

La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020)
Ricezione, criticità, prospettive
a cura di Martina Frank e Myriam Pilutti Namer

Politiche di pianificazione territoriale e attuazione della Convenzione I piani paesaggistici regionali

Gian Franco Cartei
Università degli Studi di Firenze, Italia

Abstract Twenty years on, the implementation of the Landscape Convention has been just partially applied to landscape management. This is due to the Cultural Heritage and Landscape Code and its insistence on landscape assets, whose regulations appear to be divergent from the principles of the Convention. Nonetheless, the regional landscape plans approved so far present some innovative planning guidelines where it seems possible to identify a number of the principles of the Convention, even if local implementation is still limited.

Keywords Landscapes' policy. Landscape Management. Landscape Convention. Italian Regions. Local authorities.

Sommario 1 Premessa. – 2 La supremazia del Codice dei beni culturali. – 3 L'avallò della Corte costituzionale. – 4 Convenzione e pianificazione. – 5 Integrazione e partecipazione obiettivi non sempre possibili. – 6 Per concludere.

1 Premessa

Il tema della pianificazione paesaggistica regionale costituisce un argomento che poco si presta alla celebrazione del ventennale della Convenzione europea, specie se poi poniamo a criterio di misura e di giudizio i principi di integrazione e partecipazione cui si ispira il presente convegno. Offrirne una ragione o una rappresentazione non è semplice per almeno due motivi. La pri-



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 10.30687/978-88-6969-562-9/014

169

ma è che la suddetta pianificazione rappresenta tuttora un'esperienza parziale in quanto presente soltanto in cinque regioni italiane; le altre sono - e molte resteranno - lontane dall'intraprendere l'iter necessario alla sua approvazione. La seconda ragione è legata al fatto che il piano paesaggistico è figlio della previsione non della Convenzione, bensì del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La centralità di tale aspetto non può sfuggire al tema in esame.

Basti, al riguardo, partire dal dato storico-giuridico che vede il piano paesaggistico pur sempre frutto della legislazione italiana dai tempi della legge Croce del 1922 fondata sul ben noto canone iconografico ed estetico.¹ Non mancano ovviamente opinioni diverse, ma appare arduo, almeno allo scrivente, arrivare ad una conclusione che veda nella disciplina vigente l'intersezione della disciplina nazionale ed europea. Codice e Convenzione non sono testi sovrapponibili malgrado l'apparente identità dell'oggetto. Riecheggia tuttora, per contro, sullo sfondo, la lezione tenuta dalla Corte costituzionale con la nota pronuncia n. 56 del 1968: i beni paesaggistici costituiscono un «complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge»; come tali rappresentano una categoria originariamente di interesse pubblico e 'a contorni certi'.

2 La supremazia del Codice dei beni culturali

Naturalmente non è difficile segnalare le novità presenti all'interno della disciplina del Codice a cominciare già dalla stessa formula definitoria di cui all'art. 131, secondo cui «Per paesaggio si intende il territorio espressivo delle identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni», in cui il paesaggio è riferito al territorio e non al singolo bene. E, per soffermarsi sulla disciplina della pianificazione in cui, più che in altre parti del Codice, il dato normativo risulta notevolmente arricchito, appare evidente il superamento dell'esperienza, peraltro rimasta in larga parte inattuata, dei vecchi piani paesistici previsti dalla legge del 1939. Allo stato attuale, la pianificazione paesaggistica è quella inscritta nei caratteri riferiti dall'art. 135: uno strumento articolato per porzioni territoriali, ma riferito a tutto il territorio regionale; un atto programmatico, ma caratterizzato da prescrizioni; un atto affidato alla elaborazione regionale, ma in ogni caso realizzato sotto il controllo statale; un piano focalizzato sull'interesse paesaggistico, ma non privo di correlazioni con i principali interessi presenti sul territorio. Lo attesta la norma di cui all'art. 143 in cui l'elaborazione del

1 Per un'ampia disamina sulle origini della legislazione in materia Passaniti 2019, 1-33; in tema Severini 2019, 59.

piano è riferita alla ricognizione degli elementi morfologici e conservazione dei caratteri costitutivi dei beni e delle aree territoriali, agli interventi di riqualificazione e di recupero delle aree che presentano processi di degrado ambientale e all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio.

