

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

2

**2007 • ANNO XXVIII
Supplemento**

**Per una diversa gestione del
paesaggio: la Rete europea degli enti
locali e regionali per l'attuazione della
Convenzione europea del paesaggio.
La legge regionale n. 5/2007 della
Regione Emilia-Romagna**

CONTRIBUTI

- 7** La Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio: fondamento, origine, obiettivi / *Riccardo Priore*
- 31** Un progetto per i paesaggi della Regione Emilia-Romagna / *Giancarlo Poli*
- 53** La Convenzione europea del paesaggio: paesaggi quotidiani e identità europea / *Monica Sassatelli*

DOCUMENTAZIONE

- 73** Presentazione della legge regionale n. 5/2007 / *Roberto Piva*
- 77** Legge regionale 4 aprile 2007, n. 5 "Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio"
- 81** Statuto della Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio
- 95** Accordo tra il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Emilia-Romagna e le Associazioni delle Autonomie locali (ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 31/2002)

Contributi

La Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio: fondamento, origine, obiettivi

Riccardo Priore*

Sommario

1. La natura della Convenzione europea del paesaggio e il ruolo degli enti territoriali. – 2. Paesaggio e Costituzione italiana. Spunti per una interpretazione in chiave decentrata. – 3. Origini e obiettivi della RECEP.

1. La natura della Convenzione europea del paesaggio e il ruolo degli enti territoriali

Allo scopo di presentare l'organismo europeo oggetto di questo scritto, appare opportuno soffermarsi sulle ragioni per le quali la Convenzione europea del paesaggio (di seguito: la Convenzione) ⁽¹⁾ riconosce un ruolo fondamentale agli enti territoriali. In questa prospettiva, viene innanzitutto affrontata la questione relativa alle responsabilità di tali enti rispetto alle necessità di una *governance* partecipata della dimensione paesaggistica del territorio.

Come è noto, l'iniziativa di elaborare la Convenzione è stata presa, in seno al Consiglio d'Europa ⁽²⁾, dal Congresso dei poteri locali e regionali ⁽³⁾ (di seguito: il Congresso). La

(*) Giurista. Dirigente del Consiglio d'Europa. Questo scritto rappresenta un'opinione dell'autore che non impegna in nessun modo alcuna persona o istituzione.

(1) Trattato internazionale conosciuto anche sotto il nome di *Convenzione di Firenze*, adottato nel 2000 ed in vigore in Italia dal 1° settembre 2006 (cfr. legge di ratifica 9 gennaio 2006, n. 14).

(2) Organizzazione internazionale con sede a Strasburgo, oggi composta da 47 Stati membri (tutti gli Stati europei tranne la Bielorussia).

(3) Istituzione creata nel 1994 nell'ambito del Consiglio d'Europa in sostituzione

Convenzione rappresenta in effetti una risposta politica ad una domanda sociale riguardante bisogni che prendono corpo soprattutto a livello territoriale; è infatti con riferimento alla percezione dei propri contesti di vita quotidiani che un numero crescente di cittadini europei comincia a comprendere che: *a)* il paesaggio costituisce un fattore di primaria importanza per la qualità di vita nei propri luoghi di abitazione, viaggio, lavoro, divertimento, ecc.; *b)* che il degrado del paesaggio è molto spesso fonte di malessere, senso di sradicamento e (segno tangibile di) impoverimento economico; *c)* che è giunto il momento di predisporre adeguate politiche e misure pubbliche, soprattutto a livello locale, per prendersi cura del paesaggio in ogni luogo, con la partecipazione dei soggetti interessati.

In considerazione della propria natura di trattato internazionale, la Convenzione afferma dei principi che impegnano gli Stati che vi hanno aderito ad adottare politiche e misure in grado di favorire la qualità della dimensione paesaggistica rispetto all'intero territorio nazionale (e non soltanto rispetto a zone d'eccellenza), coinvolgendo le popolazioni nei rilevanti processi decisionali⁽⁴⁾. Sotto questo profilo, la Convenzione rappresenta un'espressione giuridica internazionale di un disegno politico che mira all'affermazione di un nuovo approccio pubblico al tema del paesaggio su scala continentale. Coerentemente a questa visione, le disposizioni della Convenzione relative alla ripartizione delle competenze pubbliche si riferiscono esplicitamente ai principi di sussidiarietà e di autonomia locale, impegnando gli Stati contraenti a coinvolgere gli enti locali e regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche

della Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE). Il Congresso risulta composto da 315 membri titolari e 315 membri supplenti. Per essere membri del Congresso occorre disporre di una carica elettiva a livello locale/regionale in uno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

(4) Informazioni complementari sulla Convenzione sono contenute nel contributo di M. SASSATELLI in questo stesso fascicolo. Per un approfondimento critico di carattere interdisciplinare si consiglia la lettura di *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G.F. CARTEI, Bologna, Il Mulino, 2007.

del paesaggio, nei processi di identificazione e qualificazione dei paesaggi, come anche nella formulazione degli obiettivi di qualità paesaggistica e nelle attività di intervento sui territori interessati. L'entrata in vigore di queste disposizioni a livello nazionale (ventisette sono fino ad oggi gli Stati che hanno aderito alla Convenzione) ⁽⁵⁾ ha spinto un numero crescente di enti territoriali a rinforzare il proprio impegno istituzionale in materia di paesaggio. Nella maggioranza dei casi, ciò ha già provocato un progressivo adeguamento del loro apparato tecnico, amministrativo, regolamentare e/o legislativo in materia.

Quanto finora esposto consente di affermare che l'importanza attribuita dalla Convenzione agli enti territoriali non è il risultato di una astratta volontà di decentramento delle autorità europee che l'hanno elaborata. È più concretamente il frutto della constatazione che il paesaggio non può esistere ed essere tutelato al di fuori di un processo percettivo e partecipato da parte delle popolazioni, con riferimento ai luoghi della loro vita quotidiana.

Combinando la portata concettuale ed il significato giuridico della Convenzione, il paesaggio può essere inteso come il risultato della percezione di ogni parte del territorio di uno Stato da parte dei suoi cittadini ⁽⁶⁾. Sulla base di tale assunto, la Convenzione non consente che le decisioni pubbliche relative alla dimensione paesaggistica del territorio siano adottate in funzione di valori predeterminati, facendo astrazione dall'opinione di coloro che contribuiscono alla sua esistenza. Ogni decisione che riguarda la forma e il carattere del territorio deve essere presa tenendo conto delle aspirazioni espresse dalle popolazioni le quali, attraverso le proprie capacità percettive, devono essere considerate le costruttrici del paesaggio. Nel

(5) Situazione al 18 luglio 2007. Per un quadro aggiornato della situazione si può consultare il sito del Consiglio d'Europa www.coe.int.

(6) L'articolo 1 della Convenzione definisce il paesaggio come "una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere risulta dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

caso di paesaggi la cui rilevanza è di livello nazionale, questa decisione prenderà probabilmente corpo attraverso delle leggi (o degli atti amministrativi) che individueranno direttamente le aree interessate o i criteri per individuarle. È importante che questi documenti permettano in ogni caso il coinvolgimento dei soggetti interessati nei processi decisionali atti a modificare la dimensione paesaggistica del territorio. I soggetti che tengono alla qualità dei propri paesaggi, ma anche coloro che, senza esprimere desideri particolari, li vivono in quanto spazi quotidiani del proprio abitare, non possono essere estromessi dai suddetti processi, anche se gli interessi pubblici in gioco sono di livello sovra-locale.

Si tratta di prendersi cura della qualità della dimensione paesaggistica di ciascun territorio cercando di valorizzare al meglio le attività umane che ne sono alla base: evitando, da un lato, con il pretesto della conservazione della sua qualità estetica, di imbalsamarlo a beneficio dell'effimero godimento di pochi; dall'altro, di promuovere forme di sviluppo (edilizio, commerciale, ecc.) che, pur permettendo una certa vitalità economica (spesso di corto respiro), ne degradano in maniera difficilmente rimediabile la qualità estetica. Spingendo questa riflessione agli estremi, ci sembra preferibile un paesaggio la cui qualità estetica lascia forse a desiderare, ma che è pur sempre espressione di un territorio fondamentalmente equilibrato, autentico e vitale; piuttosto che un paesaggio di ineccepibile qualità estetica, ma che ha ormai smarrito ogni forma di autentica vita locale. Al fine di prendersi cura della qualità del paesaggio in ogni luogo ⁽⁷⁾, valorizzando diversità e potenzialità evolutive, appare opportuno privilegiare soluzioni progettuali (progetti di paesaggio) in grado di combinare in maniera sistematica, secondo dosi sempre variabili, tradizione e innovazio-

(7) L'idea da taluni espressa che, in Italia, ci si debba occupare di salvare il salvabile lascia alquanto perplessi giacché, oltre a non essere probabilmente in sé particolarmente efficace in termini di risultati, questa idea sembra dare per scontato che tutto il resto venga, almeno sotto il profilo paesaggistico, buttato.

ne, conservazione e sviluppo. Per giungere a questo difficile equilibrio, in qualsiasi progetto di intervento sulla dimensione paesaggistica del territorio (o che tale dimensione è suscettibile di modificare) occorre innanzitutto riferirsi ai caratteri identitari che danno valore ad un luogo (e se sono scomparsi, favorirne l'emergenza), consentendone, al contempo, sostenibilità economica e culturale, senza impedire (sane e controllate) forme di sviluppo che permettano ad un territorio, innanzitutto, di non essere abbandonato dai propri abitanti, che devono essere motivati a restare, senza essere (più o meno consapevolmente) "condannati" a recitare vite artificiali a favore di pochi privilegiati visitatori disposti a pagare qualunque prezzo pur di godersi rappresentazioni di mondi locali ormai in via di estinzione. Nella ricerca di questo equilibrio, attraverso un'adeguata elaborazione di immagini, ciascuna comunità locale dovrebbe essere incoraggiata a riconoscersi nei propri territori di vita, dando così luogo a paesaggi espressione di forme di vita legate al proprio modo di esistere nel tempo. Questo processo può essere facilitato da stimoli esterni (per esempio, l'apprezzamento espresso da visitatori e forestieri). Non dovrebbe invece essere soltanto il frutto di scelte prese lontano dalle comunità insediate o di scelte che tengono conto solo di interessi pubblici sovra-locali (economici, ma anche ambientali, paesaggistici o più generalmente culturali). Per questi motivi, può risultare controproducente imporre vincoli e divieti in maniera centralistica in nome di interessi paesaggistici superiori (per esempio, nazionali ed internazionali), "dimenticandosi" di farsi carico di azioni di informazione, partecipazione e condivisione da parte delle comunità interessate. A livello locale, ciò potrebbe provocare (o continuare a provocare), anche senza volerlo, facili vittimismo, situazioni di rigetto, impulsi abusivi, violazioni sistematiche delle regole, con effetti devastanti per il territorio. Attraverso i propri rappresentanti territoriali, le popolazioni dovrebbero quindi essere sistematicamente messe nella condizione di: a) comprendere le ragioni di eventuali provvedimenti restrittivi delle loro libertà personali rispetto ai valori del territorio che

abitano; *b*) rendersi conto che tali restrizioni, soprattutto se combinate con misure di valorizzazione economica di livello locale, possono essere condivise perché, in fondo, volte a promuovere anche il loro sviluppo e la loro permanenza nei territori di vita quotidiana; *c*) metabolizzare l'idea che, al pari dei tratti distintivi dei loro corpi, anche l'immagine del loro territorio non deve essere offuscata da elementi estranei i quali, impedendo l'individuazione dei segni realmente caratterizzanti, rischiano di favorire pericolosi processi di estraniamento-de-territorializzazione⁽⁸⁾. In fondo, potrebbe essere riconosciuto dalle stesse popolazioni che il paesaggio sta al territorio come la persona sta al corpo. Ciascuna comunità dovrebbe essere per questo messa in grado di creare il proprio paesaggio a partire dal proprio territorio; così come ogni soggetto si percepisce come persona anche grazie ai tratti distintivi del proprio corpo. Una volta che si sarà riconosciuta nel proprio contesto vitale, questa comunità potrà considerare le forme del suo territorio alla stregua di un tratto auto-qualificante⁽⁹⁾. In questo modo sarà forse possibile riaffermare "le condizioni basilari affinché un luogo, riconosciuto nella sua specificità, anche funzionale, possa tornare a costituire un paesaggio, ossia singolarità, fisio-

(8) Queste constatazioni sono ben illustrate dalla riflessione di Roberto Gambino, il quale considera che "la disperata ricerca di identità e senso dei luoghi, che si riflette nella domanda di paesaggio, è la spia di un malessere più profondo, che ha certamente a che vedere con i processi di globalizzazione e coi loro contraddittori effetti di omologazione e modernizzazione da un lato, di squilibri e disuguaglianze dall'altro. Il passaggio 'dalla società dei luoghi alla società dei flussi', propiziato dalle tecnologie della comunicazione, tende a recidere i legami della gente coi luoghi, a minare alla radice il radicamento territoriale delle formazioni sociali, ad accelerare i processi di de-territorializzazione. Con le parole di un osservatore autorevole (Berque, 1995), 'la spettacolare crescita della domanda di paesaggio non è soltanto una deriva estetizzante di una società sazia, al contrario è il segno che l'uomo tende a riallacciare i suoi legami con la terra, che la modernità aveva dissolto'". Cfr. R. GAMBINO, *I paesaggi dell'identità europea*, in *Prolusione all'Anno Accademico 2003-2004*, Politecnico di Torino.

(9) Per un approfondimento di questi temi cfr. R. PRIORE, *Convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit.

nomia inconfondibile di un territorio, *genius loci* che schiude uno spazio qualificato e significativo per l'abitare" ⁽¹⁰⁾.

In materia di paesaggio, il decentramento dei pubblici poteri rappresenta una soluzione adeguata al fine realizzare le esigenze sopradescritte ⁽¹¹⁾. In questo senso, la Convenzione favorisce l'adozione di modelli particolari di ripartizione delle competenze e del loro concreto esercizio. Dopo aver stabilito che "ogni Parte applica la Convenzione, in particolare i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze che gli è propria, conformemente ai propri principi costituzionali ed alla propria organizzazione amministrativa", l'articolo 4 precisa infatti che essa deve essere attuata "nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale" ⁽¹²⁾. A questo proposito, al paragrafo 49, la *Relazione esplicativa* della Convenzione indica che "nei casi in cui le autorità locali e regionali dispongano delle competenze necessarie, la salvaguardia, la gestione e la valorizzazione dei paesaggi risulteranno maggiormente efficaci se la responsabilità della loro messa in atto verrà affidata – nel quadro costituzionale

(10) L. BONESIO, *Oltre il paesaggio, i luoghi tra estetica e geofilosofia*, Casalecchio (Bo), Arianna, 2002.

(11) In questo ambito, si condivide l'opinione di chi afferma che "gli strumenti legislativi in materia urbanistica e di pianificazione vanno, al contrario di quanto si è fatto nel passato, pensati ed utilizzati in piena collaborazione con Regioni ed enti locali e nel rispetto del maggior grado possibile di autonomia per progettare e realizzare piani di sviluppo armonici con la natura ed il paesaggio". Cfr. G. MELANDRI, *Cultura, paesaggio, turismo. Politiche per un New Deal della bellezza italiana*, Roma, Gremese, 2006.

(12) La *Carta europea dell'autonomia locale* – trattato internazionale adottato sotto gli auspici del Consiglio d'Europa (in vigore in Italia dal 1988) – riferendosi al principio di sussidiarietà, stabilisce che "l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in maniera generale, incombere, di preferenza, alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze d'efficacia e d'economia" (art. 4.3) e che "per autonomia locale, si intende il diritto e la capacità effettiva per gli enti locali di regolare e gestire, nell'ambito della legge, sotto la propria responsabilità e a vantaggio delle proprie popolazioni, una parte importante degli affari pubblici" (art. 3.1).

legislativo previsto a livello nazionale – alle autorità più vicine alla popolazione interessata”. In tale prospettiva, “ogni Stato deve definire precisamente i compiti e le misure [in materia di paesaggio] che vengono affidati ad ogni livello (nazionale, regionale o locale) e stabilire delle norme per il coordinamento di tali provvedimenti tra i vari livelli, segnatamente per quanto riguarda gli strumenti relativi all’urbanistica e alla pianificazione territoriale” ⁽¹³⁾.

Su queste basi, nell’estendere il suo campo di applicazione all’intero territorio nazionale degli Stati che vi hanno aderito (art. 2), la Convenzione incoraggia esplicitamente gli stessi Stati ad una ripartizione delle competenze che avvicini il più possibile le decisioni alle popolazioni, e questo soprattutto al fine di meglio comprendere e realizzare le loro imprescindibili aspirazioni in materia ⁽¹⁴⁾. In tal modo, senza obbligare gli Stati ad intervenire in maniera troppo drastica sulla propria organizzazione territoriale, nel riferirsi ai principi sopra evi-

(13) A questo proposito, M. Prieur considera che “l’échelon central a vocation à fixer les grandes lignes et les principes généraux, il peut, dans des limites précises intervenir sur des paysages présentant un intérêt national exceptionnel. L’échelon régional peut coordonner les intérêts locaux qui entreraient en conflit, et l’échelon local doit jouer un rôle actif dans l’information et l’éducation de la population et dans les choix de politiques locales qui doivent refléter les désirs des populations. A condition que des intérêts économiques à court terme ne dominant pas, c’est au plan local qu’on pourra le mieux mettre en oeuvre concrètement, sur un espace donné et connu dans ses structures et son histoire, les objectifs souvent complémentaires de protection, gestion et aménagement. Ce rôle actif des autorités locales vaut non seulement pour les villes et leurs paysages urbains, mais aussi pour les communautés rurales”. Cfr. M. PRIEUR, *Politiques du paysage: contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable – approches sociale, économique, culturelle et écologique*, Atti della Seconda Conferenza degli Stati contraenti e firmatari della Convenzione europea del paesaggio, Strasbourg, Editions du Conseil de l’Europe, 2002.

(14) Come giustamente osservato, “la compétence en matière de paysage n’a pas à être nécessairement nationale et centralisée. L’article 4 de la Convention laisse les Etats libres de choisir le niveau de décision politique et administrative approprié dans le respect du principe de subsidiarité et de la Charte européenne de l’autonomie locale”. Cfr. M. PRIEUR, *La Convention européenne du paysage*, in “Revue européenne de droit de l’environnement”, n. 3/2003, Limoges, PULIM.

denziati la Convenzione comunica un messaggio molto chiaro sul ruolo che gli enti territoriali dovrebbero essere chiamati a svolgere rispetto alla sua applicazione. Affinché questi principi possano essere messi in opera in maniera condivisa e senza strappi, si ritiene che, a livello nazionale, le autorità titolari delle competenze pubbliche in materia di paesaggio dovrebbero essere esplicitamente e puntualmente indicate, se possibile, nel quadro di un testo costituzionale. Le competenze relative alla salvaguardia, alla gestione ed alla valorizzazione paesaggistica (definite all'articolo 1 della Convenzione, insieme al termine paesaggio) non dovrebbero essere ripartite (e quindi suddivise) in funzione della posizione che tali autorità occupano nel quadro dell'ordinamento nazionale, bensì tenendo conto dalle esigenze legate all'intervento: queste dipendono dalle caratteristiche fisiche ed antropiche dei territori presi in considerazione, dagli interessi pubblici riconosciuti e dai valori attribuiti; come indica la stessa Convenzione, su questi valori si fondano le "aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita" (art. 6) ⁽¹⁵⁾. La possibilità di attuare interventi diversificati da parte della stessa autorità competente, con riferimento ad un territorio determinato, costituisce una delle pratiche maggiormente auspiccate dalla Convenzione.

