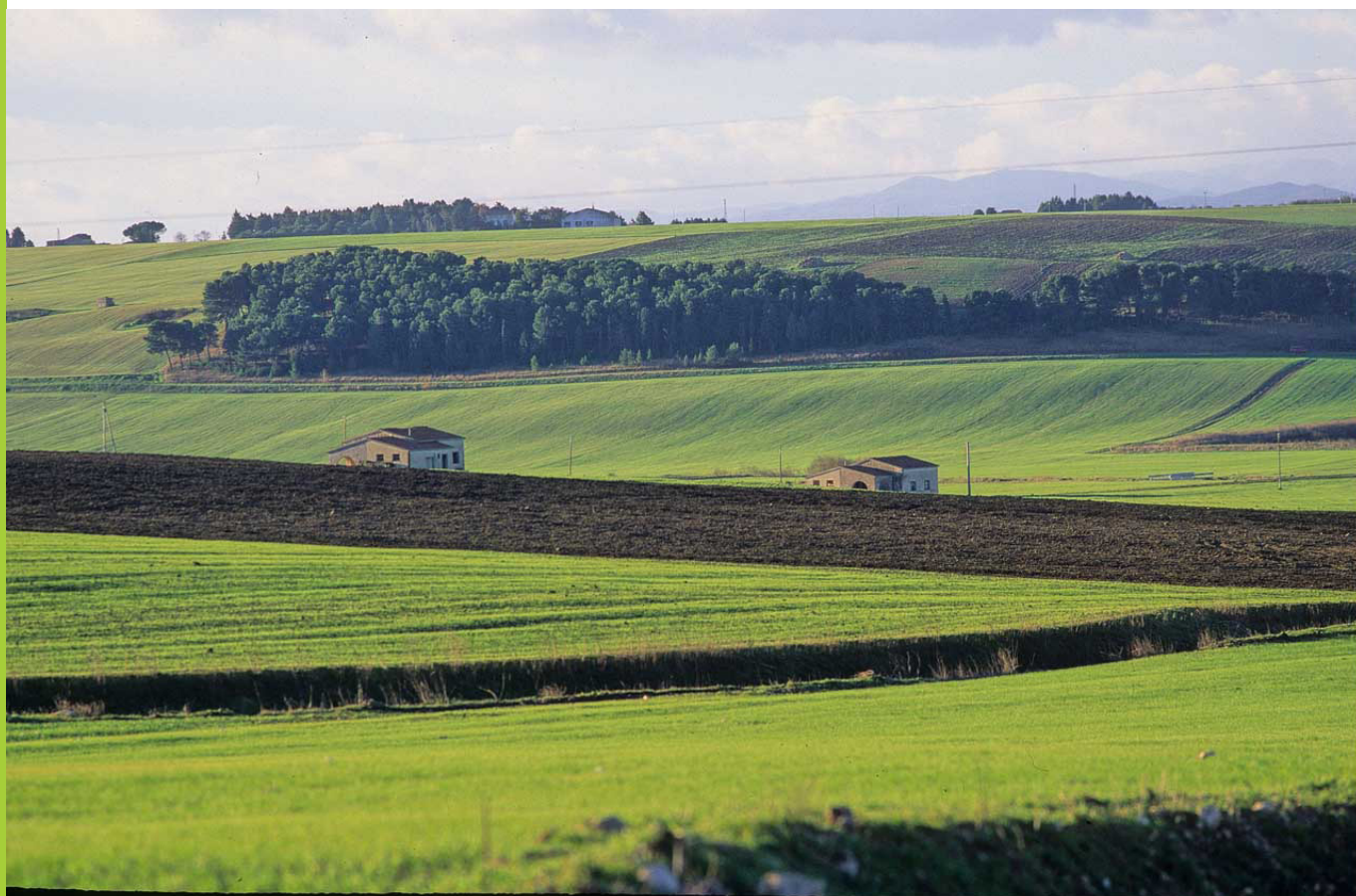


# Quaderni del Paesaggio

n. I

Atti del seminario “Natura e ruolo dei Piani Paesaggistici Regionali”

Bari, 4 febbraio 2008



## COMITATO SCIENTIFICO

Organo di indirizzo metodologico e scientifico delle attività di elaborazione del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, composto da esperti e coordinato dal responsabile scientifico del Piano, prof. Alberto Magnaghi, e incardinato presso il Settore Assetto del Territorio della Regione.

Oltre al coordinatore, il Comitato Scientifico è composto da:

- arch. Ruggero Martines
- prof. Pio Baldi
- prof. Iacopo Bernetti
- prof.ssa Anna Lucia Denitto
- prof. Roberto Gambino
- prof. Sergio Malcevski
- avv. Nino Matassa
- prof. Saverio Russo
- prof. Biagio Salvemini
- arch. Piero Cavalcoli
- prof.ssa Raffaella Cassano
- prof. Vincenzo Cazzato
- prof. Francesco d'Andria
- prof. Gianbattista De Tommasi
- prof.ssa Franca Pinto Minerva
- prof. Giuliano Volpe

## Seminario “Natura e ruolo dei Piani Paesaggistici Regionali”

Bari, 4 febbraio 2008

Coordinatore  
Roberto Gambino

### Interventi

*Sardegna:* prof. Edoardo Salzano, prof. Paolo Urbani, dott. Gianvalerio Sanna

*Toscana:* arch. Marco Gamberini, prof. Paolo Baldeschi

*Piemonte:* arch. Paolo. Castelnovi, prof. Giuseppe Dematteis

*Marche :* prof. Alberto Clementi

*Campania:* arch. Agostino Di Lorenzo, prof. Domenico Moccia

*Emilia Romagna:* prof. Felicia Bottino, dott. Giancarlo Poli

*Veneto:* prof. Amerigo Restucci, prof. Anna Marson

*Recep, Convenzione europea:* dott. Riccardo Priore

*“Uniscape”:* prof. Carlo Magnani

*Sovrintendenza:* arch. Ruggero Martines

*Approfondimenti giuridici:* prof. Marco Cammelli, avv. Nino Matassa, prof. Paolo Urbani

## INDICE

### 1. Il piano territoriale della Regione Toscana, ovvero politique d'abord

Paolo Baldeschi .....pag. 3

### 2. Piano Territoriale della Regione Piemonte

Giuseppe Dematteis .....pag.11

### 3. Il rapporto tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione territoriale, i vincoli e la struttura normativa

Edoardo Salzano .....pag.13

### 4. Efficacia del Piano Territoriale Paesaggistico della Regione Emilia Romagna

Giancarlo Poli .....pag. 16

### 5. I piani paesistici e il nuovo Codice Urbani

Alberto Clementi .....pag.21

### 6. Verso l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio in Italia

Riccardo Priore .....pag.23

## I. Il piano territoriale della Regione Toscana, ovvero politique d'abord

di Paolo Baldeschi

Un'acuta analisi del PIT toscano, della sua ideologia, dei suoi effetti e del possibile ruolo dei comitati.

### Premessa

Il PIT della Regione toscana è stato già analizzato da diversi punti di vista: per i paradigmi utilizzati (in particolare 'statuto del territorio', 'agenda strategica', 'invarianti'), per la coerenza interna, per la sua efficacia normativa.

In questa relazione il PIT viene esaminato da un altro punto di vista, il più elementare e basilare: la sua efficacia, misurata semplicemente nei termini di rispondenza degli obiettivi di piano con i comportamenti reali delle amministrazioni e le conseguenti (o non conseguenti) trasformazioni del territorio. Si potrà dire che il PIT è troppo recente per produrre qualche effetto in proposito, ma, anche a prescindere dalle norme di salvaguardia, le cose non stanno così. Il PIT è essenzialmente un documento politico e in quanto tale immediatamente efficace e, addirittura nelle attese, condizionante i comportamenti delle amministrazioni.

Prima di affrontare l'argomento, è opportuno dare una sintetica idea dell'architettura del piano - modalità che ne condiziona anche aspetti normativi e contenuti operativi.

Il problema che nasce da un'organizzazione documentale estremamente complicata è che lo stesso tema è trattato in diverse parti, in modo a volte contraddittorio e spesso con un inquadramento teorico e metodologico diverso. Problema secondario se la disciplina del PIT fosse contenuta tutta nel documento intitolato, appunto, '*La disciplina del PIT*', ma così non è. Riporto in sintesi *le osservazioni in proposito di Luigi Scano*, limitatamente alla pianificazione paesaggistica. Questa, anche se ha il suo cuore *nello Statuto del PIT (la disciplina del PIT)* è tuttavia distribuita anche in altre parti del piano:

- Nell'elaborato intitolato *I territori della Toscana* che è allegato al *quadro conoscitivo del Piano* per quanto riguarda "la ricognizione analitica dell'intero territorio";
- Nell'*Atlante dei paesaggi toscani* che è parte degli "*allegati documentali* per la disciplina paesaggistica", per ciò che riguarda l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché l'analisi comparata delle previsioni degli atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo", e "l'individuazione degli ambiti paesaggistici";
- Nelle *schede dei paesaggi individuazione degli obiettivi di qualità*, schede riferite agli "ambiti di paesaggio", anch'esse parte degli allegati documentali per la disciplina paesaggistica;
- Nel documento intitolato *Le qualità del paesaggio nei PTC*, (qualità che risultano dalla disciplina paesaggistica dei piani territoriali di coordinamento delle Province e che è parte degli *allegati documentali* per la disciplina paesaggistica) per ciò che riguarda "la individuazione" delle aree "vincolate" ope legis, "la definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati", "la determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico", "l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione", ecc.
- Infine, nel quadro conoscitivo per alcuni riferimenti normativi contenuti nella disciplina delle invarianti strutturali facente parte dello Statuto del territorio.

### Il PIT come documento politico

Si è detto che il PIT ha un valore prima di tutto politico. Da questo punto di vista acquista notevole importanza il documento di piano, un elaborato usualmente indicato come 'Relazione' e che in altre circostanze potrebbe apparire poco significativo.

Il Documento, oltre ad assolvere il compito di spiegare gli obiettivi, l'architettura del piano e i principali paradigmi impiegati (il significato di statuto, agenda strategica, territorio, paesaggio, ecc.), è una chiara esposizione della politica che la Regione Toscana intende perseguire in merito allo sviluppo economico e alla gestione del territorio. Scritto in un linguaggio colto (a differenza dei precedenti piani toscani), il Documento è molto esplicito

e una sua attenta lettura avrebbe forse consentito di risparmiare molte fatiche che sono state spese da associazioni ambientaliste e istituti universitari per correggere, migliorare o sostituire la parti che apparivano più manchevoli e deboli del PIT.

In realtà, ciò che appare o appariva debole o manchevole è coerente con la filosofia del Documento, mentre ciò che sembra o sembrava apprezzabile sono le scorie di una vecchia cultura urbanistica che ancora galleggiano come relitti nel corso di un nuovo indirizzo di cui riassumiamo i capisaldi, citando testualmente o in sintesi i passi più significativi. I corsivi sono nostri:

Il governo del territorio *non presuppone relazioni gerarchiche bensì intense propensioni cooperative* tra i titolari di distinte responsabilità amministrative e tra diverse autorità di governo (p. 22)

- I Comuni nella loro individualità sia nelle loro compagini associative - così come gli altri Enti del governo locale del territorio - *potranno trovare nella Regione, in questo Pit e nella sua disciplina il sostegno necessario ad esprimere l'autonomia delle proprie opzioni ...* (p. 23);

- Ogni Comune come ogni altro governo locale, ... darà, ..., la sua lettura del proprio ruolo nello sviluppo della Toscana quale delineato nel Prs e la Regione mobilerà ulteriormente le sue capacità di armonizzazione e di regia strategica. *Ma nessun governo locale dovrà mai sentirsi sotto tutela.* Bensì, nella sua singolarità istituzionale così come nella pluralità delle sue compagini associative, dovrà trovare nella Regione e nelle sue risorse cognitive e normative uno specifico sostegno alle sue capacità di decisione territoriale, sia essa strategica che regolatoria; (p. 86);

- E' un punto su cui la chiarezza dev'essere massima, a costo della ridondanza. *Così come la gerarchia anche l'età del principio di conformità - quale chiave delle relazioni intergovernative - è definitivamente sepolta.* Non perché tra le opzioni statutarie, le invarianti strutturali e le scelte normative del Pit vi abbia sempre ad essere qualcosa di negoziabile o di mutuamente "aggiustabile" in nome di una qualche *pax* interistituzionale. Ma perché tutta la strumentazione normativa del piano va considerata come una risorsa per la realizzazione del "patto": una *disciplina* concepita come volano della sua costruzione operativa e della sua interpretazione applicativa. (p. 86);

- *Perciò lo stesso Piano di indirizzo territoriale... è anche - e prima di tutto - la proposta di un patto tra istituzioni: la scommessa di una nuova alleanza tra Regione e amministrazioni locali* per dare all'insieme del territorio toscano quell'orizzonte di domande, valori e opportunità nel quale trovare le risorse, la coerenza e la duttilità necessarie al suo governo, plurale ma integrato. (p. 23).

- La governance darà testa e gambe a quel nuovo "patto" che il Pit vuole rappresentare. Infatti, solo se ogni livello di governo fa propria - sul piano politico - e accetta - in termini tecnici (cioè con strumenti adeguati di valutazione) - una semplice ma discriminante domanda: «...qual è il mio contributo al bene della mia Regione visto che da esso dipende gran parte di quello della mia comunità?», allora la *governance* non regredisce al mero rito negoziale del *do ut des* ma diventa capacità di situare problemi collettivi e opportunità territoriali nella scala ottimale a che il loro trattamento diventi efficace. O almeno più capace di mitigare le esternalità negative che sempre minacciano anche le migliori intenzioni (p. 28).

- *la valutazione integrata è lo strumento indispensabile per dare sostanza alla governance territoriale*, trasformando la sussidiarietà e l'autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva invece che in tentazioni di isolamento particolaristico o municipalistico. E facendone la base analitica e di confronto cognitivo perché la stessa *governance territoriale* si traduca in una mutua reponsabilizzazione tra gli indirizzi e le scelte regionali, da un lato, e le visioni e le opzioni locali, dall'altro. *E dia testa e gambe a quel nuovo "patto" che il Pit vuole rappresentare.* (p. 28).

- Ciò che la legge regionale definisce come lo "statuto" del territorio toscano - *interpretando lo spirito e la lettera di una norma di rango statutario su cui poggia la Toscana come comunità politica - viene definito e adottato dal Pit come un'«agenda».* Cioè come l'insieme delle scelte di indirizzo e disciplina in merito a ciò che per i Toscani e per tutti coloro che in Toscana vogliono vivere od operare, e - ad un tempo - per i governi locali chiamati a dar loro rappresentanza, regole, opportunità e indirizzi, devono costituire "il" patrimonio territoriale e le condizioni della sua salvaguardia e della sua messa in valore (p. 26).

- *Lo statuto è dunque la fonte e il parametro etico, prima ancora che prescrittivo, di quel "senso del limite" con cui chi amministra come chi intraprende deve trattare un patrimonio tanto prezioso, quanto delicato.* E di cui nessuno può avere moralmente piena ed esclusiva titolarità. Ciò non significa che lo statuto non debba annoverare



proprie specifiche prescrizioni: ma vuol dire che non sta solo in esse il suo valore “normativo”. *Bensì anche e soprattutto negli indirizzi che esso formula e che affida, per la loro efficacia, alla “capacità politica” dell’amministrazione regionale di alimentare e orientare la cooperazione tra i diversi livelli di governo del panorama istituzionale toscano.* (p.26).

- Pertanto, la scelta degli elementi che costituiscono lo statuto del territorio non è operazione neutra o meramente tecnica, ma è fortemente condizionata dalla stessa visione al futuro che determina la scelta delle strategie. *Per questo, come vedremo, questo Pit preferisce la formula della “agenda statutaria” a quella più consueta e statica di “statuto”* Un preferenza connessa a una circolarità normativa e programmatica che lega in relazione biunivoca contenuti statutari e contenuti strategici (p.26)

- Per questo il Pit adotta sì, come abbiamo rimarcato e come la legge prescrive, uno “statuto” del territorio toscano *ma lo formula e lo declina intrinsecamente in un’agenda di metaobiettivi e di obiettivi correlati, finalizzati alla sua stessa applicazione:* dunque, al conseguimento consapevole e coerente di risultati specifici per modificare situazioni e fenomeni *in itinere* giudicate pericolose o rischiose o incompatibili con la valore del patrimonio territoriale e con la qualità del suo sviluppo. (p. 29).

