

## ***Capitolo 2 Il paesaggio e la sua tutela: convenzioni internazionali e normativa nazionale***<sup>7</sup>

La protezione del paesaggio è oggi affidata a numerose iniziative a livello mondiale, europeo e nazionale che è bene ricordare, vista la poca conoscenza di tali documenti nel settore agricolo e forestale. Infatti, a fronte di normative ben conosciute, come ad esempio quelle Europee per la conservazione della natura, le normative sul paesaggio sono spesso viste come attinenti ad altri ambiti, di cui gli operatori del settore rurale non sempre conoscono gli approcci e le ricadute per l'agricoltura. Sebbene le normative esistenti sviluppino un approccio spesso diverso al problema del paesaggio, come appare evidente confrontando ad esempio la filosofia della World Heritage List dell'UNESCO e della Convenzione Europea del Paesaggio, la loro lettura è importante per capire i principi che sono oggi adottati non solo per la conservazione e pianificazione, ma anche per la definizione degli aspetti qualitativi che sono essenziali per l'individuazione degli interventi da attuare nei vari assi della PAC.

### **2.1 La World Heritage Convention dell'UNESCO**

Tra le numerose iniziative internazionali sorte per fronteggiare il costante processo di degrado cui nell'ultimo secolo è stato sottoposto il patrimonio culturale e naturale, l'attività certamente più prestigiosa è quella che discende dalla *Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale*, adottata nel 1972 dalla Conferenza Generale degli Stati Membri dell'UNESCO (Legge nazionale di ratifica n.184 del 06.04.1977).

Scopo della *Convenzione* è il riconoscimento condiviso che i beni culturali e naturali di valenza eccezionale, ovunque siano localizzati, costituiscono un patrimonio universale dell'intera comunità internazionale. Ne consegue che gli Stati firmatari la *Convenzione* dovranno concorrere “all'identificazione, protezione, conservazione e valorizzazione” di questo patrimonio, nonché a cooperare e prestare assistenza agli Stati che si impegnano a preservarlo.

Attraverso l'attività di un “Comitato del patrimonio mondiale”, assistito da un Segretariato e coadiuvato da tre Istituzioni competenti<sup>8</sup>, viene allestito, diffuso e aggiornato un elenco di beni, identificati e proposti dagli Stati membri per la candidatura al riconoscimento UNESCO in relazione a dei criteri stabiliti. Un ulteriore lista, “Elenco del patrimonio mondiale in pericolo”, individua quei beni, dotati delle medesime caratteristiche per assurgere a patrimonio mondiale

<sup>7</sup> A cura di Rossella Almanza

<sup>8</sup> ICCROM, Centro Internazionale di studi per la conservazione e il restauro dei beni culturali (sede a Roma); ICOMOS, Consiglio Internazionale dei monumenti e siti; UICN, Unione mondiale per la natura (ex Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse)

dell'umanità, che in ragione delle considerevoli opere necessarie per il loro recupero e la loro salvaguardia, saranno oggetto di assistenza internazionale attraverso un fondo appositamente istituito.

In questa sede non appare di interesse esaminare nel dettaglio la classificazione che la *Convenzione*, e ancor più i suoi *Orientamenti Applicativi*, definiscono ed adottano, né tanto meno le puntuali disposizioni per avanzare le candidature alla Lista dell'UNESCO, ma piuttosto evidenziare il riconoscimento che il *paesaggio* ha nel tempo conseguito all'interno del sistema di criteri per la selezione dei beni.

Originariamente, infatti, *Convenzione* ed *Orientamenti* definivano i beni oggetto di protezione attraverso la doppia classificazione di:

- *Patrimonio culturale*, all'interno del quale venivano compresi i “monumenti”, gli “agglomerati” e i “siti”<sup>9</sup>
- *Patrimonio naturale*, cui afferivano i “monumenti naturali”, le “formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate e i “siti naturali”<sup>10</sup>.

Le competenze per la valutazione delle candidature venivano distinte– e tutt'ora lo sono – distinte tra l'ICOMOS, dedicato al patrimonio culturale e l'UICN al patrimonio naturale.