(15) "Pensare che si possano governare separatamente la tutela e la valorizzazione facendo capo per la prima alla amministrazione dello Stato centrale e per la seconda alle Regioni e ai privati, contraddice il principio di unitarietà di paesaggio affermato in sede comunitaria. Si tende così a generare artificiose separatezze nella gestione, con il rischio di spezzare le reti di relazioni che strutturano dinamicamente il paesaggio, e di produrre imprevedibili effetti di snaturamento del senso di uno stesso territorio". A. CLEMENTI, *Paesaggio e mutamenti*, in M. SERGOLINI (a cura di), *Paesaggio. Territorio del dialogo*, ed. Kappa, 2006.

2. *Paesaggio e Costituzione italiana. Spunti per una interpretazione in chiave decentrata*

Come è noto, l'articolo 9.2 della Costituzione italiana stabilisce che "la Repubblica tutela il paesaggio [...] della Nazione". In proposito, tenuto conto dell'entrata in vigore della Convenzione, sarebbe opportuno interrogarsi su quale significato vada oggi attribuito al termine paesaggio; che debba intendersi per Repubblica e cosa per Nazione; che cosa comprenda (o escluda) la tutela. Alcune delle risposte a queste domande sono contenute nella stessa Costituzione (lo stesso articolo 9, l'articolo 114); in altri casi, è necessario riferirsi a nozioni tratte altrove, oppure espandere i suoi contenuti secondo la progressione con cui l'ordinamento traduce gli istituti previsti dal diritto positivo in regole legislative ⁽¹⁶⁾. Tenuto conto della ratifica della Convenzione da parte dell'Italia e degli obblighi costituzionali che ne derivano ⁽¹⁷⁾, rispetto alla evoluzione ed alla interpretazione della normativa vigente in materia di paesaggio, la Convenzione dovrebbe quindi essere considerata un riferimento imprescindibile. In questa prospettiva, si ritiene che la tutela a cui si riferisce il testo costituzionale dovrebbe essere intesa nel senso dell'insieme dei comportamenti da porre in essere al fine di prendersi cura della qualità paesaggistica ⁽¹⁸⁾;

(16) G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, Giappichelli, 1995.

(17) L'articolo 117 della Costituzione stabilisce in proposito che lo Stato e le Regioni esercitano le proprie competenze legislative nel rispetto degli obblighi internazionali.

(18) L'espressione "tutela del paesaggio" appare usata dalla maggior parte dei testi normativi, tecnici ed amministrativi di fonte italiana per indicare due concetti diversi. Il primo uso sembra riferirsi, in senso lato, all'insieme delle attività che un (pubblico) soggetto realizza al fine di prendersi cura, o, in altre parole, di difendere la dimensione paesaggistica del territorio. Una delle varianti più usate in questo ambito è probabilmente quella di "tutela giuridica del paesaggio" che prende corpo quando la tutela è predisposta, sancita e sanzionata da norme giuridiche. Il secondo uso invece, più tecnico, sembra invece riferirsi ad una tipologia particolare di intervento sul paesaggio, vale a dire quella che – per usare le parole della Convenzione

non certamente come l'espressione di attività finalizzate alla conservazione dello status quo. Sarebbe oggi poco rispondente alle evoluzioni socio-economiche del territorio interpretare il dettato costituzionale nel senso che le pubbliche autorità competenti devono limitarsi a conservare le caratteristiche paesaggistiche dei territori presi in considerazione, così come sono. I paesaggi, nessun territorio escluso, che si tratti o meno di beni paesaggistici (quelli che la legislazione italiana considera di particolare interesse sotto il profilo culturale o ambientale), meritano ben altro: innanzitutto un progetto capace di governare la trasformazione con la partecipazione delle popolazioni interessate, sforzandosi di integrare misure di salvaguardia, gestione e valorizzazione e combinando, a seconda dei casi, il contributo della tradizione a quello dell'innovazione. Ciò che ci pare altrettanto certo è che lo sforzo relativo alla tutela del paesaggio (nel senso lato, neutro ed astratto, di "cura") rispetto all'intera Nazione non può essere considerato una responsabilità del solo Stato centrale, ma deve essere ripartito tra l'insieme delle istituzioni della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato). In questa prospettiva, proprio in Italia potrebbe essere utile avviare un dibattito sulla proposta di considerare la questione del paesaggio oggetto di competenze legislative concorrenti. Utilizzando la propria potestà legislativa, lo Stato sarebbe, da una parte, responsabile dell'enunciazione dei principi normativi generali da rispettare in ogni parte del territorio posto sotto la sua sovranità; dall'altra,

– mira a “conservare e mantenere degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificati dal suo valore patrimoniale derivante dalla sua configurazione naturale e/o dall'intervento umano”. Nell'ambito giuridico, questo tipo di intervento si realizza, di solito, ma non necessariamente, attraverso strumenti suscettibili di limitare i diritti dei singoli attraverso l'apposizione, per esempio, di vincoli. Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che l'uso di una stessa formula – tutela del paesaggio – per riferirsi a due concetti diversi possa dare luogo a qualche confusione. Allo scopo di evitare malintesi, il presente scritto utilizza quindi l'espressione “tutela del paesaggio” unicamente con riferimento al primo uso descritto. Rispetto al secondo uso, tenuto conto della Convenzione, viene preferita l'espressione “salvaguardia dei paesaggi”.

potrebbe dettare delle prescrizioni puntuali riferite alle aree rispetto alle quali è individuato un interesse paesaggistico di livello nazionale o internazionale. Analogamente, nelle proprie leggi, le autorità regionali potrebbero formulare, per esempio, delle linee direttrici a beneficio degli enti locali; ma potrebbero anche introdurre delle prescrizioni specifiche per la cura della dimensione paesaggistica delle aree il cui interesse è considerato di livello regionale. L'esercizio delle competenze amministrative rappresenta il momento cruciale del processo decisionale pubblico finalizzato alla salvaguardia, alla gestione, alla valorizzazione dei paesaggi. Essendo fondato sul principio di sussidiarietà, questo processo deve naturalmente essere bilanciato da esigenze di economia ed efficacia ⁽¹⁹⁾. Nel consentire la determinazione dei paesaggi, il suo obiettivo è rappresentato dall'intervento amministrativo di tutela-cura, e questo, in considerazione delle aspirazioni delle popolazioni interessate (espresse in termini di obiettivi di qualità) e degli interessi pubblici individuati ⁽²⁰⁾. Come messo in evidenza, per quanto concerne il livello dell'azione amministrativa, la Convenzione indica che, di preferenza, i poteri in materia di paesaggio devono essere esercitati dalle autorità locali, nel rispetto della loro autonomia. Quando l'interesse paesaggistico dei territori presi in esame non supera il livello locale, tali

(19) *Carta europea dell'autonomia locale*, articolo 4.3 (cfr. nota 9).

(20) Rispetto a questo punto, è interessante notare l'opinione di G.F. CARTEI che in *La disciplina del paesaggio*, cit., considera che "il procedimento che conduce alla definizione dell'interesse paesaggistico, assegnando all'azione amministrativa un'adeguata flessibilità e superando la configurazione settoriale della materia, si adegua ai profili evolutivi della disciplina, confermandosi anche in questo settore un ordinamento dinamico che pone in rapporto dialettico più soggetti ed i loro interessi. Sintomatica, al riguardo, appare la vicenda legata alla partecipazione dei soggetti all'individuazione ed alla definizione dell'interesse paesaggistico. [...] si assiste ad una dilatazione della dimensione partecipativa, tanto nei suoi aspetti funzionali, quali quelli legati alle varie forme di consultazione di enti, associazioni e privati, quanto nei suoi profili costituzionali. Il ricorso sempre più frequente ai meccanismi di partecipazione riceve una spiegazione generale dal peso crescente che la disciplina attribuisce alle modalità dell'azione in luogo delle garanzie di tutela".

enti dovrebbero poter esercitare le loro competenze in maniera autonoma. Se invece l'interesse pubblico in discussione è di livello superiore, se così deciso, gli enti locali dovrebbero avere la possibilità di esercitare le competenze amministrative in via delegata oppure nel quadro di una (autentica ed effettiva) collaborazione con gli enti sovra-ordinati, direttamente garanti dell'interesse sopracitato ⁽²¹⁾. In ogni caso, gli enti locali sono tenuti a rispettare i principi e gli orientamenti generali fissati in materia dallo Stato e/o dalle Regioni.

L'opinione avanzata in merito alla ripartizione delle competenze ed al loro concreto esercizio non trascura il fatto che in molti Stati europei le esigenze legate alla soddisfazione degli interessi paesaggistici entrano spesso in conflitto con altri interessi legati al territorio. Gli enti autonomi, infatti, dati i loro forti legami territoriali, soprattutto a livello locale, sono particolarmente esposti alle pressioni degli amministratori – ma anche di entità economiche esterne (a volta di carattere multinazionale) – e spesso non dispongono di una sensibilità sufficiente per rigettare tali pressioni in nome dell'importanza sociale, politica ed economica di una risorsa delicata quale il paesaggio. “Una politica di delega agli enti ed alle amministrazioni locali da parte dello Stato e delle Regioni [...] può essere pericolosa perché si sa che essa può portare alla sopraffazione, anche là dove c'è una volontà popolare di salvare [...] i paesaggi. E poi sappiamo che l'assimilazione culturale dei valori è più lenta delle azioni che mirano a distruggerli” ⁽²²⁾. Le conseguenze

(21) In proposito, l'articolo 8.2 della Carta europea dell'autonomia locale stabilisce che “ogni verifica amministrativa degli atti degli enti locali deve di regola avere come unico fine di assicurare il rispetto della legalità e dei principi costituzionali. La verifica amministrativa può, tuttavia, comportare una verifica esercitata da autorità, a livello superiore, dell'opportunità in merito ai compiti, la cui esecuzione è delegata agli enti locali”. La stessa Carta precisa inoltre che “in caso di delega dei poteri da parte di un'autorità centrale o regionale, gli enti locali devono fruire, per quanto possibile, della libertà di armonizzare l'esercizio delle loro funzioni alle condizioni locali” (art. 4.5).

(22) E. TURRI, *Il paesaggio come teatro, dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Venezia, Marsilio, 1998.

di questi processi sono, in molte parti d'Europa, purtroppo, sotto gli occhi di tutti. Malgrado queste innegabili difficoltà, tale situazione non dovrebbe spingere le autorità centrali dello Stato ad accentrare permanentemente le competenze istituzionali relative al paesaggio e, tanto meno, a farlo unicamente o soprattutto attraverso misure legislative e/o amministrative di vincolo. Oltre ad allontanare le decisioni dalle popolazioni costruttrici del paesaggio, questo atteggiamento può far correre il rischio di radicare in loro la deresponsabilizzante convinzione che la maggioranza degli enti autonomi, siano questi locali o regionali, non siano per definizione all'altezza dei compiti di tutela loro affidati in materia di paesaggio. Le autorità centrali non dovrebbero quindi mai mettere in discussione il principio che gli enti territoriali, anche se sottomessi a forti "pressioni territoriali", rimangono le autorità più vicine a coloro che vivono ed animano il paesaggio, e che conseguentemente, almeno in linea teorica, sono quelle che possono meglio rispondere alle aspettative dei cittadini in questo ambito. Pur riconoscendo che la dimensione paesaggistica di alcune aree deve essere giuridicamente tutelata e praticamente amministrata sotto la responsabilità diretta delle autorità centrali dello Stato, sarebbe ingiusto (oltre che inefficace), attribuire tutte le competenze che riguardano la salvaguardia del paesaggio esclusivamente a tali autorità. In molte zone del Continente europeo, un gran numero di paesaggi, anche di notevole valore da un punto di vista degli elementi naturali e culturali che lo compongono, riveste infatti un interesse soprattutto (o unicamente) per le popolazioni locali; questi paesaggi – che la Convenzione denomina della vita quotidiana – esprimono un interesse pubblico di livello essenzialmente territoriale ⁽²³⁾. Se si accetta questa

(23) In questa stessa direzione pare muoversi anche P. URBANI che in occasione della prima Conferenza nazionale per il paesaggio (Roma 14-16 ottobre 1999) si chiede se "non possa essere individuata, nel quadro della riforma della disciplina del paesaggio, una nuova categoria di beni di livello locale, attribuendo ai Comuni la competenza alla loro individuazione attraverso procedimenti certativi analoghi alla individuazione delle altre categorie di beni di livello supralocale". Cfr. *Atti della*

impostazione, nel riferirsi a questi paesaggi, l'intervento delle autorità dello Stato, siano queste centrali o periferiche, dovrebbe limitarsi alla enunciazione dei principi generali, al sostegno tecnico-amministrativo e finanziario ed alle necessarie attività di controllo, facendo ricorso, in caso di comportamenti illegali, all'autorità giudiziaria competente. In Italia, delle riflessioni interessanti in proposito sono state espresse nel quadro della prima Conferenza nazionale per il paesaggio, tenuta a Roma, a cura del Ministero per i beni e le attività culturali, dal 15 al 17 ottobre 1999; (di seguito: la Conferenza nazionale). In tale contesto, è stato giustamente affermato che nel momento in cui ci si è confrontati con l'idea che "il livello centrale definisce la metodologia e non i contenuti, fissando il tipo di studi ed analisi da condurre, gli elaborati e le scale [...] a livello locale compete l'elaborazione e l'analisi del territorio secondo le linee guida affermate in sede nazionale"; con l'importante precisazione che "un sistema centrato sulle linee direttive e sulla pianificazione piuttosto che sul sistema delle autorizzazioni richiede una verifica finale in sede centrale, un monitoraggio continuo sugli esiti delle politiche paesaggistiche" ⁽²⁴⁾.

Coerentemente a questa visione, la Convenzione deve rappresentare uno stimolo per le autorità degli Stati contraenti a responsabilizzare i propri enti territoriali sull'importanza socio-economica del paesaggio e sul fatto che la sua qualità rappresenta un interesse pubblico fondamentale. In questo senso, gli Stati sono chiamati a raccogliere una sfida di carattere politico-culturale. Allo stato attuale, in Italia come in altri paesi europei, non ci si può più permettere di agire senza il contributo attivo e responsabile di coloro che, data la loro posizione istituzionale, hanno il potere di determinare le condizioni di una delle risorse più importanti dell'abitare. Come messo

prima Conferenza nazionale per il paesaggio, a cura del Ministero per i beni e le attività culturali, Gabinetto del Ministro e Ufficio centrale per i beni paesaggistici e ambientali, Roma, Gangemi, 2006.

(24) A. MELUCCO VACCARO, *Atti della prima Conferenza nazionale per il paesaggio* (Sessione tematica 5, Documento preparatorio), cit.

in evidenza, il decentramento territoriale dei poteri pubblici in materia di paesaggio appare un atto necessario al fine di rispettare il concetto di paesaggio espresso dalle disposizioni della Convenzione ed il suo conseguente campo di applicazione (esteso all'intero territorio degli Stati che vi aderiscono). Tali disposizioni rappresentano una legittimazione ed una garanzia di livello europeo affinché gli enti locali e regionali, nel quadro dei principi fissati dallo Stato, possano esercitare responsabilmente le proprie competenze rispetto ad una componente ambientale così importante per la qualità della vita e lo sviluppo sostenibile delle popolazioni di cui amministrano direttamente gli interessi. Ci si può legittimamente attendere che, a seguito di un vasto ed approfondito processo di sensibilizzazione, la maggior parte degli enti territoriali cominci a sviluppare piena consapevolezza di tale importanza, come anche la capacità di farsi carico della dimensione paesaggistica dei territori amministrati sulla base di competenze istituzionali esplicitamente riconosciute a livello costituzionale. Nella prospettiva del raggiungimento di questo risultato – dal momento che non tutti gli enti territoriali in Europa sono oggi preparati per ricevere e gestire le competenze che la Convenzione riconosce loro in linea di principio – dove necessario, sarebbe indicato prevedere un processo di attuazione della Convenzione per gradi, eventualmente organizzato attraverso esperienze, casi pilota e schemi di cooperazione tra le autorità competenti dello Stato e gli enti territoriali interessati, eventualmente con il sostegno diretto degli organismi europei competenti. Un decentramento troppo rapido di competenze e poteri a livello locale e regionale, almeno in alcuni casi, rischierebbe di provocare dei guasti peggiori dei mali che ci si propone di risolvere.

3. *Origini e obiettivi della RECEP*

Allo scopo di conseguire dei risultati positivi per quanto riguarda la sensibilizzazione e la responsabilizzazione degli

enti territoriali in materia di paesaggio, in seno al Consiglio d'Europa, nel corso del 2004, il Congresso ha avanzato la proposta di costituire un organismo di cooperazione europea formato di enti locali e regionali ⁽²⁵⁾. Dopo aver con successo proposto ai Governi nazionali l'adozione della Convenzione, l'obiettivo del Congresso è ora quello di motivare e sostenere, sotto il profilo sia tecnico che politico, gli stessi enti locali e regionali nel momento in cui sono chiamati ad applicare i principi della Convenzione nell'ambito dei rispettivi Stati.

In risposta alla raccomandazione del Congresso, la Regione Campania e il Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano hanno avviato il processo di costituzione di una rete di enti territoriali dedicata all'applicazione della Convenzione. In tale contesto, con il coordinamento della Regione Piemonte, un gruppo di regioni italiane, avvalendosi del sostegno tecnico del Consiglio d'Europa (Direzione del Congresso) e l'assistenza scientifica di un pool di esperti guidato dal Prof. Roberto Gambino (Politecnico di Torino), ha elaborato una prima bozza di Statuto in vista della costituzione della suddetta rete. Questo testo è stato finalizzato ed approvato dai dirigenti regionali italiani interessati, riuniti in occasione della Conferenza organizzata a Bologna nel maggio 2004 dalla Regione Emilia-Romagna sul tema: "Paesaggi senza confini". L'11 novembre dello stesso anno, la stessa bozza di statuto è stata presentata dalla Regione Campania alla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome italiane che l'ha approvata all'unanimità. Tenuto conto di questi sviluppi, nel luglio del 2005, il Presidente del Congresso e il Presidente della Regione Campania si sono incontrati ed hanno insieme definito un programma di lavoro con l'obiettivo di giungere il più rapidamente possibile alla costituzione formale della rete. Il primo appuntamento di questo programma è stata la Conferenza degli enti locali e

(25) Risoluzione del Congresso 178 (2004) sul *Contributo degli enti locali e regionali all'attuazione della Convenzione europea del paesaggio*, adottata in occasione della sua XI Sessione plenaria, Strasburgo, 27 maggio 2004.

regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio, tenuta a Napoli il 2 e 3 dicembre 2005. Questa riunione ha permesso di far conoscere e condividere la proposta della rete, sviluppata in Italia, sul piano internazionale.