In questo quadro la pianificazione paesaggistica sembra assumere i caratteri propri della pianificazione a competenza generale, come tale, non limitata agli aspetti ricognitivi di elementi e valori preesistenti in funzione di conservazione, ma caratterizzata, altresì, dalla individuazione di interventi di trasformazione in funzione di ripristino e di realizzazione di nuove morfologie paesaggistiche.² A questo allude l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio, nonché la comparazione con gli altri strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale e di difesa del suolo.

Del pari, la previsione, contenuta nel secondo comma, lett. e) dell'art. 143, che attribuisce al piano la potestà di individuare «eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'art. 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione» allarga le potestà del piano e contestualmente il novero dei beni e delle aree suscettibili di disciplina paesaggistica. In tal senso il piano del Codice, almeno in parte, trascende la tecnica precettiva del vincolo e la preservazione delle invarianti, per costituire uno strumento volto anche ad obiettivi programmatici e progettuali di trasformazione territoriale propri della pianificazione generale.³ In questo non è possibile non rilevare un dato di novità che sottende una rilettura del paesaggio nel senso che alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso propose Alberto Predieri.⁴

Le novità presenti nel Codice, tuttavia, non debbono indurre a sottovalutare la circostanza che le partizioni del Codice appaiono tributarie del passato,⁵ a iniziare dai profili definitori per cui la già menzionata disposizione di cui all'art. 131, se, come accennato, individua nel paesaggio «il territorio espressione delle identità e delle correlazioni tra i fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni», al terzo comma esplicita quale sia l'oggetto del Codice: «i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici». In tal modo, la nozione giuridica di paesaggio, che resta espressione genericamente evocata ed enfaticamente riferita al valore culturale, affievolisce al

² Sul punto già Urbani 2010, in part. 50-2.

³ Si richiama Amoroso 2007, 582-3.

⁴ Il riferimento va ovviamente a Predieri 1969, 3-4; su tale saggio, oggetto di progressiva attenzione da parte della dottrina giuridica, Morbidelli 2019, 22.

⁵ Con riguardo all'influenza sulle disposizioni contenute nell'articolo 1 del Codice dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina intorno all'art. 9 Cost., già Caia 2007, 161-6.

significato di beni paesaggistici, ovvero, sempre secondo la partizione del Codice, dei beni elencati dall'art. 134. Si tratta con ogni evidenza dei beni della legge del 1939 e delle aree sottoposte a tutela dalla legge del 1985. Beni ed aree la cui disciplina è storicamente cresciuta sul crinale del primato della tutela e della primazia dell'interesse paesaggistico al cui presidio è posto l'obbligo di autorizzazione paesaggistica.⁶

E quale sia l'opzione metodologica prescelta è confermato, del resto, dalla norma di cui all'art. 2 contenente la definizione del concetto di 'patrimonio culturale' col quale non si allude al paesaggio in generale, quanto ai beni paesaggistici, intendendo per questi ultimi «gli immobili e le aree indicati all'art. 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». E proprio l'art. 134 del Codice offre un chiaro segnale della volontà normativa di restringere il paesaggio al novero dei beni paesaggistici. La versione vigente non ha riproposto, infatti, l'originario riferimento normativo agli immobili e alle aree «tipizzati, individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156», che investiva la pianificazione degli enti locali territoriali di un autonomo potere di individuazione e di scelta dei beni,⁷ ma ha ricondotto tale categoria di beni unicamente agli «ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini di cui all'art. 136», ovvero alle categorie di beni che, salvo alcune modifiche lessicali, ricadono nei paradigmi definitivi della legge Bottai del 1939.

Sul piano dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche appare emblematica la formulazione dell'art. 133 che restringe il numero degli attori pubblici a due, il Ministero e le regioni, cui spetta definire d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e cooperare per la definizione degli indirizzi e dei criteri riguardanti l'attività di pianificazione e di gestione degli interventi. E gli enti territoriali? Il principio sancito dal Codice appare inequivocabile in quanto, ai sensi dell'art. 133 essi «conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, adeguano gli strumenti vigenti».