Vediamo, dunque, che inizialmente dal testo della Convenzione UNESCO non emergeva il *paesaggio* quale bene meritevole di protezione, che veniva, in effetti, citato un'unica volta a supporto della definizione di una delle categorie oggetto di tutela, quella relativa ai nuclei insediativi storici (agglomerati, cfr. note 4 “agglomerati” . Poteva, tuttavia, essere ricompreso nelle piuttosto ampie definizioni che identificavano alcune categorie di beni, i *siti*, sia in ordine a quelli culturali che naturali. Ne deriva, in ogni caso, un'interpretazione che, qualificandolo come *sito*, sottende ad una limitata porzione di territorio, in tal senso, non riconoscendo implicitamente che il *paesaggio* rappresenta una costante territoriale di ambito vasto.

---

<sup>9</sup> Monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico;  
Agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico;  
Siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico

<sup>10</sup> Monumenti naturali, formazioni fisiche e biologiche o gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico;  
Formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo,  
Siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale.

Nel 1995, gli Orientamenti Applicativi sono stati revisionati ed ampliati ed hanno esplicitato alcuni “tipi specifici di beni” che possono essere oggetto di iscrizione alla Lista UNESCO. In particolare il testo degli Orientamenti fa riferimento a

- *Patrimonio misto culturale e naturale*, per quei beni che attengono ad ambedue le categorie;
- *Paesaggio culturale*, definendo beni culturali quelle “opere congiunte dell’uomo e della natura che illustrano l’evoluzione della società umana e dei suoi insediamenti nel corso del tempo, per effetto di condizionamenti fisici e/o delle possibilità offerte dal loro ambiente naturale, dalle forze sociali, economiche e culturali successive, esogene ed endogene”.

Siamo dunque giunti, nell’evoluzione della Convenzione UNESCO, ad una accreditamento esplicito e consapevole del *paesaggio* come bene da preservare e meritevole di tutela. Tuttavia, tale tutela è condizionata, in parte dall’aggettivo “culturale”<sup>11</sup>, in parte in ragione dello specifico obiettivo della Convenzione UNESCO, che, infatti, si rivolge ai soli beni di “valore universale eccezionale”: “Il valore universale eccezionale significa un’importanza culturale e/o naturale talmente eccezionale che trascende le frontiere nazionali e che presenta gli stessi caratteri inestimabili sia per le generazioni attuali che per quelle future dell’intera umanità. Per questo motivo la protezione permanente di questo patrimonio riveste la più elevata importanza per l’intera comunità internazionale”.

Gli orientamenti applicativi, nell’Allegato 3 specificano le categorie di paesaggi che possono aspirare al riconoscimento, compresi nella definizione di “paesaggio culturale”<sup>12</sup>, che si riportano in modo pressoché testuale:

- *giardini e parchi*, considerati paesaggi chiaramente definiti ed identificabili, spesso associati a costruzioni o a complessi religiosi, creati dall’uomo per ragioni estetiche;

---

<sup>11</sup> Il termine paesaggio culturale, usato dall’UNESCO è stato in parte oggetto di critica, in relazione alla diversa impostazione della Convenzione europea del paesaggio. Cfr. R. Priore, *Verso l’applicazione della Convenzione europea del Paesaggio in Italia*, conferenza pubblica tenuta l’11 novembre 2004 a Treviso, sul tema “La Convenzione europea del paesaggio: un cambiamento concreto di idee e norme”, organizzata dalla Fondazione Benetton, Studi e Ricerche. “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 interpretata, 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”.

<sup>12</sup> Nell’allegato 3, inoltre, vengono identificati altri due tipi di beni, strettamente integrati ai paesaggi e certamente attinenti agli ambiti rurali: i canali navigabili e le strade-itinerari storici.

- *paesaggio essenzialmente di tipo evolutivo*, risultato di un'esigenza in origine sociale, economica, amministrativa o religiosa, che deve la sua forma attuale alla sua associazione e correlazione con l'ambiente naturale. Questi paesaggi che riflettono questo processo evolutivo nella loro forma e composizione si distinguono in due categorie: il "paesaggio reliquia", nel quale il processo evolutivo in passato si è arrestato ma le cui caratteristiche essenziali restano materialmente visibili; il "paesaggio vivente", che conserva un ruolo sociale attivo nella società contemporanea, strettamente associato ai modi di vita tradizionali, nel quale il processo evolutivo continua; tale paesaggio mostra testimonianze evidenti della sua evoluzione nel corso del tempo.
- *paesaggio di tipo associativo*, nel quale fenomeni religiosi, artistici o culturali sono strettamente associati all'elemento naturale, mentre più insignificanti o inesistenti possono essere le tracce della cultura materiale.