Fondandosi sulla bozza di Statuto così condivisa, il 30 maggio 2006 ventidue enti territoriali di cinque diversi paesi europei hanno costituito a Strasburgo, presso il Consiglio d'Europa, la Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio (RECEP). A seguito delle ultime adesioni, la RECEP risulta costituita da trentacinque enti territoriali ⁽²⁶⁾. Altri enti locali e regionali hanno recentemente

(26) Si tratta in particolare di (situazione al 18 luglio 2007):

1) la Regione Tirolo	Austria	Membro fondatore
2) la Comunità germanofona del Belgio	Belgio	Membro fondatore
3) il Comune di Lennik	Belgio	Membro fondatore
4) la Regione Abruzzo	Italia	Membro fondatore
5) la Provincia di Ascoli Piceno	Italia	Membro fondatore
6) la Provincia di Avellino	Italia	Membro fondatore
7) la Regione Basilicata	Italia	Membro fondatore
8) il Comune di Biella	Italia	Membro
9) la Provincia di Biella	Italia	Membro
10) il Comune di Bocchigliero	Italia	Membro
11) il Comune di Bova	Italia	Membro
12) la Regione Calabria	Italia	Membro fondatore
13) la Regione Campania	Italia	Membro fondatore
14) il Comune di Cirò Marina	Italia	Membro
15) il Comune di Civita	Italia	Membro
16) il Comune di Colosimi	Italia	Membro
17) la Provincia di Cosenza	Italia	Membro fondatore
18) la Regione Emilia-Romagna	Italia	Membro fondatore
19) il Comune di Falerna	Italia	Membro
20) la Regione Liguria	Italia	Membro fondatore
21) la Regione Molise	Italia	Membro fondatore
22) la Provincia di Napoli	Italia	Membro
23) il Comune di Nicotera	Italia	Membro
24) la Regione Piemonte	Italia	Membro fondatore
25) la Provincia di Reggio Emilia	Italia	Membro fondatore
26) la Provincia di Rieti	Italia	Membro fondatore
27) il Comune di Roma	Italia	Membro fondatore
28) il Comune di San Floro	Italia	Membro

manifestato un interesse in vista dell'adesione ⁽²⁷⁾.

Lo Statuto approvato a Strasburgo consacra la RECEP come un'organizzazione di enti pubblici, creata nell'ambito del diritto privato, liberamente costituita da governi autonomi locali e regionali europei e posta sotto l'egida del Congresso del Consiglio d'Europa. Il funzionamento della RECEP è disciplinato, oltre che dallo Statuto, dal *Codice civile alsaziano e mosellano* (nell'ambito del diritto civile francese).

Secondo lo Statuto, possono essere "membri" della RECEP gli enti locali e regionali europei che fanno parte di uno Stato membro del Consiglio d'Europa che ha sottoscritto la Convenzione e che hanno manifestato la propria volontà di aderire e partecipare alle sue attività, contribuendo alla realizzazione dei suoi obiettivi. Sono "osservatori" i rappresentanti dei comitati d'esperti del Consiglio d'Europa responsabili, ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione, del controllo dell'applicazione di questa ultima a livello intergovernativo. I membri del Congresso, sotto la cui egida la RECEP è stata creata, prendono parte alle riunioni degli organi della RECEP *ex officio*; i rappresentanti degli Stati interessati e le Organizzazioni internazionali competenti solo se invitati.

Lo Statuto stabilisce che l'obiettivo principale della RECEP è quello di favorire la conoscenza e l'applicazione della Con-

29) la Regione Toscana	Italia	Membro fondatore
30) il Comune di Trebisacce	Italia	Membro
31) la Regione Veneto	Italia	Membro fondatore
32) la Contea di Prahova	Romania	Membro fondatore
33) la Regione Andalusia	Spagna	Membro fondatore
34) la Regione Catalogna	Spagna	Membro fondatore
35) la Regione di Valencia	Spagna	Membro fondatore

(27) Si tratta in particolare del Comune di Dubrovnik (Croazia), il Dipartimento della Manche, la Regione Provence-Alpes-Côte d'Azur (Francia), la Provincia di Asti, il Comune di Latina, la Provincia di Lecce, la Provincia di Milano, il Comune di Todi, la Regione Marche, la Regione Puglia, la Regione Sardegna (Italia), la Regione di Podlasie (Polonia), il Comune di Oisterwijk, il Comune di Woudrichem, la Provincia Noord Brabant (Olanda), la Contea di Vrancea (Romania), il Comune di Altea (Spagna), la Contea del Nord Yorkshire, la Contea di Wexford (Regno Unito). Alla Contea di Alba (Romania) è già stato riconosciuto lo statuto di Osservatore.

venzione a livello territoriale, contribuendo così, sul piano intergovernativo, anche alla missione dei comitati d'esperti sopraccitati. Al fine di realizzare tale obiettivo, la RECEP svolge le proprie attività di supporto, oltre che rispetto a questioni di natura tecnico-scientifica, anche in ambito politico ed amministrativo. In questa prospettiva, nel rispetto delle costituzioni, delle legislazioni, degli atti amministrativi e dei trattati in vigore negli Stati interessati, la RECEP contribuisce: *a)* ad approfondire, diffondere ed ampliare le conoscenze tecnico-scientifiche dei membri in materia di paesaggio; *b)* ad assistere i membri nell'ambito dei processi decisionali pubblici relativi al paesaggio presso i singoli Stati, le istituzioni europee ed altre Organizzazioni internazionali competenti; *c)* a promuovere la cooperazione dei membri con altri enti territoriali, compresi gli organismi di gestione delle aree protette, le organizzazioni non governative, le università ed i centri di ricerca pubblici e privati impegnati in attività correlate al paesaggio. Le attività della RECEP possono riguardare questioni attinenti la Convenzione, sia di carattere generale che rispetto ad ambiti territoriali o tipi di paesaggio e temi particolari. Su iniziativa di una regione capofila, la RECEP può inoltre stimolare l'avvio di un'azione o politica del paesaggio dell'Unione europea in applicazione dei principi della Convenzione. Ciò contribuisce ad aprire per gli enti territoriali interessati delle concrete possibilità di sostegno a livello comunitario, anche finanziarie, per le loro attività in materia di paesaggio.

Per quanto riguarda gli organi, come nel caso della maggior parte delle associazioni di questo tipo, la RECEP è guidata da un'Assemblea generale, costituita dai rappresentanti politici degli enti-membri. Lo Statuto dispone che l'Assemblea generale si riunisce in sessione ordinaria una volta all'anno, a Strasburgo, presso la sede del Consiglio d'Europa. Ai fini di un regolare funzionamento dell'associazione, conformemente allo Statuto, è stato recentemente costituito il Consiglio direttivo, organo incaricato di esercitare le funzioni di gestione della RECEP nell'intervallo tra le riunioni dell'Assemblea generale.

Allo scopo di rafforzare il legame con le singole amministrazioni degli enti territoriali coinvolti, il Consiglio direttivo risulta composto dai rappresentanti tecnici, con particolare competenza in materia ambientale e paesaggistica, di ciascun membro. Il Consiglio direttivo nomina un Direttore, il quale rappresenta la RECEP all'esterno. Conformemente allo Statuto, un Tavolo tecnico di coordinamento potrà essere creato al fine di fornire l'assistenza amministrativa necessaria agli organi della RECEP per l'espletamento delle loro funzioni statutarie. Tenuto conto delle esigenze di razionalizzazione espresse dalla Assemblea generale in occasione della sua prima riunione (Strasburgo, 20 marzo 2007), il Consiglio direttivo (la cui prima riunione si è tenuta a Roma il 4 giugno 2007) ha proposto di rimandare ogni decisione in merito al 2009, ritenendo che per il suo funzionamento tecnico-amministrativo la RECEP debba per ora fondarsi sul lavoro del Direttore, della vice-Direttrice, del Tesoriere (appositamente nominati), e del personale eventualmente messo a disposizione da altri membri (la Regione Toscana ha comunicato la sua disponibilità in questo senso). Tali decisioni sono state prese tenendo conto dell'importanza di fare un largo uso della piattaforma internet recentemente creata (www.recep-enelc.net). Sempre in applicazione dello Statuto, un Comitato scientifico sarà prossimamente costituito con l'ausilio del Gruppo tecnico, presieduto dal Prof. Roberto Gambino, facente parte del Comitato promotore della RECEP. Nel processo di costituzione del Comitato scientifico saranno stabiliti dei collegamenti con la costituenda Rete europea di Università per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio (UNISCAPE – www.uniscape.org). La missione del Comitato scientifico – composto da soggetti scelti tra persone che si sono distinte a livello internazionale per le loro attività scientifiche in materia di paesaggio – sarà quella di garantire la qualità scientifica delle attività della RECEP e la loro conformità ai principi della Convenzione.

Sul piano politico, in occasione della sua prima riunione, l'Assemblea generale ha eletto Gabriella Cundari, Assessore

all'urbanistica ed al governo del territorio della Regione Campania, quale Presidente della RECEP, per un periodo di quattro anni. Joaquim Nadal, Ministro della pianificazione urbana e territoriale e le opere pubbliche della Regione Catalogna (Spagna), Giuliana Motti, Assessore alla cultura e al paesaggio della Provincia di Reggio Emilia (Italia) ed Etienne Van Varenbergh, Consigliere municipale del Comune di Lennik (Belgio) sono stati eletti quali vice-Presidenti, per lo stesso lasso di tempo. Successivamente, il Consiglio direttivo ha eletto Riccardo Priore, Dirigente del Consiglio d'Europa ⁽²⁸⁾, come Direttore della RECEP, per quattro anni. Rosaria Amantea, Direttore generale della Programmazione e delle Politiche territoriali della Regione Calabria, è stata eletta, per lo stesso periodo, quale vice-Direttrice. Roberto Giovannozzi, Dirigente della Provincia di Ascoli Piceno, è stato nominato come Tesoriere.

Tenuto conto della sua struttura istituzionale internazionale, la Rete può contare su diverse sedi. Quella legale si trova a Strasburgo, città del Consiglio d'Europa, presso la *Maison des Associations*. La Sede permanente è invece stabilita a Firenze, "città della Convenzione" presso la Villa medicea di Careggi, dove sono stati collocati gli uffici della Direzione generale. La Presidenza della RECEP (attualmente sotto la responsabilità della Regione Campania - Assessorato all'urbanistica e le politiche del territorio) è ubicata presso la Villa Favorita (Casina dei mosaici), ad Ercolano (Napoli).

In occasione della sua prima riunione, l'Assemblea generale ha formulato le Linee programmatiche per il lavoro della RECEP con riferimento ai prossimi due anni. Queste linee riguardano in particolare l'opportunità di ⁽²⁹⁾:

- affermare il ruolo degli enti territoriali rispetto al tema del governo del paesaggio in Europa, rinforzando il carattere

(28) Allo scopo di assumere tale funzione, R. Priore è stato autorizzato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

(29) Lista tratta dal sito web della RECEP, www.recep-enelc-net (voce *attività*).

politico della RECEP e la sua attitudine a favorire il dialogo tra pubbliche istituzioni ad ogni livello sul tema del governo del paesaggio;

- valorizzare la natura europea della Rete mediante il coinvolgimento di enti territoriali appartenenti a diversi Stati membri del Consiglio d'Europa;

- facilitare i processi di ripartizione delle competenze pubbliche e i rapporti istituzionali tra autorità centrali e territoriali in materia di paesaggio, in attuazione dell'articolo 4 della Convenzione;

- promuovere la formulazione di politiche del paesaggio e l'integrazione della questione paesaggistica nelle politiche settoriali a livello territoriale, con riferimento all'articolo 5 della Convenzione;

- avviare progetti pilota per l'attuazione dell'articolo 6 della Convenzione con riferimento a territori specifici di enti membri della RECEP in vista della realizzazione di attività di salvaguardia, gestione, valorizzazione, restauro e/o creazione paesaggistica;

- concepire programmi di informazione, sensibilizzazione e formazione sul tema del paesaggio dedicati a comuni, province e regioni allo scopo di stimolare la coscienza delle comunità territoriali sull'importanza della qualità del paesaggio sul piano individuale, sociale ed economico;

- tenendo conto della disponibilità delle autorità della regione interessata, esaminare la proposta di costituire sul territorio dell'Emilia-Romagna un centro per l'aggiornamento professionale degli amministratori e del personale amministrativo degli enti territoriali in materia di paesaggio;

- proporre soluzioni rispetto alla pianificazione paesaggistica ed al modo in cui il tema del paesaggio può essere validamente integrato negli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale a livello locale e regionale (tenendo conto dello Schema di sviluppo dello spazio europeo e delle Strategie di Göteborg e Lisbona dell'Unione europea);

- individuare delle tematiche di lavoro specifiche e fare in

modo che queste possano essere sviluppate e seguite da singoli enti membri della RECEP in qualità di capofila;

- promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli enti membri della RECEP ed altri enti territoriali su scala continentale relative all’attuazione della Convenzione, utilizzando anche il sito internet della RECEP;

- interessarsi ai problemi del paesaggio rispetto ad ambiti territoriali o tipi di paesaggio particolari (per es. rurali, costieri, delle periferie urbane) al fine di individuare orientamenti, strategie e modalità di intervento per rispondere alle differenti criticità riscontrate;

- creare le condizioni affinché la RECEP possa esprimersi pubblicamente rispetto a comportamenti di enti territoriali europei:

- a) che favoriscono la qualità del paesaggio e/o l’attuazione dei principi della Convenzione sui propri territori – in questi casi, la RECEP dovrebbe poter attribuire premi e riconoscimenti ufficiali;

- b) che rappresentano una violazione dei principi della Convenzione o che, tenuto conto delle normative e delle circostanze locali, possono essere considerati una minaccia per la qualità del paesaggio;

- esaminare ed avanzare proposte con riferimento alla questione del ruolo delle autorità territoriali di livello intermedio (province, départements, counties, ecc.) rispetto al tema del governo del paesaggio;

- esaminare la programmazione finanziaria 2007-2013 dell’Unione europea al fine di identificare rapidamente delle possibilità di finanziamento per i progetti degli enti membri della RECEP che promuovono la qualità del paesaggio in attuazione della Convenzione;

- promuovere delle relazioni di lavoro e la cooperazione con gli organismi che, in seno al Consiglio d’Europa, sono responsabili delle attività di *follow-up* della Convenzione;

- avviare rapporti con comunità ed enti territoriali extraeuropei rispetto alla questione del paesaggio e della Convenzione.

Un progetto per i paesaggi della Regione Emilia-Romagna

Giancarlo Poli*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Verso un nuovo modello di gestione: i temi di una riflessione aperta. – 3. Lavori in corso: la costruzione di una cultura di governo del paesaggio. – 4. Modalità operative e modelli di sperimentazione. – 4.1. L'Accordo 9 ottobre 2003. – 4.2. La Rete europea per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio (RECEP). – 4.3. La costruzione di progetti di paesaggio. – 4.4. La partecipazione a progetti europei. – 4.5. La nuova legislazione regionale. – 4.6. Formare per migliorare. – 5. Un nuovo approccio alla pianificazione paesaggistica. – 6. Le trasformazioni territoriali come occasioni di progetto del paesaggio contemporaneo. – 7. Verso un nuova prospettiva della tutela.

1. Introduzione

La Regione Emilia-Romagna si è impegnata nella riorganizzazione dell'assetto della programmazione territoriale regionale, nella consapevolezza che il territorio rappresenta il fondamento per rilanciare il sistema regionale nel contesto internazionale. L'impatto della globalizzazione e le rapide e profonde trasformazioni che le società e le economie stanno attraversando è un'evoluzione che deve essere guidata, voluta e non subita per addivenire al tanto richiamato e ambito sviluppo sostenibile.

In questa prospettiva le città, i territori rurali e del tempo libero, vengono ad assumere, con il rafforzamento delle loro identità e specificità, il ruolo di potenziali poli d'attrazione per il rilancio dell'immagine regionale.

(*) Responsabile del Servizio Valorizzazione e Tutela del Paesaggio e degli Insediamenti storici.

La Commissione europea, nell'individuare la competitività tra gli obiettivi prioritari del prossimo settennio di programmazione, chiama in causa le Amministrazioni regionali affinché ridefiniscano politiche e programmi per un governo equilibrato e durevole dei propri territori. A questa sollecitazione la Regione Emilia-Romagna sta rispondendo con l'avvio del processo di elaborazione del nuovo Piano territoriale regionale (PTR), al quale si affiancano altre importanti iniziative tra le quali l'aggiornamento del Piano territoriale paesistico regionale (PTPR), parte integrante del PTR, che rappresenta una tappa sostanziale nel percorso di rinnovamento della pianificazione regionale. L'aggiornamento del PTPR si è reso necessario anche per le profonde innovazioni culturali che, a partire dall'emanazione della Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 2000) hanno interessato il concetto di paesaggio e, più in generale, le modalità di gestione delle tutele.

2. Verso un nuovo modello di gestione: i temi di una riflessione aperta

La ratifica della Convenzione europea del paesaggio (legge 9 gennaio 2006, n. 14) rappresenta, a livello nazionale, un importante stimolo per la sperimentazione di percorsi innovativi nel campo delle politiche e degli strumenti, oltre che per la progettazione e valorizzazione di un paesaggio privo di barriere concettuali e settoriali. Azioni che oggi si delineano come obiettivi prioritari di una gestione del paesaggio aperta alle diverse situazioni e opportunità, in grado di varcare i limiti di autoreferenzialità delle politiche di settore.

L'aprirsi di queste nuove prospettive culturali e metodologiche ha spinto la Regione Emilia-Romagna a intraprendere un percorso di valutazione dell'efficacia degli strumenti utilizzati fino ad oggi per la salvaguardia e la messa in valore dei paesaggi regionali. Percorso che, grazie a un'esperienza ventennale, si propone di definire una strategia generale in cui il paesaggio

assuma il ruolo di soggetto per il governo del territorio; poiché ogni azione di trasformazione è al tempo stesso elemento del processo di costruzione del paesaggio contemporaneo. Ciò presuppone la definizione di obiettivi condivisi di miglioramento della qualità dei paesaggi ordinari e la progettazione di nuove identità per i luoghi degradati, destrutturati e omologati che sono il risultato della emarginazione da un processo di sviluppo (e di tutela) prevalentemente rivolto alle eccellenze territoriali.

In tale contesto, un ruolo prioritario è assegnato all'evoluzione concettuale della tutela e degli strumenti attraverso cui perseguirla. Primo tra tutti, il Piano paesaggistico, punto di forza dell'azione regionale in quanto rappresentazione dei valori e delle regole cui necessariamente riferirsi per uno sviluppo equilibrato del territorio che faccia leva sulle specificità e diversità locali.

Il PTPR dell'Emilia-Romagna, approvato nel 1993, fotografa i caratteri naturali, i valori storico-culturali e le fragilità del territorio regionale, riassumendo in un quadro sinottico le invarianti e gli elementi che lo connotano, riconducendoli a zone, sistemi ed elementi a loro volta contestualizzati in 23 unità di paesaggio. Il piano, pur nell'avanzata concezione per l'epoca della sua elaborazione, ha un approccio alla tutela di tipo tradizionale. Strutturata in forma di zone e vincoli, appare oggi del tutto inadeguata ad affrontare la complessità insita nella conservazione del paesaggio, sia nella prospettiva evolutiva della Convenzione di Firenze e del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia soprattutto alla luce dei risultati della gestione ordinaria delle risorse paesaggistiche regionali che ci mostra nella sua banale evidenza un deterioramento progressivo e sempre più rilevante del territorio a fronte di un poderoso sistema di regole e piani (una ricerca di alcuni anni fa condotta dalla Regione ha valutato in oltre settanta il numero dei piani aventi un effetto diretto sulla modificazione del territorio). Una gestione che è stata per lungo tempo affidata esclusivamente a procedure di natura burocratica-ammi-

nistrativa nell'errata convinzione o nella speranza che queste garantissero il risultato finale della conservazione dei beni; tutto ciò peggiorato da una concezione della tutela fondata sulla cultura del divieto. Modalità di governo del paesaggio che ha ampiamente dimostrato la sua totale inefficienza, l'incapacità di incidere su fenomeni complessi e un inadeguato controllo delle trasformazioni dei paesaggi determinato dall'intendere la salvaguardia come un'attività a sé stante, scollegata ed estranea alle dinamiche e alle ragioni del cambiamento.