⁶ Si richiama la pronuncia della Corte cost. 23 novembre 2011, n. 309, che identifica il paesaggio nei termini descritti nella Relazione illustrativa della legge n. 778 del 1922: «la rappresentazione materiale e visibile della Patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli».

⁷ Ancor più evidente appariva il potere attribuito al pianificatore regionale dalla prima versione dell'art. 134, lett. c), che si riferiva agli «immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici», ritenuti un *tertium genus* da Carpentieri, art. 134, in Trotta et al. 2006, 137; in tema sia consentito rinviare a Cartei 2006, 516-23.

Ma c'è di più. La lettera delle disposizioni non lascia margini di dubbio sul ruolo subordinato delle autonomie territoriali nella disciplina paesaggistica, inclusa ovviamente quella della pianificazione.⁸ Se nella stesura iniziale l'art. 135 del Codice manteneva la titolarità e la procedura di formazione del piano pur sempre alle regioni, cui restava la potestà di agire «anche in collaborazione con lo Stato», nella versione vigente segna un indebolimento delle attribuzioni regionali a tutto vantaggio di quelle ministeriali, là dove prevede che l'elaborazione dei piani con riguardo ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, primo comma, lett. b), c) e d) avvenga «congiuntamente tra ministero e regioni».

Del resto, l'autonomia degli enti locali, già limitata alla luce della precedente versione del Codice, appare ulteriormente compromessa nella versione attuale dell'art. 145, essendo totalmente ricondotta all'interno delle scelte operate in sede di accordo stipulato tra il ministero e la regione, il tutto a spese dei principi costituzionali in materia di governo del territorio e di autonomia locale.

Volendo esprimere un commento di sintesi pare possibile osservare che il Codice innova la disciplina precedente, ma tiene ben saldi i postulati della tradizione legislativa italiana, almeno per come è stata tradizionalmente rappresentata.⁹ Il pensiero corre a tutti gli elementi che hanno consentito la sopravvivenza di quei concetti che hanno contribuito a coagulare il modello epistemologico del principio contenuto nell'art. 9 Cost. sul paradigma del valore estetico-culturale elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, con le note implicazioni sul piano dei caratteri della tutela, dello statuto della proprietà immobiliare e dei poteri dell'amministrazione.

3 L'avallo della Corte costituzionale

La supremazia dell'interesse paesaggistico, come noto, ha ricevuto l'avallo da parte della Corte costituzionale (Traina 2020). Sin dalla sentenza n. 182 del 2006 la Corte ha asserito che è lo Stato che «pone una disciplina dettagliata, cui le regioni devono conformarsi»; e ha ribadito il principio, secondo cui «la tutela del paesaggio assurg[e] a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente».

Tale modello gerarchico ha riflessi inevitabili ed immediati sull'autonomia degli enti locali. Afferma, infatti, la Corte che: «il paesaggio

⁸ Marzaro 2010, 86-94; Pastori 2007, 73, secondo cui «Ne risultano complessivamente confermate un'interpretazione ed un'applicazione dell'art. 118 Cost. in termini del tutto restrittivi, in termini di cooperazione ausiliaria delle regioni e degli enti locali e di rapporto di subordinazione fra delegante e delegato».

⁹ Rileva di recente che i due correttivi del 2006 e 2007 hanno contribuito a radicalizzare la dicotomia tra 'paesaggio' e 'beni paesaggistici' (Traina 2020).

va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali». Pienamente adagiata sul solco interpretativo appena rammentato, risulta la pronuncia della Corte costituzionale n. 367 del 2007, che, sempre in nome del paesaggio inteso quale 'valore primario e assoluto', individua nella sua tutela «un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali».

Ma è proprio nella prospettiva della pianificazione che la prospettiva della Corte costituzionale raggiunge le implicazioni più nette. La sentenza n. 180 del 2008, infatti, proprio con riguardo ai rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri piani, riferisce il principio di prevalenza dell'istanza paesaggistica direttamente al «principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali».

