

# Vent'anni dalla Convenzione Europea del Paesaggio: bilanci e prospettive

Ilaria Borletti Buitoni

Studiosa indipendente

Intorno al 1340 Ambrogio Lorenzetti lavorava alla sua magnifica opera diventata il simbolo di Siena, *Allegoria ed effetti del buono e del cattivo governo*. Una città ordinata armoniosa e una campagna ben disegnata e piena di cittadini laboriosi e in pace e, all'opposto, l'immagine degradata e disordinata di un borgo simbolo del 'cattivo governo' e di una società infelice.

Quella città, quella campagna erano nell'idea dell'autore i contesti ideali in cui vivono le comunità. Perché parlarne quando si tratta di paesaggio – e soprattutto del futuro del paesaggio italiano –, anche alla luce di quanto l'Europa ha ormai adottato per la trasformazione del proprio territorio?

Perché in un Paese fortemente antropizzato come il nostro, il paesaggio non è solo la testimonianza più evidente della storia di una comunità, non è solo un valore estetico ma è anche 'contesto': se il territorio si riferisce ad un'area geografica, se l'ambiente è quel sistema 'vivente' con il quale l'essere umano viene in contatto e comprende tutti quegli elementi che ne permettono la vita, il paesaggio o meglio la gestione delle trasformazioni del paesaggio hanno una diretta influenza sul territorio, perché ne raccontano la storia e ne descrivono l'identità, e possono radicalmente migliorare l'ambiente. Il paesaggio, la cui definizione ha visto molte e differenti interpretazioni nei decenni passati, è con l'ambiente e il territorio il contesto nel quale vivono le persone.

Da questa premessa ne deriva che, senza nulla togliere alla visione che ha accompagnato molte delle nostre per altro eccellenti leggi di tutela (da Benedetto Croce, Ministro dell'Istruzione negli anni venti del secolo scorso, a Bottai a Giuseppe Galasso in tempi più recenti), sarà sempre più necessario, visto il danno spesso irreversibile e comunque unico in Europa, che ha ca-



**Edizioni**  
Ca' Foscari


**Sapere l'Europa, sapere d'Europa 6**

e-ISSN 2610-9247 | ISSN 2611-0040

ISBN [ebook] 978-88-6969-562-9 | ISBN [print] 978-88-6969-563-6

**Open access**

Submitted 2021-07-19 | Published 2021-11-30

© 2021 |  Creative Commons 4.0 Attribution alone

**DOI 10.30687/978-88-6969-562-9/002**

ratterizzato in particolare negli anni Settanta il nostro paesaggio, chiedersi quale futuro, quale approccio politico e quindi quale impianto normativo possano garantire una maggior tutela al nostro patrimonio paesaggistico.

In Europa sempre di più si parla del paesaggio come di un ambito fondamentale per misurare e favorire il benessere dei cittadini: la premessa alla Convenzione Europea del Paesaggio di cui ricorre il ventesimo anniversario declama:

riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana.

Questo principio, ribadito non solo nella Convenzione di Faro ma centrale in molte politiche dei Paesi soprattutto dell'Europa centrale e del nord (e specialmente nel più recente 'Green Deal' dell'Unione Europea, che identifica obiettivi precisi per il 2050), ha portato numerosi governi a ripensare alle proprie politiche del territorio con una visione che unisce paesaggio, ambiente e territorio in un unico ambito la cui gestione, se virtuosa, ricade positivamente sulla qualità della vita dei cittadini. Ecco, quindi, che dai limiti al consumo di suolo, all'economia sostenibile, alla messa in sicurezza del territorio, alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio, alla nuova architettura, all'energia pulita, tutto concorre in modo coordinato per migliorare nella sostanza la qualità della vita dei cittadini, e solo una visione ampia permetterà di superare le infinite frammentazioni normative e di competenze che caratterizzano la gestione di questi ambiti in Italia, trattati sempre come separati.