In queste categorie, sebbene imperfette, possiamo riconoscere la molteplicità dei nostri paesaggi rurali di maggior pregio, testimoni di un antico equilibrio città-campagna o anche relittuali, ma altamente simbolici, nonché i territori agricoli periurbani. Più difficile risulta, tuttavia, attraverso la Convenzione UNESCO, comprendere sotto questa azione di protezione la qualificata moltitudine dei paesaggi della quotidianità, in molti casi luoghi di vitali tessuti sociali e produttivi, in grado di esprimere rinnovate alleanze tra ragioni economiche ed esigenze di tutela ambientale. Tale aspirazione di salvaguardia estesa a tutto il territorio, come già detto, non appartiene, infatti, alle finalità precipue della Convenzione UNESCO chesi fonda sull'eccezionalità del valore del bene e fissa dieci criteri <sup>13</sup> in base ai quali valutare la sussistenza delle condizioni per l'attribuzione del riconoscimento.

---

<sup>13</sup> Nella revisione del 2005 del testo degli Orientamenti del 2002, si passa da sei criteri di valutazione a dieci, stabilendo che i primi sei rappresentano i beni culturali e i criteri da vii a x quelli naturalistici. I criteri sono:

- i) rappresentare un capolavoro del genio creativo umano;
- ii) rappresentare una testimonianza considerevole, in un periodo dato o in una determinata area culturale, dello sviluppo dell'architettura o delle tecniche delle arti monumentali, urbanistiche o paesaggistiche;
- iii) apportare una testimonianza unica, o quantomeno eccezionale, della tradizione culturale di una civiltà vivente o scomparsa;
- iv) offrire un esempio rilevante di un tipo di costruzione di un insediamento architettonico, tecnologico o paesaggistico illustrante uno o più periodi significativi della storia umana;
- v) costituire un esempio rilevante di insediamento umano o di occupazione del territorio, rappresentativi di una cultura soprattutto se minacciata da cambiamenti irreversibili;
- vi) essere associato ad avvenimenti o tradizioni viventi, idee, credenze o opere artistiche o letterarie
- vii) rappresentare dei fenomeni naturali rimarchevoli o delle aree di una bellezza naturale e d'una importanza estetica eccezionale;
- viii) essere esempi rappresentativi di grandi stadi della storia della terra, compreso le testimonianze della vita, del processo geologico in corso nello sviluppo delle forme terrestri o di elementi geomorfici o fisiografici di grande significato
- ix) essere esempio rappresentativo di un processo ecologico e biologico in corso nell'evoluzione degli ecosistemi e comunità di piante e animali terrestri, acquatici costieri e marini;
- x) contenere gli habitat naturali più rappresentativi e più importanti per la conservazione in situ della diversità biologica compreso quelli dove sopravvivono spazi a rischio aventi un valore universale eccezionale dal punto di vista della scienza o della conservazione

In termini generali, la Convenzione afferma che i paesaggi culturali da sottoporre alla valutazione del Comitato devono possedere un valore eccezionale universale, devono essere rappresentativi di una regione culturale chiaramente definita e devono possedere la capacità di illustrare gli elementi culturali essenziali e distintivi di queste regioni.

Nel dettaglio anche i paesaggi culturali devono dimostrare la loro conformità ad almeno un criterio tra quelli identificati all'articolo 77 degli Orientamenti Applicativi, (cfr. nota 8) e che, in linea di massima,

- per i beni culturali, concernono la rappresentatività del bene in quanto testimonianza dell'ingegno umano, della cultura, delle arti, delle tecniche, delle tradizioni di valore eccezionale intrinseco o espressivo di determinati periodi storici, dell'uso del territorio, dei modi di insediamento, del paesaggio, rappresentativi di una cultura e di un equilibrio con l'ambiente;
- per quanto concerne i beni naturalistici, dovrà essere riconosciuto il valore estetico eccezionale dell'area, la rappresentatività rispetto alla storia della terra, l'esemplarità di un processo ecologico e biologico, o anche la presenza di habitat naturali importanti per la conservazione della diversità biologica.