Appare evidente la difficoltà di conciliare i postulati interpretativi della Corte con i principi della Convenzione.

4 Convenzione e pianificazione

Le brevi notazioni precedenti illustrano le ragioni per cui la tesi che vede nel Codice l'applicazione della Convenzione necessita di molta prudenza metodologica. E tale rilievo investe anche il tema della pianificazione. Merita prendere spunto dall'oggetto della Convenzione.¹⁰ La disposizione di cui all'art. 2, infatti, rivolge il proprio campo di applicazione, «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». Il paesaggio della Convenzione non appare riconducibile unicamente a quello ascrivibile ad una dimensione differenziata di eccellenza, ma si declina secondo una pluralità di accezioni, talora estranee alla nozione di patrimonio culturale del Codice, perché comprendono anche realtà prive di pregio o interessate da processi di degrado o di abbandono.¹¹ Ciò si spiega se ci poniamo nella prospettiva della Convenzione: l'allusione alle aree interessate da trasformazioni urbanistiche ed infrastrutturali, infatti, riduce ogni dubbio sulla estensibilità della disciplina a tutte le zone del territorio, incluse quelle degradate o legate alla ordinaria frui-

10 Si rinvia ai contributi contenuti in Cartei 2007.

11 Sottolinea come la Convenzione dia rilevanza ad una 'pluralità di paesaggi', Sorace 2007, 17 ss.

zione quotidiana.¹² Perde così di importanza la distinzione operata dal Codice tra paesaggio e beni paesaggistici.

Occorre una precisazione. La prospettiva della Convenzione fondata su di una pluralità di paesaggi non significa rinuncia ad una considerazione unitaria del paesaggio, la quale opera alla luce del principio di integrazione del paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale ed urbanistica ed in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, secondo un criterio del tutto analogo a quello enunciato dall'art. 6 del Trattato dell'Unione europea in materia di tutela dell'ambiente.¹³

Per altro verso, che la Convenzione sembri legittimare un'interpretazione in cui la dimensione procedimentale del valore paesaggistico rischi di eclissarsi in ragione della concorrenza o della prevalenza di altri interessi sovente ben organizzati appare una lettura smentita dalla disposizione di cui all'art. 6, lett. c), che impone a ciascuna Parte di individuare i propri paesaggi sull'insieme del territorio e di seguirne le trasformazioni. E che non si tratti neppure di una trasformazione del paesaggio disancorata da criteri di scelta e metodi di condotta appare con chiarezza dalle formule definitorie contenute nell'art. 1 della Convenzione di 'Politica del paesaggio', di 'Obiettivi di qualità paesaggistica' e di 'Gestione dei paesaggi'.¹⁴ In vero, anche una formula giuridica più familiare per il lettore italiano, quale quella relativa alla pianificazione, in realtà risulta suscettibile di mantenere migliorandoli, là dove assume le finalità di ripristino e di creazione di paesaggi, molti dei postulati su cui è cresciuta l'esperienza giuridica nazionale.¹⁵

Attenzione particolare meritano i profili delle competenze delle autonomie locali ed il ruolo delle rispettive collettività.

La menzione del principio di sussidiarietà e l'allusione contenuta nell'art. 5 agli enti territoriali regionali e locali quali soggetti pubblici tra i quali avviare le procedure di partecipazione nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche chiariscono che nell'ottica della Convenzione la responsabilità in materia di disciplina di pianificazione del paesaggio spetti non allo Stato, ma agli enti locali.¹⁶ La ragione di ciò si coglie nella funzione attribui-

¹² Sul punto Priore 2007, 13-50; Gambino 2007, 119.

¹³ In tema del principio di integrazione in materia ambientale enunciato dall'art. 6 del Trattato CE, in Cecchetti 2002, 269-82.

¹⁴ Secondo quanto afferma Ferrara: «Il problema base, da porre sotto controllo, è la trasformazione: o impariamo a trasformare, o siamo perduti» in Cartei 2007, 150.