In Italia purtroppo il bilancio di questi vent'anni non è positivo, anzi: la scarsa diffusione dei piani paesaggistici, uno strumento efficace di pianificazione, la frequente capacità delle Regioni di aggirarli con norme costruite per eludere il confronto con il Ministero preposto (grazie alle quali piani-casa o piani per il turismo autorizzano speculazioni in deroga agli accordi magari recentemente approvati), la facilità con cui i Comuni concedono licenze di costruzione senza nessuna visione ampia del territorio, hanno causato danni enormi.

Acropoli chiuse da nuovi insediamenti disordinati facilmente trasformati in città-satellite che hanno svuotato i centri storici, coni di vista deturpati per sempre, periferie prive di identità, infrastrutture approvate senza la minima attenzione al loro impatto su un paesaggio spesso minuto. Qualche dato rende chiaro il desolante quadro che accompagna questi temi nel nostro bel Paese: secondo i numeri dell'ISPRA, pur essendosi fermata in Italia la crescita demografica, è aumentata la cementificazione: nel 2019 sono nati 420mila bam-



**Figura 1** Autostrada Palermo-Catania, 1972.  
© Archivio Bazzoni, Fondo Ambiente Italiano

**Figura 2** Venezia, vista della laguna, 1975.  
© Archivio Bazzoni, Fondo Ambiente Italiano





**Figura 3** Peschici (FG) vista dalla circonvallazione, 1967.  
© Archivio Bazzoni, Fondo Ambiente Italiano

bini e abbiamo consumato 57 milioni di metri quadrati di suolo, al ritmo di 2 metri quadrati al secondo. La legge sul consumo di suolo giace ferma in Parlamento, bloccata da anni da veti e controveti di lobby più o meno esposte, e nonostante l'obiettivo primario fissato dall'Europa per il 2050 di arrivare a zero consumo di suolo nei paesi dell'Unione.

I danni sono stati incalcolabili e sono irreversibili: solo quando il rischio idrogeologico si manifesta con tutta la sua gravità qualcuno ricorda la necessità di affrontare il tema del paesaggio quale stru-



**Figura 4** Trieste, cimitero di auto, 1970.  
© Archivio Bazzoni, Fondo Ambiente Italiano





Figura 5 Napoli, portale di palazzo storico.  
© Archivio Bazzoni, Fondo Ambiente Italiano

mento per la messa in sicurezza del territorio. Costruire ostruendo corsi d'acqua, distruggere terrazzamenti, eliminare i muretti a secco che per secoli hanno disegnato alcuni paesaggi italiani, non arginare il consumo del suolo in regioni fragili ed esposte ai cambiamenti climatici, sono errori commessi per decenni da tutte le amministrazioni di qualsiasi colore politico.

Il Ministero per i beni culturali è sin dalla sua costituzione il garante della tutela del paesaggio ma, bisogna riconoscerlo, si è ritrovato nel tempo sempre più isolato e osteggiato dalla politica, che ne vedeva l'azione come un freno allo sviluppo economico. Con la parola 'semplificazione' si sono accolte nuove procedure che non permettono nemmeno il tempo di un'analisi di merito ai funzionari ministeriali. Da questa esclusione sono nati infiniti contenziosi e anche leggi *ad hoc* volte a isolare il Ministero e a renderne sempre meno efficace l'azione. Va anche rilevata la mancanza cronica di risorse che ormai caratterizza il lavoro delle Soprintendenze private persino di mezzi, come le automobili, per controllare il loro territorio di competenza e non dotate di strumenti moderni, come i droni, per controllarlo. Per qualche carenza di natura certamente culturale in Italia non è ancora stata condivisa l'idea che il miglior strumento per uno sviluppo

sostenibile risieda proprio nella tutela e nella valorizzazione del paesaggio ma che senza la prima cioè la tutela è premessa della seconda.