Dei quaranta beni, ad oggi dichiarati in Italia patrimonio mondiale dell'umanità, circa un quarto si può dire che riguardi ambiti di prevalente carattere paesaggistico e tra questi, alcuni sono esemplari delle differenti forme che può assumere il paesaggio nazionale. Di seguito si riportano brevemente le motivazioni che hanno condotto ad attribuire il riconoscimento a tre siti nazionali, nei quali, seppure dotati di caratteri diversi e differenti destini, possiamo certamente riconoscere valori profondi della ruralità.

Il territorio ligure che si estende dalle Cinque Terre a Portovenere è stato insignito del riconoscimento UNESCO nel 1997 (in base ai criteri culturali ii, iv e v) in quanto sito di un valore eccezionale esemplare dell'interazione armoniosa tra uomo e natura che ha prodotto un paesaggio in cui la qualità panoramica è assolutamente rilevante. Tale paesaggio esprime un modo di vita legato a tradizioni millenarie che continua a giocare un ruolo di primo piano nella vita delle comunità locali.

Il Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano, con i siti archeologici di Paestum e Velia e la Certosa di Padula nel 1998 è stato dichiarato nel 1998 patrimonio mondiale dell'umanità (in base alla rispondenza ai criteri culturali iii e iv) essendo stato riconosciuta la significatività del suo

territorio in alcuni periodi storici quale spazio indispensabile per i flussi culturali e commerciali tra l'Adriatico e il Tirreno di cui il suo paesaggio, di valore eccezionale, è testimonianza.

Infine, si evidenzia il recente riconoscimento ottenuto dalla Val d'Orcia nel 2004 (in base ai criteri culturali iv e vi) in quanto riflesso eccezionale del paesaggio del Rinascimento che illustra gli ideali del *buon governo* e della ricerca estetica e che per le suggestioni offerte agli artisti di quel periodo ha avuto una profonda influenza sullo sviluppo dei modi di rappresentazione del paesaggio.



**I terrazzamenti costituiscono un esempio dell'adattamento delle popolazioni locali alle difficili condizioni ambientali del territorio italiano che ha portato alla costituzione di paesaggi straordinari. Nel caso delle Cinque Terre le attività economiche (produttive e turistiche) e la protezione da parte dell'UNESCO rappresentano un buon esempio di connubio fra conservazione del paesaggio storico e sviluppo economico.**

## **2.2 La Convenzione europea del Paesaggio**

Nel 1995 l'Agenzia dell'Unione Europea per l'ambiente pubblica il lavoro "L'ambiente in Europa" che nel presentare una approfondita analisi della situazione e delle prospettive dell'ambiente nella Grande Europa dedica particolare attenzione alla questione del paesaggio e nelle conclusioni auspica che il Consiglio elabori una Convenzione per il paesaggio rurale. Questo studio può essere considerato l'atto ufficiale da cui ha preso le mosse il lungo cammino che si è concluso nell'ottobre del 2000 a Firenze con la cerimonia di apertura per la firma della Convenzione europea del

paesaggio. Proprio di recente , con la Legge n°14 del 9.1.2006, l'Italia ha ratificato la Convenzione rendendola così esecutiva.

Questo decennio, un arco di tempo certamente non breve, si è rivelato, tuttavia, utile perché ha innescato un processo di avvicinamento e di condivisione di concetti e di obiettivi tra i diversi paesi. In particolare, per quanto riguarda la situazione nazionale, ha coinciso con il periodo di elaborazione del nuovo *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, favorendo, specie per quanto riguarda il paesaggio, una significativa evoluzione delle definizioni e delle normative.

In questa prospettiva, anche le differenti interpretazioni che via via sono emerse presso i vari Stati Membri sono andate evolvendosi non in modo antitetico, ma come ricerca di raccordi e complementarietà tra punti di vista comunque necessari per cogliere quegli aspetti e specificità che concorrono a caratterizzare ben definite realtà paesistiche.

