

## LA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO: INTERPRETAZIONI E APPLICAZIONI.

Impressioni dalla giornata di studi.

Firenze 16.06.2006

A cura dell'Arch. Roberto Zompì<sup>1</sup>

collaborazione alla redazione Marco Turilli e Riccardo Guarnello

Se esiste una continuità concettuale tra città e spazio rurale<sup>2</sup>, questa è sicuramente data dal fatto che tutti questi territori costituiscono paesaggio. Pur avendo diverso valore sul piano estetico e della qualità formale, hanno, tuttavia, pari dignità per quanto riguarda il contenuto sostanziale, sono tutti territori dell'azione, o non azione, umana. Percepiti, sono capaci di restituire una immagine, interprete dell'azione di fattori naturale e/o umani e dalle loro interrelazioni, il paesaggio.

È questo uno degli argomenti innovativi della Convenzione Europea del Paesaggio (CEP), contenuto nell'articolo 2 della Convenzione stessa, che pone al centro il paradigma per cui "tutto è paesaggio". Questa affermazione, assolutamente rivoluzionaria nonostante la sua semplicità, apre un dibattito disciplinare di formidabile portata: sul piano giuridico-normativo, dell'assetto istituzionale, del governo del territorio e delle discipline, che di organizzazione e conformazione dello spazio si occupano direttamente, come l'urbanistica, o indirettamente.

In questo contesto di confronto aperto si colloca il seminario, organizzato dall'Università degli Studi di Firenze, dal Comune di Firenze e dalla Regione Toscana, in particolare centrato sui temi relativi alle implicazioni legislative istituzionali, insite nel portato della CEP

Durante i lavori sono stati evidenziati i conflitti delle discipline tecniche che il portato della Convenzione implica, ed in primo luogo, la necessità di contaminare tra loro i diversi settori delle politiche concorrenti al governo del Paese, tradizionalmente individuate e distinte per competenze e piani di esercizio dall'assetto dei diversi ministeri. E tale conflitto appare inevitabile ad un osservatore acuto; infatti, è ampiamente riconosciuta la trasversalità quale carattere intrinseco del paesaggio, non stupisce, allora, che una politica ad esso riferita debba, in osservanza a quanto convenzionato, contaminare le politiche altre o generare forme di adattamento dell'assetto legislativo e giuridico dello stato che, avendo aderito al trattato, è tenuto a recepirlo.

---

<sup>1</sup> Architetto, specialista in Architettura dei Giardini e Progettazione del Paesaggio.

Docente a contratto presso la Prima Facoltà di Architettura "L.Quaroni" in "Cartografia tematica" e "Progettazione del Paesaggio"

<sup>2</sup> Per spazio rurale si intende un ambito che insedia tutto ciò che non è urbano, esemplificando si tratta delle superfici agricole, dei contesti naturali e naturaliformi, del territorio della dispersione residenziale nel tessuto agricolo, degli spazi delle infrastrutture e delle attività produttive distanti dal tessuto urbano.

Nel nostro Paese la Convenzione plana sulla Carta Costituzionale, sul Codice<sup>3</sup> dei beni culturali e del paesaggio, sull'istituto del vincolo e, più in generale, sui meccanismi della tutela dei beni sia ambientali che culturali. È pertanto necessario individuare le forme di integrazione del nostro sistema al dettato europeo.

La Convenzione, non ancora recepita dalla Comunità Europea, nonostante sia firmata da 27 Paesi e ratificata da una buona parte di questi, tra cui Italia<sup>4</sup>, una volta ratificata dalla Comunità, la obbligherà a integrare tutte le politiche con incidenza territoriale ad una più generale politica del paesaggio.

Per esemplificare e portare su un piano concreto la questione, si pensi a quanto attinente i paesaggi agrari. È da notare che anche la Politica Agricola Comune (PAC) e di Sviluppo Rurale (SR) dovranno subire una virata consistente integrando un incremento di attenzione verso il paesaggio. A questo punto gli Stati membri, firmatari e non<sup>5</sup>, per utilizzare le risorse economiche, dovranno perseguire le finalità di governo del paesaggio inserite nella PAC e nello SR, anche in assenza di uno strumento di adesione alla CEP specifico.