In testa al documento alcune sintetiche considerazioni sullo stato di salute dell’economia toscana, che giustificano la finalità complessiva del PIT e del Piano di Sviluppo Regionale cui questo si collega: *la crescita economica*, declinata con tutti i necessari corollari di qualità ambientale, di sostenibilità, di competitività, di modernità. Sul piano territoriale questa finalità si traduce nell’idea che risorsa strategica dello sviluppo sia la mobilità di uomini e fattori produttivi, mobilità necessaria a mettere in rete le tante piccole città che costituiscono l’armatura urbana della regione e creare sinergie fra le diverse specializzazioni produttive e di servizio. Anche per colmare ritardi e incertezze (si pensi alla *vexata quaestio* del ‘corridoio tirrenico), il piano pone come obiettivo primario il miglioramento dell’accessibilità da ottenere con la realizzazione di infrastrutture di trasporto. “Maggiore accessibilità e minori tempi e costi - economici e ambientali - producono infatti un aumento della competitività dei prodotti toscani sui mercati internazionali ed aumentano la probabilità dei fattori produttivi di trovare una adeguata allocazione. Minori tempi e costi di trasporto e conseguenti prezzi più competitivi delle merci esportate comportano, cioè, una maggiore accessibilità ai mercati e l’entrata in altri precedentemente preclusi” (pp. 14-15).

#### *Possiamo quindi riassumere*

1. Obiettivo primario della Toscana, attraverso PSR e PIT, è il recupero di competitività dell’economia regionale nel mercato globale. Competitività che sta alla base di una crescita economica basata su due pilastri. Il primo è il recupero del gap infrastrutturale che affligge la regione e in particolare il miglioramento della mobilità e accessibilità di uomini e merci. Il secondo è l’utilizzazione del territorio come fondamentale fattore produttivo, anche in ragione della sua qualità e delle conseguenti capacità attrattive di capitali esterni, nei limiti della sostenibilità delle risorse impiegabili;
2. Questa missione è affidata ad una cooperazione volontaria dei diversi livelli istituzionali. Regione e Province rinunciano non solo a qualsiasi disposizione gerarchica, ma anche a qualsiasi verifica di conformità dei rispettivi piani. Nessun governo locale dovrà mai sentirsi sotto tutela;
3. Affinché si realizzi questa cooperazione virtuosa e libera, occorre un patto fra diversi livelli istituzionali. Ogni livello di governo deve fare propria - sul piano politico - e accettare - in termini tecnici (cioè con strumenti adeguati di valutazione) - una semplice ma discriminante domanda: «...qual è il mio contributo al bene della mia Regione visto che da esso dipende gran parte di quello della mia comunità?»;
4. La governance darà testa e gambe a quel nuovo “patto” che il Pit vuole rappresentare. La governance vede pariteticamente coinvolti gli operatori pubblici e concorrenti gli operatori privati, nell’ambito degli indirizzi statutari.
5. La governance si regge su due strumenti fondamentali. Il primo è l’adesione politica ai contenuti dello statuto del territorio. Il secondo è il controllo delle scelte di piano attraverso lo strumento tecnico della valutazione integrata;
6. Lo statuto del territorio non pone vincoli o prescrizioni se non in casi eccezionali. Esso

assume le forme di un'agenda statutaria (in una prima versione 'agenda strategica'). L'agenda è fatta di indirizzi e direttive ai Comuni, la cui efficacia è affidata alla 'capacità politica' dell'amministrazione regionale di alimentare e orientare la cooperazione tra i diversi livelli di governo del panorama istituzionale toscano;

7. Lo statuto è dunque la fonte e il parametro etico di quel "senso del limite" con cui chi amministra come chi intraprende deve trattare il territorio toscano, un patrimonio tanto prezioso, quanto delicato.

8. Nonostante che Il PIT abbia la valenza di piano paesaggistico, il paesaggio nel Documento è trattato sommariamente e quasi incidentalmente. Il concetto di paesaggio viene assorbito in quello di ambiente, e la tutela del paesaggio assimilata alla sostenibilità nell'uso e gestione delle risorse territoriali.

*La traduzione del documento politico nella Disciplina del Piano. Un esempio.*

Non voglio affrontare il problema in termini generali, in quest'ottica si potrà leggere il documento allegato, ma in maniera più sintetica e forse più efficace, mediante un esempio riferito al patrimonio collinare. Questa scelta dipende da due motivi.

Il primo è che solo rispetto a questa 'invariante' si affaccia un barlume di pianificazione paesaggistica. Il secondo è che sul patrimonio collinare si sta sviluppando una governance reale in forma di collusione fra comuni e operatori privati, mirata allo sfruttamento di un patrimonio che non è rimasto intatto - come sostiene il documento - generalmente per la lungimiranza degli amministratori locali, ma semplicemente per assenza di domanda. Fino a tempi recenti, gli speculatori infatti preferivano i territori costieri o limitrofi ai principali centri urbani. Ora la domanda si orienta su un territorio, non solo di grande qualità ambientale e estetica, ma idealizzato e falsificato come 'tipico paesaggio toscano'.

Anche per l'invariante 'Patrimonio collinare' la disciplina statutaria è quasi integralmente espressa come raccomandazioni ed indirizzi ai piani provinciali e comunali. Vale a dire che a livello regionale non vi è alcuna norma immediatamente prescrittiva, se si fa eccezione del comma 8 dell'art 21 che recita: "Nelle more degli adempimenti comunali recanti l'adozione di una disciplina diretta ad impedire usi impropri o contrari al valore identitario di cui al comma 2 dell'art. 20, sono da consentire, fatte salve ulteriori limitazioni stabilite dagli strumenti della pianificazione territoriale o dagli atti del governo del territorio, solo interventi di manutenzione, restauro e risanamento conservativo, nonché di ristrutturazione edilizia senza cambiamento di destinazione d'uso, né eccessiva parcellizzazione delle unità immobiliari." Tuttavia il valore prescrittivo della norma (che suona come una disposizione di salvaguardia) è condizionato dall'individuazione, ancorché provvisoria, dell'ambito in cui si applica (cioè dei confini del "patrimonio collinare"), mentre una simile definizione non è prevista nel PIT.

Le direttive e gli indirizzi contenuti nello Statuto sono genericamente rivolti alla tutela di valori paesaggistici (a volte definiti come identitari), ma quasi mai individuano con precisione questi valori. Un'eccezione è costituita dall'art 22 dove sono individuate alcune risorse del patrimonio collinare aventi valore paesaggistico. Tuttavia la norma si limita ad impegnare la Regione, le Province e i Comuni ad una corretta gestione di tali risorse.

La tutela del patrimonio collinare si basa perciò esclusivamente o quasi su valutazioni ex post dei progetti di trasformazione sulla base di criteri peraltro ambigui e facilmente eludibili, ad esempio:

- a) la verifica pregiudiziale della funzionalità strategica degli interventi sotto i profili paesistico, ambientale, culturale, economico e sociale e - preventivamente - mediante l'accertamento della soddisfazione contestuale dei requisiti di cui alla lettere successive del presente comma;
- b) la verifica dell'efficacia di lungo periodo degli interventi proposti sia per gli effetti innovativi e conservativi che con essi si intendono produrre e armonizzare e sia per gli effetti che si intendono evitare in conseguenza o in relazione all'attivazione dei medesimi interventi;
- c) la verifica concernente la congruità funzionale degli interventi medesimi alle finalità contemplate nella formulazione e nella argomentazione dei "metaobiettivi" di cui ai paragrafi 6.3.1 e 6.3.2 del Documento di Piano del presente Pit.
- d) la verifica relativa alla coerenza delle finalità degli argomenti e degli obiettivi di cui si avvale la formulazione propositiva di detti interventi per motivare la loro attivazione, ri-

spetto alle finalità, agli argomenti e agli obiettivi che i sistemi funzionali - come definiti nel paragrafo 7 del Documento di Piano del presente Pit - adottano per motivare le strategie di quest'ultimo."

In sostanza, lo statuto del PIT assegna ai Comuni il compito di verificare la congruità degli interventi che loro stessi propongono rispetto alla loro "funzionalità strategica", agli "effetti innovativi e conservativi", all'"efficacia di lungo periodo" alla "congruità funzionale", e ad altri requisiti ancora più indecifrabili. E' difficile immaginare che un Comune dichiari una propria previsione - magari lungamente contrattata - come non strategica, non innovativa, non funzionale e non efficace nel lungo periodo e che "le finalità degli argomenti e degli obiettivi di cui si avvale la formulazione propositiva dell'intervento non sia coerente con le finalità degli argomenti e degli obiettivi adottati dai sistemi funzionali del PIT", il tutto dopo una verifica condotta e certificata magari dagli stessi estensori del piano.

Generalizzando l'esempio riemerge l'idea che sta alla base di tutto il PIT. Il PIT non prescrive che le trasformazioni del territorio debbano corrispondere a regole statutarie - le regole con cui questi territori sono stati costruiti nel corso della storia e che definiscono a tutt'oggi la loro sostenibilità e la loro identità. La filosofia del PIT è, invece, che tutto si possa fare sulla base di verifiche rispetto a criteri estremamente vaghi se non fumosi, verifiche svolte a posteriori da parte degli stessi Comuni proponenti.

Anche le cosiddette norme di salvaguardia contenute nell'art. 36 della Disciplina non si discostano da questa filosofia. I piani attuativi ancora non convenzionati sono sottoposti a verifica integrata nel corso di approvazione del Piano Strutturale, o ad una semplice "deliberazione comunale che - per i Comuni che hanno approvato ovvero solo adottato il Piano Strutturale - verifichi e accerti la coerenza delle previsioni in parola ai principi, agli obiettivi e alle prescrizioni del Piano strutturale, vigente o adottato, nonché alle direttive e alle prescrizioni del presente Piano di indirizzo territoriale". Il Comune, è quindi l'unico snodo operativo, sia per quanto riguarda l'attuazione del PIT, sia per quanto riguarda le valutazioni integrate e le verifiche che, secondo il PIT, dovrebbero costituire il lato tecnico e 'obiettivo' della governance territoriale.

Considerazioni in parte diverse merita l'ultima invariante dello Statuto, i Beni paesaggistici di interesse unitario regionale. Questo è specificatamente terreno di competenze concorrenti fra Stato e Regione e quindi più direttamente regolato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e meno soggetto all'impronta legislativa della Regione Toscana. Qui in effetti si tratta di attendere per valutare come l'intesa fra il Ministero dei beni e delle attività culturali e la Regione, siglata nel gennaio 2007, sarà tradotta in pratica. I segnali in proposito lasciano perplessi. Le Commissioni regionali del paesaggio sono state nominate con criteri partitocratici e privilegiando i tecnici delle amministrazioni rispetto a membri da scegliere 'tra soggetti con qualificata, pluriennale e documentata professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio, esperti di tutela del paesaggio di consolidata esperienza', come prescrive la legge. Tra breve sarà possibile vedere se l'intesa con la successiva integrazione del luglio 2007 sarà rispettata nelle sue scadenze temporali, assai strette, e nelle dichiarazioni di principio sottoscritte.

#### *Una valutazione 'bottom down' del PIT*

Vediamo ora come il PIT congiuntamente alla legge 1/2005 di 'Governo del territorio' sia tradotto in pratica. Abbiamo già accennato che dal momento che la disciplina del PIT si regge su un'ipotesi di patto e di 'una nuova alleanza fra Regione e istituzioni locali', trattandosi dunque di un quadro di natura politica piuttosto che normativa, esso dovrebbe avere un'immediata efficacia sul comportamento delle amministrazioni e in particolare dei Comuni.

Il punto di osservazione che viene qui proposto può considerarsi privilegiato, perché raccoglie le segnalazioni di circa 170 Comuni attivi nella Regione, oltre a quanto quotidianamente appare sulla stampa e alle denunce provenienti dalle associazioni ambientaliste.

La prima osservazione è che la legge di governo del territorio del 2005 è stata accolta da molti Comuni come una specie di 'liberi tutti'. Come è noto, la LR 1/2005, non solo esclude ogni parere di conformità del PS rispetto agli strumenti di Regione e Provincia (non mi permetto di dire sovra-ordinati) - concetto ribadito con forza nel Documento - ma affida ad ipotetiche iniziative dell'ente ricorrente (ad es., la Provincia se ritenesse il proprio piano



non rispettato) la facoltà di adire la cosiddetta Commissione interistituzionale paritetica (di nomina politica) per una eventuale dichiarazione di non conformità del piano. Dichiarazione che può essere ignorata dal Comune nel qual caso, sempre ipoteticamente, la Regione può sospendere gli atti di piano controversi.

In realtà, quasi tutti i piani provinciali approvati nelle temperie della legge 1/2005 hanno capito l'antifona e sono poco più che l'esposizione retorica dei documenti regionali, secondo una prassi per cui le argomentazioni del PIT e le prescrizioni delle leggi di settore sono ripetute, amplificate e corredate da ulteriori principi, indirizzi e criteri dai piani provinciali rivolti ai Comuni i quali possono scegliere tre strade: a) accoglierli e dare loro concretezza nel piano strutturale; b) non tenerne conto; c) tenerne conto solo formalmente e approvare un piano strutturale sostanzialmente generico che rimanda ogni decisione concreta di trasformazione del territorio a strumenti operativi di esclusiva competenza comunale. Come corollario: formulare un piano operativo (in Toscana il Regolamento Urbanistico) difforme dal piano strutturale (casistica sempre più frequente, senza che né Regione, né Province possano e vogliano intervenire).

Se poi la difformità fra diversi piani fosse troppo palese, come ad esempio la volontà di costruire in un'area protetta, basta una conferenza di servizi per deperimetrare l'area e rendere legale l'abuso. Questo è quanto hanno fatto recentemente Provincia e Comune di Firenze, entrambi condannati dal TAR.

I casi di inosservanza del patto politico, dell'accordo alto auspicato nel Documento, i casi in cui evidentemente i Comuni si dimenticano di porsi la fatidica domanda «...qual è il mio contributo al bene della mia Regione visto che da esso dipende gran parte di quello della mia comunità?» stanno diventando sempre più frequenti. In realtà molti Comuni interpretano il PIT e la legge di governo del territorio esattamente alla rovescia rispetto alle ipotesi del Documento, cioè da un punto di vista burocratico e meramente prescrittivo e, poiché di prescrizioni ve ne sono ben poche, si sentono legalmente autorizzati a disporre a piacimento del proprio (?) territorio, con previsioni ed atti che risultano sempre positivi e sostenibili nelle valutazioni integrate.

Ma se anche le poche prescrizioni contenute nella legge danno fastidio, basta ignorarle nella quasi certezza che né Regione né Provincia interverranno. Il Comune di Serravalle Pistoiese vuole approvare la costruzione di un villaggio turistico sul terreno di proprietà di un grande vivaista, localizzato su un rilievo collinare di alto valore paesaggistico. Nessun problema. Basta non dimensionare l'insediamento nel Piano Strutturale, annunciando genericamente che un eventuale insediamento turistico ricettivo da prevedersi nel Regolamento Urbanistico non ne costituisce variante. La norma è chiaramente illegittima, ma la Regione, nello spirito di cooperazione fra diversi livelli istituzionali non ha niente da eccepire. E, voilà, 25.000 metri cubi dell'ennesimo villaggio in tipico stile rustico toscano (sono severamente proibiti i tegoli alla portoghese) partecipati alla popolazione locale con abbondanza di rendering, depliants e promesse di sviluppo.

La vicenda in corso di Castelfalfi - che qualcuno può avere seguito su Eddyburg - è ancora più significativa perché qui non si tratta di un intervento illegale, ma contrario allo spirito della legge e del piano. I villaggi turistici della TUI sono esattamente l'opposto di quella crescita basata su innovazione, competitività, servizi alle imprese, ecc., conclamata nel PIT. L'insediamento proposto a Castelfalfi è una gigantesca operazione in cui si produrrà reddito e rendita per la TUI e, essendo la sua gestione un sistema chiuso, ben pochi benefici per l'economia locale. Sarà disastrosa per un uso insostenibile delle risorse idriche (già attualmente scarse) occorrenti per la manutenzione di un campo da golf di 160 ettari. Ma tant'è. La Regione Toscana ha prestato il suo garante (cui peraltro va riconosciuta la correttezza dei comportamenti) al Comune di Montaione, e le dichiarazioni rilasciate in proposito dal Presidente Martini sembrano più quelle di un giocatore schierato che di un arbitro imparziale.

E che dire di Casole d'Elsa, dove l'intero ufficio tecnico è stato sospeso e messo sotto inchiesta dalla Procura della Repubblica insieme ad alcuni amministratori e dove sono sequestrati cantieri per diverse decine di milioni di euro? Comune che si è recentemente rifiutato di mostrare ai cittadini il Piano Integrato di Intervento gestito in modo del tutto illegale, con la mirabolante giustificazione che l'unica copia è stata consegnata ad uno studio privato incaricato di realizzare l'ennesimo abuso. In tutta la Toscana, nei territori costieri e nei

paesaggi agrari di maggior pregio, si moltiplicano iniziative di 'valorizzazione' del territorio misurabili in centinaia di migliaia di metri cubi, insediamenti di seconde e terze case spacciate per residenze turistico-alberghiere, lottizzazioni trainate da centri commerciali. La rete dei Comitati toscani ha raccolto decine di segnalazioni di questo tipo. Sono operazioni che avvengono in uno spirito esattamente opposto a quello postulato nel Documento del PIT, non poche in una situazione di palese illegalità.