A ciò ha sicuramente contribuito il fatto che la Convenzione non ha teso a porsi soltanto come uno strumento giuridico internazionale, ma anche, soprattutto, come l'espressione di un progetto culturale e politico europeo intenzionato ad influire sui rapporti tra società e territorio e a proporre nuovi modelli di comportamento sia per il ruolo dei soggetti pubblici sia per le azioni di parte privata.

Il caposaldo di questo progetto è sicuramente rappresentato dalla nuova e più ampia accezione data al concetto di paesaggio. Esso non è più semplice fondale e l'uomo uno spettatore, ma rappresenta l'intera scena entro la quale l'uomo agisce come protagonista.

I vari paesaggi che danno forma al territorio europeo sono i contesti entro cui le popolazioni sperimentano quelle organizzazioni rappresentative della loro identità e della loro evoluzione. Una realtà naturale e storico-culturale espressiva delle diversità ma anche della comune radice che, nel corso del tempo ed ancora oggi, ne continua a costituire la componente essenziale per quella vita più alta e autentica, organizzata e storica che è la vita sociale. E questo vale sia nelle aree rurali che in quelle urbane, indipendentemente dal valore loro attribuitogli, quindi sia negli ambiti di evidente qualità, sia in quelli della vita quotidiana, sia in quelli del degrado, dove diviene prioritaria l'azione di recupero che dovrà tendere alla costruzione dei nuovi paesaggi.

In questo passaggio sembra racchiudersi tutta la differenza, già in precedenza richiamata, tra l'idea di paesaggio contenuta nella Convenzione europea e quella di "paesaggio culturale" espressa dall'UNESCO. Sicuramente i ruoli e le finalità delle due istituzioni sono ben differenti, così pure i due trattati. Il primo, infatti, fa riferimento ad un'attività articolata e diffusa di tutela attiva con interventi mirati alla gestione, alla valorizzazione e alla riqualificazione, mentre il secondo si riferisce solo a quei paesaggi ai quali è riconosciuto un universale valore di eccezionalità. Tuttavia,

in quest'ultimo caso l'attribuzione di "culturale" solo a questo tipo di beni, sembra voler perpetuare la divisione tra patrimonio maggiore e patrimonio minore, come se solo il primo sia riconoscibile come culturale e quindi degno di tutela, mentre il secondo – nonostante anch'esso rappresenti il frutto di una esperienza umana – privo di tutela qualificata, possa rimanere esposto ai rischi di trasformazioni incongrue.

Più che azioni straordinarie su un patrimonio eccezionale, la Convenzione sembra puntare ad una permanente, qualificata e partecipata azione di "manutenzione programmata" che in prima istanza arresti le diverse forme di degrado per poi garantire la corretta manutenzione di quello che potremmo chiamare il paesaggio della normalità e sviluppare adeguate forme di tutela per i contesti di particolare rilevanza.

Un progetto di questo tipo non può che basarsi sulla sensibilizzazione delle istituzioni e delle popolazioni su questi temi in modo da creare una "coscienza paesaggistica diffusa" che da un lato sia in grado di sviluppare una domanda sociale di paesaggio di qualità, dall'altro sia assunta a fondamento di tutte le decisioni pubbliche sul territorio, luogo in cui si confrontano vari interessi, spesso tra loro conflittuali. A questo riguardo va rilevato come già oggi, in alcuni comparti economici, sia sempre più diffusa la comprensione che il paesaggio costituisca una risorsa territoriale essenziale che, se opportunamente tutelata e valorizzata, per la sua specificità può costituire un alto valore aggiunto. Basti pensare ai settori dell'agroalimentare o alle diverse forme in cui si va organizzando il turismo sostenibile e di qualità. Salvaguardare, gestire e progettare il paesaggio divengono così tre principi operativi in base ai quali ".....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 ed indiretta sul paesaggio" (Convenzione europea art. 5 d). Obiettivi di qualità, capacità di analisi e valutazione dei processi trasformativi diretti ed indiretti, sviluppo ed estensione della coscienza paesaggistica, integrazione del paesaggio nelle politiche di settore, chiari principi, dovrebbero condurre gradualmente da una logica meramente vincolistica e di scarsa collaborazione tra le diverse istituzioni a più appropriati livelli di responsabilizzazione, alla valorizzazione delle competenze, allo sviluppo di una nuova progettualità in un contesto di ritrovata reciproca fiducia tra autorità centrali e autorità periferiche. In questo contesto particolare rilievo assumono le indicazioni riguardanti le questioni dell'educazione e della formazione e l'impegno allo scambio, alla cooperazione e all'assistenza tra Stati Membri.