La necessità quindi di sottrarre il Ministero dei beni culturali dall'angolo nel quale è stato relegato riportandone l'azione al centro di una politica di sviluppo risulta evidente. Come risulta evidente quanto gli strumenti da adottare debbano superare, o meglio integrare, la visione legata alla sola imposizione di vincoli, promuovendo piuttosto percorsi di pianificazione tra vari soggetti istituzionali: in quest'ottica i piani paesaggistici, ancora in affanno in molte regioni ma previsti dal Codice dei beni culturali, sono un passaggio fondamentale.

La Carta Nazionale del Paesaggio presentata dal Ministero per i beni culturali nel marzo del 2018 parte proprio dalla necessità di proporre un percorso che renda più omogenea l'azione e la normativa relativa ai contesti sia urbani che naturalistici, che renda meno conflittuale l'azione delle istituzioni locali e di quelle nazionali, e che renda sempre più partecipi le comunità di cittadini dei loro diritti e anche dei loro doveri in relazione ad un patrimonio comune.

Parlare di diritto al paesaggio è spesso un tema dal quale si dissociano i giuristi più ortodossi che sostengono come tale concetto non sia presente nel nostro attuale ordinamento: l'articolo 9 della nostra Costituzione, tuttavia, sottolinea il dovere per tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica di tutelare il paesaggio come il patrimonio artistico: se viene dimostrato (e nella Carta nazionale del paesaggio il riferimento è esplicito) che dalla sua tutela ne deriva un costo sociale minore in termini di legalità e un aumento dell'indice di benessere delle comunità, allora l'imperativo dettato dalla Costituzione può essere l'incipit di un vero programma volto allo sviluppo sostenibile del Paese per i prossimi decenni e del quale tutti siamo chiamati ad essere autori. La buona politica è quella che segue progetti e visioni a medio e lungo termine, sapendo che il fine ultimo deve essere necessariamente l'innalzamento della qualità della vita delle persone.

È imperativo quindi che sia data alla gestione delle trasformazioni del paesaggio la stessa priorità che hanno il lavoro, la salute e l'istruzione, non commettendo quindi l'errore (purtroppo frequente negli ultimi decenni) di pensare che la gestione delle trasformazioni dei contesti sia oggetto secondario di attenzione e impegno nell'azione pubblica senza che questo si traduca in un danno irreversibile e costoso per i cittadini.

La Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta da tanti Paesi, fu un passo straordinariamente importante, ma oggi dimostra di non essere sufficiente per un nuovo corso che si può sintetizzare in una frase: «lo sviluppo non va inseguito, va gestito». Il concetto di 'bene comune' applicato al patrimonio paesaggistico, che non può prescindere da quello di 'responsabilità condivisa', richiede di superare lo schema - che per altro si è dimostrato non efficace - adottato fin og-

gi. Dagli intenti bisogna passare agli impegni e l'Europa certamente può essere fondamentale perché questo avvenga anche in Italia con le sue leggi e soprattutto con gli stimoli anche economici che premia-scelte in linea con la strategia decisa dai paesi europei.

Un ultimo ma non meno importante accenno va fatto al tema della competenza: nelle 8.000 amministrazioni comunali italiane non risiede quasi mai nessuno che abbia la sufficiente preparazione per potersi occupare in modo puntuale di paesaggio. Vengono, e nemmeno sempre, applicate delle norme, si affrontano problemi contingenti ma non esiste nessuna visione strategica che incida sulle trasformazioni del territorio e quindi sul paesaggio. Una visione così corta e inesperta in un paese fragile e delicato dal punto di vista paesaggistico come il nostro ha provocato altrettanti danni che l'avidità rincorsa alla cementificazione e ai profitti che ne derivano.

È essenziale, quindi, che la nuova fase indicata dall'Europa per portare anche il nostro Paese verso uno sviluppo più sostenibile sia costruita pure attraverso nuove competenze necessarie alle istituzioni che hanno la responsabilità diretta di incidere sulle trasformazioni del territorio, e valorizzando un paesaggio assolutamente unico per i molti linguaggi culturali che lo attraversano raccontando la storia d'Italia.