### *Conclusioni*

La domanda che abbiamo posto all'inizio se il PIT sia efficace rispetto ai suoi obiettivi può avere una duplice risposta. Una prima risposta è che poiché non possiamo considerare gli amministratori toscani così ingenui da credere di vivere in un mondo incantato, dove non esistono capitali leciti e illeciti in cerca di rendita (che è una forma di reddito), un mondo dove non esistono collusioni fra amministratori e il blocco del mattone composto da tecnici comunali, proprietari, costruttori, cooperative edilizie - un mondo dove non esiste la corruzione, dove lo statuto del territorio, ancorché costituito da soli indirizzi, è la fonte e il parametro etico, di quel "senso del limite" con cui chi amministra come chi intraprende deve trattare un patrimonio (il territorio) tanto prezioso, quanto delicato; poiché, dicevamo, i nostri amministratori, forse non sono in questo momento particolarmente sensibili alla tutela del paesaggio, ma certamente non ingenui, dovremmo pensare che gli obiettivi politici del PIT siano di altra natura rispetto a quelli dichiarati e che mirino ad una consensuale spartizione del governo del territorio fra Regione e Comuni, finalizzata alla conservazione di poteri collettivi e personali, con le Province relegate nel ruolo di invitati di pietra.

Una seconda risposta, meno pessimistica, è che vi sia stata da parte della Regione un'eccessiva fiducia nella capacità 'tenere tutto assieme' da un punto di vista politico e che il disegno non funzioni per una serie di cause interne ed esterne alla società Toscana (fra queste ultime ricordiamo la crescente propensione ad utilizzare gli oneri di urbanizzazione e costruzione per fare cassa).

Nel documento allegato a questa relazione vi sono alcune proposte per migliorare lo stato delle cose. Lungi dall'invocare il ritorno ad un sistema gerarchico e impositivo (che peraltro in Toscana come in Italia non c'è mai stato), si tratterebbe di fare un ulteriore passo in avanti dando più potere ai cittadini, innescando e promuovendo processi realmente partecipativi il cui fondamento è l'elaborazione di uno Statuto, articolato in tanti statuti locali (necessariamente sovracomunali) che valga come carta costituzionale del territorio. Non tornerò qui su questi argomenti, ma preferisco concludere con due considerazioni.

La prima considerazione che alla base del PIT ritorna, sia pure in modi verbalmente aggiornati, l'idea che il territorio sia una variabile dipendente dello sviluppo economico e che 'quel che si può si fa' (concetto più volte ribadito dall'assessore al territorio della Regione), purché non si superino certi limiti di sostenibilità intesa come 'carrying capacity'. Limiti che sono definiti da procedimenti di valutazione integrata che assumerebbero il ruolo davvero paradossale di definire la 'base analitica e di confronto cognitivo' della governance territoriale. Paradossale perché una strategia tutta politica di governo territorio sarebbe in ultima analisi condizionata e guidata da una razionalità riduttivamente tecnica.

La seconda considerazione è che una volta decisa una politica, se si vuole governare devono essere fatti rispettare leggi e piani. Non vi è niente di più connaturato all'anima del nostro paese dell'idea che l'osservanza delle leggi sia un fatto discrezionale. Giusto quindi promuovere la cooperazione dei vari livelli istituzionali, giusto che la pianificazione non sia una cascata di prescrizioni localizzative a dettaglio crescente, ma non si può supporre che bastino le esortazioni e il 'senso del limite' a produrre un buon governo del territorio. Una volta sancito un patto, bisogna che questo sia rispettato dai contraenti e il rispetto delle leggi di governo del territorio non può e non deve esser esterno a queste stesse leggi. La Regione non è un organismo di decentramento dei poteri statali, non è una prefettura. E' un organismo rappresentativo, eletto dai cittadini per governare e coordinare i vari interessi particolari e locali in un disegno unitario. Deve quindi assumersi le sue responsabilità. La mancanza di ogni tipo di controllo sull'operato dei Comuni (per carità senza che nessuno si senta sotto tutela) ha l'effetto perverso di stabilire una concorrenza sleale fra le varie amministrazioni locali, penalizzando i comportamenti virtuosi. Dobbiamo dare atto che molti

Comuni in Toscana stanno operando bene o almeno ci provano. Che accanto a sindaci collusi che devono ripagare le loro campagne elettorali o che guidano cordate speculative, vi sono tanti amministratori onesti che intendono ancora la politica come servizio alla comunità. Questi amministratori e Comuni sono messi in grave crisi dal 'vicino' che può vantare investimenti e sviluppo e magari una riduzione delle tasse.

Chiudo con una nota personale. In questi ultimi mesi ho incontrato molti rappresentanti di comitati locali. E' stata un'esperienza interessante. Può darsi che vi sia una componente elitaria nelle associazioni ambientaliste di livello nazionale. Ma certamente i comitati non sono fatti da signori in villa (come sostiene una polemica volgare), ma da gente normalissima, da impiegati, operai, persone che sacrificano il loro tempo libero non per difendere un interesse particolare o il cortile di casa, ma un territorio che amano e rispetto al quale provano un senso di appartenenza. Se i nostri politici avessero occhi per vedere o orecchi per sentire riconoscerebbero una riattualizzazione della vecchia base del partito comunista, quella base che, finito il lavoro, si ritrovava nelle sezioni convinta di lavorare per il bene comune.

Questa gente, queste popolazioni dentro o fuori i comitati, sono sostanzialmente impotenti. Di fronte hanno un blocco sociale e politico (spesso capeggiato dalla Regione) che si presenta come una corazzata di fronte a fragili barchette. La loro unica risorsa, oltre alla conoscenza del territorio è il rispetto della legalità. Mai come in questo caso la legalità è il potere dei senza potere.

## 2. Il Piano Territoriale della Regione Piemonte

di Giuseppe Dematteis

<< Sono coordinatore del Piano Territoriale della Regione Piemonte, la cui fase preparatoria è giunta ad uno stadio quasi conclusivo. L'elaborato definitivo dovrebbe infatti essere presentato in giunta prima dell'estate.

Vorrei parlare dei rapporti tra piano territoriale e piano paesaggistico.

In Piemonte PPR e PTR sono due piani distinti, ma fortemente coordinati tra di loro, dotati di ampie basi conoscitive in comune e affidati a gruppi in costante contatto e collaborazione.

Come si coordinano questi piani?

L'interpretazione strutturale del territorio, partendo dalla stessa base conoscitiva, è comune ai due piani anche se poi verrà utilizzata diversamente e potrà essere più approfondita nel dettaglio territoriale da parte del piano paesaggistico.

Cosa intendiamo per strutturale?

Le definizioni sono le stesse che il prof. Magnaghi ha presentato nel del Documento Preliminare del PPTR della Regione Puglia.

Si tratta sia di componenti sia di relazioni strutturali del territorio che presentano dei caratteri di permanenza e di stabilità. Caratteri che sono specifici di quel territorio perché risultano da processi storicamente diversificati di tipo co-evolutivo, cioè di interazione tra le popolazioni insediate e l'ambiente naturale e costruito in cui le popolazioni operano. Riguardano tutto quello che è "patrimonio", in senso fisico (il patrimonio naturale, il patrimonio storico culturale, architettonico, etc.) ma anche cognitivo (i saperi contestuali sedimentati, il capitale sociale, la capacità di cooperare delle popolazioni, le capacità istituzionali presenti sul territorio). Tutte cose che, avendo un certo grado di permanenza e di stabilità, vengono considerate in questa analisi di "tipo strutturale", non solo in termini di singole componenti ma soprattutto di relazioni che legano queste componenti in modo stabile nel medio-lungo periodo.

Altra sinergia tra i due piani è quella a livello normativo (in senso molto ampio). La parte più strettamente normativo-prescrittiva ovviamente viene sviluppata nel piano paesaggistico. Il PTR esprime indirizzi, può esprimere (questo è in discussione, bisogna vedere fino a che punto si possa fare) norme, obblighi dei livelli territoriali provinciali e comunali, ma il PTR ha soprattutto una valenza strategica. Per continuare con la terminologia di Alberto Magnaghi, deve individuare da un lato che cosa è del patrimonio che può essere considerato risorsa, che cosa si può usare e come si può usare, dall'altro, in che modo le indicazioni strategiche della programmazione regionale si territorializzano, come possono passare attraverso il territorio, quali opportunità di sviluppo sostenibile offre il territorio per realizzare questi programmi. Detto in altre parole: come si fa a produrre valore aggiunto territoriale. Una visione prevalentemente in positivo e strategica del PTR entro i limiti e i vincoli della sostenibilità. Un piano che deve permettere di continuare quel processo co-evolutivo diversificato tra popolazioni e ambienti nell'epoca della globalizzazione (che non è poco) sfruttandone i vantaggi, per esempio l'accesso alle conoscenze tecnico-scientifiche che possono essere trasformate in interventi appropriati sul territorio, il riconoscimento universale di valori patrimoniali locali e così via e contrastandone, entro i limiti delle capacità politico-istituzionali, i danni ben noti, le tendenze omologanti e distruttive anche nei confronti del patrimonio e dei beni comuni.

Questi aspetti, secondo me, sono quelli fondamentali che legano, almeno nella nostra concezione, PTR e PPR.

Rimangono però delle questioni aperte: ci sono delle sovrapposizioni per quanto riguarda la interpretazione strutturale, esistono dei fatti di tipo ecologico ambientale che non si sa bene da che parte stanno e come devono essere trattati, c'è il problema delle regole di trasformazione, un problema enorme. Se da un lato capire quali sono state le regole di trasformazione del passato, con un bell'impegno e utilizzando le metodologie di Alberto Magnaghi e il suo gruppo, è un obiettivo agevolmente raggiungibile, dall'altro, capire, in un'epoca in cui tutto cambia velocemente, quali sono le nuove regole di trasformazione ammissibili, è un passo molto più difficile.

Altro punto sono i sistemi locali: il Piano Territoriale del Piemonte è basato su sistemi locali







### 3. Il rapporto tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione territoriale, i vincoli e la struttura normativa

di Edoardo Salzano

Il prof. Salzano, pur concordando pienamente con quanto enunciato nel Documento Programmatico del PPTR redatto dal prof. Magnaghi, propone qualche elemento di discussione, attenendosi ai punti proposti dal prof. Gambino nel suo documento:

“Il ruolo della pianificazione paesaggistica in rapporto alla pianificazione territoriale ed urbanistica”

A proposito di questo primo punto esprime la profonda convinzione, maturata ormai da molti anni, che l'individuazione e la tutela della qualità e dei rischi del territorio debbano essere l'operazione preliminare e condizionante di ogni processo di pianificazione. A partire dal Piano Regolatore del centro storico di Venezia del 1981, dal Piano Paesaggistico dell'Emilia Romagna del 1985 questa è stata sempre una sua posizione sulla quale non ha mai avuto ripensamenti:

<<Credo poi nell'opportunità di distinguere le due componenti della pianificazione: la definizione delle regole di trasformazione e la progettazione delle trasformazioni. La distinzione va fatta considerando le due componenti della pianificazione e non due piani separati; comunque, anche qualora vi siano due piani separati, è importante che ci sia una forte interconnessione anche temporale tra l'uno e l'altro. Prima comunque le tutele, poi le trasformazioni. Prima lo Statuto, e poi il Piano Regolatore, per adoperare i termini del Documento Programmatico del prof. Magnaghi. Sullo Statuto c'è però un ragionamento da fare. Lo Statuto non può essere solo una descrizione, un atlante. L'atlante può essere una premessa, ma deve avere efficacia e quindi tradursi in norma.

Sono d'accordo anche sul fatto che non esiste una porzione di territorio nella quale non siano rintracciabili elementi del patrimonio comune, e quindi sul fatto che non ha senso parlare di un piano paesaggistico che sia limitato solo a determinate porzioni di territorio e che consideri da tutelare solo alcune porzioni di territorio.

Poi continuo a ritenere che questa distinzione e compresenza della componente delle tutele e della componente delle trasformazioni vada pensata ad ogni livello di pianificazione. Ciò in base al principio che ogni decisione di ogni istituzione della Repubblica che abbia competenza per atti che incidono sul territorio, sul territorio deve essere espressa e rappresentata in relazione al territorio stesso; l'unico modo per farlo in modo trasparente e coerente è quello di usare lo strumento della pianificazione.

Per quanto riguarda gli altri due punti posti dal prof. Gambino:

“Il ruolo dei vincoli ricognitivi”

“La struttura normativa”

mi riferirò al Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, al quale ho partecipato come membro del Comitato Scientifico.

Il PPR ha questa storia:

Legge temporanea di tutela indiscriminata delle coste per una larghezza di due chilometri.

Un primo stralcio del Piano Paesaggistico Regionale, riferito alle coste, entro i termini strettissimi consentiti dalla legge di vincolo – 18 mesi – per l'approvazione del piano, quindi non ancora completo e non in grado di ottenere l'intesa con la sovrintendenza e superare l'intervento della stessa nelle autorizzazioni paesaggistiche, ma che serviva a salvaguardare e tutelare quello che era possibile tutelare e/o quello rimasto.

Il completamento del Piano per le zone interne della regione.

Voglio sottolineare che l'impegno politico della Regione sul Piano, del Presidente Soru in primis, è stato determinante, e che senza l'impegno nella formazione della struttura tecnica, una struttura imponente, non si sarebbe potuto fare nulla.

La scelta è stata quella di distinguere due strati normativi:

1. **categorie di beni** a confine certo, come tutela immediata di interessi sovralocali, condizioni perentorie alla trasformazione (li chiamerei la parte solida, sicura, certa del Piano Paesaggistico): i singoli elementi del territorio che di per sé costituiscono beni suscettibili d'essere tutelati per le caratteristiche proprie a ciascuno dei beni attribuiti a quella categoria; attribuibili a "categorie di beni a confini certi" (mi riferisco ai termini impiegati dalla Corte Costituzionale), con prescrizioni molto precise che operano direttamente sul singolo utilizzatore.

2. **ambiti di paesaggio**: luogo del progetto di paesaggio concordato e condiviso con gli enti locali e luogo della coopianificazione con i comuni.

Per quanto riguarda infine la questione che mi sta più a cuore, **"top down - bottom up"**, questione centrale al fondo delle discussioni di questi tempi e delle nostre esperienze, distinguerei tra il processo di formazione dei piani, dove il **bottom up** deve essere il massimo auspicabile, e il momento dell'efficacia, dove deve esserci il massimo di **top down**, la decisione di un piano regionale deve necessariamente condizionare i piani di livello subordinato.

Il piano di discussione è quello del rapporto tra **locale** e **generale**. Le contrapposizioni sono sterili tra statalismo e localismo, tipiche della faziosità italiana e bisogna sforzarsi di trovare una sintesi.

Io partirei, molto sinteticamente, dalla definizione della convenzione europea: il paesaggio come è percepito dalle popolazioni. Definizione ambigua e pericolosa se ci riferiamo alla situazione italiana, per esempio alla Sardegna e a come le popolazioni hanno percepito le loro coste e così via per il resto dei territori italiani.

Credo che sia estremamente provvida, al limite della genialità la precisazione che fa Magnaghi: **il paesaggio come percepito dalle popolazioni indica un processo e non un dato**.

Del resto tutti hanno dimenticato che quando si discusse la costituzione del 1948, si discusse a lungo su chi doveva essere il titolare della difesa del paesaggio e la proposta iniziale fu lo Stato. Emilio Lussu promosse invece la nozione di Repubblica e fu accettata. La Repubblica è costituita dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dalle Città Metropolitane e dai Comuni e quindi tutti concorrono alla tutela del paesaggio, a mio parere in relazione ai diversi livelli di interesse dei beni da tutelare. Questo principio è rafforzato da una sentenza della Corte Costituzionale, che ribadiva il principio della "assidua riconsiderazione dei valori paesaggistici"; ad ogni livello istituzionale deve corrispondere un approfondimento della materia, un "passaggio di scala" e, se necessario, l'introduzione di ulteriori beni e categorie di beni.