Mi sembra possibile prevedere che, qualora il Paese non dovesse procedere ad organizzarsi in tal senso, faticherebbe maggiormente nell'accesso alle risorse finanziarie che l'Europa rende disponibili attraverso le politiche specifiche, anche in considerazione del fatto che è altamente probabile che quota parte dei territori, che fino ad oggi hanno goduto a pieno dei fondi strutturali, perderanno il sostegno con evidenti effetti su alcuni settori dell'economia e con incidenza sul paesaggio.

La Convenzione Europea del Paesaggio in Italia si innesta su di un complesso impalcato normativo, incentrato prevalentemente sull'istituto del vincolo e su un panorama estremamente complesso e frammentato della pianificazione urbanistica e del territorio, distinto tra le competenze dello Stato e delle Regioni.

L'attenzione sul paesaggio in Italia si sviluppa intorno al pensiero estetico crociano, che originariamente ha portato ad una visione del bene paesaggio, in senso lato, come insieme di singoli elementi eccellenti sotto il profilo estetico, individuabili in se ed elencabili, tanto da poter essere tutelati individualmente. Tale visione è magistralmente espressa con il testo di legge 1497 del 1939 "Protezione delle bellezze naturali"<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> d.L. lgs. 42/2004 modificato dal d.lgs. 57/2006.

<sup>4</sup> Legge 9 gennaio 2006, n. 14 Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000. (GU n. 16 del 20-1-2006- Suppl. Ordinario n.16).

A seguito del deposito da parte del Rappresentante permanente della Repubblica italiana dello strumento di ratifica presso il Consiglio d'Europa (04.05.06), la Convenzione europea del paesaggio entrerà in vigore in Italia il 1° settembre 2006.

<sup>5</sup> Tra i non aderenti alla convenzione spiccano ad esempio Germania, Regno Unito, Olanda, paesi rilevanti e di consolidata tradizione e peso politico della Comunità.

<sup>6</sup> Nel testo di legge, abrogato dalla L.490/99, sono di particolare interesse l'Art. 1 e l'Art.5 in cui è introdotto il piano territoriale paesistico facoltativo per i beni estesi:

[...]

Tale impostazione centrata sul singolo bene, più che non sul sistema complesso che forma tessuto continuo, concetto entrato di recente ad arricchire il significato di paesaggio, è la stessa che ha contribuito a sviluppare le istituzioni, che soprintendono alla tutela per mezzo degli strumenti vincolistici, così come le conosciamo.

Il vincolo, interpretato come una compressione di diritti della proprietà privata sulla disponibilità del bene, è stato, ed è ancora, baluardo alla trasformazione dei beni ed elemento talvolta di forte limite ad uno sviluppo del territorio. Come ha fatto notare Guido Ferrara<sup>7</sup>, non avendo avuto efficacia, oltre allo stretto mandato, il vincolo ha contribuito a generare contesti di discutibile qualità, arrivando a designificare il bene stesso soggetto a tutela, attraverso l'alterazione dei caratteri del paesaggio intrinsecamente correlati al bene e concorrenti a definirne l'identità e la sostanza.

Ferrara, a supporto della sua tesi, ha illustrato il caso emblematico della Valle dei Templi, ad Agrigento. Ha sottolineato la sostanziale inefficacia del vincolo alla gestione dell'area archeologica in se, evidenziando come il complesso sistema territoriale che ha dato ragione alla localizzazione dei templi, pur avendo certamente subito ed integrato trasformazioni, ha tuttavia conservato quei legami e quei rapporti, caratteristica unica del paesaggio della valle, fino alla metà del novecento. All'aumento di richiesta di trasformazione del suolo per i diversi scopi economici (molti dei quali direttamente riferiti al bene) quali: residenza, servizi, infrastrutture di collegamento, ecc. non si è tenuto affatto conto del contesto paesistico in cui si è operato, consolidando i valori negativi che tutti conosciamo. Attraverso l'esempio, il relatore ha introdotto l'assunto per cui la pianificazione è efficace anche sul piano della tutela dei singoli beni quando interpretati in ottica paesistica (approccio sistemico) più che come singoli reperti (approccio collezionistico).