È quindi giunto il momento di prendere coscienza del fatto che oggi il paesaggio ingloba l'intero territorio e non può più essere inteso esclusivamente in una accezione formale ed estetizzante, gestito come una materia settoriale e autoreferenziale affidata a pochi qualificati esperti, bensì la sua tutela deve costituire l'esito di un processo di appropriazione culturale da parte delle comunità locali che dovranno poter interpretare il loro ambiente di vita riconoscendone il valore, la specificità, il significato. Solo a queste condizioni il paesaggio potrà assumere il connotato e la funzione di risorsa per uno sviluppo equilibrato e di qualità.

In tale prospettiva, la tutela del paesaggio assume il carattere di un processo di qualificazione e messa in valore di tutte le attività, anche economiche, che si realizzano sul territorio.

Un paesaggio, dunque, che non si richiude in se stesso, ma che offre le sue attitudini alle diverse azioni di governo del territorio, in quanto esito di relazioni dinamiche tra assetti fisico-spaziali e processi di identificazione collettiva rivolta, allo stesso tempo, al passato (identità, memoria, continuità) ed al futuro (domande, aspirazioni, esigenze di miglioramento e trasformazione). Esito, e non oggetto, di un processo dinamico, in quanto risorsa determinata dall'evoluzione. Esso è cioè diverso nel tempo e definibile con esattezza solo in rapporto ad un preciso contesto di appartenenza fisico-spaziale e a un determinato gruppo sociale che attraverso relazioni e funzioni gli attribuisce significati e valore.

Nel nuovo assetto determinato dalla modifica al Titolo V del-

la Costituzione, non è più pensabile che la protezione sia vista come un fatto episodico, fine a se stesso, di difesa passiva di singoli interessi o di aree prive di un significato collettivamente riconosciuto. Né che enti ed organismi preposti alla tutela gestiscano in modo separato e autonomo la materia “paesaggio”, perché essa richiede una visione comune, obiettivi condivisi, nuovi strumenti di intervento e intenti comuni. In questa prospettiva tra le tante, un’esigenza non più procrastinabile è quella di eliminare il doppio regime di gestione che si è instaurato dall’entrata in vigore della legge n. 431/1985, per l’impossibilità di integrare il sistema vincolistico d’impostazione statale nella pianificazione paesistica regionale e ulteriormente aggravato dal mantenimento delle salvaguardie “temporanee” associate alle aree tutelate per legge dalla stessa legge Galasso, e confermate anche dai più recenti provvedimenti del Governo (cfr. d.lgs. n. 157/2006).

3. *Lavori in corso: la costruzione di una cultura di governo del paesaggio*

Il raggiungimento degli obiettivi prefigurati appare arduo, poiché solo ora ravvisiamo un percorso complesso e ricco di difficoltà, che richiede il superamento di radicate resistenze culturali tra i diversi settori della pubblica amministrazione, oltre che radicali diffidenze, soprattutto verso gli enti locali, giudicati incapaci di preservare i propri paesaggi; posizione che si alimenta grazie all’indifferenza di alcuni di essi verso la comprensione e la considerazione del valore dei paesaggi da loro amministrati.

D’altra parte la totale assenza di un’attività di sensibilizzazione e di formazione rivolta al rispetto dei valori di cui i paesaggi sono portatori rende difficoltoso comunicare il concetto di *prospettiva*, nodale per il superamento delle contingenze quotidiane e delle azioni di sviluppo tradizionalmente concepite che, inevitabilmente e spesso negativamente, incidono sul paesaggio.

Nonostante lo storico insuccesso di una gestione vincolistica che non ha impedito la trasformazione selvaggia di gran parte dei paesaggi italiani, si continuano comunque a perseguire, con perseveranza e sordità istituzionale, forme impositive, neocentraliste, che tendono a sottrarre la competenza agli enti locali in materia di gestione del paesaggio, anziché affidare loro la responsabilità della conservazione e della valorizzazione dei beni identitari e dei caratteri connotativi da essi stessi prodotti.

La scarsità di risorse destinate alla promozione e alla realizzazione di azioni di conservazione attiva, che potrebbero essere risolutive per affermare una nuova cultura della tutela, e la storica incapacità della pubblica amministrazione di concepire e sviluppare azioni comuni per il raggiungimento di specifici obiettivi, costituiscono l'ostacolo maggiore per il miglioramento della qualità del paesaggio e per una corretta e sostenibile gestione del territorio. Non si può nascondere che neppure le politiche di tutela sono riuscite, fino ad oggi, a coordinarsi e che la loro mancata integrazione ha prodotto non solo aggravii burocratici e disfunzioni gestionali, ma anche spreco di risorse pubbliche ed esiti contraddittori. Un coordinamento che chiaramente non può essere ottenuto a posteriori, né per via normativa, prassi, al contrario, privilegiata dalla nostra cultura legislativa e risolta nei termini – del tutto virtuali – di prevalenza di una disciplina di tutela sull'altra (cfr. difesa del suolo, aree protette, paesaggio).

Alla costruzione di una nuova cultura amministrativa e al consolidamento di un'azione innovativa concretamente rivolta alla tutela e alla valorizzazione, l'Emilia-Romagna, negli ultimi anni, ha dedicato tutte le attività da essa promosse in favore del paesaggio. Attività finalizzate a motivare la tutela, a sviluppare nuove opportunità economiche e di fruizione, a migliorare la qualità del territorio, nonché l'efficienza gestionale tramite il dialogo con la molteplicità degli attori istituzionali di volta in volta coinvolti. Tale prassi, del resto, si pone in diretta continuità con lo spirito che ha animato l'elaborazione di un piano urbanistico-territoriale con particolare considerazione

dei valori paesaggistici che è stato il primo in Italia e che ha perseguito la coerenza con le molteplici azioni di gestione del paesaggio attuate dagli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. Il riconoscimento del valore delle risorse presenti nel territorio, l'importanza attribuita alla conoscenza dei fattori di vulnerabilità, il confronto con i soggetti locali, la sperimentazione d'avanguardia di *progetti di paesaggio* costituiscono il carattere connotante l'attività disciplinare di gestione del paesaggio in Emilia-Romagna. La sfida oggi è quella di andare oltre, prefigurando una *politica del paesaggio* in grado di orientare i processi di riconoscimento e caratterizzazione delle identità dei paesaggi regionali affinché ogni parte del territorio possa essere considerata un valore territoriale in sé, la cui riproduzione e sviluppo richiede una specifica azione di governo. Visione capace di definire obiettivi, indirizzi e azioni rispettose di una strategia generale che sia fortemente radicata nei sistemi territoriali locali e incardinata al sistema dei valori riconosciuti.

Tutte le attività in corso, anche se parzialmente o separatamente, sperimentano strumenti, verificano processi e approfondiscono temi indirizzati al raggiungimento di questo obiettivo primario. In termini più generali possono essere ricondotte a quattro orientamenti principali:

- la *assimilazione degli obiettivi e delle forme di governo del paesaggio e il consolidamento dell'attività di cooperazione istituzionale*, finalizzate a rendere pervasive le tematiche paesistiche, così che i diversi strumenti di programmazione e pianificazione divengano essi stessi "progetti di paesaggio" ed il paesaggio il parametro di qualità delle azioni settoriali;

- la *costruzione di progetti radicati nel territorio e la sensibilizzazione delle comunità ai temi del paesaggio*, da sviluppare con il coinvolgimento degli attori locali e imperniate sulla condivisione di azioni di valorizzazione, riqualificazione e sviluppo sostenibile che diano risposta alle richieste sempre più pressanti del miglioramento della qualità degli ambienti di vita ordinari, affinché il paesaggio si trasformi in una nuova economia del territorio e in una visione condivisa di futuro;

- il *mutamento della concezione e del ruolo del paesaggio nei contenuti e nei processi di pianificazione*, coerentemente con il nuovo approccio proposto dalla Convenzione europea del paesaggio, perché il paesaggio, da tema di analisi per il quadro conoscitivo dei piani, diventi espressione consapevole delle scelte economiche e delle politiche di assetto territoriale e urbanistico;
- la *sperimentazione di nuove forme di gestione e pianificazione condivisa*, in attuazione dell'Accordo siglato tra la Regione Emilia-Romagna, il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Associazione delle autonomie locali il 9 ottobre 2003, in grado di reinterpretare il ruolo delle tutele alla luce dei mutamenti avvenuti nel territorio, nella società, nel quadro legislativo.

4. *Modalità operative e modelli di sperimentazione*

L'importanza che la Convenzione di Firenze assegna al ruolo delle popolazioni locali per l'individuazione dei paesaggi e dei valori ad essi attribuiti si scontra con un approccio al paesaggio, e alla sua pianificazione, come materia settoriale guidata da saperi esperti e da una interpretazione elitaria. L'ampliamento dell'interesse verso tutti i paesaggi si oppone ad un orientamento della disciplina paesaggistica limitato alla tutela insulare di pochi e qualificati beni. L'introduzione di una gestione da estendere all'intero territorio determina quindi la necessità di un nuovo approccio al paesaggio.

Numerose sono le attività avviate dalla Regione che stanno sperimentando nuovi percorsi e nuove modalità di avvicinamento ad una strategia in cui il paesaggio diviene soggetto, valore, opportunità, anziché il semplice ricettore degli interventi di trasformazione.

4.1. *L'Accordo 9 ottobre 2003*

Nel corso di questi ultimi anni la definizione di modalità di collaborazione tra le istituzioni finalizzate a una gestione integrata del paesaggio è stata formalizzata nell'Accordo, precedentemente richiamato, tra la Regione Emilia-Romagna, il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Associazione delle autonomie locali, firmato a Roma il 29 ottobre 2003. Un accordo di grande portata e significato che si pone obiettivi ambiziosi prefigura, infatti, percorsi di gestione evoluti inerenti la sperimentazione di forme di pianificazione condivisa, sia a livello comunale che provinciale, la semplificazione e accelerazione delle procedure di verifica della compatibilità paesistica degli interventi e la realizzazione di progetti pilota per la sperimentazione di azioni di miglioramento della qualità paesaggistica di contesti significativi. A questi temi, rivolti all'integrazione delle politiche territoriali e all'attivazione di progetti capaci di promuovere relazioni di collaborazione attiva con le comunità locali, si affiancano quelli relativi alla definizione di un nuovo e diverso ruolo dei vincoli paesaggistici e della loro integrazione negli strumenti di pianificazione, la promozione di attività formative, per tecnici pubblici dipendenti e liberi professionisti, volte al miglioramento della progettazione e dell'attività di valutazione degli interventi di trasformazione del paesaggio. È opportuno tuttavia ribadire che l'importanza di questo Accordo sta soprattutto nel dialogo e nella collaborazione che si è instaurata tra Stato, Regione ed enti locali, che finalmente operano per raggiungere il comune obiettivo di miglioramento dell'azione di salvaguardia del paesaggio. Un Accordo le cui attività si pongono in continuità con il processo di verifica della pianificazione paesaggistica vigente, prevista dall'Accordo tra Ministro dei beni e delle attività culturali e le Regioni del 2001, realizzata dalla Regione in collaborazione con Oikos Centro Studi nel corso del 2003. Occasioni utilizzate per sperimentare percorsi di concertazione tra le istituzioni, ma anche per favorire il dialogo con soggetti privati e la co-

partecipazione ai progetti degli attori locali. Un *laboratorio di esperienze* che apre tavoli di discussione su questioni e problemi specifici, che considera la molteplicità di visioni, che introduce il confronto/scontro tra soggetti locali e sovra locali come fase necessaria per l'attuabilità dei piani e la fattibilità dei progetti, utilizzando competenze, esperienze e saperi differenti.

4.2. *La Rete europea per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio (RECEP)*

È in questo contesto di rinnovamento che la Regione Emilia-Romagna ha partecipato attivamente alla costituzione di una Rete degli enti locali e regionali per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio, aderendovi come socio fondatore.

Risultato che rappresenta l'avvio di un processo di collaborazione e integrazione tra le diverse istituzioni pubbliche italiane ed europee e la positiva conclusione di un'iniziativa promossa dal Gruppo di coordinamento tecnico in materia di paesaggio delle Regioni italiane.

Le motivazioni e gli scopi della RECEP possono in sostanza ricondursi all'obiettivo di creare una sede e una rete di relazioni atte a favorire lo scambio di informazioni e conoscenze, il confronto delle esperienze, l'armonizzazione delle politiche e ogni altra attività utile a propiziare il processo di attuazione della Convenzione europea del paesaggio. Alla base della proposta, fatta propria dal Congresso dei poteri locali e regionali, vi è infatti la constatazione del ruolo sempre più importante che le Regioni e gli enti locali sono chiamati a svolgere nella prospettiva di assegnare al paesaggio un ruolo strategico nelle politiche pubbliche di governo del territorio, di riqualificazione delle città, di definizione di nuove identità locali, di produzione di nuovi valori.

La RECEP, che avrà il compito di coadiuvare gli enti locali e regionali nell'attuazione della Convenzione, nella discussione

dei problemi ad essa connessi, nello scambio di esperienze e informazioni, nello sviluppo di nuove conoscenze e nel coordinamento delle attività in materia di paesaggio, è una importante occasione di confronto e di discussione che porta l'insieme degli attori locali e regionali alla definizione di una prospettiva europea per i loro territori.

Anche lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), predisposto dall'Unione europea, afferma che le politiche di valorizzazione e di tutela del paesaggio costituiscono parte integrante di quelle di sviluppo e di governo del territorio.

A prescindere dagli aspetti economici, il paesaggio rappresenta dunque una delle grandi risorse dell'Europa per rafforzare il processo di coesione sociale e di appartenenza ad una Unione che si caratterizza e si identifica proprio nelle sue diversità.

4.3. *La costruzione di progetti di paesaggio*

Previsti anche dal PTPR, i "Progetti integrati di tutela, recupero e valorizzazione" e le attività legate alla loro elaborazione, seppur afflitte da una cronica insufficienza di risorse finanziarie, costituiscono una delle esperienze che, da diversi anni, caratterizza l'operato regionale in favore del paesaggio. Progetti che nascono sia da temi e proposte emersi in sede di elaborazione dei piani, sia da sollecitazioni provenienti dal tessuto amministrativo, associazionistico e culturale locale. Nel contesto regionale, attraverso questi progetti (ne sono stati realizzati circa una sessantina) è stato possibile sperimentare varie forme di miglioramento della qualità e dell'identità di ambiti territoriali necessitanti di interventi di recupero, valorizzazione, messa in rete, riqualificazione o di un nuovo assetto paesaggistico-ambientale. Tali esperienze rivestono una grande importanza nel panorama delle attività avviate dalla Regione. Non costituiscono, infatti, soltanto un'occasione di sensibilizzazione per le istituzioni ai temi e ai problemi connessi al paesaggio, ma sono soprattutto un luogo di confronto e discussione per

gli attori locali che, spesso, si interrogano, per la prima volta, sul futuro del proprio territorio, sollecitati dalla necessità di approfondimento degli obiettivi e delle azioni di progetto. La promozione dei progetti rappresenta, inoltre, la sede in cui sperimentare concretamente il superamento dell'approccio difensivo e immobilista di governo del paesaggio, a favore di un atteggiamento rivolto all'individuazione e alla costruzione di valori condivisi e alla valorizzazione del patrimonio.

Grazie alla positività dei risultati conseguiti, questa consolidata modalità di intervento progettuale verrà ulteriormente sviluppata facendone il mezzo con cui attuare gli obiettivi definiti dalla pianificazione paesaggistica. Lo scopo è quello di aumentare la competitività di un territorio che deve sempre più caratterizzarsi per una diffusa qualità, per il miglioramento degli ambienti di vita e la messa in rete degli elementi che connotano le diversità.

4.4. La partecipazione a progetti europei

L'impegno profuso all'interno della partecipazione ai progetti europei L.O.T.O. (Area Cadses) e PAYS.DOC (Area Medoc) integra la gamma di attività che la Regione Emilia-Romagna ha realizzato per acquisire nuovi strumenti di supporto alla pianificazione e alla gestione del paesaggio. In particolare sono state ideate e sperimentate, in collaborazione con alcuni enti locali, "azioni di valorizzazione" in grado di trasformare modalità progettuali originali in attività ordinarie. Al fine di ottenere linee guida e indirizzi per la gestione, la salvaguardia e la riqualificazione, sono stati approfonditi temi di particolare rilevanza inerenti il riconoscimento, l'analisi e la valutazione dei paesaggi. Inoltre è stata condotta una riflessione critica sulle finalità, sui processi e sugli esiti gestionali e progettuali ottenuti sperimentando "buone pratiche", intese come progetti, politiche, iniziative, azioni ed esperienze innovative, applicate con successo a diversificati contesti territoriali, sociali, produttivi, turistici.

4.5. *La nuova legislazione regionale*

In maniera più concreta, il contributo che un nuovo modo di intendere il paesaggio può dare alla definizione delle politiche territoriali e settoriali emerge da alcune leggi regionali di recente emanazione.

I loro contenuti e le procedure richieste mostrano come lo spirito di rinnovamento possa essere interiorizzato, anche se in modo non sistematico, dagli strumenti di governo del territorio. Con la legge regionale n. 31/2002 è stata prevista l'istituzione della "Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio", organo consultivo comunale preposto alla valutazione delle trasformazioni del paesaggio che promuovendo la qualità architettonica dei nuovi insediamenti provvede anche al loro corretto inserimento nel contesto paesaggistico in una prospettiva di miglioramento della qualità territoriale. La legge regionale n. 16/2000, oltre a prevedere il ripristino dei valori paesaggistici ed il recupero degli edifici storico-artistici, persegue l'eliminazione delle cosiddette *opere incongrue* lesive dei valori paesaggistici, ambientali e architettonici dei luoghi introducendo la concezione di riqualificazione "per sottrazione". Infine la legge n. 23/2004, vietando la possibilità di sanatoria per costruzioni realizzate in zone di tutela naturalistica e paesaggistica, crea le condizioni affinché l'abusivismo edilizio divenga sempre più un fenomeno residuale.

Seguendo lo stesso orientamento, la pianificazione paesaggistica non dovrà diventare tanto il ricettacolo di disposizioni sovraordinate, quanto uno strumento di riferimento preposto a costruire uno scenario e uno sfondo rilevante al quale ricondurre una pluralità di politiche, progetti e strategie di gestione del paesaggio.