¹⁵ Come osserva Gambino, secondo cui le politiche pubbliche per il paesaggio «pongono l'esigenza di una regolazione pubblica dei processi che incidono sul paesaggio, di ben maggiore impegno di quella tradizionalmente affidata alle misure di 'vincolo' su singoli oggetti individualmente considerati» (2007, 120).

¹⁶ Secondo quanto rileva Sorace (2007, 21) «sono espressamente nominate soltanto le istanze esponenziali delle comunità sub-statali (ma non solo quelle sub-regionali)».

ta alla collettività locale nella determinazione delle politiche territoriali, laddove nel Codice ogni riferimento all'insieme di coloro che vivono sul territorio costituisce un dato meramente riflesso in cui la dimensione sociale del paesaggio è affidata all'incerta previsione di cui all'art. 144.

Merita insistere su questo punto che si rivela qualificante per la disciplina della pianificazione. Alla luce del Preambolo della Convenzione il paesaggio è essenzialmente il frutto di una condivisione sociale assolutamente necessaria affinché le popolazioni possano «godere di un paesaggio di qualità e svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione». In questa prospettiva il paesaggio costituisce, sempre secondo quanto prevede la disposizione di cui all'art. 1, il risultato di un processo percettivo ed identificativo affidato alla popolazione che nel paesaggio vive e che nel paesaggio intende realizzare le proprie aspirazioni «per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del (proprio) ambiente di vita». E che cosa debba intendersi per ambiente di vita lo chiarisce la norma di cui all'art. 5 allorché definisce il paesaggio «componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità».

5 Integrazione e partecipazione obiettivi non sempre possibili

I rilievi precedenti spiegano perché integrazione e partecipazione facciano fatica ad imporsi nelle politiche paesaggistiche. Il principio di integrazione, infatti, non appartiene al Codice, come appartiene poco al Codice il principio di partecipazione. Nella prospettiva del Codice il paesaggio è un dato preesistente destinato alla preservazione, in quella della Convenzione un progetto territoriale, come tale suscettibile di trasformazione. In tal senso le linee guida per l'attuazione della Convenzione risultano molto chiare.¹⁷

Per vedere quale sia stata l'incidenza della Convenzione sulla pianificazione occorre analizzare i piani delle singole regioni.¹⁸ Merita sul punto, tuttavia, ricordare che, malgrado il numero di anni trascorsi dall'adozione del Codice, sinora soltanto cinque sono state le regioni che hanno completato l'adozione e l'approvazione di un vero

¹⁷ *Recommendations CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention* (Part I.5) adottate il 6 febbraio 2008 ai sensi dell'art. 15, lett. b dello statuto del Consiglio d'Europa: «Landscape planning may be regarded in the same way as a territorial project and concerns forms of changes that can anticipate new social needs by taking account of ongoing developments».

¹⁸ Per una disamina approfondita Di Giovanni 2021, 151-70.

e proprio piano paesaggistico così come inteso dal Codice: Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli Venezia Giulia e Lazio.¹⁹ Le ragioni di questo ritardo sono molteplici e vanno ricercate principalmente nella complessità della procedura amministrativa e nelle resistenze opposte alla loro conclusione dai vari stakeholders.²⁰

Del resto, se guardiamo ai piani notiamo facilmente la complessità della loro architettura. I loro elaborati tecnici, infatti, occupano centinaia di pagine. Limitandoci, ad ogni modo, alla parte della disciplina normativa, si osserva come la scelta delle regioni si sia incardinata o nella variante del piano paesaggistico puro oppure in quella del piano territoriale comprensivo della disciplina paesaggistica. In tale secondo modello il territorio regionale è considerato nella sua totalità, ancorché solo la parte relativa ai beni paesaggistici resti sottoposta all'accordo ministero-regione.