In concreto Ferrara ha messo in evidenza una sorta di "conflitto" culturale tra la logica della pianificazione e quella del vincolo, dove il primo approccio, avendo logiche regolatorie estese al territorio tutto o porzioni discrete ma logicamente riconducibili all'unità dal senso stretto del perimetro, risulta alla lunga maggiormente efficace, anche ai fini della tutela, più di quanto non sia il vincolo. Questo, nei fatti, non garantisce l'introduzione del bene in un circuito virtuoso di sviluppo territoriale e non lo rende motore dei processi di identificazione ed appartenenza. Tali meccanismi sono naturalmente riconosciuti dalle popolazioni in ciò che percepiscono come utile e produttivo e sono essi stessi in grado di governare.

---

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.

Si noti che il Piano territoriale paesistico aveva il compito di regolare le trasformazioni delle aree del bene per non pregiudicarne la

<sup>7</sup> Guido Ferrara è Professore Ordinario di Architettura del Paesaggio presso la Facoltà di Architettura, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio dell'Università degli Studi di Firenze

Per quanto la contrapposizione vincolo/piano sia largamente dibattuta e ormai si considera superata a favore di una logica di integrazione e complementarietà degli strumenti, al di fuori della cerchia tecnica degli operatori delle discipline del territorio, si afferma una scarsa disponibilità ad accettare un approccio “pianificatorio” mentre si predilige un posizionamento culturale intorno al vincolo impositivo.

Diversamente Ruggero Martines<sup>8</sup> interviene interpretando l’opinione arroccata nella posizione tradizionalmente istituzionale, influenzata culturalmente dalla certezza del diritto insito nel vincolo stesso.

Egli infatti, pur dichiarandosi favorevole in linea di principio alla pianificazione del paesaggio a un livello sovracomunale, non ritiene che ci siano, nelle attività di regolazione territoriale, le coperture minime necessarie per garantire la conservazione e la valorizzazione dei beni paesistici (intercettando, a suo modo di vedere, il paradigma della sostenibilità). O meglio, visto che non tutti i piani offrono pari garanzie, allora è nel vincolo imposto sul bene ad essere depositata la certezza della conservazione.

Dalla posizione di Martines emerge con forza una concezione ancorata a paradigmi quali:

- a) l’essenza estetica del paesaggio non inteso come concetto “strutturale”, ma attributo di valore del territorio;
- b) la purezza concettuale del Paesaggio inteso come categoria astratta, individuata in se, priva di contaminazioni con altre componenti, insieme degli elenchi di beni finiti e perfettamente individuabili;
- c) forte senso giuridico del vincolo applicato con certezza ai beni riconosciuti in se, o al massimo, come insieme o sottoinsieme di beni.

Trovo questa una posizione ormai assimilata e superata a favore di un approccio più complesso e sistemico, anche alla luce del portato della CEP, in cui il concetto di Paesaggio è frutto della interazione complessa tra più fattori (componenti ambientali e umane), è estensibile a tutto il territorio, riconoscibile nelle differenze caratteristiche e discriminabile in diverse categorie, assoggettabile al giudizio qualitativo e, pertanto, suscettibile di essere sottoposto a differenti strategie di governo che spaziano dalla conservazione alla costruzione di nuovi paesaggi. In ogni caso bisognoso di adeguati strumenti di governo, come sottolineerà Gambino.

---

<sup>8</sup> Ruggero Martines è Direttore regionale per i beni culturali e il paesaggio per la Puglia e Molise, Ministero per i beni e le attività culturali.

L'atteggiamento diffidente verso la pianificazione è giustificabile, secondo alcuni relatori, da una scarsa efficacia degli strumenti dell'urbanistica almeno per le seguenti ragioni:

- la sovrapposizione di strumenti amministrati da una pluralità di soggetti di livello istituzionale differente. Questa impalcatura, che potrebbe essere simboleggiata da una piramide rovesciata, vede al suo culmine (verso il basso) le popolazioni locali come ricettori e non attori delle scelte;
- scarsa qualità riscontrabile nella formulazione degli strumenti di governo del territorio, troppo complessi e, in riferimento stretto al paesaggio, di modesta tradizione;
- scarse capacità degli apparati tecnici delle amministrazioni nell'accompagnare il processo formativo e mantenere un adeguato distacco dal territorio e dalle implicazioni dirette negli affari privati;
- mancanza di una strategia attuativa finalizzata al perseguimento di obiettivi precisi (ammesso che ve ne siano di fissati ex ante e condivisi con la popolazione);
- una generica lentezza di reazione del piano, inadeguato alla tempistica delle istanze sociali ed economiche concorrenti a determinare gli assetti del territorio e quindi influenzare il paesaggio.