Per ultimo vorrei evocare la bestiale separazione tra tutela e valorizzazione che è stata fatta da una successiva modifica della costituzione, che addirittura ha pensato che ci potesse essere una valorizzazione diversa da quella implicita nella tutela e l'ha trasferita alle Regioni. Per quanto riguarda il concetto di valorizzazione io preferisco ignorare questo termine, visti gli equivoci che può ingenerare e parlare di riconoscimento di valore. Il **valore di scambio** per il quale gli oggetti sono merci finalizzate all'impiego economico nell'economia data, la quale è una delle economie possibili non certo l'unica né la migliore. Il **valore d'uso**, che ha come riferimento il bene e ne stimola l'utilizzo virtuoso in relazione alle possibili utilizzazioni di oggi. Magnaghi aggiunge utilmente il **valore di esistenza** che è legato al concetto di patrimonio, di durevolezza, di durata al di là degli usi che oggi possiamo immaginare. Ritornando alle considerazioni sul "bottom up" mi chiedo: presso le popolazioni a cui si riferisce la Convenzione del Paesaggio quale concezione del valore prevale? Io credo che, nella maggioranza dei casi, non siano in grado di comprendere, il valore di esistenza, e sarà necessario un lungo percorso di apprendimento. Temo che solo porzioni limitate della popolazione italiana percepiscano la necessaria priorità del valore d'uso e quindi la necessità di un uso virtuoso del bene; temo che la stragrande maggioranza veda solo il valore di scambio e percepisca i pezzi di territorio come merci.

Ciò non deve farci ritrarre di fronte all'impegno di utilizzare la pianificazione come uno strumento di costruzione del consenso attraverso la formazione, l'apprendimento, la consapevolezza. Quindi le pratiche degli atlanti del territorio possono rivelarsi essenziali nella misura in cui si riesce a costruirli insieme alle popolazioni e a utilizzarli per creare consa-

pevolezze condivise.

Secondo me è indispensabile farsi carico anche della formazione e che ad essa siano destinate risorse economiche adeguate. Così come ritengo indispensabile che nei processi di pianificazione siano introdotte azioni di monitoraggio dei risultati delle azioni da essa promosse.

Concludo con tre affermazioni, che sono anche grida di allarme.

1. Costruire un sistema di pianificazione così come la Sardegna per conto suo ha tentato di fare o la Puglia sta cercando di perseguire non potrà avere successo o futuro se la politica non comprenderà che il progetto di società comprende il progetto di futuro e che senza progetto di società non c'è politica.
2. Le amministrazioni non sono attrezzate a gestire i processi, anche per mancanza di risorse umane.
3. Quello che oggi si insegna nelle università ed è utilizzabile per portare avanti progetti di piano, quale quello che voi state tentando di portare avanti in Puglia, è pochissimo.>>

## 4. Efficacia del Piano Territoriale Paesaggistico della Regione Emilia Romagna

di Giancarlo Poli

In attuazione dell'Accordo 19 aprile 2001 tra il Ministero dei Beni e le Attività culturali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in Emilia-Romagna, nel 2003, è stata effettuata una verifica dell'efficacia della pianificazione paesaggistica, in collaborazione con Oikos centro studi. Pertanto, e in rapporto all'esperienza acquisita ho ritenuto utile dare il mio contributo esponendo il bilancio della gestione del piano paesaggistico.

A mio giudizio non esistono, in assoluto, piani migliori o peggiori in quanto la loro validità si misura esclusivamente sulla capacità di tutelare il paesaggio. L'esercizio della tutela non è infatti un'attività che si risolve nell'ambito tecnico-amministrativo, come qualcuno è ancora portato a pensare, ma consiste nella ricerca quotidiana di un difficile equilibrio tra opposti interessi. In tal senso i risultati della verifica condotta sul Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) possono aiutarci a sviluppare una riflessione comune sui limiti e sulle capacità del piano di fronteggiare dinamiche e trasformazioni sempre più aggressive nei confronti dei paesaggi e, nello stesso tempo, valutare l'idoneità del modello di piano che ci viene proposto dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, dal momento che tutte le regioni sono tenute ad assumerlo ed attuarlo.

La verifica non si è limitata, come previsto dall'Accordo del 2001, alla comparazione dei contenuti di piano con quelli presenti nel medesimo Accordo (poi transitati integralmente nel Codice dei Beni culturali e del paesaggio), ma è stata concepita come un vero e proprio bilancio dell'attuazione dei contenuti del PTPR da parte della pianificazione provinciale e degli effetti territoriali determinati dall'entrata in vigore delle tutele del piano paesaggistico. E' stato preso a riferimento un lasso temporale di dieci anni e sono stati utilizzati alcuni indicatori (naturalità-urbanizzazione-ruralità) significativi ai fini della rappresentazione delle trasformazioni intervenute.

Nel corso della gestione, ormai ventennale del PTPR, si sono palesate alcune criticità legate alla natura intrinseca dello strumento utilizzato (un piano di tipo tradizionale, "comando-controllo") e all'impostazione spiccatamente autoreferenziale della tematica paesaggistica. Criticità a cui, in parte, è stato posto rimedio nel corso del processo continuo di sviluppo e assimilazione dei contenuti del piano da parte della pianificazione provinciale che (conseguentemente alle disposizioni della legge regionale n.20 dell'anno 2000 "Disciplina generale di uso e tutela del territorio"), una volta approvata in conformità ai contenuti del PTPR, assume valore ed effetti di piano paesaggistico, costituendo riferimento univoco per la gestione amministrativa e attuativa delle amministrazioni comunali.

Nonostante il tempo trascorso e la specificità di una impostazione strettamente connessa alla pianificazione urbanistica, il piano paesaggistico, che è parte integrante del Piano territoriale regionale, può essere considerato un piano di "nuova generazione", se in questa categoria includiamo i piani redatti secondo i principi stabiliti dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio.

Il PTPR è un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali, esteso all'intero territorio regionale e a ulteriori categorie di beni, oltre a quelle previste dall'art.142, la cui attuazione è affidata alla pianificazione provinciale (PTCP) e comunale (PSC) che ne approfondiscono e ne sviluppano i contenuti in relazione alle specificità locali. Il piano definisce anche livelli di tutela gerarchicamente differenziati sulla base delle caratteristiche proprie dei diversi sistemi, zone ed elementi che lo compongono a cui si associano disposizioni normative articolate in prescrizioni, direttive e indirizzi. Inoltre il PTPR suddivide il territorio in ventitré unità di paesaggio (assimilabili a macro-paesaggi) quali ambiti territoriali che restituiscono un'immagine complessivamente omogenea, ancorché su basi prevalentemente fisiografiche. Tali ambiti sono finalizzati a una gestione funzionale e integrata tra le diverse componenti del paesaggio e costituiscono il superamento dei confini amministrativi, tematici e culturali che tuttora impediscono una assunzione unitaria del significato stesso di paesaggio. I contenuti del PTPR si completano con la promozione di forme di intervento attivo affidato alla realizzazione di specifici progetti di tutela, recupero e valorizzazione, ad oggi ne sono stati realizzati circa una sessantina.

Lo stato di fatto ci restituisce dunque una struttura consolidata a livello regionale, provinciale e comunale, ormai affermata come elemento di riferimento per l'intera pianificazione dell'emilia-romagna. Una struttura che evidentemente necessita di aggiornamento e ulteriore sviluppo per attuare i principi della Convenzione europea, in coerenza con i contenuti del Codice dei Beni culturali e del paesaggio.

A seguito della verifica si sono evidenziate alcune criticità, le principali riguardano in particolare:

- l'assenza di una chiara strategia di intervento per la mancanza di relazioni esplicite e dirette tra le zonizzazioni di tutela e gli obiettivi generali ad esse riferiti. Manca cioè la prospettiva di uno scenario di sviluppo condiviso a cui tendere attraverso le varie attività di programmazione e pianificazione in cui il paesaggio assuma il ruolo di elemento unitario di riferimento, orientamento e di progetto per la produzione di nuovi valori, identità, riferimenti, significati, necessari al rafforzamento del senso di appartenenza ad un territorio da parte di una società contemporanea sempre più frammentata e multietnica;

- la rappresentazione delle tutele tramite zonizzazioni non riesce a comunicare i valori collettivi in gioco. Si tratta infatti di una rappresentazione formalizzata che prescinde dalla percezione sociale del paesaggio e dal paesaggio inteso quale insieme indissolubile di elementi, relazioni e interpretazioni. Una ricognizione di parti ed elementi territoriali da tutelare sulla base di una definizione istituzionalmente pre-definita. Oggetti di piano, tra loro non integrati, funzionali esclusivamente all'assolvimento di un esercizio burocratico della tutela che considera la sola parte tangibile del mondo fisico e biologico e trascura la sfera immateriale, percettiva-interpretativa, l'unica in grado di trasformare un qualunque territorio in un paesaggio tramite l'attribuzione di significati e valori;

- le disposizioni di tutela associate alle diverse zonizzazioni agiscono in modo standardizzato nei diversi contesti paesaggistici che compongono la regione. In un certo senso si tratta di un aspetto collegato al precedente, per cui le tutele applicate ad un corso d'acqua, ad un bosco o al territorio rurale, prescindono dai specifici caratteri agendo indifferentemente sia che ci troviamo in pianura o in montagna, in un contesto urbanizzato o naturale, in presenza di dinamiche di trasformazione lente oppure veloci. Una situazione che rende scarsamente efficaci, poiché generiche, le disposizioni normative e spesso problematica la loro applicazione;

- la mancata considerazione (e tutela) delle relazioni funzionali esistenti tra singoli elementi o parti strutturanti di un paesaggio che determinano spesso l'unicità di una situazione o la peculiarità di un contesto paesaggistico. E' questa una condizione causata dall'impostazione prevalentemente "ricognitiva" delle tutele che ha portato a trattare separatamente singole parti o elementi di un paesaggio anche quando queste sono giustapposte o in evidente relazione tra loro. Un approccio che oscura l'aspetto relazionale a favore ancora una volta della componente tangibile, oggettiva. Un corso d'acqua che attraversa un bosco non è equivalente ad un fiume più un bosco, poiché essi costituiscono un *unicum* indissolubile, che si prospetta a noi osservatori nel suo insieme. Una difficoltà ben conosciuta da chi conduce analisi tematiche dalla cui ricomposizione non è possibile ottenere la rappresentazione della situazione reale analizzata proprio perché privata dei meccanismi di reciprocità, interazione, relazione, dinamica, eccetera, che rendono unico ciascun paesaggio.

- la gerarchizzazione dei livelli di tutela imposta dal Codice determina inevitabilmente la separazione tra aree di eccellenza ed il restante territorio. Il risultato di questa differenziazione, in Emilia-Romagna, è che le tutele più forti hanno complessivamente svolto la loro funzione, mentre il territorio rurale, considerato nel suo complesso, ha subito una trasformazione diffusa e per certi versi incontrollata concentrata prevalentemente ai margini delle aree di maggior pregio che risultano penalizzate anche se al loro interno non hanno subito mutamenti significativi. Una soluzione a questo problema potrebbe essere quella di attribuire regole, obiettivi e azioni differenziate in funzione dei caratteri e delle dinamiche degli specifici ambiti o contesti paesaggistici;



- l'insufficiente integrazione delle politiche di settore costituisce il nodo principale da sciogliere, in quanto dirimente per il controllo delle trasformazioni del paesaggio. Le politiche, così come le programmazioni e pianificazioni di settore, costituiscono i principali motivi di trasformazione del paesaggio essendo portatrici di visioni, strettamente funzionali agli scopi che devono essere perseguiti, differenziati ma che agiscono sul medesimo territorio al punto che il loro sommarsi è sempre insostenibile per il paesaggio. A questo si deve aggiungere che circa il 50% delle trasformazioni non transitano attraverso nessun tipo di pianificazione. Un compito non facilitato dalla legislazione nazionale e regionale concepita per settori d'intervento, con bilanci separati e con l'ulteriore aggravante di agire sulla base di criteri di prevalenza. Si determinano così situazioni aberranti in cui politiche di tutela, come quelle del paesaggio, dei parchi e di bacino, anziché coordinarsi e integrarsi tra loro, fanno a gara per prevalere una sulle altre col risultato, scontato, di rendere impossibile la loro integrazione e, addirittura, controproducenti gli effetti sul piano pratico, ad esempio producendo complicazioni e raddoppi degli iter autorizzativi;

- l'uso degli strumenti di tutela attiva del paesaggio, unità di paesaggio e progetti di valorizzazione, come se fossero un apparato a sé stante rispetto al perseguimento degli obiettivi di sistema presenti nel piano paesaggistico. Così le unità di paesaggio, concepite per superare la frammentazione normativa e settoriale, sono state utilizzate, quasi esclusivamente, per descrivere i caratteri dei paesaggi provinciali, mentre i progetti di valorizzazione, ideati per diventare lo strumento di intervento ordinario per il miglioramento della qualità territoriale, non sono riusciti a superare la fase di sperimentazione metodologica.

Le conclusioni del tutto parziali che si possono trarre dall'esperienza di governo dell'Emilia-Romagna è che la tutela del paesaggio è una questione straordinariamente complessa per il fatto che il paesaggio è la sintesi delle trasformazioni che si determinano continuamente sul territorio. In questo senso non ci possiamo aspettare grandi risultati se continueremo ad affrontare questo tema esclusivamente per via regolamentare e amministrativa, poiché, come è ampiamente dimostrato, i vincoli non sono in grado di salvaguardare il paesaggio, così come il piano paesaggistico non è in grado, da solo, di fronteggiare la complessità dei meccanismi di trasformazione del territorio. Né le regole né il piano sono tantomeno in grado di migliorare la qualità del paesaggio o di produrre valori e identità contemporanei. Per ottenere una maggiore efficacia della nostra azione dobbiamo far sì che il paesaggio diventi il tema centrale di uno sviluppo equilibrato e durevole del territorio. Nell'era dello sviluppo digitale e dell'economia della conoscenza, paradossalmente, il paesaggio e il territorio, tornano ad essere elementi fondamentali per la competitività, a condizione però che se ne colgano significati e valori e che la società nel suo insieme sia messa nella condizione di interpretarli come tali. Una condizione essenziale per far sì che i cosiddetti "beni" si trasformino in risorsa per l'intera collettività, come per altro ci rammenta la nostra carta costituzionale. A questo fine dobbiamo necessariamente superare le visioni settoriali e separate del territorio, poiché di territorio ce n'è soltanto uno e non tanti quanti sono rappresentati nelle pianificazioni di settore (oltre 140 piani solo in emilia-romagna), affidando obiettivi e azioni prestazionali volti al miglioramento della qualità del paesaggio, alle singole politiche affinché esse ne risultino, a loro volta, arricchite e migliorate. Infine non dobbiamo considerare le trasformazioni come fenomeno avulso dal paesaggio; attività estranee da valutare e confrontare di volta in volta con un paesaggio idealizzato o storicizzato che non esiste più. Qualunque trasformazione non è altro che parte di un progetto più complessivo di paesaggio contemporaneo di cui non abbiamo ancora consapevolezza, ma che sta a noi rendere esplicito e farlo corrispondere alle necessità e alle aspettative delle comunità locali, le quali attraverso la percezione e l'interpretazione di ciò che le circonda assegnano valori e significati determinanti per la conservazione o la perdita dei paesaggi.