4.6. *Formare per migliorare*

La promozione di attività formativa, indirizzata ai componenti delle Commissioni per la qualità architettonica e il pae-

saggio, a dirigenti e funzionari di Comuni, Province, Regione, delle soprintendenze ed ai professionisti del settore privato, resta uno degli obiettivi più significativi realizzati nel corso del 2006 frutto di una specifica intesa realizzata dai medesimi soggetti istituzionali sottoscrittori dell'Accordo del 2003. La sola attività in grado di accrescere la consapevolezza del valore che il paesaggio rappresenta, di elevare la qualità dei progetti e il livello di valutazione degli interventi suscettibili di provocare trasformazioni del territorio. Allo scopo è stato elaborato e sperimentato *ex novo* un modulo formativo messo a punto da un gruppo di lavoro appositamente istituito in collaborazione con i rappresentanti dell'Università e degli Ordini professionali. Una attività diretta al consolidamento di una cultura professionale che ha affrontato i temi: della lettura del paesaggio e dei caratteri della tutela, dei livelli di trasformazione compatibili, della responsabilità paesaggistica condivisa, della progettazione sostenibile. Un tema quest'ultimo affrontato all'interno di *laboratori della pratica*, attivati nelle province di Bologna, Rimini e Ferrara. Un modo per "contaminarsi", discutendo su problematiche concrete, attraverso il confronto e lo scambio di esperienze che costituiscono, in ultima analisi, il vero obiettivo del corso.

5. *Un nuovo approccio alla pianificazione paesaggistica*

L'occasione di mettere in pratica i principi sopra richiamati e di costruire un progetto innovativo per i paesaggi dell'Emilia-Romagna è fornita nell'immediato dalla necessità di un adeguamento del Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Un'attività che deve diventare occasione per elaborare una nuova strategia di sviluppo che non deprime e sacrifica il patrimonio paesaggistico ma lo assume come risorsa dello sviluppo stesso in quanto elemento identificativo di un sistema territoriale di qualità. Un risultato perseguibile solo attraverso

la re-interpretazione del significato, del ruolo e del valore del paesaggio e la messa in opera di azioni di promozione, orientamento e interpretazione, tali per cui la tutela diventi il risultato di un'azione complessiva e trasversale alla totalità delle politiche di settore ed alle diverse pianificazioni territoriali che ne assumono e ne sviluppano autonomamente i contenuti.

Un'attività tutt'altro che pedissequa, rispetto alle direttive ministeriali, perché comporta la definizione di un progetto condiviso per il paesaggio orientato alla cooperazione territoriale e alla collaborazione interistituzionale, che, scaturendo da un quadro di riferimento regionale, si realizza per mezzo di attori, strumenti e azioni diverse.

Si tratta perciò di proporre un rovesciamento di prospettiva, concependo una gestione più marcatamente progettuale che, partendo dall'individuazione delle potenzialità e dal riconoscimento dei rischi di perdita di valori a livello locale, inneschi processi di invenzione, di identificazione e riqualificazione dei paesaggi in rapporto alla specificità dei singoli contesti, oltre che sulla base delle aspettative delle singole comunità locali.

Una strategia che si sviluppa secondo due linee principali di intervento: una rivolta a salvaguardare il paesaggio in quanto patrimonio comune e risorsa per lo sviluppo (la matrice identitaria, il carattere e l'immagine dei territori, le diversità locali), l'altra tesa a migliorare la qualità diffusa dei paesaggi ordinari, degli ambienti di vita quotidiani, di quelli del lavoro e del tempo libero.

Linee di azione che richiedono, come più volte richiamato, nuovi strumenti di gestione in grado di trattare il paesaggio non più solamente come oggetto fisico, ma nel suo rapporto con le popolazioni locali che interpretando le sue molteplici forme ne determinano il carattere, la specificità, il significato e, in ultima analisi, la qualità. Un paesaggio di qualità funziona bene, si sostiene economicamente, è ricco di relazioni, è riconosciuto e condiviso dai suoi abitanti, e soprattutto ci si vive bene.

Per questa ragione, il Piano territoriale paesaggistico regionale deve rappresentare il quadro di "coerenza territoriale"

sia per il Piano territoriale regionale che per gli strumenti sottordinati. Uno strumento che affida i suoi contenuti allo sviluppo delle singole politiche settoriali e che assume il paesaggio come strumento strategico di riferimento affinché ogni comunità locale possa definire un progetto di paesaggio per il proprio territorio in cui riconoscersi e su cui investire sul piano culturale ed economico.

6. Le trasformazioni territoriali come occasioni di progetto del paesaggio contemporaneo

Così come avviene in altri contesti nazionali, i territori emiliano-romagnoli sono soggetti ad una intensa attività di trasformazione: diffusione degli insediamenti urbani, reti infrastrutturali de-contestualizzate, nuove polarità terziarie e produttive in ambito rurale, aree periurbane ghettizzate e disordinate. Mutamenti che hanno una forte implicazione sociale, in grado di modificare i caratteri del paesaggio, spesso alterandone il significato, l'assetto e le relazioni in esso presenti. Tuttavia, non è pensabile che i paesaggi possano mantenersi inalterati e cristallizzati. È forse più opportuno riflettere sulle forme possibili della loro gestione e sui modi in cui la conservazione di alcune aree di eccellenza si affianchi a una visione globale di futuro dei paesaggi che compongono il sistema regionale, anche alla luce del fatto che sempre più spesso le principali scelte di trasformazione si pongono al di fuori della programmazione e pianificazione tradizionalmente intese.

Allo stesso tempo occorre dare risposta alle continue domande di trasformazione del territorio, domande il cui soddisfacimento è spesso necessario e per le quali occorre valutare il grado di compatibilità paesaggistica-ambientale, ideando interventi che migliorino la qualità del paesaggio stesso. Ci si riferisce, ad esempio, alla previsione di infrastrutture stradali, di sistemi tecnologici per il trasporto dell'energia, oltre ad attrezzature e impianti per le energie rinnovabili, per le teleco-

municazioni e per l'approvvigionamento idrico a fini agricoli. A tale proposito, la Regione sta predisponendo studi e ricerche rivolti alla costruzione di strumenti di supporto in cui il paesaggio diventa riferimento per la progettazione e parametro per la valutazione. Come nel caso delle "Linee guida per la progettazione integrata delle strade" prodotte dall'Assessorato regionale alla mobilità e trasporti.

La gestione del paesaggio deve essere concepita come uno strumento di governo del territorio estremamente flessibile e aperto, in grado di rispondere alla dinamicità dei contesti, in cui il tempo e il mutamento delle condizioni economiche e sociali impongono nuove declinazioni e specificazioni, se non vere e proprie inversioni di rotta.

7. Verso una nuova prospettiva della tutela

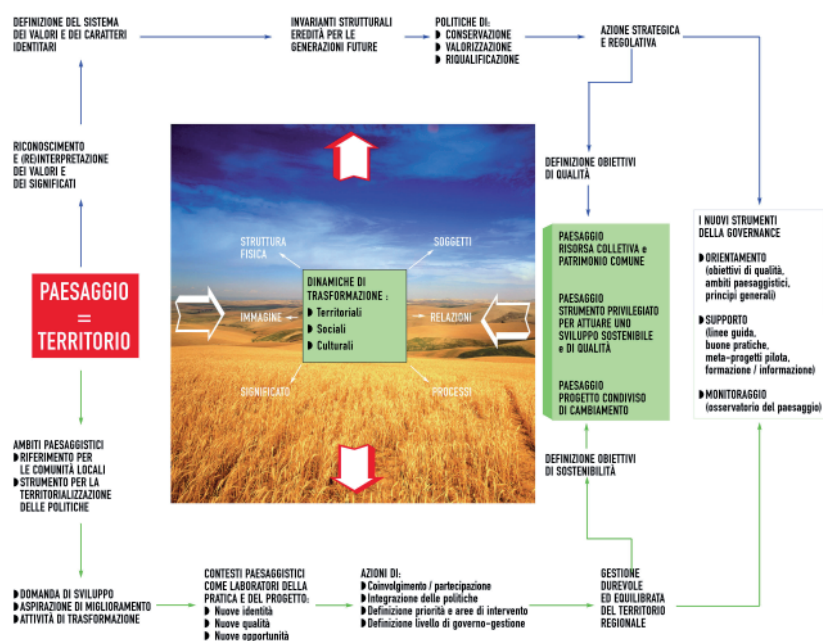
Sollecitati dagli impegni assunti con l'Accordo tra Stato e Regioni del 19 aprile 2001, in materia di pianificazione paesaggistica, nel 2003 è stata condotta la verifica del PTPR vigente, con la prospettiva di superare la netta separazione tra ciò che va conservato e ciò che può essere indifferentemente trasformato, concretizzando una nuova forma di organizzazione della pianificazione paesaggistica orientata a privilegiare politiche di conservazione attiva e di uso sostenibile delle risorse.

Questo approccio, che implica un ribaltamento della logica conservazionista, contempla il territorio globalmente inteso, anziché i singoli beni tutelati, e sposta l'attenzione sul complesso tessuto relazionale che ha storicamente legato il patrimonio naturale a quello culturale e che tuttora lega la funzionalità dei paesaggi alla fruibilità antropica del territorio.

L'attenzione rivolta all'interpretazione dei mutamenti avvenuti nel territorio ha fatto sì che in sede di verifica del PTPR non ci si sia limitati a valutare la conformità delle sue previsioni e disposizioni ai contenuti del Codice dei beni culturali, ma si sia provveduto a realizzare un bilancio degli effetti che la

sua applicazione ha determinato sul paesaggio regionale. Un bilancio teso a evidenziare i punti di forza, da sviluppare, e le criticità, da superare, nella considerazione che il risultato delle trasformazioni, comunque avvenute, non trova corrispondenza, in termini di qualità e sostenibilità, nel complesso normativo, pianificatorio e progettuale di cui il sistema regionale è dotato.

Analizzando le esperienze di gestione del piano, si è giunti a tratteggiare un possibile modello di governo in grado di superare le criticità indirizzando l'azione regionale verso il soddisfacimento delle esigenze che una moderna visione del paesaggio pone.



Lo schema delineato ha trovato una prima sintesi nel progetto di legge regionale “Governo e riqualificazione solidale del territorio”, con cui la Regione intende assumere un ruolo

attivo di orientamento, promozione e supporto per le attività di tutela e valorizzazione del paesaggio da realizzare sia a livello di sistema e d'area vasta, sia a livello locale.

Nell'ambito dei temi che trattano la tutela e valorizzazione del paesaggio (Titolo III del progetto di legge) è stato, in particolare, prefigurato il sistema di governo di cui l'Amministrazione regionale intende dotarsi, ed è sottolineato che la collaborazione deve costituire il fondamento dei rapporti tra la Regione, gli enti locali e le altre Amministrazioni pubbliche e che essa è il presupposto fondamentale per attuare una tutela del paesaggio in grado di costituire l'effettivo strumento di miglioramento della qualità territoriale e degli ambienti di vita ordinari.

Il nuovo sistema di governo contempla un *Programma strategico per il paesaggio* che si articola in tre principali azioni:

- di *rafforzamento* dell'insieme delle tutele paesaggistiche attraverso la loro sistematizzazione e integrazione nell'ambito dell'aggiornamento del PTPR/PTCP. Dovranno, inoltre, essere esplicitati gli obiettivi e le politiche per i diversi "ambiti paesaggistici" regionali e provinciali (evoluzione della unità di paesaggio) al fine di garantire la salvaguardia dei valori riconosciuti e riconoscibili quale patrimonio della collettività;
- di *intervento* in aree strategiche con azioni di sistema, locali e regionali, prefigurando percorsi integrati di salvaguardia, gestione e sviluppo che attuino gli obiettivi di qualità facendo interagire le specificità locali con il sistema di relazioni nazionali ed europee;
- di *monitoraggio* dell'attuazione del PTPR e delle trasformazioni del paesaggio al fine di potere intervenire in tempi utili per risolvere aspetti critici o di aperto contrasto con gli orientamenti programmatici.

In sintesi ciò che si vuole perseguire è la creazione di una politica regionale del paesaggio che, configurata secondo i principi europei e strutturata secondo i canoni stabiliti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, superi lo schema del piano tradizionalmente inteso attraverso l'utilizzo di strumenti

in grado di adattarsi alle diverse situazioni, alle diverse scale territoriali e ai diversi contesti socio-economici che articolano e rendono unico il sistema regionale.

Una politica in grado di:

- prospettare una visione-guida per l'intero territorio regionale;
- precisarsi attraverso momenti di consultazione tra le istituzioni e i soggetti locali;
- arricchirsi di contenuti, strumenti e progetti in rapporto agli obiettivi di qualità prefissati.

La cornice di riferimento di questa politica è reperibile negli obiettivi definiti dal VI Programma-quadro per la coesione sociale ed economica dell'Unione europea, fatti propri dal Piano territoriale regionale e dal Programma politico di mandato della Giunta regionale, e che possono essere sintetizzati nel:

- rafforzamento delle diversità locali in un contesto più ampio di relazioni tra soggetti e territori, al fine di offrire nuove opportunità di valorizzazione e di sviluppo;
- miglioramento della qualità territoriale, degli spazi di vita e di lavoro della popolazione;
- incremento di efficienza nel governo del territorio, basato su uno sviluppo coerente e condiviso di tutele che superino i divieti puntuali e che siano effettivamente rappresentative dei valori e delle identità del territorio regionale;
- aumento della consapevolezza del significato, del valore e delle potenzialità del paesaggio.

Perché questo risultato si concretizzi occorre superare la convinzione di operare in un territorio ideale, il “territorio del piano”, ricercando strumenti di gestione tali da produrre sviluppo economico attraverso il rafforzamento delle identità e delle diversità dei paesaggi regionali, la progettazione di nuove qualità territoriali, una efficace azione di riqualificazione e valorizzazione delle realtà locali svantaggiate o non competitive, delle quali andranno ricercate ed esaltate le potenzialità e le sinergie con altri settori regionali, anche attraverso vere

e proprie azioni di sistema ed una integrazione delle politiche settoriali.

Si tratta, in altre parole, di fare compiere un ulteriore salto di qualità alle azioni di tutela del paesaggio, condotte in questi anni dall'Amministrazione regionale, prevalentemente attraverso la gestione del Piano territoriale paesistico regionale, la cui attualità è rinvenibile nelle prospettive della politica per i paesaggi europei, descritte nel documento del Consiglio d'Europa *The Face of Europe*, e che trovano nei seguenti punti i necessari orientamenti:

- consolidamento di una azione diffusa, di una visione trasmissibile e metodologicamente matura per un futuro sostenibile dei paesaggi d'Europa che si dedichi a questioni quali la coerenza funzionale ed estetica, la diversità e l'identità culturale;
- integrazione dei valori e degli aspetti del paesaggio nell'uso del territorio da parte dei diversi settori socio-economici;
- creazione di sinergie politiche e operative riguardanti la regolamentazione del paesaggio, mirando al pieno raggiungimento della complementarietà tra le iniziative nazionali, regionali, europee e globali;
- armonizzazione degli approcci metodologici verso la valutazione del paesaggio, in termini di strutture dell'indicatore, disponibilità delle informazioni sulla condizione e sull'andamento dei paesaggi, e le procedure di controllo per dare attendibilità ai dati europei;
- mobilitazione di azioni concrete per sostenere il paesaggio.

Le politiche di tutela del paesaggio e il loro ruolo dovranno evolvere per superare la concezione di immutabilità dei caratteri attraverso la progettazione di nuove qualità territoriali estendendo l'attribuzione di valore a tutti i paesaggi riconosciuti sul territorio, recuperando le situazioni di degrado, promuovendo le realtà locali svantaggiate attraverso l'interpretazione della

diversità quale elemento di competitività economica, agendo incisivamente sui territori con elevata dinamicità, facendo emergere la molteplicità dei “progetti impliciti” delle comunità locali, fornendo un’adeguata rappresentazione delle identità culturali e territoriali al fine di stimolare forme e progetti di valorizzazione fondati su una logica di appartenenza al paesaggio.

La Convenzione europea del paesaggio: paesaggi quotidiani e identità europea

Monica Sassatelli*

Sommario

1. Introduzione. – **2. Il paesaggio come oggetto culturale.** – **3. Le nuove politiche del paesaggio ispirate dalla CEP.** – **4. Paesaggi quotidiani e identità europea.**

1. Introduzione

Il 1° settembre 2006 è entrata in vigore anche in Italia (che ne era stata uno dei paesi promotori sin dagli anni '90) la Convenzione europea del paesaggio (CEP) del Consiglio d'Europa ⁽¹⁾. La CEP si presenta come un nuovo strumento giuridico internazionale che si inserisce in un ambito già caratterizzato da numerose istanze e soggetti rispetto alle politiche di riferimento, rafforzando in particolare quelli di livello europeo e locale, segnatamente regionale. Il criterio guida di questa recente convenzione è, come si legge nel suo preambolo, che “il paesaggio contribuisce alla formazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio

(*) Professore a contratto di Sociologia del Turismo nell'Università di Ferrara. Il presente articolo riprende e sviluppa alcuni temi di una ricerca condotta nel 2004-2005 presso la Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo di Bologna, parzialmente finanziata dalla Regione Emilia-Romagna. Realizzata quando ancora la CEP non era in vigore in Italia, tale ricerca prendeva in considerazione le innovazioni concettuali e operative della CEP, e i primi passi fatti verso la sua implementazione attraverso azioni pilota, concentrandosi sul caso dell'Emilia-Romagna (M. SASSATELLI, *La Convenzione europea del paesaggio: l'Europa delle diversità. Uno sguardo dall'Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, gennaio 2005).

(1) Aperta alla firma a Firenze nel 2000, la CEP è entrata in vigore nei primi dieci paesi ratificanti nel 2004. Per lo stato attuale di firme e ratifiche vedi *infra*, tab. 1

culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea". Si tratta di un proclama incisivo, volto a legittimare una concezione nuova di paesaggio in quanto oggetto di politiche pubbliche, inquadrandolo come fenomeno culturale centrale per la formazione dell'identità e per la qualità della vita delle persone.

Le tematiche europee sono oggetto di un crescente interesse delle scienze sociali, innescato dallo sviluppo delle istituzioni europee, che d'altra parte stimola anche il ripensamento di tale sviluppo nel quadro di una definizione più onnicomprensiva di Europa ⁽²⁾. Questa convenzione si inserisce dunque, da un lato, in questa tendenza a rendere i processi di europeizzazione più onnicomprensivi e "culturali" appunto, a sostegno di un'integrazione tecnica già molto avanzata, e riconfermando in questo campo il ruolo di apripista o di *think tank* del Consiglio d'Europa rispetto all'Unione europea. Dall'altro, essa evidenzia come tale europeizzazione culturale sia alimentata dalle più generali problematiche relative al rapporto tra territorio, appartenenza e fenomeni di internazionalizzazione (o globalizzazione) al centro del dibattito contemporaneo delle scienze sociali e non solo. La "riscoperta" contemporanea del paesaggio – documentata dal crescente numero di pubblicazioni, corsi e iniziative, tra cui la stessa CEP ⁽³⁾ – può essere interpretata come parte delle reazioni alla perdita di senso del luogo percepita come

(2) Per una rassegna delle posizioni sull'identità europea, in relazione alle diverse teorie e pratiche del processo di integrazione contemporaneo, rimando a M. SASSATELLI, *Identità, cultura, Europa. Le "Città Europee della Cultura"*, Milano, Angeli, 2005. Per una recente disamina dell'europeizzazione, intesa non solo come integrazione istituzionale ma come più ampio processo di trasformazione della società da interpretare nel quadro di tendenze globali oltre che europee, si veda in particolare G. DELANTY e C. RUMFORD, *Rethinking Europe*, London, Routledge, 2005.