Il Conflitto tra piano e vincolo è stato interpretato da Paolo Carpentieri<sup>9</sup> in seno al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Egli ha evidenziato come il Codice mantenga, sul tema paesaggio, una certa equidistanza tra approccio territorialista e approccio vincolistico, tentando una mediazione tra le diverse posizioni, il dettato della CEP ed i precetti costituzionali.

Carpentieri afferma: - il paesaggio non è un insieme di beni, ma un continuo. È l'area di rilevanza del Bene individuato, mentre quest'ultimo è identificabile con l'area di restrizione dell'azione e di compressione dei diritti privati a favore dell'interesse pubblico-.

La posizione dicotomica e allo stesso tempo concorrente tra le due "aree", in effetti ben interpreta e combina, sul piano giuridico, la concorrenza Stato Regioni e la divisione delle competenze sancite dalla Carta Costituzionale<sup>10</sup>, ma non rende ancora il carattere sistemico del paesaggio. Un impalcato giuridico interessante benché non esaustivo, comunque un approccio che non può dare soddisfazione agli operatori tecnici del territorio.

Il Codice, come sostiene Erminio Ferrari<sup>11</sup> in contrapposizione con Carpentieri, non sembra poter dare soluzione al conflitto istituzionale insito nel principio di concorrenza, in materia di paesaggio, sancito nel Titolo V della Costituzione, che, ricordo, vede conferire alle Regioni il mandato della

---

<sup>9</sup> Paolo Carpentieri, Magistrato del TAR della Campania, Consigliere giuridico dell'Ufficio Legislativo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, è stato corresponsabile della stesura del testo del Codice dei Beni Culturali

<sup>10</sup> Parte II, Titolo V della Costituzione Art. 117 . Si esprime che lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie [...] s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente (di competenza delle Regioni) quelle relative a [...] governo del territorio, [...] valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

<sup>11</sup> Erminio Ferrari, Professore Ordinario di diritto amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza, Istituto di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Milano, Presidente dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico

valorizzazione dei beni ed allo Stato la responsabilità della tutela dei beni. Infatti il Codice non unisce sinergicamente e non conduce al riconoscimento strategico e dell'interoperabilità dei due strumenti; come se vincolo e piano non fossero in grado di concorrere all'ottenimento di uno stesso obiettivo ma, piuttosto, facessero parte di strategie d'azione completamente differenti e senza margini di sovrapposizione e integrazione.

Continuando, Carpentieri sostiene che la specialità del Piano Paesaggistico risieda proprio nell'amministrazione del vincolo riferito al bene. In assenza del bene vincolato il Piano Paesaggistico andrebbe in sovrapposizione conflittuale con gli altri strumenti della pianificazione urbanistica e del territorio, essendo identica la dimensione spaziale su cui verrebbe esercitato.

In questa visione, il Piano paesaggistico è diretto alla tutela del bene. In seno a tale interpretazione vengono distinte le due principali categorie all'interno dell'istituto del vincolo stesso: quella riferita all'opera umana, attribuita discrezionalmente, e quella conformativa che fa riferimento alle componenti ambientali; quest'ultima è da gestire unicamente con il piano urbanistico.

In questa veste il Piano Paesaggistico non mette sotto tutela tutto il territorio (e non lo regola) ma si limita ad avere efficacia all'interno dell'area di influenza e rilevanza del bene sottoposto a vincolo.

A tale proposito si potrebbe eccepire che la definizione spaziale dell'area di rilevanza del bene si qualifica come categoria astratta ingiustificatamente, vista la necessità di riferire un piano ad un'area certamente perimetrata.