Fig. I – Analisi delle trasformazioni territoriali e modalità di attuazione del PTPR da parte del PTCP

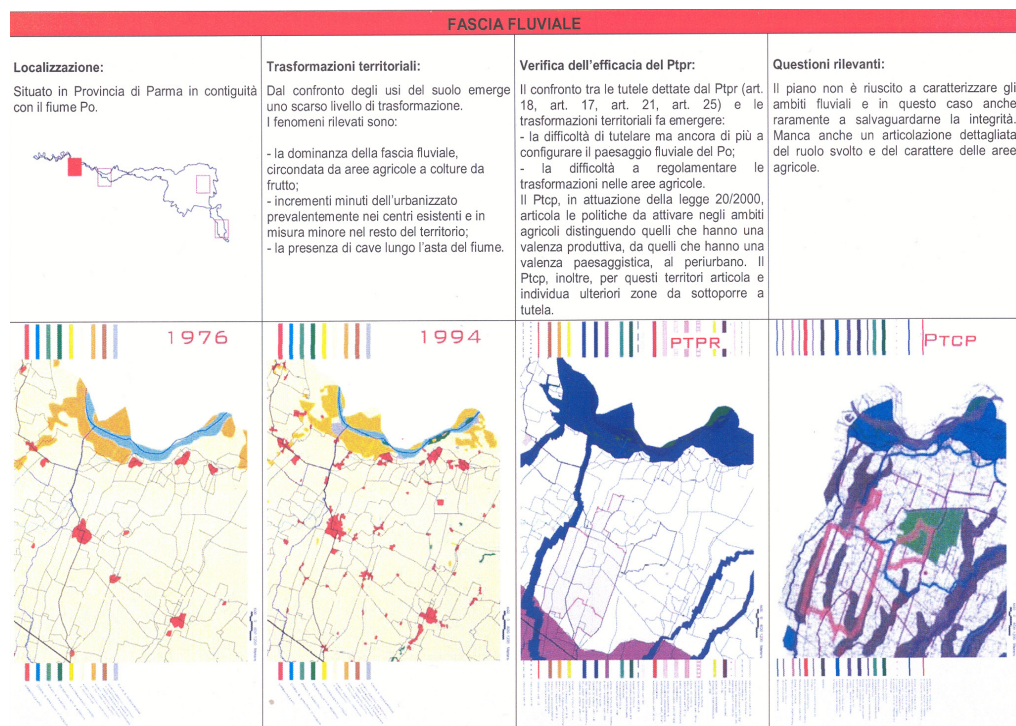
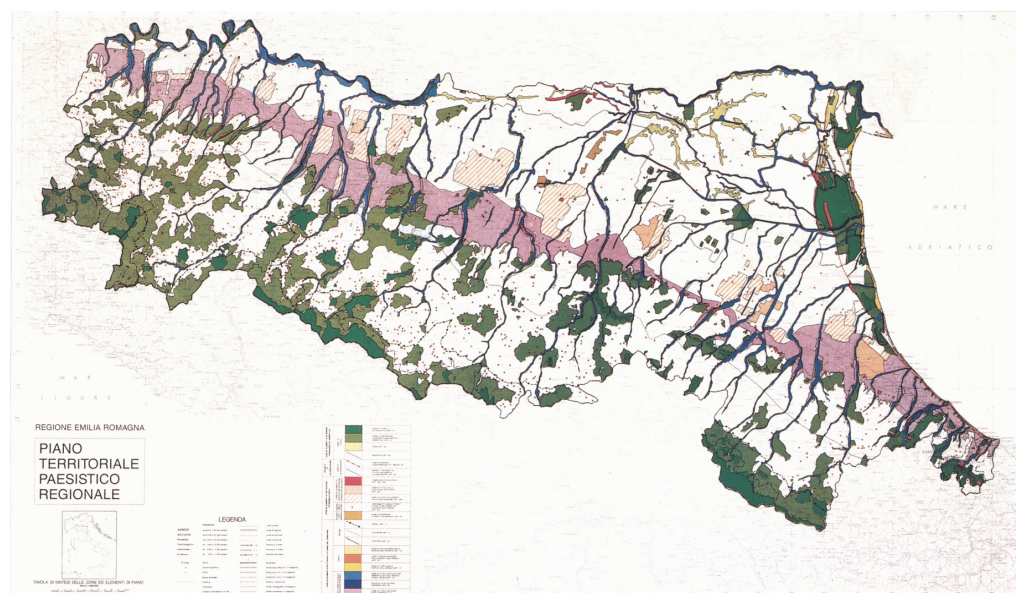
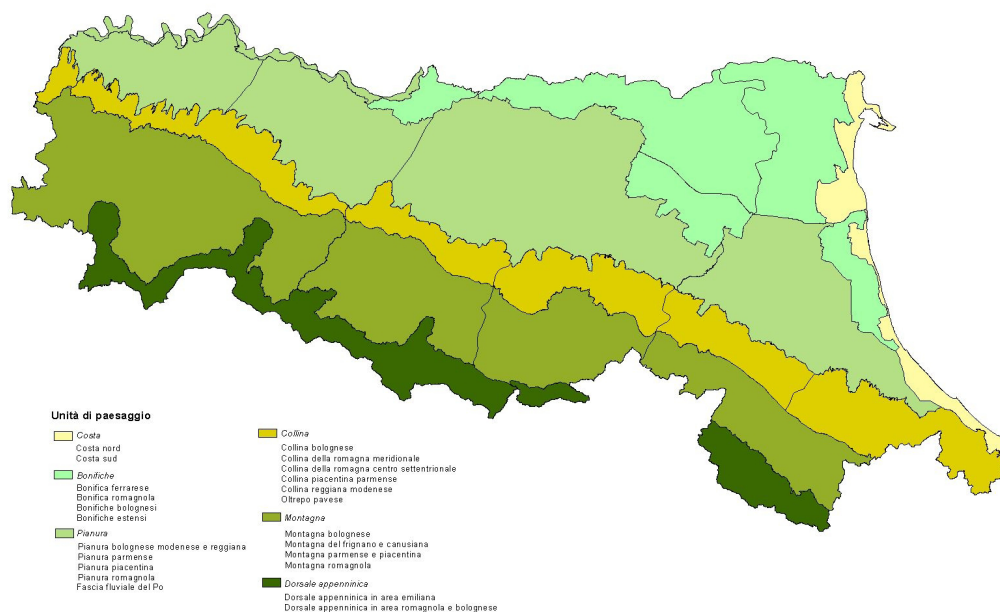


Fig. 2 – Carta di sintesi della tutela paesaggistica del PTPR



## UNITÀ DI PAESAGGIO

Fig. 3 – La carta delle unità di paesaggio articola in 23 ambiti il territorio regionale



## 5. I piani paesistici e il nuovo Codice Urbani

di Alberto Clementi

Dall'analisi dei piani paesistici rinnovati alla luce del nuovo Codice Urbani emerge una varietà di forme e problematiche. L'esperienza degli anni scorsi ci ha insegnato che, nonostante le buone intenzioni, i piani paesaggistici spesso non hanno funzionato. Ciò dipende dalla limitata efficacia delle previsioni e dei vincoli, ma anche dal fatto che non di rado le pianificazioni affidate alle Province sono state ispirate a diverse concezioni, tra il valore attribuito alla morfologia, alla storia e alla cultura, e quello riferito alle risorse naturali. Ora sappiamo che la ricomposizione dei diversi approcci metodologici è un impegno a cui non può sottrarsi la Regione, con il suo piano paesistico che deve offrire una lettura integrata e di sintesi. Stabilire principi di *governance* concorrenti aiuta anche ad evitare conflitti e visioni in contrasto, senza rinunciare alla responsabilità della decisione ultima che spetta alla Regione, quando non direttamente allo Stato.

Una novità positiva della nuova versione del CU proviene dal fatto che si parli finalmente di contesti, anche se permane l'ambigua categoria degli ambiti a cui sono riportate anche le impegnative definizioni degli Obiettivi di Qualità. La situazione è complicata poi dalla sovrapposizione tra la categoria dei beni paesaggistici, su cui è competente direttamente lo Stato, e tutti gli altri valori di paesaggio che caratterizzano i diversi contesti territoriali. Ci si augura che la Regione sappia ricomporre i diversi strati normativi riportandoli alle realtà locali e generali del proprio territorio.

Il Piano Paesistico, in coerenza con la Convenzione europea del paesaggio, dovrebbe diventare lo strumento chiave per orientare e guidare i processi di trasformazione di tutto lo spazio, non solo delle eccellenze riconosciute. Il suo compito è arduo: si tratta di contrastare con forza i processi di valorizzazione immobiliare che hanno scoperto l'importanza del paesaggio e aggrediscono le aree di maggior pregio. Da questo punto di vista appare necessario riportare a coerenza il Piano Strategico Regionale, finalizzato alla programmazione dei fondi UE 2007-13, con un'interpretazione strategica anche del paesaggio. In questo senso il Piano paesistico regionale dovrebbe essere considerato come uno strumento strategico, che chiede di diventare un patto per lo sviluppo al pari delle altre iniziative economiche e sociali.

Il paesaggio deve entrare a pieno titolo nelle politiche per lo sviluppo, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno che dispongono di importanti risorse da investire nella valorizzazione delle proprie risorse ambientali e culturali. Ad esempio, in Calabria si è avviata da poco –almeno simbolicamente– una coraggiosa stagione di demolizioni degli ecomostri. Ma dopo la demolizione occorre riqualificare, e se possibile restaurare. Ecco una buona occasione per investire le risorse comunitarie, finalizzandole ad una politica attiva di sviluppo del turismo nelle aree stravolte dall'aggressione del mercato e spesso dalla criminalità organizzata. Ai “no” vanno affiancate le possibilità di un rilancio positivo per tutti. Il paesaggio può contribuire davvero all'affermazione di un nuovo modello di sviluppo soprattutto nel Mezzogiorno.

La visione patrimoniale imposta dal nuovo CU è invece troppo riduttiva; non tutto il territorio italiano può essere museificato, non esistono provvidenze pubbliche di questa portata. Bisogna trovare un giusto confine tra valorizzazione della risorsa e tutela del patrimonio, ben sapendo che tutto ruota intorno alla qualità delle esperienze che il nostro Paese è in grado di offrire sia ai propri abitanti che ai visitatori. La via italiana deve riaffermare una propria specificità, tra la visione *panculturalista* alla Settis e quella *panterritorialista* alla maniera degli spagnoli.

C'è poi da tener presente che il paesaggio è soprattutto produzione di senso. La costruzione delle “figure di senso” dovrebbero indirizzare sia le fasi identificative che quelle di organizzazione delle strategie di intervento. Nel pianificare gli assetti per il futuro, dovremmo partire da una domanda di fondo: “cosa vorremmo che diventasse il nostro paesaggio?”. Quest'idea dovrebbe nascere dal concorso delle istituzioni competenti, ma anche dalle rappresentanze più qualificate della società e dell'economia, fatte salve le tutele prioritarie che comunque dovranno essere garantite dalle autorità competenti.



*Alcune questioni di sfondo:*

1. I vincoli non permettono di governare i processi e vanno utilizzati lasciando adeguato spazio alla progettualità. Il piano paesistico non se la può cavare solo abbattendo drasticamente le volumetrie, come se la qualità fosse solo un problema di quantità da regolare. Il vero problema è che oggi in Italia non si sa progettare il paesaggio, in Toscana come in Calabria o in Puglia. E sotto questo profilo c'è da investire molto, nelle università come nella professione e nelle amministrazioni.
2. Oltre una accezione retorica che riscuote ovunque un successo populistico, l'identità non va considerata solo come espressione della storia e delle condizioni di contesto acquisite localmente. L'identità si costruisce soprattutto attraverso il progetto consapevole del proprio futuro, un progetto che chiede di reinterpretare continuamente il territorio e il patrimonio ereditato alla luce della contemporaneità. In questa prospettiva il paesaggio va allontanato dalle scienze e dalle pratiche dei beni culturali e riproposto invece con forza all'urbanistica e all'architettura che sono chiamate a modificare i propri quadri cognitivi e le culture del progetto.
3. Nei nuovi piani occorre privilegiare le normative di contesto. Si parte dai valori e si arriva al progetto del paesaggio che ne ridefinisce le regole di conservazione e modificazione. Il progetto si misura anche con i processi di svuotamento del senso, che alterano irrimediabilmente i paesaggi pur mantenendone le forme visibili, come sta accadendo purtroppo anche nel Trentino o nella Toscana, tutte regioni particolarmente impegnate a difendere il proprio paesaggio.



## 6. Verso l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio in Italia

di Riccardo Priore

### Premessa

Questo testo è stato preparato allo scopo di dare una forma compiuta agli appunti elaborati in occasione della Conferenza pubblica tenuta l'11 novembre 2004 a Treviso, presso la chiesa di Santa Croce, sul tema "La Convenzione europea del paesaggio: un cambiamento concreto di idee e di norme". Organizzata dalla Fondazione Benetton Studi Ricerche, la conferenza è stata concepita e animata dall'architetto Domenico Luciani, direttore della Fondazione, che tengo qui a ringraziare per l'invito e l'accoglienza a Treviso.

### Introduzione

Questo testo si propone di presentare la Convenzione europea del paesaggio<sup>1</sup> (di seguito: la Convenzione), trattato internazionale interamente dedicato al paesaggio, conosciuto anche sotto il nome di Convenzione di Firenze. Quest'obiettivo viene perseguito attraverso l'esame della natura giuridica della Convenzione, le sue origini e motivazioni, la sua struttura ed impostazione concettuale, i suoi principi operativi essenziali, nonché le attività europee previste per il controllo della sua applicazione. Nel presentare questi temi, si è cercato di far apparire come la Convenzione, nonostante il fatto che il suo recepimento formale da parte del Parlamento italiano non sia ancora avvenuto, abbia già avuto, in Italia, degli effetti importanti sul piano sia culturale che normativo. In tale prospettiva, il testo analizza i contenuti dei principali documenti normativi adottati in Italia in materia di paesaggio a seguito della sottoscrizione della Convenzione da parte del Governo italiano. Vengono così messe a confronto le principali disposizioni della Convenzione con quelle dei documenti sopracitati allo scopo di verificare se, in vista della sua ratifica – che si spera imminente – la normativa italiana sia già in linea con lo spirito e la lettera della Convenzione. Tenendo conto dei risultati di questa analisi comparativa, nella sua parte finale, il testo riassume i punti essenziali e le principali proposte avanzate in relazione ai vari argomenti affrontati.

### Parte Prima: la Convenzione Europea del Paesaggio

#### 1. La natura giuridica e le origini

Nella sua qualità di trattato internazionale di natura vincolante per gli Stati che l'hanno sottoscritta e ratificata (le cosiddette Parti contraenti), la Convenzione è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 20 luglio del 2000 sulla base di un progetto elaborato dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa<sup>2</sup> (di seguito: il Congresso). A seguito della sua sottoscrizione e ratifica da parte di dieci Stati, la Convenzione è entrata in vigore, in questi Stati, il 1° marzo 2004. Sottoscritta e ratificata fino ad oggi da 16 Stati europei, la Convenzione è stata sottoscritta da altri 13, tra cui l'Italia. Altre informazioni dettagliate sulla Convenzione e, segnatamente, sulle sue origini, possono essere reperite nella Relazione esplicativa ad essa collegata<sup>3</sup>.

2. La struttura, l'impostazione concettuale e i principali effetti

Oltre al Preambolo, la Convenzione si compone di 18 articoli ed è suddivisa in 4 capitoli. Questi capitoli comprendono le Disposizioni generali (I), i Provvedimenti nazionali (II), la Cooperazione europea (III) e le Clausole finali (IV). Il capitolo relativo alle Disposizioni generali riguarda le definizioni, il campo di applicazione e gli obiettivi; quello riguardante i Provvedimenti nazionali si riferisce alla ripartizione delle competenze, ai provvedimenti generali e alle misure specifiche. Il capitolo concernente la Cooperazione europea comprende le politiche ed i programmi internazionali, l'assistenza reciproca e lo scambio di informazioni, i paesaggi transfrontalieri ed il controllo dell'applicazione della Convenzione. L'ultimo capitolo contiene le clausole finali relative ai rapporti della Convenzione con gli altri strumenti giuridici, la firma, la ratifica, l'entrata in vigore, l'adesione, l'applicazione territoriale, la denuncia, gli emendamenti e le notifiche. L'innovazione principale della Convenzione è stata quella di fondare il proprio dettato normativo sull'idea che il paesaggio rappresenti un "bene", indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli. È

stata così affermata una distinzione tra il concetto di paesaggio ed i vari paesaggi che danno forma al territorio europeo. In altre parole, il paesaggio è stato riconosciuto dalla Convenzione alla stregua di una categoria concettuale da riconoscere e proteggere giuridicamente come tale. In questo senso, l'Articolo 5.a della Convenzione impegna le Parti contraenti a "(...) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità".

Il confronto tra la disciplina giuridica relativa al paesaggio e quella relativa ad un altro importante elemento dell'ambiente può aiutare a capire la portata innovativa di questa impostazione concettuale: nessuno si è mai sognato di dire che l'aria debba essere tutelata giuridicamente solo quando è perfettamente pura o che occorra farsi carico della qualità dell'aria in funzione del suo valore specifico. In effetti, le misure protettive dell'aria sono adottate soprattutto quando questa è inquinata o minacciata, e non solo quando è integra e totalmente pura. Per il paesaggio, purtroppo, questa saggezza, per lunghi anni, è mancata. Si è infatti detto e ripetuto (e c'è ancora chi si ostina a sostenere) che il paesaggio è giuridicamente tutelabile soltanto quando assume una valenza particolare o presenta un valore eccezionale; altrimenti non è paesaggio; e se non è paesaggio, non può essere tutelato e valorizzato come tale.

La Convenzione ribalta questa concezione elitista e stabilisce una volta per tutte che il paesaggio, quale bene della collettività, va salvaguardato, gestito e/o progettato indipendentemente dal suo valore concreto.

Sul piano pratico, questo salto concettuale ha avuto una conseguenza molto importante. Grazie alla Convenzione è stato infatti finalmente accettato che, dato che il paesaggio deve essere considerato un bene indipendentemente dal suo valore, tutto il territorio è paesaggio; in altre parole, l'intero territorio europeo ha e deve avere una rilevanza paesaggistica. L'Articolo 2 della convenzione stabilisce in tal senso che "(...) la convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati".