Anche a questa finalità dovrebbe corrispondere l'attuazione della Rete Europea degli Enti Locali e Regionali per l'applicazione della Convenzione che in Italia ha ricevuto di recente un forte impulso



specificamente per le iniziative della Regione Campania che ha promosso nella prossima primavera l'organizzazione a Napoli della Conferenza internazionale preparatrice dell'Assemblea Costitutiva della Rete (RECEP).

Sembra opportuno concludere facendo riferimento ad altri due documenti comunitari, la Direttiva CEE 85/384 e lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE).

Nella prima è evidente lo stretto legame con la Convenzione europea del paesaggio per quanto riguarda la problematica relativa agli obiettivi di qualità. Nella direttiva, infatti, si fa esplicito riferimento alla qualità architettonica che "...è assunta come parte integrante dell'ambiente sia urbano che rurale. La dimensione culturale e la qualità della gestione concreta degli spazi devono essere prese in considerazione nelle politiche regionali di coesione. Per questo il Consiglio incoraggia gli Stati membri ad intensificare gli sforzi per una migliore conoscenza e promozione dell'architettura e della progettazione urbanistica, nonché per una sensibilizzazione di committenti, amministratori, cittadini alla cultura architettonica, urbana e paesaggistica".

Altre indicazioni sono contenute nello SSSE, dove il tema paesaggio è molto presente ed è messo in significativa relazione con aspetti della territorialità e della processualità, assunti come caratterizzanti i fenomeni di trasformazione oggi. A fronte dei diversi tempi con cui manufatti ed infrastrutture modificano il paesaggio, nel documento viene sottolineato come il suo degrado spesso avvenga in modo progressivo, diluito nel tempo, con piccoli scarti non immediatamente percepibili. Ne deriva la consapevolezza della complessità di una strategia di protezione del paesaggio che possa sviluppare una capacità di valutazione delle trasformazioni colte nelle loro differenti dinamiche e al tempo stesso nel loro mutevole insieme.

La consapevolezza della necessità di avviare efficaci politiche di tutela che trova nella Convenzione europea uno dei punti più avanzati, ha avuto il merito di assumere il paesaggio come luogo di ricomposizione delle diverse tematiche, da quella ambientale a quella territoriale, da quella urbana a quella delle aree agricole, dalle infrastrutture ai manufatti architettonici.

### **2.3 La legislazione nazionale sul paesaggio**

I principi innovativi della Convenzione europea, ratificati e resi esecutivi in sede nazionale con Legge n.14 del 09.01.2006<sup>14</sup>, vengono integrati per la prima volta nella nostra legislazione attraverso l'*Accordo sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio* del 19.04.2001 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC) e le Regioni e Province autonome. In particolare viene

---

<sup>14</sup> Legge 9 gennaio 2006, n.14 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*. G.U. n. 16 del 20.01.2006, Suppl. Ordinario n.16

assunto il concetto fondamentale che permea la Convenzione, ossia quello che ai fini della tutela dei valori paesaggistici, il territorio deve essere considerato non solo per i suoi ambiti di eccezionale valore ma nel suo complesso, comprendendovi anche le sue parti più compromesse. Si tratta di una posizione che introduce aspetti di discontinuità con i contenuti del precedente apparato legislativo, pur estremamente avanzato per gli anni in cui si è andato definendo, di significato ancor più rilevante per la forma stessa – l’Accordo fra Stato Regioni - con cui è stato assunto tale principio, che ne sancisce la piena condivisione e convergenza istituzionale.