Questo è sicuramente il caso della Toscana in cui la disciplina del paesaggio è contenuta non in un piano separato, ma integrato nel già vigente Piano di indirizzo territoriale (PIT) qualificato, alla luce del Codice e della Convenzione europea, «strumento di pianificazione territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici». La disciplina è non casualmente riferita all'intero territorio regionale e a «tutti i paesaggi della Toscana», secondo una ripartizione in ambiti di paesaggio. A tal fine il piano è suddiviso in una parte denominata 'Statuto del territorio' ed in un'altra denominata 'Strategia dello sviluppo territoriale'. Delle due è la prima quella che riguarda più da vicino il paesaggio ed è destinata a prevalere sulla seconda. Il territorio regionale viene definito 'patrimonio territoriale' e 'bene comune' (art. 3) ed è suddiviso in 'invarianti strutturali' (struttura idro-geomorfologica, struttura ecosistemica, struttura insediativa, struttura agro-forestale) secondo i caratteri specifici, le criticità e le condizioni di riferimento per l'elaborazione dei piani locali. Per ciascuna invariante (elemento strutturante del paesaggio) sono stabiliti degli obiettivi di qualità. Merita osservare, infine, che in Toscana è operativo un Osservatorio del paesaggio, già previsto dal Codice e disciplinato dalla legge regionale n. 65 del 2014 sul governo del territorio.

Anche il piano paesaggistico regionale della Regione Friuli Venezia Giulia dichiara di ispirarsi alla nozione di paesaggio della Convenzione europea e di integrare il paesaggio, anche quello quotidiano, negli strumenti di governo del territorio orientando i processi di trasformazione compatibilmente con la salvaguardia dei valori paesaggistici (Pascolini 2019, 41). A tale scopo il piano è articolato in

19 La Regione Sardegna non ha tuttora ultimato il procedimento di approvazione ed è ferma da anni all'adozione del piano.

20 I tempi necessari a concludere i procedimenti di pianificazione sono stati dai quattro anni della Regione Friuli Venezia Giulia ai nove anni della Regione Piemonte.

una Parte Statutaria, dedicata a sviluppare i contenuti del Codice, in una Parte Strategica che rappresenta la parte dinamica del piano e che guarda al paesaggio ed alle sue relazioni ed in una parte dedicata alla gestione futura del piano. È la Parte Strategica quella che appare più ispirata al messaggio della Convenzione europea. Lo si coglie in alcuni obiettivi generali che hanno indirizzato la sua redazione (attenzione alle relazioni tra il paesaggio ed il contesto di vita delle popolazioni, miglioramento qualitativo degli insediamenti, contrasto allo sprawl, tutela della biodiversità, inclusione della componente paesaggistica nelle scelte di piano). Anche nella Regione del Friuli Venezia Giulia è operativo un Osservatorio del paesaggio con compiti di monitoraggio e di proposta per le politiche paesaggistiche.

Ispirato ai principi della Convenzione europea appare il piano paesaggistico della Regione Puglia. Anche questo piano ha una parte legata alla disciplina tradizionale dei beni paesaggistici secondo le indicazioni del Codice. E anche in questo si fa riferimento a concetti come Statuto del territorio, invarianti strutturali, ambiti paesaggistici, comuni agli altri strumenti di pianificazione. Tuttavia, nel piano pugliese vi sono varie disposizioni in cui appare più chiara, almeno sulla carta, l'influenza della Convenzione.²¹ La promozione della qualità del paesaggio e del territorio è affidata, infatti, alla c. d. 'produzione sociale di paesaggio', intesa quale processo che vede interagire soggetti pubblici e privati, economici e culturali, nella fase di formazione ed attuazione del piano e che si declina sui principi di partecipazione e di sussidiarietà, verticale e orizzontale.²² In tal senso, un contributo è atteso, altresì, dall'Osservatorio regionale, così come da strumenti consultivi e partecipativi, quali le Conferenze d'area,²³ o dall'esperienza delle mappe di comunità (*community mapping*) di origine inglese per la individuazione dei paesaggi della vita quotidiana.²⁴

L'esperienza della Regione Piemonte vede, a fianco di un piano territoriale regionale, finalizzato al coordinamento delle discipline settoriali, al rapporto con la programmazione socioeconomica e al contenimento del consumo di suolo, un piano paesaggistico regionale (Paludi 2018, 97). Per quanto sia stato scritto che il piano sia stato redatto in coerenza anche con la Convenzione, nel piano del Piemonte l'influenza della Convenzione appare meno marcata. Ad esempio, contrariamente a quanto affermato nel piano della Puglia, l'importanza della partecipazione non è menzionata, lasciandosi così intendere che il piano è essenzialmente frutto dell'accordo tra il ministero