(3) Tra le pubblicazioni recenti si possono segnalare tra le altre, in italiano, P. D'ANGELO, *L'estetica della natura. Bellezza naturale, paesaggio, arte ambientale*, Roma-Bari, Laterza, 2001; R. MILANI, *Il paesaggio è un'avventura*, Milano, Feltrinelli, 2005; M. VENTURI FERRIOLO, *Etiche del paesaggio. Il progetto del mondo umano*, Roma, Editori Riuniti, 2002; C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, Bologna, Il Mulino,

conseguenza dei processi di globalizzazione. In particolare, sotto la minaccia di un de-territorializzato *spazio di flussi*, la cui promozione è a volte attribuita all'europeizzazione stessa, intesa quale globalizzazione regolata, i *luoghi* (carichi di quegli elementi identitari, relazionali e storici la cui assenza caratterizza i *non-luoghi*) ritrovano la propria aura ⁽⁴⁾. Di qui, la riscoperta del locale, liberato dalla connotazione negativa di localismo, grazie proprio alla connessione diretta con una nozione di "Europa" ora vista come benigna. Così parallelamente alla connotazione dell'"impresa" europea in termini anche umanistici, per compensare quelli esclusivamente economici degli inizi, alla parola chiave "integrazione" ha cominciato ad affiancarsi, se non proprio a sostituirsi, quella di ancor più polisemica di "identità". I richiami della CEP alla formazione di culture e identità si inseriscono in questo quadro e sono dunque la chiave legittimante per una nuova generazione di politiche mirate al paesaggio e caratterizzate, come si vedrà, dalla pluralizzazione sia dei tipi di intervento che dei soggetti investiti.

Questa breve digressione sulle grandi tematiche, che non è dato di affrontare in questa sede, ma che sono quelle che sollevano le analisi più serie sul processo di europeizzazione ⁽⁵⁾,

2007. Per quello che riguarda l'evolversi delle politiche, anche in prospettiva comparata, si vedano gli utili volumi curati da L. SCAZZOSI, e in particolare: *Politiche e culture del paesaggio: esperienze internazionali a confronto*, Roma, Gangemi, 1999 e *Politiche e culture del paesaggio: nuovi confronti*, Roma, Gangemi, 2001.

(4) Per il concetto di non-luoghi si veda M. AUGÉ, *Non-lieux*, Paris, Seuil, 1992; trad. it. *Non-luoghi*, Milano, Eleuthera, 1993. Dai luoghi, o meglio dallo "spazio dei luoghi", il sociologo urbano Manuel Castells distingue invece lo "spazio dei flussi", cfr. M. CASTELLS, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell; trad. it. parz. *L'età dell'informazione: economia, società e cultura*, Milano, Università Bocconi, 2002.

(5) Per una disamina politologica, centrata sulla prospettiva italiana, del multiforme processo di europeizzazione, inteso come approfondimento qualitativo e non a senso unico dell'integrazione europea, e proprio per questo da non confondere con essa, o tantomeno con la globalizzazione, si veda S. FABBRINI, *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2002. Per un taglio più sociologico si veda DELANTY e RUMFORD, *Rethinking Europe*, cit.

serve innanzitutto a mostrare la rilevanza della CEP non solo in termini strettamente giuridici, ma più ampiamente culturali. Questa del resto è l'interpretazione che caldeggiavano gli stessi estensori e promotori della CEP. Obiettivo del presente articolo è dunque concentrarsi su tale rilevanza, da una prospettiva non tanto giuridica o giuridico-politica ma di analisi sociale o socio-culturale, ossia attenta al contesto di relazioni e significati dai quali la CEP emerge e che contribuisce a modificare, generando nuove interpretazioni condivise all'interno di gruppi sociali, di esperti e non. A tal fine, vengono richiamati alcuni punti salienti della CEP, collegandone le affermazioni generali e di principio alle implicazioni di politiche che ne risultano. In particolare il tracciato si articola in tre punti, sviluppati in altrettanti paragrafi: l'idea di paesaggio come oggetto culturale, come chiave di lettura del nuovo concetto di cui si fa portatrice la CEP (par. 2), le implicazioni di questo sulle politiche del paesaggio ispirate dalla CEP (par. 3) e infine, concludendo, il significato del legame con le identità locali e quotidiane e con quella europea (par. 4).

2. Il paesaggio come oggetto culturale

Lanciata nel 2000, la CEP ha impiegato sino al 2004 per essere ratificata da dieci paesi, numero minimo per la sua entrata in vigore. Da allora essa sembra essersi affermata con crescente spinta, come confermato sia dal sempre più sostenuto ritmo delle ratificazioni, ad oggi 27 (oltre a 7 firme non ancora ratificate; vedi tab. 1), sia dalle numerose iniziative collegate alla sua implementazione, tra cui in particolare la RECEP - Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio, qui discussa negli interventi di Giancarlo Poli e Riccardo Priore. L'apporto della CEP, come si accennava, va rintracciato a partire dalla definizione stessa di paesaggio:

Tab. 1. Firme e ratifiche della Convenzione europea del paesaggio

Stato	Firma	Ratifica	Entrata in vigore
Albania			
Andorra			
Armenia	14/5/2003	23/3/2004	1/7/2004
Austria			
Azerbaijan	22/10/2003		
Belgio	20/10/2000	28/10/2004	1/2/2005
Bosnia e Erzegovina			
Bulgaria	20/10/2000	24/11/2004	1/3/2005
Cipro	21/11/2001	21/6/2006	1/10/2006
Croazia	20/10/2000	15/1/2003	1/3/2004
Danimarca	20/10/2000	20/3/2003	1/3/2004
Estonia			
Finlandia	20/10/2000	16/12/2005	1/4/2006
Francia	20/10/2000	17/3/2006	1/7/2006
Georgia			
Germania			
Gran Bretagna	21/2/2006	21/11/2006	1/3/2007
Grecia	13/12/2000		
Irlanda	22/3/2002	22/3/2002	1/3/2004
Islanda			
Italia	20/10/2000	4/5/2006	1/9/2006
Lettonia	29/11/2006	5/6/2007	1/10/2007
Liechtenstein			
Lituania	20/10/2000	13/11/2002	1/3/2004
Lussemburgo	20/10/2000	20/9/2006	1/1/2007
Macedonia	15/1/2003	18/11/2003	1/3/2004
Malta	20/10/2000		
Moldavia	20/10/2000	14/3/2002	1/3/2004
Monaco			
Montenegro			
Olanda	27/7/2005	27/7/2005	1/11/2005
Norvegia	20/10/2000	23/10/2001	1/3/2004
Polonia	21/12/2001	27/9/2004	1/1/2005
Portogallo	20/10/2000	29/3/2005	1/7/2005
Repubblica ceca	28/11/2002	3/6/2004	1/10/2004
Romania	20/10/2000	7/11/2002	1/3/2004
Russia			
San Marino	20/10/2000	26/11/2003	1/3/2004
Serbia			
Slovacchia	30/5/2005	9/8/2005	1/12/2005
Slovenia	7/3/2001	25/9/2003	1/3/2004
Spagna	20/10/2000		
Svezia	22/2/2001		
Svizzera	20/10/2000		
Turchia	20/10/2000	13/10/2003	1/3/2004
Ucraina	17/6/2004	10/3/2006	1/7/2006
Ungheria	28/9/2005		

Nota: Situazione aggiornata a luglio 2007. La CEP può essere sottoscritta anche dall'UE e da altri paesi europei non membri del COE.

Fonte: Consiglio d'Europa.

Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni [art. 1a].

Si tratta di una definizione sintetica eppure ampia, che però presenta elementi di specificità, che emergono con più chiarezza solo nel contesto dell'intera Convenzione e del processo che ha portato alla sua formulazione definitiva, come si vedrà nel prossimo paragrafo. Qui occorre innanzitutto notare che l'enfasi è sul fatto che la percezione o esperienza che si fa del paesaggio non è un momento accessorio e successivo alla sua esistenza, ma è fondativo dello stesso. Si tratta di una scelta netta, che apre la strada ad altri tratti determinanti. Tra questi, l'idea che il paesaggio sia relazionale, sia perché frutto di una relazione tra natura e cultura (dicotomia problematica, cui si cerca di sfuggire parlando invece di fattori naturali e umani), sia perché esso emerge appunto sotto uno sguardo intenzionale.

A sua volta quest'enfasi sull'esperienza attiva e ripetuta del paesaggio e del suo essere "elemento chiave del benessere sociale e individuale" [Preambolo] può essere vista alla base di quella che viene da più parti indicata come la vera innovazione della CEP, ossia l'idea che tutto sia concepibile sotto la categoria di paesaggio, non solo i "bei paesaggi":

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati [art. 2] ⁽⁶⁾.

(6) Le disposizioni menzionate si riferiscono alla potestà degli Stati di limitare questa onnicomprensività: "Ogni Stato o la Comunità europea può, al momento della firma o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori in cui si applicherà la presente Convenzione" (art 15.1). Gli Stati che hanno usufruito di questa possibilità al momento sono Danimarca, Olanda e Regno Unito.

In questa visione inclusiva è stata vista la “svolta” della CEP, sia da un punto di vista concettuale che per le ricadute sulle politiche (7). Implicita in questa definizione inclusiva è l’idea che il paesaggio in quanto tale, senza che occorra l’aggettivazione esplicita – che infatti viene omessa, in quanto sorta di ripetizione ridondante –, sia “culturale”. Ora, affermare che il paesaggio in quanto tale appartiene alla sfera della cultura è, da un lato, punto di partenza fondamentale, dall’altro rischia di rimanere un’espressione vuota. Il problema è che la cultura e i suoi derivati sono oggi termini tanto utilizzati e tanto penetrati nel discorso comune da risultare spesso teoricamente confusi e quindi poco utili sul piano operativo. Non deve però essere così necessariamente né occorre abbandonare tali termini, è semmai opportuno difenderne l’uso forte e scientifico. Il modo migliore per farlo è essere rigorosi e precisi nell’utilizzo, quando di essi si vuole fare strumento di analisi. Per il paesaggio può dunque essere particolarmente utile la definizione sociologica di *oggetto culturale*, ossia: “significato condiviso incorporato in una forma” (8). Questa è utile per il paesaggio perché ne “risolve” alcuni dei grandi dilemmi, come le dicotomie tra natura e cultura, tra oggettivo e soggettivo, tra materiale e immateriale (o, con linguaggio un po’ ottocentesco ma che spesso riemerge quando si parla di paesaggio, spirituale).

Ciò si ottiene riconsiderando, alla luce del concetto di oggetto culturale, la definizione di paesaggio della CEP. Ne emerge così con chiarezza l’idea che al fine di avere un paesaggio

(7) Si veda in particolare R. GAMBINO, *Maniere d’intendere il paesaggio*, in A. Clementi (a cura di) *Interpretazioni di paesaggio. Convenzione europea e innovazioni di metodo*, Roma, Meltemi, 2002, pp. 54-72. Gambino parla di “triplice svolta” della CEP, che oltre al “significato complesso [...] da attribuire al paesaggio, con riferimento all’intero territorio” riguarda anche “il significato innovativo da attribuire all’azione di tutela” e, terzo, la “centralità del governo del territorio, a tutte le scale” (*ibidem*, p. 56). Questi temi sono qui sviluppati nel paragrafo 3.

(8) W. GRISWOLD, *Cultures and Societies in a Changing World*, Thousand Oaks, Calif., Pine Forge Press; trad. it. *Sociologia della cultura*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 26.

occorre che all'elemento fisico (una collocazione spaziale e un sostrato materiale diciamo) si combini una interpretazione di quel luogo e territorio in quanto paesaggio. Dal momento che solo quando oggettivo e soggettivo, materiale e immateriale sono così saldati c'è paesaggio, le posizioni dicotomiche o comunque volte a individuare una predominanza di una dimensione sull'altra, anche come "ultima istanza", non sono adeguate. Quello che la definizione sociologica ci aiuta ulteriormente a districare è l'elemento della "condivisione" dell'interpretazione o percezione del paesaggio, che nella definizione della CEP è colta come "percezione delle popolazioni". Ciò si riferisce al fatto che le nostre interpretazioni e percezioni *soggettive* si fondano su strumenti percettivi, comunicativi e interpretativi – dalla lingua al nostro "occhio dell'epoca", secondo una definizione tratta dalla storia dell'arte⁽⁹⁾ – che ci derivano dall'essere stati socializzati all'interno di un certo contesto. Per quanto la socializzazione sia tutt'altro che un processo perfetto e passivo, ciò significa che le nostre percezioni soggettive saranno sempre anche *intersoggettive*, almeno di non rimanere incomunicabili. Gli studi di sociologia che si sono occupati di turismo, ad esempio, hanno indagato la costruzione sociale dei *sights*, mostrando come ci si muova verso esperienze percettive di fatto già vissute nell'immaginario e veicolate dai media – dalle guide turistiche alle pubblicità dei *club* vacanze – per cui più che vedere posti nuovi, noi riconosciamo quelli che in effetti ci aspettavamo. È stato anche notato, però, come questo non escluda conflitti e difficoltà di interpretazione. Proprio in quanto (anche) socialmente e culturalmente costruito, lo sguardo prenderà forma in relazione all'articolazione interna della società: vi saranno dunque diversi orizzonti di aspettative e sguardi, a partire dalla felice distinzione del sociologo inglese John Urry tra uno "sguardo romantico", alla ricerca

(9) M. BAXANDALL, *Painting and Experience in Fifteenth-Century Italy*, New York, Oxford University Press; trad. it. *Pittura ed esperienze sociali nell'Italia del Quattrocento*, Torino, Einaudi, 1978.

di paesaggi vissuti come esperienze spirituali in cui “l’enfasi è sulla solitudine, sulla *privacy* e su una relazione personale, semi-spirituale con l’oggetto osservato” ⁽¹⁰⁾, e uno “collettivo”, dove invece la presenza di altri non è un ostacolo, ma ciò che dà senso al luogo, al suo essere polo attrattivo e per questo carico di valore.

In sintesi, la percezione del paesaggio non è arbitraria e solipsistica – nonostante l’ideologia romantica –, ma emerge da interpretazioni condivise all’interno di determinate “unità” culturali e sociali. Queste però non sono né date a priori, né immutabili, né prive di contrasti tra loro e internamente. Ciò vale in particolare nelle società contemporanee in cui gli “habitat di significato”, riprendendo un’espressione dell’antropologo svedese Ulf Hannerz, possono essere i più diversi all’interno di uno stesso territorio, essendo piuttosto legati alla capacità di percepire e interpretare un dato stimolo che il nostro ambiente ci propone ⁽¹¹⁾, sulla base di competenze culturali che è diventato più difficile far discendere automaticamente ed esclusivamente da variabili come classe sociale, appartenenza etnica, territoriale, ecc. Proprio per questo però è su queste “unità”, le loro forme e contenuti, ma anche il loro essere più come habitat in divenire che come realtà sistemiche e statiche, che la ricerca deve concentrarsi. Questo è del resto quanto raccomanda la CEP nelle sue misure specifiche, quando auspica che le azioni di

(10) J. URRY, *The Tourist Gaze, Leisure and Travel in Contemporary Societies*, London, Sage, 1990; trad. it. *Lo sguardo del turista. Il tempo libero e il viaggio nelle società contemporanee*, Roma, Seam, 1995, p. 74.

(11) Hannerz fa un semplice esempio: “Il mio habitat di significato quotidiano cambiò il giorno in cui nel mio palazzo fu installata la televisione via cavo e improvvisamente ebbi la possibilità di accedere a programmi inglesi, francesi, tedeschi, turchi, americani e russi, oltre che svedesi, naturalmente. Tuttavia il nostro habitat di significato non dipende soltanto dalla misura in cui vi siamo fisicamente esposti, ma anche dalle nostre capacità di confrontarci con esso: i linguaggi che capiamo, scriviamo o parliamo, i nostri livelli di alfabetizzazione in rapporto ad altre forme simboliche, e così via” (U. HANNERZ, *Transnational Connections. Culture, People, Places*, London, Routledge, 1996; trad. it. parz. *La diversità culturale*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 29).

valutazione dei paesaggi tengano conto “dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate” (art. 6C/b), e che i lavori di individuazione e valutazione siano supportati, a livello internazionale, dalla “raccolta e lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio” (art. 8a) ⁽¹²⁾. Tra le caratteristiche della CEP c’è anche il legame tra la concezione di paesaggio e questa enfasi sulla necessità di una consistente fase conoscitiva, come premessa all’intervento. Questo conduce al tema delle implicazioni del concetto di paesaggio della CEP per le politiche che essa ispira.

3. *Le nuove politiche del paesaggio ispirate dalla CEP*

I nuovi contorni concettuali che la CEP delimita per il paesaggio non possono che riflettersi nelle politiche che se ne occupano, anzi possono essere interpretati come scelte strategiche verso specifiche modalità di intervento. Proprio perché si tratta di scelte strategiche, che considerano quanti e quali approcci, soggetti e interessi si incrocino nel paesaggio, per interpretare l’approccio di cui la CEP è portatrice e sostenitrice occorre contestualizzare la nuova convenzione in un quadro discorsivo e relazionale.

Questo ha un significato molto preciso e puntuale: può infatti essere fatto mettendola a confronto con gli altri strumenti – gli altri testi, retoriche e pratiche, e i relativi soggetti – che si sono

(12) Potremmo introdurre un’ulteriore specificazione, seguendo in particolare l’approccio antropologico, e parlare, più che di “oggetto”, di “processo” culturale. Ciò significa enfatizzare la dimensione temporale e dinamica oltre all’idea di un fenomeno diffuso piuttosto che puntuale. Si veda ad esempio E. HIRSCH e M. O’HANLON (a cura di), *The Anthropology of Landscape*, Oxford, Oxford University Press, 1995; in italiano si veda F. LAI, *Antropologia del paesaggio*, Roma, Carocci, 2000, oltre all’ormai classico E. TURRI, *Antropologia del paesaggio*, Milano, Comunità, 1974. Tra i classici, dell’approccio filosofico e sociologico, si vedano anche i saggi di G. SIMMEL, scritti ormai un secolo fa ma ancora molto utilizzati (più o meno esplicitamente) e recentemente riproposti in italiano (*Saggi sul paesaggio*, Roma, Armando, 2006, a cura di M. SASSATELLI).

occupati di paesaggio prima di essa. Non è un compito difficile perché la CEP lo fa in parte per noi, elencando minuziosamente una serie di convenzioni e di enti ai quali si è ispirata e che mira a integrare. È interessante vedere quali sono, perché fa capire a quale “famiglia” gli estensori della CEP hanno ritenuto di voler far appartenere il nuovo testo:

- la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell’ambiente naturale d’Europa (Berna, 19 settembre 1979);
- la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d’Europa (Granada, 3 ottobre 1985);
- la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992);
- la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli addizionali;
- la Carta europea dell’autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985);
- la Convenzione sulla biodiversità (Rio, 5 giugno 1992);
- la Convenzione Unesco sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972);
- la Convenzione relativa all’accesso all’informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all’accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998).