Inoltre, questa visione tende a realizzare un ulteriore strumento specialistico da aggiungersi alla quantità di piani già ritenuta eccessiva. La parzialità di questo Piano, mancando l'interpretazione sistemica del paesaggio, si scontrerebbe con il dettato della CEP che predilige strumenti che integrano la frammentazione delle discipline che convergono, negli effetti, sul governo del territorio e incidono sul paesaggio.

È evidente anche l'attribuzione della qualifica di "paesaggio" alla porzione di territorio che presenta emergenze eccellenti. Un concetto di paesaggio ancora una volta non inteso come bene in se, esteso a tutto il territorio, in divenire e destinato alla qualità per volontà delle comunità che in questo si riconoscono.

Inoltre, quando il bene, inteso come patrimonio degno di tutela, è il paesaggio, emerge la sostanziale impossibilità di impiegare il vincolo come strumento di conservazione. In questo caso si deve ammettere, necessariamente, che l'essenza stessa che porta a definire quella porzione di territorio come depositaria di un valore d'eccellenza è in grado di conservarsi solo grazie alla predisposizione di strumenti di gestione/governo specifici. Ciò in ragione della natura stessa del paesaggio: frutto di continuo e sistematico uso e/o gestione/governo più o meno consapevole, esercitato attraverso tecniche e opere che hanno conformato e continuano a conformare il territorio (luogo dell'azione), il paesaggio (forma dell'azione) e quindi il bene (sostanza dell'azione).

In sintesi, appare poco credibile che possa affermarsi un modello di conservazione del bene paesaggio al di fuori delle logiche di governo del territorio (se non per estensioni estremamente modeste che più che un paesaggio, in senso lato, possono rappresentare una testimonianza, quasi un reperto archeologico da musealizzare).



In questo caso l'impalcato teorico prospettato da Carpentieri a mio giudizio cede portando con se quota parte dei contenuti del Codice anche come strumento interpretativo della Convenzione.

Su di un piano concreto, nel caso dei paesaggi agrari di elevato valore e riconosciuti quali patrimonio culturale, è solo attraverso la condivisione dal basso di un insieme coerente e sinergico di politiche (che spaziano dal sostegno economico alla regolazione tecnica agronomica) e all'interno di un quadro strategico condiviso a livello locale che definisca gli orientamenti e gli obiettivi di qualità, che mi pare si possano trovare le risorse, necessarie a garantire la conservazione delle condizioni essenziali per la sopravvivenza del bene e l'assoluzione degli obblighi derivanti dal principio di sostenibilità.

Il vincolo, inteso come assenza di una specifica strategia di governo, non oppone alcuna "reazione" ai fenomeni di auto-organizzazione, auto-regolazione delle componenti agenti sul territorio, favorendo la recessione o la scomparsa di alcuni paesaggi agrari e dando luogo ad un depauperamento complessivo del bene paesaggio.

Questo fenomeno, illustrato sull'esempio della Valle dei Templi, si applica con particolare evidenza in alcune realtà territoriali, come ad esempio i contesti alpini. Qui le dure condizioni ambientali hanno imposto strategie di sfruttamento delle risorse e selezionato modelli di comportamento che hanno finito per costruire un sofisticato paesaggio agrario. I mutati assetti delle componenti politiche, economiche, sociali intervenuti nel tempo, hanno decretato la trasformazione dei modelli comportamentali, essenza stessa del bene paesaggio. La mancata reazione e individuazione di una strategia di conservazione attiva, programmata, condivisa dalle comunità locali e sostenuta dai diversi livelli istituzionali (fatto salvo un generico mancato riconoscimento di valore, ad eccezione di quello "agro-economico", al paesaggio agrario), ha decretato, in larga parte, la fine di quei paesaggi.

La Convenzione, per il raggiungimento dei suoi fini, rimanda agli stati firmatari la responsabilità di mettere in pratica quanto dichiarato agli Art. 5 e 6, ognuno secondo quanto previsto nel proprio ordinamento; nel contempo evoca una serie di principi tra cui quello della sussidiarietà, che vedono collocare le scelte di governo del territorio al livello istituzionale più vicino al cittadino.