21 Si richiama la Relazione Generale al Piano Paesaggistico Territoriale.

22 Norme Tecniche di Attuazione, artt. 8 ss.

23 Norme Tecniche di Attuazione, art. 13.

24 Norme Tecniche di Attuazione, art. 14.

e la regione. Sono previste anche in questo caso attività di copianificazione e di programmi territoriali, ma l'impressione è che si tratti di principi già presenti nel Codice o nella vigente disciplina urbanistica. Nessun accenno, inoltre, è presente alla istituzione di un osservatorio del paesaggio.

Un cenno merita anche il piano paesaggistico della Regione Lazio, ultimo frutto della stagione paesaggistica italiana. In questo caso non si è seguita la distinzione tra parte conoscitiva e parte strategica; tuttavia, nel 'Quadro conoscitivo' sono comprese le discipline inerenti alle varie forme di interventi sul territorio regionale. In vero anche nel piano laziale si ravvisa la tendenza ad una concezione non separata, bensì integrata del paesaggio nelle politiche territoriali, cui si affiancano una serie di programmi di intervento volti ad assicurare lo sviluppo sostenibile e la gestione e valorizzazione dei paesaggi. Anche nel piano laziale la disciplina normativa possiede efficacia vincolante solo nei confronti dei beni paesaggistici, laddove nelle altre parti del territorio la disciplina contiene soltanto un contributo conoscitivo con valenza propositiva e di indirizzo per l'attività di pianificazione degli enti territoriali.

6 Per concludere

La pianificazione regionale brevemente analizzata non consente di dare un giudizio definitivo sulla influenza della Convenzione. Tuttavia, già nelle enunciazioni contenute nei documenti e in alcune disposizioni normative sembra chiaro che la Convenzione europea è servita quantomeno a rafforzare l'idea che il paesaggio e la sua conservazione non è questione che possa limitarsi a poche e separate aree, a considerare l'interdipendenza che esiste tra le varie parti del territorio ed a rafforzare i processi di identità tra il territorio ed i suoi abitanti. Un'ulteriore considerazione è che la Convenzione con le sue affermazioni sull'importanza del paesaggio per la qualità della vita degli abitanti e la necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile basato sul contenimento dei bisogni sociali, l'attività economica e la tutela dell'ambiente ha favorito una maggior considerazione per le questioni ambientali ed una maggior attenzione alla qualità e quantità del costruito.

Un interrogativo si pone al termine di queste brevi osservazioni: che ne è dell'attuazione dei piani paesaggistici?

Ai sensi della norma di cui all'art. 145 del Codice gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale degli enti territoriali devono conformarsi alle previsioni dei piani paesaggistici. Appare evidente che la disciplina del piano per essere operativa abbisogna di tale opera di adeguamento da parte degli enti locali, la cui importanza è

stata sottolineata, altresì, dalla Corte costituzionale.²⁵ Al riguardo le singole regioni hanno emanato apposite discipline normative, spesso molto elaborate.²⁶ Ma più che l'analisi della disciplina normativa conta la considerazione che, pur a distanza di alcuni anni dall'approvazione dei piani regionali, le procedure di adeguamento messe in atto dagli enti locali si sono mostrate problematiche. Le ragioni sono state molteplici. Hanno pesato fattori culturali, la mancanza di un'adeguata competenza amministrativa, l'assenza di coordinamento tra enti, la resistenza opposta dagli interessi locali e, non ultimo, l'interpretazione di una disciplina paesaggistica sovente troppo complessa per essere trasposta a livello locale.²⁷