Allo scopo di farsi carico dell'intera dimensione paesaggistica nazionale, le responsabilità, pubbliche e private, devono essere largamente condivise, e questo, sulla base di procedure democratiche, a partire dalle popolazioni direttamente interessate. A questo riguardo, la Convenzione ha tra i suoi obiettivi fondamentali quello di proteggere e promuovere, innanzitutto, la relazione sensibile che le popolazioni stabiliscono con il proprio territorio, vale a dire la dimensione soggettiva dello stesso paesaggio. La Convenzione sottolinea così fin dal suo preambolo che "Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione (...) [desiderano] soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione" ma anche che "Il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione, e la sua progettazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo".

In questo senso è forse oggi possibile cominciare a parlare di democratizzazione del paesaggio e di diritto al paesaggio.

L'importanza della componente soggettiva del concetto di paesaggio è affermata anche dalle disposizioni generali relative ai processi di sensibilizzazione delle popolazioni al bene paesaggio ed alla loro partecipazione alle decisioni pubbliche che lo riguardano (Articolo 5.c). A conferma definitiva dell'importanza della componente soggettiva del paesaggio, all'Articolo 1 dedicato alle definizioni, la Convenzione stabilisce che "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". La questione della definizione del concetto di paesaggio merita secondo noi un commento specifico. Si sente spesso parlare di "paesaggio culturale"; questa definizione non è a nostro modo di vedere compatibile con il concetto di paesaggio espresso dalla Convenzione; e questo non perché sia sbagliato parlare di "paesaggio culturale" – il paesaggio, infatti, come esperienza umana è sempre un fatto culturale – ma perché nella pratica amministrativa l'aggettivo "culturale" si presta ad interpretazioni fuorvianti. In una definizione, se non correttamente

interpretato, quest'aggettivo rischia infatti di far attribuire un valore specifico aggiuntivo al sostantivo "paesaggio", e questo indipendentemente dal dato reale; siffatta interpretazione potrebbe spingere a ritenere che se il paesaggio non è culturale, non è paesaggio. Nell'articolo della Convenzione relativo alle definizioni, l'aggettivo "culturale" è stato quindi volutamente evitato.

A livello mondiale, invece, il Comitato del patrimonio mondiale dell'UNESCO, nel 1992, nel riferirsi al paesaggio, ha scelto l'espressione "paesaggio culturale". La concezione di paesaggio introdotta nella Convenzione del patrimonio mondiale culturale e naturale dell'UNESCO appare così antitetica rispetto a quella introdotta nella Convenzione del Consiglio d'Europa. A questo riguardo, la Relazione esplicativa della Convenzione europea – paragrafo 78 – riferendosi alla relazione della Convenzione con altri strumenti giuridici, spiega le ragioni di questo apparente conflitto facendo apparire che i due trattati hanno vocazioni ben distinte, al pari delle due Organizzazioni internazionali sotto i cui auspici sono stati elaborati. Uno è a vocazione regionale, l'altro mondiale. La Convenzione dell'UNESCO non si riferisce infatti a tutti i paesaggi ma solo a quelli che hanno un valore universale eccezionale. Il suo principale obiettivo è quello di stabilire un elenco di beni che presentano un interesse eccezionale ed universale. Gli obiettivi della Convenzione europea, come visto, sono diversi. Dall'insieme di queste considerazioni, appare evidente che l'applicazione del nuovo concetto di paesaggio, al contempo olistico e sociale, su cui si fonda la Convenzione – coniugato all'importanza attribuita da quest'ultima alla componente soggettiva – nella realtà istituzionale degli Stati impone modelli particolari di ripartizione delle competenze. In questa prospettiva, l'Articolo 4 della Convenzione afferma che "Ogni Parte applica la presente Convenzione (...) nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale (...)". Questo significa che nell'estendere il suo campo di applicazione all'intero territorio nazionale, la Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad una ripartizione delle competenze istituzionali, in materia di paesaggio, che avvicini il più possibile le decisioni pubbliche ai cittadini, rispettandone la loro volontà, così come espressa a livello locale. La Carta europea dell'autonomia locale<sup>4</sup>, riferendosi alla sussidiarietà, stabilisce che "L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in maniera generale, incombere, di preferenza, alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze d'efficacia e d'economia"<sup>5</sup> e che "Per autonomia locale, si intende il diritto e la capacità effettiva per gli enti locali di regolare e gestire, nell'ambito della legge, sotto la propria responsabilità e a vantaggio delle proprie popolazioni, una parte importante degli affari pubblici"<sup>6</sup>.

Facendo riferimento alla sussidiarietà ed all'autonomia locale, la Convenzione mira a far sì che la sua applicazione avvenga tenendo conto delle esigenze legate alla diversità che il paesaggio europeo esprime nelle variegate realtà locali che lo compongono, e questo nel rispetto dei principi costituzionali e dell'organizzazione amministrativa di ciascuno Stato. Allo scopo di determinare il livello istituzionale competente è necessario riferirsi al livello di pubblico interesse riconosciuto al paesaggio concretamente considerato. In altre parole, prima di intervenire su un paesaggio occorre stabilire qual è il suo grado di interesse collettivo; su questa base si potrà decidere qual è l'autorità istituzionalmente competente ad agire. Il confronto di due paesaggi molto diversi tra di loro, per non dire agli antipodi, può aiutare a capire come questo principio possa essere concretamente applicato: nel caso di un paesaggio relativo ad una zona di industrie dismesse, data la rilevanza esclusivamente locale della dimensione sua paesaggistica, l'autorità direttamente competente sarà probabilmente il comune nel cui territorio si trova l'area in questione. Nel caso invece di un paesaggio composto essenzialmente da scavi archeologici, o monumenti naturali, rappresentativi di una cultura o di un'identità di rilevanza nazionale, europea se non addirittura mondiale, le autorità competenti saranno probabilmente quelle dello Stato (eventualmente in cooperazione con le autorità delle organizzazioni internazionali interessate). Considerato il fatto che i paesaggi a rilevanza nazionale, europea o mondiale sono, in termini assoluti, abbastanza limitati, in pratica, nella stragrande maggioranza dei casi, saranno i poteri locali ad essere istituzionalmente chiamati ad occuparsi di paesaggio, nel rispetto dei principi fissati, a livello europeo, dalla Convenzione e, a livello nazionale, dalle politiche, dalle leggi dello Stato e dai piani adottati dai singoli enti regionali nel quadro della propria legislazione o

regolamentazione territoriale.

L'apparente linearità di questo ragionamento non deve far dimenticare che, in realtà, in svariati Stati europei le esigenze pubbliche legate alla soddisfazione degli interessi paesaggistici entrano spesso in conflitto con altri interessi legati al territorio. Molte autorità territoriali, infatti, soprattutto a livello locale, sono ancora particolarmente esposte alle pressioni (che subiscono) da parte degli amministratori (in funzione dei loro interessi particolari) e talvolta non dispongono ancora di una maturità civica sufficiente per rigettare tali pressioni in nome dell'importanza sociale, politica ed economica di una risorsa delicata quale il paesaggio. Le conseguenze, almeno in Italia, sono sotto gli occhi di tutti.

Malgrado queste difficoltà, questa situazione non dovrebbe spingere le autorità centrali di nessuno Stato ad accentrare permanentemente le competenze istituzionali relative al paesaggio e tantomeno a farlo, unicamente o soprattutto, attraverso misure a carattere vincolistico. Lo Stato dovrebbe infatti poter continuare a contare su enti locali e regionali che, anche se sottomessi a forti pressioni territoriali, sono le autorità più vicine a coloro che vivono ed animano il paesaggio, e conseguentemente, almeno in linea di principio, quelle che possono meglio rispondere alle aspettative dei cittadini in questo ambito.

In questa prospettiva, pur riconoscendo che anche se, applicando il principio di sussidiarietà, una larga parte dei paesaggi italiani può essere più efficacemente salvaguardata, gestita o progettata sotto la responsabilità diretta delle autorità centrali dello Stato, sarebbe tuttavia irrealistico voler attribuire, in maniera permanente, la competenza in materia di paesaggio esclusivamente o principalmente a queste autorità. Ci sembra infatti che, come in molte altre zone del continente europeo, un gran numero di paesaggi italiani rappresenti un valore soprattutto per le popolazioni locali che ci vivono e che li frequentano; questi paesaggi – che la Convenzione chiamerebbe ordinari – esprimono un interesse, di certo pubblico, puramente locale, o, tutt'al più, regionale.

Se si accetta questa impostazione, nel riferirsi a questi paesaggi, l'intervento delle autorità dello Stato, siano queste centrali o periferiche, dovrebbe rivestire, di preferenza, un carattere sussidiario o sostitutivo, in ogni caso limitato nel tempo.

Coerentemente a questa visione, la Convenzione spinge le autorità dello Stato a responsabilizzare gli enti territoriali sul valore del paesaggio e, parallelamente, a sviluppare delle attività di sensibilizzazione delle popolazioni su questi stessi temi. Queste attività sono suscettibili di creare una domanda sociale di paesaggio (di qualità) di cui le autorità elette a livello locale e regionale dovranno necessariamente farsi direttamente carico se vorranno essere rilette. Questo processo può innescare un circolo virtuoso atto a determinare l'insorgenza di una vera e propria coscienza paesaggistica diffusa, fondamento essenziale, secondo la Convenzione, di tutte le decisioni pubbliche relative al territorio.

Sarebbe quindi auspicabile di uscire il più presto possibile da situazioni, per così dire, di emergenza paesaggistica permanente che, in paesi come l'Italia, seppure il più delle volte totalmente comprensibili e giustificabili, tendono a radicare la generica convinzione che la maggioranza degli enti autonomi, siano questi locali o regionali, per definizione, non siano all'altezza dei compiti di tutela o valorizzazione loro affidati in materia di paesaggio. Per questo, accettando l'impostazione concettuale della Convenzione, le autorità competenti dello Stato dovrebbero sforzarsi di far nascere – e laddove già esista, di stimolare ed incoraggiare – quella coscienza paesaggistica base e fondamento di qualsiasi azione territoriale pubblica che desideri mettere il paesaggio ai primi posti nella lista delle risorse nazionali sulle quali investire in vista del benessere e dello sviluppo generale della nazione.

Molto spesso, questa coscienza è frutto di interessi economici ben precisi, nel senso che un buon numero di imprenditori, anche in Italia, ha già compreso che, in molti luoghi, il paesaggio – aldilà dei guadagni derivanti dalle rendite fondiari dirette e dalle attività turistiche che sfruttano le sue qualità intrinseche – costituisce di per sé una risorsa territoriale essenziale in vista della produzione di determinati beni ad alto valore aggiunto (di tipo Il confronto di due paesaggi molto diversi tra di loro, per non dire agli antipodi, può aiutare a capire come questo principio possa essere concretamente applicato: nel caso di un paesaggio relativo ad una zona di industrie dismesse, data la rilevanza esclusivamente locale della dimensione sua paesaggistica, l'autorità direttamente competente sarà probabilmente il comune nel cui territorio si trova l'area in questione. Nel caso invece di un paesaggio composto essenzialmente da scavi archeologici, o monumenti naturali, rappresentativi di



una cultura o di un'identità di rilevanza nazionale, europea se non addirittura mondiale, le autorità competenti saranno probabilmente quelle dello Stato (eventualmente in cooperazione con le autorità delle organizzazioni internazionali interessate). Considerato il fatto che i paesaggi a rilevanza nazionale, europea o mondiale sono, in termini assoluti, abbastanza limitati, in pratica, nella stragrande maggioranza dei casi, saranno i poteri locali ad essere istituzionalmente chiamati ad occuparsi di paesaggio, nel rispetto dei principi fissati, a livello europeo, dalla Convenzione e, a livello nazionale, dalle politiche, dalle leggi dello Stato e dai piani adottati dai singoli enti regionali nel quadro della propria legislazione o regolamentazione territoriale.

L'apparente linearità di questo ragionamento non deve far dimenticare che, in realtà, in svariati Stati europei le esigenze pubbliche legate alla soddisfazione degli interessi paesaggistici entrano spesso in conflitto con altri interessi legati al territorio. Molte autorità territoriali, infatti, soprattutto a livello locale, sono ancora particolarmente esposte alle pressioni (che subiscono) da parte degli amministratori (in funzione dei loro interessi particolari) e talvolta non dispongono ancora di una maturità civica sufficiente per rigettare tali pressioni in nome dell'importanza sociale, politica ed economica di una risorsa delicata quale il paesaggio. Le conseguenze, almeno in Italia, sono sotto gli occhi di tutti.

Malgrado queste difficoltà, questa situazione non dovrebbe spingere le autorità centrali di nessuno Stato ad accentrare permanentemente le competenze istituzionali relative al paesaggio e tantomeno a farlo, unicamente o soprattutto, attraverso misure a carattere vincolistico. Lo Stato dovrebbe infatti poter continuare a contare su enti locali e regionali che, anche se sottomessi a forti pressioni territoriali, sono le autorità più vicine a coloro che vivono ed animano il paesaggio, e conseguentemente, almeno in linea di principio, quelle che possono meglio rispondere alle aspettative dei cittadini in questo ambito.

In questa prospettiva, pur riconoscendo che anche se, applicando il principio di sussidiarietà, una larga parte dei paesaggi italiani può essere più efficacemente salvaguardata, gestita o progettata sotto la responsabilità diretta delle autorità centrali dello Stato, sarebbe tuttavia irrealistico voler attribuire, in maniera permanente, la competenza in materia di paesaggio esclusivamente o principalmente a queste autorità. Ci sembra infatti che, come in molte altre zone del continente europeo, un gran numero di paesaggi italiani rappresenti un valore soprattutto per le popolazioni locali che ci vivono e che li frequentano; questi paesaggi – che la Convenzione chiamerebbe ordinari – esprimono un interesse, di certo pubblico, puramente locale, o, tutt'al più, regionale.

Se si accetta questa impostazione, nel riferirsi a questi paesaggi, l'intervento delle autorità dello Stato, siano queste centrali o periferiche, dovrebbe rivestire, di preferenza, un carattere sussidiario o sostitutivo, in ogni caso limitato nel tempo.

Coerentemente a questa visione, la Convenzione spinge le autorità dello Stato a responsabilizzare gli enti territoriali sul valore del paesaggio e, parallelamente, a sviluppare delle attività di sensibilizzazione delle popolazioni su questi stessi temi. Queste attività sono suscettibili di creare una domanda sociale di paesaggio (di qualità) di cui le autorità elette a livello locale e regionale dovranno necessariamente farsi direttamente carico se vorranno essere rielette. Questo processo può innescare un circolo virtuoso atto a determinare l'insorgenza di una vera e propria coscienza paesaggistica diffusa, fondamento essenziale, secondo la Convenzione, di tutte le decisioni pubbliche relative al territorio.

Sarebbe quindi auspicabile di uscire il più presto possibile da situazioni, per così dire, di emergenza paesaggistica permanente che, in paesi come l'Italia, seppure il più delle volte totalmente comprensibili e giustificabili, tendono a radicare la generica convinzione che la maggioranza degli enti autonomi, siano questi locali o regionali, per definizione, non siano all'altezza dei compiti di tutela o valorizzazione loro affidati in materia di paesaggio. Per questo, accettando l'impostazione concettuale della Convenzione, le autorità competenti dello Stato dovrebbero sforzarsi di far nascere – e laddove già esista, di stimolare ed incoraggiare – quella coscienza paesaggistica base e fondamento di qualsiasi azione territoriale pubblica che desideri mettere il paesaggio ai primi posti nella lista delle risorse nazionali sulle quali investire in vista del benessere e dello sviluppo generale della nazione.

Molto spesso, questa coscienza è frutto di interessi economici ben precisi, nel senso che un buon numero di imprenditori, anche in Italia, ha già compreso che, in molti luoghi, il paesaggio – aldilà dei guadagni derivanti dalle rendite fondiari dirette e dalle attività



turistiche che sfruttano le sue qualità intrinseche – costituisce di per sé una risorsa territoriale essenziale in vista della produzione di determinati beni ad alto valore aggiunto (di tipo agricolo-alimentare, artigianale ed industriale) di cui altri (potenziali competitori) non dispongono e che non potranno mai copiare o ricreare artificialmente. Da questo punto di vista, il paesaggio può permettere degli straordinari vantaggi competitivi a coloro che, in maniera oculata e lungimirante, sapranno tutelarla e valorizzarla quale risorsa territoriale propria<sup>7</sup>.