L'humus sociale all'interno del quale il trattato affonda le sue radici sembra favorire il livello istituzionale più basso come quello destinatario della materia di pianificazione paesaggistica. Come ha ricordato Riccardo Priore<sup>12</sup> nel suo intervento, la Convenzione è stata promossa dagli Enti Locali<sup>13</sup> con lo scopo di individuare ulteriori strategie indirizzate al raggiungimento di un più elevato livello di qualità della vita e arrestare il degrado del paesaggio in atto sui territori.

---

<sup>12</sup> Riccardo Priore, Funzionario del Consiglio d'Europa e docente di Politiche e Diritto Europeo del Paesaggio, presso il Politecnico di Torino.

<sup>13</sup> Rappresentati presso il Consiglio d'Europa dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali

La CEP si caratterizza, quindi, come una “domanda sociale” alla quale il Consiglio d’Europa ha inteso dare una “risposta politica”, distinguendosi ulteriormente per il carattere “bottom-up” attribuito alle sue politiche.

Il paesaggio, così come è interpretato dalla CEP, dovendo trovare riconoscimento giuridico<sup>14</sup> all’interno degli ordinamenti legislativi degli stati, si configura come un diritto delle popolazioni alla stregua della salute o della libertà di espressione. L’accezione di diritto configura il paesaggio a prescindere dallo stato di qualità (considerato variabile) e consente alle popolazioni di determinarlo, secondo la percezione che esse hanno del loro territorio, attraverso l’individuazione di obiettivi di qualità e strategie per perseguirli.

Di conseguenza la disposizione, riferita al coinvolgimento partecipativo delle popolazioni e degli Enti Locali alla definizione e attuazione delle politiche paesaggistiche<sup>15</sup>, persegue il principio di autodeterminazione delle comunità locali e ne implica la titolarità dell’iniziativa regolatoria.

Il Paesaggio come bene è contenitore di paesaggi, tra cui anche quelli d’eccellenza, ed è massima espressione del rapporto tra le componenti ambientali e l’uomo, tali espressioni sono patrimonio non solo delle comunità locali ma, in alcuni casi, dell’umanità tutta. Quando i contenuti sono irripetibili e di eccezionale valore, allora sono ascrivibili al patrimonio UNESCO che provvede a sorvegliarne la conservazione.

Roberto Gambino<sup>16</sup>, nel suo intervento, ha posto come premessa la non necessaria coincidenza tra il concetto di paesaggio e quello di territorio, esplicitando l’insufficienza della pianificazione territoriale come strumento esaustivo al fine di ottemperare al dettato della CEP.

La pluralità della dimensione del paesaggio implica una capacità di valutare non solo una quantità di fattori diversi, ma anche una quantità di variabili interagenti più ampia, difficilmente riconducibili a schemi o modelli predittivi efficaci.

Sul territorio italiano, tale caratteristica è particolarmente evidente vista la straordinaria molteplicità di assetti che l’insieme di valori e delle variabili assumono nell’arco di scostamenti spaziali anche molto ridotti (nel contesto territoriale europeo la diversità di paesaggi è molto minore che in Italia) rendendo difficile l’individuazione degli strumenti idonei alla comprensione e gestione dei fenomeni.

Gambino sottolinea come allo stato attuale sia la pianificazione, per quanto strumento imperfetto, l’unico disponibile per il governo del paesaggio.

Dall’imperfezione del dispositivo discende la necessità di riorganizzare la materia.

---

<sup>14</sup> Convenzione Europea del Paesaggio, Capitolo II – Provvedimenti nazionali, Art. 5 Provvedimenti Generali: Ogni Parte si impegna a: 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; [...]

<sup>15</sup> Convenzione Europea del Paesaggio, Capitolo II – Provvedimenti nazionali Art. 5 Provvedimenti Generali: Ogni Parte si impegna a: [...] c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche [...]

<sup>16</sup> Roberto Gambino, Professore Ordinario di Urbanistica presso la II Facoltà di Architettura, DITER - Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico di Torino.