In precedenza la nostra legislazione sul paesaggio si fondava sulle Leggi statali

- n. 778 del 1922 promossa da Benedetto Croce che rappresentò il primo strumento giuridico per la difesa delle “bellezze naturali e panoramiche”, estendendo su queste azioni di tutela analoghe a quelle rivolte al patrimonio monumentale;
- - n. 1497 del 1939, mediante la quale alcune categorie di beni, aventi valore estetico, sono tutelate mediante vincolo<sup>15</sup>;
- n. 431 del 1985 (Legge Galasso) che stendeva il vincolo della L.1497 a più ampie categorie di beni considerati non più singolarmente e per il loro valore intrinseco, ma per le loro valenze d’ambito, da cui scaturiva una tutela estesa a vaste porzioni di territorio<sup>16</sup>;
- DLgs 490 del 1999, recante il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali.

---

<sup>15</sup> Legge n. 1497 del 29 giugno 1939, Art. 1: Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

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

<sup>16</sup> Legge n. 431 del 8 agosto 1984, Art. 1: Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29-6-1939, n. 1497:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonchè i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;
- l) i vulcani;
- m) le zone di interesse archeologico.

La legge del 1939 è seguita, peraltro, da una tappa fondamentale del percorso evolutivo del concetto di paesaggio e della tutela ad esso correlata che si innesta nella stessa Costituzione, quando all'art. 9 si sancisce che "la Repubblica.....tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione", infrangendo con evidenza i confini entro cui era relegata la tutela, che, infatti, si trasferisce dal singolo bene al paesaggio nel suo complesso.

Come è noto l'apparato legislativo sopra citato aveva un carattere prevalentemente vincolistico, dove anche la pianificazione, facoltativa nella legge del 1939, obbligatoria con la L.431/1985, mostrava, accanto agli indiscutibili pregi del perseguire una tutela sempre più estesa, da un lato, i limiti della radice idealistica dalla quale scaturiva, dall'altro i difetti del non risolto problema della molteplicità delle competenze che contestualmente agiscono sul territorio. In verità la legge 431 indicava la possibilità di perseguire due modalità di pianificazione - attraverso i piani paesistici o attraverso i piani territoriali con valenza paesistica - suggerendo, quindi, una strada di integrazione tra gli obiettivi di tutela e quelli di sviluppo del territorio. Ne è derivata una varietà disorientante di approcci ed interpretazioni del piano che, pur comprendendo esperienze importanti e di qualità, come dice Alberto Clementi<sup>17</sup> rende "veramente problematico comporre un plausibile *atlante dei paesaggi italiani*, e ancor più problematico ricostruire una credibile disciplina organica delle tutele, data la grande varietà e discrezionalità delle singole interpretazioni adottate localmente". L'esperienza di pianificazione del paesaggio italiano risulta segnata da alcuni limiti: "Limiti culturali, in primo luogo, dovuti alla difficoltà di integrare e fondere i diversi regimi di tutela che invece riflettono la eterogeneità dei valori storico-culturali, di quelli botanico-vegetazionali e di quelli geomorfologici e idrologici regolamentati da differenti leggi dello Stato. Ma anche *limiti metodologici*, dovuti alla assenza di linee di indirizzo concordate preventivamente tra Stato e Regioni per la redazione e la attuazione dei piani paesistici".

L'Accordo Stato-Regioni in materia di paesaggio del 2001, scaturito dall'esigenza di definire le attività del MiBAC e delle Regioni in conformità con i principi della Convenzione europea nelle more della sua ratifica, pone al centro del suo articolato la questione della pianificazione paesistica e fonda il *patto* su alcuni principi opportunamente condivisi che fanno riferimento alla necessità di attuare processi di collaborazione costruttiva fra le pubbliche amministrazioni di vario livello, al ruolo pubblico complesso del paesaggio che può costituire una risorsa economica e contribuire al perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, alla necessità di definirne i suoi valori e gli obiettivi di qualità paesaggistica quali elementi fondanti la pianificazione. L'Accordo stabilisce che

---

<sup>17</sup> Alberto Clementi, *Paesaggio, Territorio, Codice Urbani*, in *Regioni e ragioni nel nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio*, Atti del Convegno organizzato dall'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia Romagna, Bologna 28 maggio 2004

entro quattro anni dalla sua entrata in vigore (con una tappa intermedia di verifica) le Regioni procedano a verificare ed eventualmente ad adeguare i piani esistenti alle disposizioni dell'Accordo che attribuisce ai piani carattere conoscitivo, prescrittivo e propositivo.