Come si vedrà meglio in seguito, allo scopo di estendere la coscienza paesaggistica a tutti gli enti e comunità locali dei paesi interessati su scala continentale, la Convenzione obbliga gli Stati che la ratificano ad elaborare dei veri e propri programmi politici dedicati al paesaggio che comprendano, prima di tutto, delle attività di sensibilizzazione, formazione ed educazione, destinate a responsabilizzare gli attori, siano questi pubblici o privati, che vivono e agiscono nei paesaggi oggetto di considerazione. L'estensione di questa coscienza dovrebbe anche permettere a certi Stati – tra cui l'Italia – seppure gradualmente, di passare dalla logica dei vincoli a quella della responsabilizzazione e della collaborazione nel quadro di una fiducia inter-istituzionale in grado di costituire una barriera permanente a fronte delle pressioni territoriali sopracitate e capace di aiutare a superare le divergenze legate ai diversi orientamenti politici nell'interesse della collettività.

In questa prospettiva, il Consiglio d'Europa, ed in particolare, il suo Congresso – organismo, lo si ricorda, all'origine della Convenzione – ha considerato che, negli Stati interessati dalla Convenzione, è essenziale sviluppare fin d'ora una forte comunicazione inter-istituzionale tra le autorità centrali e le autorità territoriali competenti. Allo scopo di facilitare questa comunicazione, il Congresso ha recentemente proposto la creazione di una Rete europea di enti locali e regionali per l'applicazione della Convenzione<sup>8</sup>. Tale organismo che, in Italia, a seguito dell'iniziativa della Regione Campania, ha già ricevuto l'avallo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome italiane<sup>9</sup>, dovrebbe servire a motivare e sostenere, politicamente e scientificamente, gli enti locali e regionali chiamati ad applicare i principi della Convenzione a livello territoriale nei rispettivi Stati. Sarebbe auspicabile che le principali associazioni di poteri locali aderissero a questa iniziativa per fare in modo che anche i comuni e le province siano pienamente coinvolti nel processo applicativo della Convenzione.

### 3. I principi operativi

L'Articolo 5.b della Convenzione obbliga formalmente gli Stati contraenti a “(...) stabilire ed attuare delle politiche del paesaggio (...) tramite l'adozione di misure specifiche (...)”. L'Articolo 1 spiega che “le politiche paesaggistiche<sup>10</sup> designano la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentono l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e progettare il paesaggio”. L'obbligo relativo alla formulazione delle politiche del paesaggio è corroborato dalle disposizioni dell'Articolo 3 che, nel fissare gli obiettivi generali della Convenzione, impegna gli Stati contraenti a promuovere la salvaguardia, la gestione e la progettazione dei paesaggi e a organizzare la cooperazione in questo campo. In questa stessa prospettiva, l'Articolo 5.d spinge gli Stati a “(...) 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 sul paesaggio”. L'Articolo 1 fornisce una definizione precisa dei termini di salvaguardia, gestione e progettazione enunciati all'Articolo 3<sup>11</sup>.

L'Articolo 6 (Misure specifiche) è una delle disposizioni più importanti della Convenzione. Questa norma dà infatti delle indicazioni precise in merito all'attuazione delle politiche del paesaggio. È suddiviso in cinque parti, da applicarsi in maniera consecutiva e concomitante, tenendo conto della sequenza letterale che lo compone:

A - Sensibilizzazione

B - Formazione ed educazione

C - Identificazione e valutazione

D - Obiettivi di qualità paesaggistica

E - Applicazione

Per quanto riguarda la sensibilizzazione (A), la Convenzione si preoccupa di far precedere qualsiasi attività relativa al paesaggio, sia questa di carattere conoscitivo o operativo, da

delle attività di sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione. Una volta informati i rappresentanti di queste categorie sociali sui rischi, i limiti, i contrasti, i vantaggi e i valori dei paesaggi, queste categorie saranno probabilmente meglio in grado, nel momento in cui verranno sollecitate, di comunicare alle autorità competenti le loro aspirazioni in materia. Tenendo conto di queste aspirazioni, le dette autorità dovranno prendere le decisioni che si impongono.

In materia di formazione ed educazione (B), la Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad impegnarsi a promuovere la formazione di specialisti, programmi pluridisciplinari di formazione destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate, nonché insegnamenti scolastici e universitari specifici. Queste attività, come del resto quelle di sensibilizzazione, seppure in generale, dovrebbero essere già previste dalla politica del paesaggio formulata in applicazione dell'Articolo 5.b; tanto più sarà forte il riconoscimento e l'impegno dello Stato contraente per il paesaggio, tanto più si potrà investire in attività di questo tipo.

In questo ambito, considerata l'importanza della "risorsa paesaggio" in Italia, sarebbe auspicabile che, allo scopo di dare piena attuazione all'Articolo 6.B, le autorità competenti sostengano fin d'ora la creazione di facoltà universitarie autonome, specificamente dedicate alle scienze paesaggistiche. Queste facoltà dovrebbero essere in grado di formare scienziati del paesaggio capaci di comprendere, in una visione omnicomprensiva e in un'ottica pluridisciplinare, l'insieme delle caratteristiche, valori e problemi del paesaggio, in vista della sua salvaguardia, gestione e progettazione da parte delle pubbliche autorità. Una volta formati, questi "nuovi" scienziati dovrebbero essere in grado di procedere direttamente alle attività di identificazione e qualificazione dei paesaggi in esame o, nei casi più complessi, di individuare il tipo di approfondimento specialistico necessario per procedere alle dette attività. Questo approfondimento dovrebbe essere compiuto da specialisti chiamati, materia per materia, in considerazione dei valori e problemi riscontrati nelle unità di paesaggio considerate. Rispetto agli specialisti, gli scienziati del paesaggio svolgerebbero dunque, innanzitutto, una funzione di inquadramento e coordinamento.

L'Articolo 6.C riguarda specificamente le attività di identificazione e qualificazione. Il termine "qualificazione" è stato preferito al termine "valutazione" utilizzato nella traduzione italiana della Convenzione<sup>12</sup>. In effetti, il termine "qualificazione" – oltre a costituire secondo noi una migliore traduzione del termine originale "qualification" e "assessment" del testo ufficiale in francese e in inglese della Convenzione – presenta il vantaggio di far meglio comprendere che gli esperti, dopo aver identificato i paesaggi, averne analizzato i tratti essenziali, le dinamiche e le pressioni che li modificano e averne descritto le trasformazioni nel corso del tempo, devono limitarsi a presentare le caratteristiche salienti dei paesaggi identificati astenendosi da qualsiasi valutazione mirante a classificare i valori o disvalori riscontrati, secondo una qualsiasi scala gerarchica.

È in questa stessa ottica che la Convenzione, sempre all'Articolo 6, invita gli esperti a tener conto dei valori specifici che sono attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate ai paesaggi considerati.

Sulla base delle aspirazioni di questi soggetti e popolazioni, per ciascuna delle unità territoriali appositamente identificata e qualificata, le autorità competenti dovranno poi fissare i cosiddetti obiettivi di qualità paesaggistica (D)<sup>13</sup> e, conseguentemente, decidere il tipo di intervento, la sua intensità ed estensione, nonché gli strumenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla progettazione dei paesaggi considerati. Questa decisione dovrà essere presa in funzione del tipo e dei valori del paesaggio identificato e qualificato secondo le procedure previste all'articolo 6.C. Sarebbe infatti impensabile intervenire in maniera uniforme e utilizzando gli stessi strumenti di intervento per tutti i paesaggi presi in considerazione. La varietà dei paesaggi in Europa, obbliga infatti ad una grande diversificazione delle attività e degli strumenti di intervento.

#### 4. La cooperazione europea

Prima di concludere l'esame dei principi essenziali della Convenzione pare opportuno dare uno sguardo al terzo capitolo, dedicato alla Cooperazione europea. Questo capitolo riguarda, da un lato, la cooperazione bilaterale, vale a dire quella che può verificarsi tra due Stati contraenti determinati e, dall'altro, la cooperazione multilaterale o intergovernativa, vale

a dire quella che può prendere corpo tra più Stati contraenti, normalmente in seno alle organizzazioni internazionali. In seno al Consiglio d'Europa, questa cooperazione ha come obiettivo principale il controllo dell'applicazione della Convenzione.

La preoccupazione dell'Articolo 7, dedicato a Politiche e programmi internazionali, è quella di fare in modo che nel momento in cui agiscono nel quadro delle organizzazioni internazionali di cui fanno parte – per esempio, le Nazioni Unite, l'Unione Europea, o lo stesso Consiglio d'Europa – gli Stati contraenti, nelle loro decisioni collegiali, anche quando queste non si riferiscono al paesaggio, tengano conto della dimensione paesaggistica.

L'Articolo 8 riguarda le attività di Assistenza reciproca e lo scambio di informazioni tra Stati contraenti e questo soprattutto da un punto di vista tecnico, scientifico e nel campo della ricerca e della formazione.

Attraverso l'Articolo 9, gli Stati contraenti “si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione ed alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio”. Questa norma è giustificata dal fatto che il paesaggio non conosce frontiere; da un punto di vista amministrativo, le autorità pubbliche competenti, anche quando facenti parte di Stati diversi, dovrebbero cercare di collaborare in vista del miglioramento della qualità dei paesaggi interessati.

L'Articolo 11 della Convenzione propone l'istituzione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa. Secondo il dettato normativo di quest'articolo, questo premio può essere assegnato agli enti locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato, Parte contraente della Convenzione, hanno attuato una politica o preso dei provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla progettazione sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per altri enti territoriali europei. Tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative (ONG) che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o alla progettazione del paesaggio. L'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa mira a stimolare i soggetti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi interessati vengano salvaguardati, gestiti e/o progettati in modo sostenibile.

#### 5. Le attività di controllo dell'applicazione a livello europeo

Questo tema è trattato dall'Articolo 10 della Convenzione. Malgrado la sua apparente semplicità, la redazione di quest'articolo, ed oggi, ormai, la sua concreta applicazione, hanno occupato intere giornate di discussione e fatto scorrere fiumi di inchiostro. Il comma 1. di quest'articolo stabilisce che “i comitati di esperti già istituiti ai sensi dell'Articolo 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa sono incaricati dal Comitato dei Ministri di controllare l'applicazione della Convenzione”. Allo scopo di comprendere a fondo lo spirito di questa disposizione, la lettura dei paragrafi 66, 67, 68, 69 e 70 della Relazione esplicativa della Convenzione può, a nostro parere, essere d'aiuto<sup>14</sup>. Tenuto conto dell'Articolo 10 e dei paragrafi sopraccitati, su invito dei comitati di esperti oggi competenti<sup>15</sup> – il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sta esaminando la proposta di creare un Comitato di coordinamento della Convenzione europea del paesaggio – formato da 12 rappresentanti provenienti dai comitati d'esperti sopraccitati – e di incaricarlo di promuovere e preparare l'attuazione della Convenzione. Il Comitato di coordinamento dovrebbe trasmettere le sue proposte, per informazione, ai tre comitati in questione e ad una Conferenza delle Parti contraenti, appositamente formata, per esame e azione ulteriore. Ai sensi del secondo comma dell'Articolo 10, la Conferenza sarebbe tenuta a comunicare un rapporto dei suoi lavori in merito all'applicazione della Convenzione direttamente al Comitato dei Ministri.

#### 6. Le disposizioni finali

Le Clausole finali della Convenzione sono state redatte, salvo poche eccezioni, sul modello delle clausole finali delle convenzioni stipulate sotto gli auspici del Consiglio d'Europa. A questo riguardo, ci si limita qui a qualche osservazione di carattere generale con l'obiettivo di mettere in luce le specificità della Convenzione europea del paesaggio rispetto ad altre convenzioni del Consiglio d'Europa.

Gli Articoli 13 e 14 stabiliscono che la Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa (oggi 46). Il Comitato dei Ministri potrà invitare la Comunità europea (l'Unione Europea se e quando il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Eu-

ropa entrerà in vigore) e ogni Stato europeo non membro del Consiglio d'Europa (oggi soltanto la Bielorussia) ad aderire alla Convenzione. È stabilito che quest'ultima entrerà in vigore tre mesi dopo la ratifica da parte di dieci Stati membri del Consiglio d'Europa. Come già messo in evidenza, tale situazione si è realizzata il 1° marzo 2004.

L'Articolo 15 prevede che ogni Stato, o la Comunità europea, può designare (al momento della firma o al momento del deposito dello strumento di ratifica) i territori in cui si applicherà la Convenzione o, successivamente, estendere l'applicazione della Convenzione ad altri territori. Questa disposizione interessa unicamente territori con statuto particolare, come i territori d'oltremare per la Francia, le isole Ferøe e la Groenlandia per la Danimarca, Gibilterra, le isole di Man, di Jersey e di Guernesey per il Regno Unito. Come spiega la Relazione esplicativa della Convenzione, sarebbe in ogni caso contrario allo spirito, all'oggetto ed allo scopo della Convenzione il fatto che uno Stato contraente escluda dal campo di applicazione della Convenzione (Articolo 2) alcune zone del proprio territorio.

Gli Articoli 16, 17 e 18 riguardano rispettivamente la denuncia (atto di una Parte contraente mirante a disimpegnarsi dalla Convenzione), gli eventuali emendamenti che le Parti possono proporre in relazione ai suoi contenuti ed agli obblighi di notifica e pubblicità incombenti al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

### **Parte seconda: l'evoluzione della normativa nazionale italiana in materia di paesaggio a seguito della sottoscrizione della convenzione**

#### **1. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio**

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (di seguito: il Codice) rappresenta lo strumento legislativo più significativo nell'ambito dell'evoluzione della normativa italiana a seguito della sottoscrizione della Convenzione. Elaborato nel corso degli ultimi anni sotto la responsabilità del Ministro per i Beni e le Attività Culturali ai sensi dell'Articolo 10 della legge di delegazione del 6 luglio 2002, n. 13716, il Codice è stato emanato dal Presidente della Repubblica italiana con Decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 4217.

“Dopo oltre sessanta anni dalle leggi del 1939 sui beni storici artistici e le bellezze naturali<sup>18</sup>, con il Codice, per la prima volta è stata tentata una sistemazione aggiornata (e non solo compilativa come è invece avvenuto per il testo unico del 1999<sup>19</sup>) del corpus normativo sui beni culturali”<sup>20</sup>. Questa presentazione del Codice è in linea di massima condivisibile. La portata innovativa di questo testo di legge ed il suo legame (per il momento non giuridicamente dichiarato) con principi della Convenzione<sup>21</sup> è fuori discussione. Da un punto di vista generale, questa innovazione e questo legame sono riflessi nello stesso titolo del Codice, che si riferisce direttamente e specificamente al paesaggio, ma anche nella sua impostazione concettuale; anche se non proprio in maniera diretta e lineare, quest'ultima lascia infatti intendere, come vedremo, che le attività di tutela e valorizzazione del paesaggio debbano riferirsi all'intero territorio nazionale. In questa stessa prospettiva interpretativa, e tenendo sempre a mente i principi essenziali della Convenzione, è positivo notare che il Codice:

- a) all'Articolo 131, dà una definizione univoca al concetto di paesaggio. Questa definizione costituisce un progresso importante giacché, oltre ad essere, in Italia, una novità, essa ha aperto la strada al riconoscimento formale del paesaggio come bene meritevole di tutela giuridica specifica;
- b) all'Articolo 135, relativo alla Pianificazione paesaggistica delle regioni, stabilisce che tale pianificazione deve riguardare l'intero territorio regionale, estendendo così implicitamente il suo campo di applicazione all'intero territorio nazionale;
- c) all'Articolo 132, riservato alla Cooperazione tra amministrazioni pubbliche, si riferisce alla formulazione di politiche paesaggistiche generali da parte del Ministero competente e delle regioni e riserva un comma particolare alle attività di formazione e di educazione;
- d) all'Articolo 143, relativo ai Piani paesaggistici delle regioni, afferma l'importanza degli obiettivi di qualità paesaggistica in vista della tutela o valorizzazione dei paesaggi considerati;
- e) all'Articolo 144, relativo alla Pubblicità e alla partecipazione, dispone che nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici siano assicurate la concertazione istituzionale e la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli



interessi diffusi;

f) all'Articolo 145, relativo al Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione, prevede che le previsioni dei piani paesaggistici siano cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province.

La portata innovativa di queste disposizioni e la loro aderenza ai principi generali della Convenzione è adombrata da altri punti del Codice difficilmente comprensibili, in apparente contrasto con i principi della Convenzione. I paragrafi seguenti cercano di far luce su questi punti. All'Articolo 1, Principi, il Codice stabilisce che "In attuazione dell'Articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale [...]". L'Articolo 9 della Costituzione dispone che "La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". Sillogisticamente, dal confronto tra queste due norme, si dovrebbe desumere che il patrimonio culturale della Nazione è costituito dal paesaggio e dal patrimonio storico e artistico. Tuttavia, all'Articolo 2, il Codice ci ricorda che "Il Patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici". La domanda sorge allora spontanea: il paesaggio a cui fa riferimento la Costituzione (Articolo 9), e i beni paesaggistici a cui fa riferimento il Codice (Articolo 2), sono la stessa cosa? Per rispondere, almeno parzialmente, a questa domanda, la lettura dell'Articolo 2, comma 3, del Codice può essere d'aiuto: "Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'Articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge".