Nella relazione esplicativa (art. 6) vengono inoltre citati: la Raccomandazione 95(9) del Comitato dei Ministri relativa alla conservazione dei siti culturali integrata alle politiche riguardanti il paesaggio, la Raccomandazione (79)9 del Comitato dei Ministri relativa alla scheda di individuazione e di valutazione dei paesaggi naturali in vista della loro protezione, la Carta del paesaggio mediterraneo, il Regolamento delle Comunità europee sui metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze dell’ambiente e il mantenimento dello spazio naturale, la direttiva delle Comunità europee sulla conservazione degli habitat naturali, nonché della fauna e della flora selvatica, la

direttiva delle Comunità europee sulla valutazione dell'impatto ambientale. Viene inoltre ricordata l'iniziativa internazionale Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica (1995). Come è facile immaginare, si auspica l'integrazione e il coordinamento tra i diversi strumenti ⁽¹³⁾.

Si tratta innanzitutto di testi sul patrimonio, naturale e culturale, con qualche incursione nel settore agricoltura e più strettamente ambientalistico. In effetti alcuni dei primi stimoli della CEP sono venuti dalla riforma della Politica agricola comune e in particolare dall'idea della difesa dei paesaggi rurali, ma appunto in un'ottica di patrimonializzazione potremmo dire. La CEP costituisce un passaggio ulteriore, un riemergere del paesaggio in quanto tale ed estendendo il concetto di "patrimonio" al di là dell'enfasi sul carattere eccezionale e sull'unicità, propria ad esempio della convenzione Unesco del 1972. Da una lettura comparata di questi testi ⁽¹⁴⁾ è possibile osservare che

(13) Da notare in particolare la definizione della relazione tra la CEP e la Convenzione Unesco sul patrimonio mondiale: "La presente Convenzione si distingue sia sul piano formale, che su quello sostanziale dalla Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'Unesco del 16 novembre 1972. Hanno vocazioni distinte, al pari delle due organizzazioni sotto i cui auspici sono state elaborate. Una è a vocazione regionale, l'altra mondiale. La Convenzione del Consiglio d'Europa appare come complementare di quella dell'Unesco. Sul piano sostanziale, la Convenzione del Consiglio d'Europa raggruppa tutti i paesaggi, anche quelli che non hanno un valore universale eccezionale, ma non comprende i monumenti del patrimonio culturale, a differenza del testo dell'Unesco. Parimenti, il suo obiettivo principale non è quello di stabilire un elenco di beni che presentano un interesse eccezionale ed universale, bensì di stabilire un regime di salvaguardia, di gestione e di pianificazione di tutti i paesaggi sulla base di una serie di principi" [Relazione esplicativa della CEP, art. 78].

(14) In quanto segue ci si basa in particolare sull'analisi comparata svolta dal Centro Studi Oikos, nel quadro di uno studio commissionato dalla Regione Emilia-Romagna: OIKOS CENTRO STUDI, *Studio preliminare per la attuazione dell'Accordo Ministero e Regioni in materia di paesaggio 19 aprile 2001 e per l'adeguamento del Piano paesistico della Regione Emilia-Romagna in conformità con i nuovi indirizzi nazionali ed europei*, Cd-rom, Rapporto preparato per la Regione Emilia-Romagna, 2004. Sono stati anche consultati documenti ufficiali del Consiglio d'Europa, preparatori e successivi all'elaborazione della CEP (disponibili online su: www.coe.int, pagine sul paesaggio).

la CEP opera alcuni slittamenti nella definizione del concetto di tutela e più in generale dei tipi di intervento e nella definizione stessa degli ambiti di applicazione. Tali slittamenti – che possiamo vedere emergere a poco a poco e giungere a compimento proprio nella CEP – sono tre e costituiscono altrettante indicazioni per la gestione futura dei paesaggi in Europa. Tali slittamenti riguardano:

- la definizione dell’ambito di intervento: si passa dalla lista di beni al paesaggio come insieme (si potrebbe anche dire, da un approccio insulare a uno reticolare);
- la definizione del valore: si passa da quello dell’eccellenza al valore diffuso e quotidiano (e quindi alla rivendicazione del valore per il quotidiano);
- la definizione delle misure da adottare: si passa dalla “mera” conservazione a salvaguardia, gestione, pianificazione.

Questi tre passaggi sono particolarmente evidenti nella CEP, ma non appaiono in essa in modo improvviso e sconnesso, cominciano piuttosto ad apparire gradualmente a partire dalla fine degli anni ’80. Così se le prime strategie, carte o convenzioni considerate, elaborate nei primi anni ’70, si caratterizzano per visioni più settoriali e di tipo inventaristico, protettive piuttosto che propositive, l’apertura verso connotazioni opposte, che caratterizza la CEP, inizia appunto almeno un decennio prima della sua approvazione. È in particolare rispetto alla forma dell’elenco che questo diventa immediatamente riconoscibile: molte delle misure che la CEP cita tra i propri precursori prevedono elenchi, sia direttamente allegati, sia demandati agli Stati contraenti. Basti pensare all’elenco più noto, quello dei siti riconosciuti come patrimonio mondiale dalla Convenzione Unesco del 1972. In particolare in materia di paesaggio, questo è chiaramente portatore di un’ottica settoriale, dal momento che singoli oggetti definiti vengono individuati, e, tendenzialmente, diventano oggetto principalmente di conservazione. Il caso della Convenzione Unesco è esemplare, proprio perché in tempi più recenti i tentativi di superare l’ottica settoriale

hanno reso sempre più problematico e complesso l'uso dello strumento della lista sulla quale essa si basa ⁽¹⁵⁾.

Come le modifiche introdotte in anni più recenti alla Convenzione Unesco sul patrimonio mondiale, così in generale le misure più recenti si distaccano dalla logica dell'elenco, così ad esempio la Carta del paesaggio mediterraneo, che può essere considerata l'antecedente diretto della CEP. Non a caso nell'articolo 12 una prima bozza della CEP prevedeva un elenco di paesaggi di "significato europeo", articolo poi eliminato, a dimostrazione che si tratta di una scelta precisa e consapevole. Tale scelta in qualche modo è contenuta già in quella di parlare di paesaggio e non di paesaggio culturale. A questo proposito, altro elemento interessante che una lettura comparata fa emergere è che sia in ambito "naturale" sia in ambito "culturale" si è passati da un'enfasi sulla tutela a una sulla progettazione, dai beni puntuali alle relazioni territoriali, e che il passo successivo quindi, che la CEP propone, è l'integrazione di essi.

Nel loro insieme, le strategie e le direttive analizzate restituiscono un quadro articolato di valori attribuiti alle risorse paesaggistiche e culturali: da quelli ecologici ed estetici, a quelli storico-scientifici, storico-testimoniali e culturali, fino ai valori economici, identitari e sociali. Se, però, nei testi dei documenti emanati fino ai primi anni novanta (dalla Convenzione di Ramsar del 1971 alla Direttiva Habitat del 1992) tali valori fanno riferimento *a elementi, aree e siti riconosciuti come dotati di un'eccezionale rilevanza*, in quelli successivi (dalla Carta del paesaggio mediterraneo del 1993 al Sesto programma comunitario

(15) Anche quando ha in seguito ampliato la propria visione di patrimonio, considerando prima la categoria di "paesaggio culturale" (introdotta nei primi anni '90, a riconferma del diffuso risveglio per le tematiche in questione) e poi quella di "patrimonio immateriale", l'Unesco, nonostante i tentativi di alcuni esperti in tal senso, non ha potuto abbandonare la forma della lista di specifici "oggetti" riconosciuti, in particolare a causa delle pressioni degli Stati. Vi è ormai un'ampia letteratura critica sul concetto di patrimonio e sulla sua evoluzione. Nel presente contesto si possono citare in particolare i saggi commissionati dal Consiglio d'Europa a noti studiosi e raccolti in *Forward Planning: the Function of Cultural Heritage in a Changing Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000.

d'azione in materia di ambiente del 2002) si assiste a un progressivo allargamento del concetto stesso di valore. Un allargamento a cui si accompagna non solo, come già sottolineato, l'estensione territoriale degli ambiti interessati, ma anche il tentativo di integrare uno *spettro più ampio di categorie di valutazione* ⁽¹⁶⁾.

Estendere la definizione di valore, sia contenutisticamente (contenuto e tipo di valore) sia relazionalmente (come e da chi può essere definito ogni tipo di valore), significa anche rivedere le forme di trattamento, per così dire, dei valori, e soprattutto il fatto che essi non possono essere prestabiliti dall'alto ma devono emergere, anche, dal basso, attraverso la partecipazione della "società civile" nell'individuazione dei paesaggi e delle relative politiche: cosa che, come si vedrà, è legata strettamente al tema dell'identità.

In un certo senso si tratta di una rivoluzione copernicana: non più paesaggio come patrimonio (sul modello monumentale), ma patrimonio come paesaggio ⁽¹⁷⁾.

Infatti un modo per riassumere i tre passaggi e coglierne il senso complessivo è dire che, per essere coerente con la definizione che vi si propone, l'applicazione della CEP prevede politiche più propriamente *territoriali* piuttosto che *settoriali*. Occorre soffermarsi a spiegare questa affermazione. In Italia, recenti analisi della CEP ⁽¹⁸⁾ si soffermano su questa come segnante un marcato passaggio da un concezione *monumentale e settoriale* ad una *patrimoniale e territoriale*. Con ciò si intende in particolare che si abbandona una visione parcellizzata in singoli monumenti o "beni" (culturali, naturali, paesaggistici

(16) OIKOS CENTRO STUDI, *Studio preliminare*, cit., p. 80.

(17) Di "rivoluzione copernicana" in termini più tecnici, ma analoghi, si è parlato osservando il passaggio dalla centralità del sistema vincolistico a quella della pianificazione, già in parte rintracciato nell'articolo 1-bis della legge Galasso, ma esplicitato solo negli strumenti più recenti e in relazione alla CEP. Si veda in particolare P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2, 2004.

(18) Si veda in particolare R. GAMBINO, *Maniere d'intendere il paesaggio*, cit.

che dir si voglia), in quanto tali decontestualizzabili, a favore di una che attribuisce valore anche all'ambiente di vita quotidiano, laddove questo sia testimonianza di un'eredità (o patrimonio appunto) specifica. Il concetto stesso di monumento, per la verità, si è evoluto ed espanso nel corso del Novecento, enfatizzando via via non solo l'artisticità ma anche il valore di documento storico. Lo slittamento da monumento a patrimonio è quindi anche connesso a quello da settore (di nuovo, naturale o culturale che lo si voglia) a territorio, inteso come contesto reale di vita i cui elementi non sono organizzati astrattamente per "settori" (questo è un bene culturale, quella è una risorsa naturale, questo è un problema di degrado, quella è un'area di valorizzazione turistica), ma convivono e trovano il loro senso dalla condivisione di uno stesso spazio e tempo.

Un altro modo per indicare la tendenza complessiva è che un passo è stato fatto verso un approccio *esperienziale*: un approccio che considera non tanto singoli elementi, ma tutto un contesto, con un'enfasi sulla qualità della vita a livello diffuso, sul valore quotidiano, apprezzato per il tipo di esperienza che rende possibile. Si tratta di una differenza di enfasi naturalmente, che comporta anche un ruolo più attivo per i soggetti. Non a caso la CEP pone molta attenzione a forme di partecipazione della società civile nella individuazione e caratterizzazione dei paesaggi. Un aspetto da sottolineare è quindi che il carattere olistico che la territorialità così come viene intesa vuole rappresentare è da attribuire anche, e forse soprattutto, agli attori considerati, e non solo alle azioni, concezioni e processi che essi mettono in atto. In altre parole, sono i soggetti attivamente coinvolti ed investiti a essere determinati da una logica non più settoriale, ma territoriale od olistica: non solo i poteri locali, non solo i singoli settori possibilmente competenti, ma tutto questo, e anche ONG, associazioni, gruppi di interesse e, con forme varie e che certo meritano attenzione critica, la "popolazione locale" in senso ampio. Si tratta di un aspetto centrale, soprattutto per dare sostanza al richiamo alle identità che sottende tutta la CEP. Questa è un'ultima questione – che

occorrerà osservare nell'effettiva implementazione e non solo con analisi del discorso ufficiale qui principalmente affrontata – ma i cui termini vengono brevemente presentati nel prossimo paragrafo.

4. *Paesaggi quotidiani e identità europea*

Parlare di approccio esperienziale significa enfatizzare la dimensione intersoggettiva, dinamica e, soprattutto, legata all'auto-interpretazione, al senso del sé, o identità appunto. Come ha osservato l'urbanista Alberto Clementi, tale nuovo approccio (che egli definisce patrimoniale):

induce a trattare come questione centrale i modi in cui i processi di identificazione e di appartenenza fanno diventare patrimonio condiviso l'ambiente di vita quotidiano. Perché il paesaggio acquisti lo statuto di patrimonio deve infatti generarsi un senso comune che venga sentito come proprio dai diversi soggetti che agiscono al suo interno, in primo luogo dalle società locali che con il loro consenso costituiscono un fattore decisivo per il successo delle politiche di tutela. Solo a queste condizioni può diventare infatti un patrimonio identitario che non è un mero lascito del passato, ma un valore continuamente costruito dalla volontà di chi abita e usa il territorio ⁽¹⁹⁾.

Per patrimonio si intende quindi in particolare un “patrimonio di risorse identitarie”, da proteggere. Il discorso sulle identità è oggi così diffuso e anche portatore di così tanti pericoli, dalle teorie degli “scontri di civiltà” in poi, che il suo uso come valore in sé richiede attenzione. Soprattutto dal momento che, come mostra la citazione appena riportata, ma anche il ricordato preambolo della CEP, il richiamo all'identità nella CEP è sempre in funzione legittimante, momento fondativo a motivazione degli interventi. In quest'ottica, un elemento chiave da sottolineare

(19) A. CLEMENTI, *Introduzione. Revisione di paesaggio*, in Id. (a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, cit., p. 18.

della CEP è il riconoscere potenzialità positive al mutamento (mentre ancora la Carta del paesaggio mediterraneo era molto più sospettosa nei confronti delle trasformazioni, soprattutto contemporanee), sulla costruzione di paesaggi, e quindi, se l'equivalenza è valida, delle identità. Così concepito, come processo in divenire e plurale, non gestito dall'alto ma aperto alla partecipazione, il concetto di identità può forse perdere quel carattere esclusivista e chiuso, per cui molti studiosi e operatori cominciano a diffidarne. Nella CEP, come in molti altri documenti europei, è la necessaria articolazione delle identità locali (a qualsiasi livello ciò si specifichi) e quella europea sullo sfondo che, rendendo altrettanto necessario il riconoscimento della diversità interna, promuove questo uso più onnicomprensivo, in cui diversità e trasformazione sono riformulate come qualità piuttosto che come minaccia per le identità. Questo viene spesso visto come una debolezza dell'identità europea, che mancherebbe della forza unitaria e stabile delle identità nazionali o locali. Forse quello che ci dicono il paesaggio e la CEP è invece proprio il contrario. Si ritorna così ai temi di ampia portata accennati nell'introduzione. Potranno forse sembrare lontani rispetto a quello specifico delle politiche del paesaggio. In realtà il legame è stretto, soprattutto se si pensa che quella "domanda sociale diffusa" di paesaggio cui la CEP fa appello come proprio motore viene collegata alla perdita del senso del luogo che caratterizzerebbe la vita contemporanea, e a cui la CEP vuole rispondere, non portando chiusura e omogeneizzazione, ma ripensando il rapporto tra individui e territorio. La CEP afferma che, se l'idea di paesaggio è europea, i paesaggi sono tanti, diversi e locali. La sfida quindi è duplice, evitare i non-luoghi ma anche la chiusura identitaria, attraverso politiche che, riconoscendo la diversità e dinamicità dei paesaggi, promuovano effettivamente la partecipazione, verso buone trasformazioni, espressione nella quale si articolano salvaguardia, gestione e pianificazione.

Documentazione

Presentazione della legge regionale n. 5/2007

*Roberto Piva**

La Convenzione europea del paesaggio – aperta alla firma a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata dallo Stato italiano con la legge 14 gennaio 2006, n. 9, ed entrata in vigore nel territorio italiano il 1° settembre 2006 – nell’enunciare i principi fondamentali e gli obiettivi che devono essere osservati dagli Stati membri dell’Unione europea nell’attività di tutela del paesaggio, rivolge un’attenzione particolare al ruolo delle autorità locali e regionali in materia di tutela, gestione e pianificazione del paesaggio, nel rispetto del principio di sussidiarietà, invitandoli a svolgere attività tese a proteggere, gestire e pianificare il proprio paesaggio e, contemporaneamente, a dare impulso a forme di organizzazione della cooperazione europea a livello locale e regionale.

La finalità più generale è quella di promuovere il paesaggio quale strumento per rafforzare l’identità, la coesione sociale e territoriale e il miglioramento della qualità dei paesaggi europei attraverso il perseguimento di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, quale elemento di benessere individuale e collettivo di tutti i cittadini, facendo sì che essi si riconoscano nell’Unione europea, pur nel riconoscimento delle loro diversità e culture.

La Rete europea degli enti locali e regionali per l’attuazione della Convenzione europea del paesaggio (RECEP) – promossa sotto l’egida del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa – è una organizzazione di tipo non governativo (ONG) liberamente formata dagli enti locali e regionali appartenenti alla Unione europea per favorire l’applicazione

(*) Consigliere regionale, Regione Emilia-Romagna.

dei principi della convenzione in tutti gli Stati membri e promuoverne la conoscenza così da poter mettere in atto azioni concrete di tutela e gestione sostenibile e valorizzazione del paesaggio, come previsto dalla stessa Convenzione europea.

Lo Statuto è stato elaborato dal coordinamento dei tecnici delle Regioni italiane – in materia di paesaggio – ed è stato approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni l'11 novembre 2004.

La partecipazione della Regione alla RECEP permetterà di far parte di una struttura di coordinamento e cooperazione per le attività da svolgere in materia di paesaggio; di scambiare esperienze e informazioni tecniche a livello europeo; di individuare obiettivi condivisi di qualità da perseguire a livello locale e regionale; di partecipare a progetti europei e a forum di dialogo sulle politiche del paesaggio.

La legge regionale n. 5/2007 ha lo scopo di autorizzare la partecipazione della Regione Emilia-Romagna, in qualità di membro fondatore, alla Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio. Ai sensi dell'art. 64, comma 3, dello Statuto della Regione, infatti, tale autorizzazione deve essere oggetto di legge regionale.

Le legge oltre ad autorizzare la partecipazione alla RECEP, individua nel presidente, o suo delegato, il soggetto cui viene affidata la competenza alla realizzazione di tutti gli atti necessari al perfezionamento della partecipazione alla RECEP e all'esercizio dei diritti inerenti alla qualità di membro fondatore della Regione.

La nomina dei rappresentanti della Regione all'interno degli organi della RECEP è invece competenza della Giunta.

Infine, la legge regionale individua i capitoli di spesa cui imputare il costo di prima adesione e di successiva iscrizione annuale alla RECEP.

Nel dettaglio, velocemente, l'art. 1 autorizza l'adesione della Regione alla RECEP; l'art. 2 definisce le condizioni di partecipazione della Regione e delega il presidente al compimento degli atti necessari; l'art. 3 affida alla Giunta regionale

la competenza alla nomina dei rappresentanti regionali; l'art. 4 prevede il versamento delle quote di adesione, pari a 10.000 euro; l'art. 5 individua le modalità di finanziamento della legge; l'ultimo articolo, il 6, fissa la data di entrata in vigore della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Legge regionale 4 aprile 2007, n. 5
“Partecipazione della Regione Emilia-
Romagna alla Rete europea degli enti
locali e regionali per l’attuazione della
Convenzione europea del paesaggio”

Art. 1
Istituzione ed obiettivi

1. La Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell’articolo 64 dello Statuto, è autorizzata a partecipare quale membro fondatore alla costituzione della “Rete europea degli enti locali e regionali per l’attuazione della Convenzione europea del paesaggio”, d’ora in avanti denominata RECEP.