I miglioramenti disciplinari da apportare, non esclusivamente per ragioni direttamente riferibili alla CEP, o non solo, dovrebbero essere i seguenti:

- rafforzamento dell'approccio strategico della pianificazione e conseguente riduzione del mandato regolativo. In sostanza si richiede alla pianificazione di diventare strumento in grado di costruire scenari e visioni e porsi come leader tra gli strumenti di "governance";
- rafforzamento dell'analisi e conoscenza del territorio a fondamento della predisposizione delle strategie e delle forme di regolamentazione, facendo leva sulla conoscenza strutturale del territorio finalizzata a restituire in ottica interdisciplinare la rappresentazione del territorio;
- maggiore credibilità nelle applicazioni delle funzioni regolative/strategiche dei piani, non rinunciabili, per recuperare il gap di credibilità lasciato sul terreno dalle impalcature strumentali a gestire gli interessi privati più che quelli pubblici.

In merito a quest'ultimo punto, Gambino allude al superamento delle inefficienze delle amministrazioni locali non sempre in grado di pianificare o attuare democraticamente la pianificazione. Così affermando, rilancia l'opzione di Ferrari dalla quale emerge l'attribuzione di ruoli concorrenti come possibile soluzione del conflitto istituzionale, precedentemente evocato, pertanto:

- la redazione del Piano Paesaggistico sarebbe di competenza degli Enti locali;
- il soggetto amministrativo di livello superiore, Stato o Regione, lo amministra in virtù del distacco dagli interessi locali;

Tale modello, probabilmente, consentirebbe di soddisfare il dettato della CEP e fare salvi i principi costituzionali. Lo stato tutelerebbe, in questo modo, il piano, che necessariamente deve contenere al suo interno l'espressione degli obiettivi di qualità paesaggistica e gli strumenti necessari per il raggiungimento degli stessi individuato dalle popolazioni locali.

Nel nuovo quadro sembra che il Piano Paesaggistico debba contemplare, oltre alle strategie, quota parte di quanto oggi è attribuito al PRG circa la distribuzione dei diritti d'uso del suolo, le modalità, le tecniche e tecnologie della trasformazione. Il Piano Paesaggistico dovrebbe, inoltre, coordinare le ricadute territoriali e di assetto derivate dalle politiche di settore, come quella agricola, infrastrutturale, economica e quant'altro. Uno strumento indiscutibilmente di grande complessità.

In un'altra ipotesi, il Piano Paesaggistico potrebbe assumere il ruolo di uno "schema di coerenza" sulla base del quale misurare e coordinare la pianificazione urbanistica e territoriale. In questa accezione, si dovrebbe definire a quale ambito della pianificazione locale tale coerenza andrà riferita, se al solo livello strategico, a quello operativo o ad entrambi.

Inoltre, se lo schema di coerenza venisse formulato dalla stessa amministrazione ex post alla pianificazione urbanistica (come nella maggior parte dei casi, all'attualità), questa lo potrebbe utilizzare come benchmark valutativo del piano urbanistico. I risultati del processo dovrebbero modificare il piano che andrebbe nuovamente sottoposto a procedura di verifica, innescando una circolarità volta a produrre un progressivo affinamento.

Una procedura estremamente complessa che richiederebbe la disposizione di modelli e criteri oggettivi di verifica omogenei e validi per tutti i territori. Non so quanto questa impostazione sia realisticamente praticabile.

In conclusione, mi pare che il tema del recepimento della CEP all'interno del nostro ordinamento legislativo e istituzionale sia ancora del tutto aperto e bisognoso di approfondimento ai diversi livelli disciplinari. Nella giornata di studi, infatti, sono state poste in primo piano diverse contraddizioni da parte dei giuristi, dei conservatori e dei tecnici del paesaggio e del territorio. Non sono emersi ancora punti di accordo tra le discipline se non per segmenti limitati.

È implicita nella CEP una complessità, sul piano legislativo e della distribuzione delle competenze all'interno dell'ordinamento amministrativo dello Stato, maggiore di quanto la materia del paesaggio abbia fino adesso preteso. L'integrazione del dettato della Convenzione richiederà, necessariamente, un notevole sforzo di adeguamento sui diversi piani non ultimo quello della disciplina del governo del territorio.

Roberto Zompì<sup>17</sup>

Roberto Zompì

collaborazione alla redazione Marco Turilli e Riccardo Guarnello

---

<sup>1</sup> Architetto, specialista in Architettura dei Giardini e Progettazione del Paesaggio.

Docente a contratto presso la Prima Facoltà di Architettura "L.Quaroni" in "Cartografia tematica" e "Progettazione del Paesaggio"