L'Articolo 134 sancisce: "Sono beni paesaggistici:

- a) gli immobili e le aree indicati all'Articolo 136 (...);
- b) le aree indicate all'Articolo 142;
- c) gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli Articoli 143 e 156".

L'Articolo 136 (Immobili ed aree di notevole interesse pubblico) stabilisce: "Sono soggetti alle disposizioni di questo titolo per il loro notevole interesse pubblico:

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- b) le ville, i giardini, i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure questi punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".

L'Articolo 142 individua una serie di aree tutelate per legge fino all'approvazione del piano paesaggistico da parte delle regioni. L'Articolo 143, lettera h), si riferisce a "l'individuazione da parte delle regioni, di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle individuate agli Articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione".

Tenuto conto delle indicazioni fornite dall'Articolo 134, in collegamento con gli Articoli 136, 142 e 143, si potrebbe essere tentati di concludere che, malgrado i buoni propositi, in realtà il Codice non dia piena attuazione all'Articolo 9 della Costituzione nel senso che, ai sensi del suo Articolo 1, la Repubblica tutela e valorizza, oltre ai beni culturali, "solo" gli immobili e le aree indicati agli articoli 136, 142 e 143, sulla base dell'articolo 134, considerati come beni paesaggistici, ma non il paesaggio in quanto tale. Qualcuno potrebbe allora essere tentato di rispondere dicendo che gli immobili e le aree in questione, quali beni paesaggistici, costituiscono proprio il paesaggio a cui si riferisce la Costituzione. Il discorso potrebbe allora chiudersi qui ma nel senso, assai limitativo, che una larga parte di territorio nazionale sarebbe allora esclusa dalla tutela/valorizzazione paesaggistica offerta dallo stesso Codice.

Fortunatamente, è il Codice stesso che permette di superare questi limiti. In effetti, il fatto che, come visto, il Codice dia una definizione di paesaggio fa pensare che oltre ai beni paesaggistici esista anche qualcos'altro. Senza, per il momento, entrare nel merito di questa definizione, quest'orientamento interpretativo sembra trovare conferma all'Articolo 135 (Pianificazione paesaggistica) che stabilisce che "Le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente tutelato e valorizzato. A tal fine sottopongono a specifica normativa d'uso



il territorio, approvando piani paesaggistici (...) concernenti l'intero territorio regionale (...). Questa interpretazione pare anche confermata dall'Articolo 143, comma 3 che, alla lettera a), stabilisce che il piano paesaggistico [delle regioni] obbliga ad una ricognizione dell'intero territorio.

Per riassumere, il Codice opera un percorso normativo formalmente tortuoso, ma, in sostanza, arriva a stabilire che sia i beni paesaggistici che il paesaggio devono essere tutelati e valorizzati. Per beni paesaggistici, il Codice sembra intendere la dimensione paesaggistica di aree ed immobili determinati; per paesaggio, la dimensione paesaggistica del territorio che non è compreso nelle categorie di beni individuate quali beni paesaggistici, ovvero la parte restante del territorio nazionale. Se si accetta questa interpretazione, può essere allora confermato che il Codice, come il suo titolo fa supporre, si riferisca all'intera dimensione paesaggistica del territorio italiano e che quindi sia conforme alla Costituzione ed in linea con la Convenzione. Considerato questo risultato, sarebbe allora forse auspicabile che, allo scopo di fare coincidere forma e contenuto, l'Articolo 1 del Codice venga modificato. Coerentemente alla Costituzione, questa modifica dovrebbe permettere di stabilire che il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dal paesaggio, precisando che quest'ultimo, quando di notevole interesse pubblico, forma dei beni paesaggistici, da tutelare e valorizzare in maniera specifica. In linea con questa interpretazione, la parte terza del Codice, coerentemente con il titolo dello Codice stesso (chiamato appunto "dei beni culturali e del paesaggio"), dovrebbe essere denominata "Paesaggio" e non "Beni paesaggistici". L'insieme di questi cambiamenti aiuterebbe a comprendere che i beni paesaggistici sono una categoria particolare del bene paesaggio e che la Repubblica tutela e valorizza questi beni, in linea di principio, al pari di tutto il paesaggio restante. Anche se in apparenza queste proposte rischiano di apparire fondate su preoccupazioni esclusivamente formali o dottrinarie, in realtà essa, almeno per quanto riguarda il campo d'applicazione, potrebbero permettere al Codice di evitare malintesi ed essere giuridicamente in linea con la Convenzione, nella forma e nella sostanza, nel momento in cui quest'ultima dovesse entrare in vigore in Italia.

Al di là di questi dubbi interpretativi relativi al campo d'applicazione, altre perplessità sorgono in riferimento ad altre disposizioni del Codice che appaiono difficilmente compatibili con i principi della Convenzione. Dopo avere positivamente apprezzato il fatto che il Codice dà una definizione univoca di paesaggio, non ci si può infatti esimere dal rilevare che questa stessa definizione presenta, a nostro modo di vedere, alcuni difetti. Vediamo perché: l'Articolo 131, comma 1, del Codice definisce il paesaggio come "(...) una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni (...)". Tenuto conto della definizione data dalla Convenzione, questa definizione ci pare criticabile sotto, almeno, tre punti di vista:

- a) l'aggettivo "omogeneo" fa supporre che se una parte di territorio, i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni, non presenta un aspetto omogeneo, quel territorio non può essere considerato un "paesaggio". Questo comporterebbe che le disposizioni di tutela o valorizzazione previste dallo stesso Codice non sarebbero in questo caso applicabili. Questa interpretazione è in contraddizione con l'elemento innovativo essenziale del Codice (ed il suo legame con la Convenzione) relativo al fatto che – come già messo in evidenza – quest'ultimo arriva, seppure attraverso un percorso non proprio diretto e lineare, a far riferimento all'intera dimensione paesaggistica nazionale;
- b) la congiunzione "o" presente nella seconda parte del comma in questione e riferita alle reciproche interrelazioni tra natura e storia umana, pare inappropriata. In effetti, questa congiunzione lascia intendere che i caratteri del paesaggio o derivano dalla natura, dalla storia o derivano dalle loro reciproche interrelazioni. Come noto, i caratteri del paesaggio sono invece il frutto di una correlazione tra natura e storia e non soltanto il risultato della prima, della seconda o delle loro interrelazioni. Da questo punto di vista sarebbe stato meglio riprendere integralmente la definizione della Convenzione che, come visto, stabilisce che "(...) il carattere del paesaggio deriva dall'azione di fattori naturali, e/o umani e dalle loro interrelazioni";
- c) dalla definizione di paesaggio è completamente assente la componente soggettiva del paesaggio, sulla quale invece così fortemente insiste la Convenzione. Quest'ultima infatti, già nel capitolo relativo alle definizioni stabilisce chiaramente che "Il paesaggio designa una determinata parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni (...)". A questo

riguardo, il comma secondo dell'Articolo 131 del Codice – che non ha niente a che vedere con la definizione di paesaggio – si limita invece a disporre che “la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”. Anche qui non ci si può esimere dal rilevare che – aldilà della difficoltà per il cittadino di comprendere cosa siano le “manifestazioni identitarie percepibili” e come queste siano espresse dal paesaggio – introducendo questo tipo di norme, il Codice rischia assumere un carattere indebitamente restrittivo. Dopo avere letto il comma in questione, ci si può infatti domandare se la tutela e la valorizzazione del paesaggio mirino a salvaguardare i valori del paesaggio solo quando questi esprimono delle “manifestazioni identitarie percepibili”, come anche quali siano i soggetti suscettibili di percepire “le manifestazioni identitarie” in vista delle suddette attività di tutela e valorizzazione.

Al fine di evitare problemi in sede applicativa, questi punti meriterebbero, secondo noi, un chiarimento. Si confida nel fatto che il testo di legge di ratifica e di esecuzione della Convenzione recentemente approvato, come vedremo, dal Consiglio dei Ministri potrebbe rappresentare una buona occasione per dissipare l'insieme delle perplessità fin qui esposte. Dopo aver sottoscritto la Convenzione a Firenze il 20 ottobre del 2000 in occasione della Conferenza ministeriale organizzata per la sua apertura alla firma, il 22 ottobre del 2004 il Governo italiano ha depositato in Parlamento un disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione<sup>22</sup>. Su questa base, ha iniziato la procedura legislativa in vista dell'approvazione della legge in questione. Assegnato alle commissioni riunite III Affari esteri e VIII Ambiente della Camera dei deputati l'11 novembre 2004 in sede referente (prima lettura), il disegno di legge ha ormai quasi concluso, positivamente, la fase consultiva presso le commissioni affari istituzionali, cultura, lavoro, agricoltura e affari europei della stessa Camera. Ci si attende ora che, a seguito dell'approvazione della Commissione Bilancio e della definitiva adozione da parte della Camera dei deputati, il disegno di legge passi rapidamente al Senato e divenga finalmente legge dello Stato.

## 2. L'Accordo Stato – Regioni sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio

Ben prima del Codice, il primo documento ufficiale che ha attuato i principi della Convenzione in Italia è stato l'Accordo tra il Ministro per i beni e le attività culturali e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio. Questo accordo è fondato su uno schema, trasmesso dal Ministro per i beni e le attività culturali con nota dell'11 aprile 2001, predisposto sulla scorta dei risultati dei lavori della Commissione di riforma della normativa in materia di tutela paesaggistico-ambientale<sup>23</sup>. È stato conseguentemente adottato il 19 aprile dello stesso anno dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province sopracitate. Tramite questo testo si è ritenuto necessario, in attesa della ratifica della Convenzione, concordare le forme di attività del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le Regioni perché queste siano conformi alla predetta convenzione.

L'Accordo stabilisce fin dal principio che “Le pubbliche amministrazioni che hanno competenza in materia di paesaggio provvedono, sino all'approvazione della legge di ratifica della Convenzione europea del paesaggio, all'esercizio delle loro attribuzioni attenendosi ai principi della convenzione stessa”. Il testo prevede anche che “Le regioni vigilino sulla puntuale osservanza dell'accordo e sull'esercizio delle competenze in materia paesistica da parte degli enti eventualmente da loro sub-delegati” e che “è necessario attivare processi di collaborazione costruttiva fra le pubbliche amministrazioni di ogni livello aventi competenza istituzionale in materia di tutela e valorizzazione paesistica”.

A questo riguardo, appare utile osservare che l'approvazione da parte della Conferenza sopracitata della proposta relativa alla costituzione di una Rete europea di enti territoriali per l'applicazione della Convenzione<sup>24</sup> oltre a dare immediata attuazione al nuovo dettato normativo dell'Articolo 117 della Costituzione così come emendato dalla Legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001<sup>25</sup>, tiene probabilmente anche conto delle disposizioni dell'Accordo in materia di collaborazione fra pubbliche amministrazioni.

Aldilà dei suoi principi generali, l'Accordo rappresenta una tappa fondamentale dell'evoluzione della normativa italiana in materia, anche perché per la prima volta è stato precisamente stabilito che, conformemente ai principi espressi dalla Convenzione:

a) il paesaggio ha un importante ruolo di pubblico interesse nei settori culturali, ecologici ambientali e sociali e può costituire una risorsa favorevole all'attività economica contri-

buendo anche alla creazione di opportunità occupazionali;

b) la tutela del paesaggio comporta il perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile sulla base di equilibrate e armoniose relazioni tra bisogni sociali, attività economiche e ambiente;

c) occorre identificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento, tra l'altro, ai valori paesaggistici;

d) la tutela, la buona conservazione, la riqualificazione, la valorizzazione del paesaggio costituiscono un obiettivo prioritario di interesse nazionale; e) gli interventi di trasformazione del paesaggio possono essere realizzati solo se coerenti con le disposizioni dettate dalla pianificazione paesistica nella quale devono essere individuati i valori paesistici del territorio, definiti gli ambiti di tutela e valorizzazione, esplicitati per ciascun ambito gli obiettivi di qualità paesaggistica, nonché le concrete azioni di tutela e valorizzazione.

Riteniamo che questi riconoscimenti abbiano aperto la strada – nel segno della continuità e malgrado i cambiamenti politici avvenuti nel paese dal 2000 fino ad oggi – all'approvazione del Codice ed al disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione approvati nel corso del 2004<sup>26</sup>.

Allo scopo di verificare la sua concreta applicazione, l'Accordo prevede che entro due anni dalla data della sua entrata in vigore, le regioni che hanno redatto i piani verifichino con apposito atto la compatibilità tra le disposizioni di detti piani e le previsioni dell'accordo. Le regioni nei due anni successivi provvedono, ove necessario, per l'adeguamento della pianificazione paesistica, attraverso l'adozione di apposito atto. Questa misura andrà probabilmente rivista in funzione dei nuovi termini stabiliti dal Codice per quanto riguarda l'aggiornamento dei piani paesistici. Tuttavia, essa indica chiaramente la volontà politica degli enti pubblici interessati per una rapida e concreta attuazione alla Convenzione. L'Accordo si conclude prevedendo che la sua inottemperanza o la persistente inerzia nell'esercizio delle competenze in materia paesistica è motivo di revoca della sub-delega.

### Conclusioni

Come più volte rilevato in questo testo, tenuto conto dell'impostazione concettuale della Convenzione e delle conseguenze di tale impostazione sul piano pratico, quest'ultima costituisce molto di più di uno strumento giuridico internazionale; essa rappresenta un vero e proprio progetto politico europeo che, per poter concretizzarsi, deve essere adeguatamente attuato nelle realtà nazionali, regionali e locali a livello continentale.

Su questa base, conformemente al disegno politico che ha ispirato il lungo lavoro di elaborazione della Convenzione (1994-2000), sarà forse possibile, seppure in maniera diversificata e graduale, influire sulle relazioni tra società e territorio in chiave paesaggistica, offrendo nuovi modelli di comportamento a livello pubblico e privato. Per questa ragione, negli Stati politicamente interessati, aldilà della buona volontà espressa nei documenti di ratifica, è importante predisporre fin d'ora i necessari strumenti scientifici, normativi ed amministrativi in vista di una applicazione della Convenzione corrispondente al suo spirito ed alla sua lettera.

In questa prospettiva, gli Stati in questione dovrebbero elaborare una politica paesaggistica specifica in collaborazione, se del caso, con gli enti regionali competenti. Questa politica dovrebbe contenere i principi generali, le strategie e gli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e progettare il paesaggio su scala nazionale. Pur tenendo conto delle difficoltà esistenti a livello locale, questa politica dovrebbe avere tra i suoi obiettivi quello di valorizzare il ruolo e le competenze degli enti pubblici più vicini ai cittadini. Una volta stabilita questa politica, possibilmente attraverso un atto legislativo dello Stato, dovranno essere predisposti gli strumenti operativi in seno ai vari comparti pubblici e privati, chiamati a contribuire alla sua piena operatività. Tali strumenti dovranno essere coordinati e variare in funzione del tipo di organizzazione amministrativa, delle caratteristiche socio-culturali e delle capacità economiche dello Stato in questione. Da questo punto di vista, si può osservare che la Convenzione rappresenta uno strumento che richiede un impegno, oltre che politico e culturale, anche finanziario. In questo senso, gli Stati che decidono di ratificare la Convenzione dovrebbero essere all'altezza delle proprie ambizioni. Tuttavia, l'impegno finanziario non dovrebbe essere considerato come un fondo perduto, bensì come un investimento essenziale per la qualità di vita dei

cittadini e lo sviluppo economico sostenibile delle loro comunità.

I comparti nei quali ci pare necessario mettere a punto fin d'ora gli strumenti operativi destinati ad attuare le politiche nazionali del paesaggio potrebbero essere:

a) il comparto politico-amministrativo, attraverso la creazione di uffici pubblici specifici integralmente dedicati al "bene paesaggio" (osservatori nazionali e regionali, commissioni specializzate a livello locale, ministero nazionale, assessorati regionali e dipartimenti amministrativi periferici);

b) il comparto tecnico-finanziario, attraverso l'attribuzione agli organi pubblici competenti – a livello nazionale, regionale e locale – dei mezzi necessari per attuare le loro competenze, eventualmente favorendo la formazione di associazioni specifiche di enti territoriali, anche a livello europeo; c) il comparto scientifico-universitario, tramite l'istituzione di facoltà e corsi di laurea interdisciplinari in scienze del paesaggio, capaci di formare gli esperti che dovranno assistere gli enti pubblici nelle loro attività relative al paesaggio.