Come è noto la normativa nazionale che oggi presiede alla tutela del paesaggio è rappresentata dal Dlgs 42 del 22.01.2004, il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Dlgs 42 del 22.01.2004 e successivi Dlgs 156 e 157 del 24.03.2006 di modifica e integrazione, rispettivamente per la parte relativa a i beni culturali e al paesaggio) che si pone in continuità con l'Accordo e, di conseguenza, con la stessa Convenzione europea. Prescindendo dall'acceso dibattito che ancora anima gli ambienti istituzionali, della cultura, degli operatori in genere, e che, in linea di massima si sostanzia, ancora una volta, sul concetto di paesaggio assunto dal Codice, sulla diversa valutazione che viene data del Codice in relazione al ruolo attribuito a Regioni e Soprintendenze nelle politiche di tutela e valorizzazione e nello specifico dei poteri autorizzativi, sull'opportunità di un governo separato della tutela e della valorizzazione, si vuole in questa sede evidenziare i principi fondamentali che sostengono la normativa vigente e la loro incidenza sul territorio e sulle politiche di sviluppo rurale.

Prioritariamente si evidenzia come il Codice nella Parte III – Beni paesaggistici, faccia propria la definizione di paesaggio della Convenzione europea. Ciò, come ormai abbiamo più volte rimarcato, significa superare la logica dell'eccellenza per abbracciare quella di una tutela e valorizzazione ampia che comprende anche il recupero e la riqualificazione delle aree degradate a causa di eventi naturali o per opera dell'uomo.

#### *Articolo 131<sup>18</sup> - Salvaguardia dei valori del paesaggio*

1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.
2. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.

Il Codice, inoltre, richiama le amministrazioni pubbliche di diverso livello e settore alla cooperazione nelle attività di pianificazione, di intervento sul paesaggio, di gestione, nonché a svolgere attività di formazione ed educazione (art. 132). L'invito ad adottare questa modalità, si fa di seguito più specifico, prefigurando una co-pianificazione, sostenuta dalla stipula di un Accordo, tra Regioni Ministero dei Beni e delle attività culturali e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, (art. 143) nonché la verifica e l'adeguamento dei piani paesaggistici effettuate congiuntamente da Regioni e MiBAC (art.156)

---

<sup>18</sup> così come modificato dal Dlgs 157/2006

In merito alla pianificazione paesaggistica, diversi sono gli aspetti positivi contenuti nel Codice. Prioritariamente è stabilito che l'ambito di pianificazione debba essere l'intero territorio regionale, attraverso la redazione di "piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici" (art. 135) e che i procedimenti di approvazione di tali piani prevedano "la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi" (art. 144).

L'articolo 143, così come modificato dal Dlgs 157/2006, inoltre, definisce i contenuti del Piano paesaggistico che, infatti, attraverso le risultanze delle indagini conoscitive perverrà alla individuazione di "ambiti paesaggistici", definiti in relazione alla "tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici" (art.135) e comprensivi sia delle aree di elevato pregio sia di quelle significativamente compromesse o degradate. da questo discendono specifiche prescrizioni e previsioni ai fini di "tutelare e migliorare la qualità del paesaggio". L'art. 135, inoltre, sollecita una particolare attenzione per le aree agricole: le prescrizioni, infatti, dovranno essere rivolte, tra l'altro "all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole".

Positiva appare anche la disposizione che i piani prevedano "misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico" (art. 145) consentendoci di affermare che "la tutela e la valorizzazione del patrimonio tende così ad assumere finalmente una valenza programmatica e non più soltanto vincolistica, ponendo concretamente il problema delle risorse da investire anche per incentivare la realizzazione dei progetti e delle best practises"<sup>19</sup>.

In relazione ai territori rurali e alle aree agricole in particolare, è possibile, dunque, affermare che gli effetti del Codice e della pianificazione che ne discende, appaiono potenzialmente considerevoli, giacché quest'ultima estende ora il suo ambito di intervento all'intero territorio, trasformando, in tal modo, le aree agricole da ambiti di risulta, luoghi del non-piano, sui quali al massimo si stagliano le ombre dei "beni di eccellenza", a componenti strategiche e connettivo fondante la nuova pianificazione paesaggistica.



---

<sup>19</sup> A. Clementi, op. cit.