Bibliografia

- Amante E. (2015). «L'adeguamento e la conformazione degli atti di governo del territorio al piano paesaggistico». Cartei, Traina 2015, 151-80.
- Amorosino S. (2007). «Art. 14». Cammelli 2007, 582.
- Caia G. (2007). «Beni culturali e paesaggio nel recente Codice: i principi e la nozione di patrimonio culturale». Casetta, E.; Romano, A.; Scoca, F.G. (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, vol. 3. Padova: Cedam, 161.
- Cammelli, M. (a cura di) (2007). *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Bologna: il Mulino.
- Cartei G.F. (2006). «L'individuazione dei beni paesaggistici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: profili esegetici e problematici». Piergigli, V.; Maccari, A.L. (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*. Milano: Giuffrè, 509-24.
- Cartei G.F. (ed.) (2007). *Convenzione Europea del Paesaggio e governo del territorio*. Bologna: il Mulino.
- Cartei, G.F.; Traina, D.M. (a cura di) (2015). *Il piano paesaggistico della Toscana*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Cecchetti, M. (2002). «L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V». De Siervo, U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*. Torino: Giappichelli, 253-82.
- Di Giovanni L. (2021). *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*. Napoli: editoriale scientifica.
- Gambino R. (2007). «Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione». Cartei 2007, 115-70.

25 Si veda, ad esempio, già Corte cost., 17 aprile 2015, n. 64, in cui, alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge regionale, si segnala l'assenza di un reale coinvolgimento degli organi ministeriali della procedura di adeguamento.

26 Con riferimento all'esperienza toscana si richiama Amante 2015, 154; Traina 2015, 75; per la Regione Piemonte si richiama il Regolamento attuativo del Piano paesaggistico regionale approvato con Decreto del Presidente della giunta regionale del 22 marzo, n. 4/R.

27 Si richiamano le considerazioni di Di Giovanni 2021, 238-68.

- Marzaro P. (2010). «Paesaggio e autonomie territoriali, ovvero sulla necessarietà della dimensione paesaggistica del territorio». Sciuлло, G. (a cura di), *Governo del territorio e autonomie locali*. Bologna: Bononia University Press, 86.
- Morbidelli G. (2019). «Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all'evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio». Morbidelli, G.; Morisi, M. (a cura di), *Il 'paesaggio' di Alberto Predieri*. Firenze: Passigli Editori, 13-44.
- Paludi G. (2018). «Il PPR, una sfida per un nuovo modello di pianificazione. The Regional Landscape Plan, a Challenge for a New Planning Model». «Il Piano paesaggistico del Piemonte», num. monog., *Atti e Rassegna Tecnica della società degli ingegneri e degli architetti in Torino*, 72(3), 95-9.
- Pascolini M. (2019). «Oltre la norma: la parte strategica del Piano Paesaggistico Regionale del Friuli Venezia Giulia». *Ri-Vista. Research for Landscape Architecture*, 17(2), 40-9. <https://doi.org/10.13128/rv-8313>.
- Passaniti P. (2019). *Il diritto cangiante (Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano)*. Milano: Giuffrè.
- Pastori, G. (2007). «Articolo 4. Funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale». *Cammelli* 2007, 73.
- Predieri A. (1969). *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica tutela del paesaggio espropriazione*. Milano: Giuffrè.
- Priore R. (2007). «La Convenzione Europea del Paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi». *Cartei* 2007, 50.
- Severini G. (2019). «L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio». Morbidelli, G.; Morisi, M. (a cura di), *Il 'paesaggio' di Alberto Predieri*. Firenze: Passigli Editori, 59-108.
- Sorace D. (2007). «Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea». *Cartei* 2007, 21.
- Traina D.M. (2015). «La struttura normativa del piano paesaggistico». *Cartei*, Traina 2015, 75.
- Traina D.M. (2020). «Il ventennale della Convenzione Europea del Paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione». *federalismi.it*, 30, 4 novembre 2020. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44364>.
- Trotta, G. et al. (a cura di) (2006). «Commentario dei beni culturali e del paesaggio». Trotta, G.; Caia, G.; Aicardi, N. (a cura di), *Nuove Leggi Civili Commentate*, 137.
- Urbani P. (2010). «Per una critica costruttiva all'attuale disciplina del paesaggio». *Il diritto dell'economia*, 1, 41-74.