2. La RECEP è un’organizzazione a carattere associativo, liberamente costituita da enti locali e regionali europei, sotto l’egida del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa, con l’obiettivo di favorire la conoscenza e l’applicazione della Convenzione europea del paesaggio a livello locale e regionale, partendo dalla valorizzazione delle esperienze esistenti.

3. La RECEP è disciplinata dagli articoli dal 21 al 79 del Codice civile alsaziano e mosellano, nonché dal proprio Statuto. Essa è iscritta nel Registro delle Associazioni del Tribunal d’instance di Strasburgo, Francia.

Art. 2
Partecipazione della Regione

1. La partecipazione della Regione alla RECEP è subordinata alle seguenti condizioni:

a) che l’associazione non persegua fini di lucro;

(*) Pubblicata nel BUR n. 47 del 6 aprile 2007. Testo non ufficiale.

b) che lo Statuto sia informato ai principi democratici dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

2. Il Presidente della Regione, o un suo delegato, è autorizzato a compiere tutti gli atti necessari al fine di perfezionare la partecipazione alla RECEP.

3. I diritti inerenti alla qualità di membro fondatore della RECEP sono esercitati dal Presidente della Regione o un suo delegato.

4. Ogni modifica dello Statuto della RECEP deve essere previamente comunicata alla Giunta ai fini della verifica delle condizioni in ordine alla continuazione del vincolo partecipativo. La Giunta stessa provvederà a informare l'Assemblea legislativa, in attuazione dell'articolo 64, comma 4, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

Art. 3

Rappresentanti regionali negli Organi dell'Associazione

1. La Giunta regionale nomina i rappresentanti della Regione negli Organi della RECEP in conformità allo Statuto della medesima.

Art. 4

Partecipazione finanziaria

1. La Regione aderisce con il versamento della quota iniziale di ammissione per la costituzione del patrimonio della RECEP, per l'importo di 10.000,00 euro, e con una quota di iscrizione annuale il cui importo viene determinato ai sensi dello Statuto di RECEP e nell'ambito delle disponibilità annualmente autorizzate dalla legge di bilancio regionale.

2. La Regione può concedere contributi per la realizzazione di programmi specifici su temi e obiettivi attinenti alla RECEP, nell'ambito delle disponibilità annualmente autorizzate dalla legge di bilancio e secondo le modalità stabilite con atto della Giunta regionale.

Art. 5
Norma finanziaria

1. Per far fronte all'onere derivante dal versamento della quota iniziale di ammissione per la costituzione del patrimonio pari a 10.000,00 euro, la Giunta regionale è autorizzata a disporre con proprio atto le necessarie variazioni, di competenza e di cassa, al bilancio di previsione, utilizzando i fondi a tale specifico scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale di cui al capitolo 86350, afferente alla Unità previsionale di base 1.7.2.2.29100, alla voce specifica dell'elenco n. 2 allegato alla legge regionale di bilancio, e all'istituzione di un'apposita UPB e relativo capitolo e relativa dotazione finanziaria, a norma di quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, lettera *d*) della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle l.r. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).

2. Agli oneri relativi alle quote di iscrizione annuali e agli eventuali contributi per la realizzazione di programmi specifici su temi e obiettivi attinenti alla RECEP, la Regione fa fronte mediante l'istituzione di apposite Unità previsionali di base e relativi capitoli che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale n. 40 del 2001.

Art. 6
Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Statuto della Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio

Preambolo

1. Stimolati da una domanda sociale in costante evoluzione, nel corso degli ultimi anni, l'interesse e l'impegno degli enti locali e regionali europei per la tutela e la valorizzazione del paesaggio sono notevolmente cresciuti.

2. In risposta a questa evoluzione, l'organo rappresentativo degli enti locali e regionali a livello paneuropeo, il *Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa* (di seguito: il *Congresso*), nel 1994 ha avviato l'elaborazione di una bozza di convenzione internazionale interamente e specificamente dedicata al paesaggio. Nel 1998, dopo avere approvato la bozza finale di tale convenzione, il *Congresso* ne ha raccomandato l'adozione al *Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*.

3. Prendendo spunto dalla bozza preparata dal *Congresso*, il *Comitato dei Ministri* ha adottato la *Convenzione europea del paesaggio* (di seguito: CEP) il 19 luglio 2000 e l'ha aperta alla firma degli Stati membri del *Consiglio d'Europa* a Firenze (Italia), il 20 ottobre dello stesso anno. A seguito del deposito degli strumenti di ratifica da parte di dieci Stati membri, la CEP è entrata in vigore il 1° marzo 2004.

4. Considerate le sue origini, la CEP riserva agli enti locali e regionali un'attenzione particolare. In particolare, la CEP:

a) si riferisce espressamente al principio di sussidiarietà ed alla Carta europea dell'autonomia locale (art. 4);

b) impegna le Parti contraenti ad avviare procedure di partecipazione delle autorità locali e regionali nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche (art. 5);

c) impone il coinvolgimento delle autorità locali e regionali nelle attività d'identificazione, di valutazione del paesaggio e di fissazione delle qualità paesaggistiche di quest'ultimo (art. 6).

5. L'insieme di queste norme, legittima e garantisce, a livello europeo, le responsabilità istituzionali degli enti locali e regionali in materia di paesaggio.

6. Per meglio attuare queste responsabilità in applicazione dei principi contenuti nella CEP, tenuto conto della Risoluzione 178 (2004) del Congresso sul "*Contributo degli enti locali e regionali all'attuazione della Convenzione europea del paesaggio*" ed a seguito della proposta del Comitato promotore costituito:

- dalla Regione Campania (Italia),
- dal Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano (Italia),
- dal Gruppo tecnico-scientifico appositamente formatosi ⁽¹⁾,

gli enti locali e regionali interessati hanno deciso di rinforzare e coordinare le proprie attività attraverso la costituzione di una rete europea, posta sotto l'egida del Congresso.

TITOLO I

COSTITUZIONE, DENOMINAZIONE, DURATA, SEDE LEGALE,
MEMBRI E OSSERVATORI, OBIETTIVI, ATTIVITÀ

Art. 1

Costituzione, denominazione

1. È costituita una "*Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio*" (di seguito: RECEP).

(1) Il gruppo tecnico-scientifico è composto dal Prof. Roberto Gambino, Direttore del Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali (CED-PPN), dal Prof. Giuseppe Anzani, dal Prof. Paolo Castelnovi, dall'Arch. Federica Thomasset, dall'Arch. Agostino di Lorenzo e dall'Arch. Domenico Nicoletti, Direttore del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano.

2. La RECEP è un'organizzazione liberamente costituita da enti locali e regionali europei, sotto l'egida del *Congresso*.

3. La RECEP è disciplinata dagli articoli 21 a 79 del Codice civile alsaziano e mosellano nonché dal presente statuto. È iscritta nel Registro delle associazioni del *Tribunal d'instance* di Strasburgo - Francia.

Art. 2

Durata e sede legale

1. La RECEP è costituita per una durata illimitata.

2. La RECEP ha sede legale a Strasburgo, Francia, quale città sede del Consiglio d'Europa. Questa sede può essere trasferita in altro luogo tramite decisione dell'organo competente.

Art. 3

Membri e Osservatori

1. Sono *Membri* della RECEP gli enti locali e regionali europei che fanno parte di uno Stato membro del Consiglio d'Europa che ha sottoscritto la CEP e che manifestano la propria volontà di aderire alla RECEP, partecipare regolarmente alle sue attività e contribuire alla realizzazione dei suoi obiettivi.

2. Sono *Osservatori* della RECEP i rappresentanti dei comitati d'esperti del Consiglio d'Europa responsabili, ai sensi dell'articolo 10 della CEP, del controllo dell'applicazione della Convenzione, nonché i rappresentanti del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano (Italia), quale soggetto promotore. Possono altresì partecipare alle riunioni come *Osservatori* gli enti locali e regionali che hanno richiesto l'adesione e quelli appartenenti a Stati non membri del Consiglio d'Europa che abbiano aderito alla CEP.

3. Il *Congresso* può partecipare alle riunioni degli organi della RECEP nei modi fissati dal presente statuto.

4. Gli organi della RECEP possono invitare alle loro riunioni i rappresentanti degli Stati interessati, le Organizzazioni in-

ternazionali e le organizzazioni non governative impegnate in attività relative alla tutela del paesaggio.

5. La qualità di *Membro* e quella d'*Osservatore* si perde a seguito della decisione dell'organo competente della RECEP:

- a) per dimissione;
- b) per esclusione, per avere compiuto atti che hanno provocato un danno morale o materiale alla RECEP;
- c) nel caso dei *Membri*, per il non pagamento della quota.

Art. 4

Quote

1. I *Membri* devono corrispondere una quota annuale nei modi fissati dall'*Assemblea Generale* di cui al successivo art. 7.

2. Gli *Osservatori* non sono tenuti a versare la quota annuale.

Art. 5

Obiettivi

1. L'obiettivo della RECEP è quello di favorire la conoscenza e l'applicazione della CEP a livello locale e regionale, contribuendo così anche alla missione dei comitati d'esperti che, presso il Consiglio d'Europa, sono chiamati a controllare l'applicazione della convenzione a livello intergovernativo.

2. La RECEP, nel rispetto delle costituzioni, delle legislazioni, degli atti amministrativi e dei trattati in vigore negli Stati interessati, valorizza le conoscenze e le esperienze esistenti e, se richiesto, assiste i *Membri* nell'esercizio delle loro responsabilità istituzionali in materia di paesaggio allo scopo di favorire:

- a) l'assistenza reciproca, dal punto di vista tecnico e scientifico, tramite la raccolta e lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio;
- b) gli scambi di specialisti del paesaggio, segnatamente per la formazione e l'informazione;

c) lo scambio di informazioni su tutte le questioni trattate nelle disposizioni della CEP.

3. In questo quadro, la RECEP:

a) favorisce l'approfondimento, la diffusione e l'ampliamento delle conoscenze tecnico-scientifiche dei *Membri* in materia di paesaggio;

b) assiste i *Membri* nell'ambito dei processi decisionali pubblici relativi al paesaggio presso i singoli Stati, le istituzioni europee ed altre Organizzazioni internazionali competenti;

c) promuove la cooperazione dei *Membri* con altri enti territoriali, compresi gli organismi di gestione delle aree protette, le organizzazioni non governative, le università ed i centri di ricerca pubblici e privati impegnati in attività correlate al paesaggio.

Art. 6

Attività

1. Le attività della RECEP concernono questioni attinenti la CEP, sia di carattere generale che specificamente riferite ad ambiti territoriali o tipi di paesaggio o temi particolari.

2. Al fine di realizzare gli obiettivi sopraccitati e come risposta ai bisogni espressi dai *Membri*, la RECEP esercita le proprie attività in ambito politico, amministrativo e tecnico-scientifico.

3. Le attività della RECEP, sia quelle generali che quelle specifiche, sono sviluppate tenendo conto delle *linee programmatiche* fissate dagli organi competenti della RECEP ogni due anni, eventualmente aggiornate quando se ne ravvisi la necessità.

4. Le attività specifiche di cui al comma 1 sopraccitato sono promosse dagli organi competenti della RECEP ogniquale volta si ritenga necessario, su proposta e sotto il coordinamento di uno o più Membri, con funzione di *Relatori*.

5. Tenendo conto delle attività svolte, gli organi competenti della RECEP possono elaborare *relazioni generali e specifiche*, e, su questa base, adottare *risoluzioni, raccomandazioni e/o pareri* da portare all'attenzione dei soggetti interessati.

6. Le attività della RECEP sono descritte in *rapporti annuali* preparati ed approvati dagli organi competenti. A seguito della loro approvazione, i *rapporti annuali* sono comunicati al *Congresso* per informazione. Su questa base, il *Congresso* può essere invitato a formulare delle risoluzioni, raccomandazioni e/o dei pareri e portarli all'attenzione delle autorità europee, nazionali o territoriali competenti.

TITOLO II

ORGANI

Art. 7

L'Assemblea generale

1. *L'Assemblea generale* rappresenta l'organo decisionale della RECEP. È costituita dai rappresentanti politici dei *Membri* della RECEP.

2. Il *Congresso* può partecipare alle riunioni dell'*Assemblea generale* con diritto di voto tramite due rappresentanti politici nominati, rispettivamente, dalla *Camera dei poteri locali* e dalla *Camera delle Regioni*. Gli *Osservatori* possono partecipare alle riunioni dell'*Assemblea generale* senza diritto di voto.

3. *L'Assemblea generale* elegge tra i suoi membri il *Presidente della RECEP* e i vice-Presidenti per un mandato di quattro anni. Tale mandato è rinnovabile.

4. La presidenza dell'*Assemblea generale* spetta al *Presidente della RECEP* oppure, in sua assenza, a uno dei vice-Presidenti.

5. *L'Assemblea generale* si riunisce in sessione *ordinaria* a Strasburgo presso la sede del Consiglio d'Europa su invito scritto del Presidente del Congresso, una volta l'anno su convocazione scritta del Presidente e ogni volta che l'interesse della RECEP lo richiede su richiesta scritta del Presidente, di un terzo dei suoi membri o del *Consiglio direttivo*.

6. *L'Assemblea generale ordinaria* fissa le *linee programmatiche* dell'attività della RECEP e ne controlla il rispetto adottando il *rapporto annuale*.

7. Inoltre, l'*Assemblea generale ordinaria*:
- a) nomina i membri del *Consiglio direttivo*;
 - b) nomina i membri del *Comitato scientifico*;
 - c) adotta i *regolamenti interni* e li modifica;
 - d) sulla base delle *relazioni*, adotta le *risoluzioni*, *raccomandazioni* e/o *pareri* pertinenti e li porta all'attenzione dei soggetti interessati;
 - e) adotta i *documenti di bilancio*;
 - f) nomina un *Controllore finanziario* scelto al di fuori del *Consiglio direttivo*;
 - g) decide dell'esclusione dei *Membri* o degli *Osservatori*;
 - h) decide del trasferimento della sede legale;
 - i) decide per tutte le questioni relative alle quote.
8. Tramite *regolamento interno*, l'*Assemblea generale ordinaria*:
- a) determina il numero dei vice-Presidenti dell'*Assemblea*, dei vice-Direttori del *Consiglio direttivo* (di cui al successivo art. 8) e dei membri del *Comitato scientifico* (di cui al successivo art. 10);
 - b) fissa le regole concernenti lo svolgimento delle riunioni e dei processi decisionali degli organi della RECEP non previste da questo statuto.
9. L'*Assemblea generale* si riunisce in sessione *straordinaria* su convocazione scritta del Presidente, per richiesta scritta del *Consiglio direttivo* o di un terzo dei *Membri*, entro due mesi dalla richiesta.
10. L'*Assemblea generale straordinaria*:
- a) adotta le modifiche allo statuto proposte dal *Consiglio direttivo*;
 - b) pronuncia la dissoluzione della RECEP;
 - c) si pronuncia su ogni altra questione proposta dal soggetto che ha promosso la sua convocazione.

Art. 8

Il Consiglio direttivo

1. Il Consiglio direttivo esercita le funzioni di direzione della RECEP nell'intervallo tra le riunioni dell'Assemblea generale, dirige ed amministra la RECEP e ne assicura il buon funzionamento conformemente alle *linee programmatiche* fissate dall'Assemblea generale.

2. Il *Consiglio direttivo* è composto da un rappresentante tecnico-amministrativo, con particolare competenza in materia ambientale e paesaggistica, per ogni *Membro*.

3. I membri del *Consiglio direttivo* sono nominati dall'*Assemblea generale* ogni quattro anni; il loro mandato è rinnovabile. In caso di seggio vacante, il *Consiglio direttivo* provvede alla nomina di un nuovo rappresentante. Questa decisione è ratificata dall'*Assemblea generale* in occasione della sua riunione seguente.

4. Il *Congresso* partecipa alle riunioni del *Consiglio direttivo* con diritto di voto, gli *Osservatori* possono partecipare senza diritto di voto.

5. Il *Consiglio direttivo* elegge un Direttore e i vice-Direttori. Il Direttore rappresenta la RECEP all'esterno.

6. Il *Consiglio direttivo* nomina tra i suoi membri un *Tesoriere* e lo incarica di gestire la contabilità della RECEP.

7. Il *Consiglio direttivo* si riunisce almeno due volte l'anno e quando necessario su convocazione scritta del Direttore o a richiesta scritta della maggioranza dei suoi membri.

8. Il luogo e la data delle riunioni del *Consiglio direttivo* sono decisi di volta in volta dallo stesso *Consiglio direttivo*.

9. In particolare, il *Consiglio direttivo*:

a) decide della preparazione delle relazioni, generali e specifiche, in consultazione con il Presidente della RECEP;

b) approva le relazioni e le bozze di risoluzione, raccomandazione e/o parere pertinenti;

c) approva la bozza relativa alle *linee programmatiche*;

d) approva la bozza di *rapporto annuale*;

e) approva le bozze relative ai regolamenti *interni*, ai documenti di bilancio e alla modifica del presente statuto.

Art. 9

Il Tavolo tecnico di coordinamento

1. Il *Tavolo tecnico di coordinamento* fornisce l'assistenza tecnico-scientifica ed amministrativa necessaria ai *Membri* ed agli organi della RECEP per l'espletamento delle loro funzioni statutarie.

2. La composizione, la direzione, il mandato particolare, le sedi di lavoro, la cadenza delle riunioni, le relazioni organiche e i modi di funzionamento del *Tavolo tecnico di coordinamento* sono definiti dal *Consiglio direttivo* tramite apposito regolamento interno adottato dall'*Assemblea generale*.

3. Previa autorizzazione del *Consiglio direttivo*, i *Membri* possono mettere a disposizione del *Tavolo tecnico di coordinamento* il personale necessario. In caso di messa a disposizione, il contratto di lavoro del personale in questione è disciplinato dalle norme applicabili all'ente di appartenenza (salvo accordi particolari stipulati tra la RECEP e l'ente in questione).

4. La qualità di membro del *Tavolo tecnico di coordinamento* è incompatibile con la qualità di rappresentante politico di *Membro* e d'*Osservatore*.

Art. 10

Il Comitato scientifico

1. Il *Comitato scientifico* è un organo consultivo che si esprime sulla qualità scientifica delle attività della RECEP nonché sulla conformità di queste ultime ai principi della CEP.

2. Il *Comitato scientifico* è costituito da membri scelti tra persone che si sono distinte a livello internazionale per le loro conoscenze scientifiche in materia di paesaggio.

3. Su proposta del *Consiglio direttivo*, l'*Assemblea generale* nomina i membri del *Comitato scientifico*. I membri sono

nominati per quattro anni. Il *Comitato scientifico* elegge un presidente ogni quattro anni, rieleggibile. In caso di seggio vacante di un membro, l'*Assemblea generale* provvede ad una nomina parziale.

TITOLO III

REGOLAMENTI INTERNI, RISORSE, CONTABILITÀ, RESPONSABILITÀ,
MODIFICA DELLO STATUTO, DISSOLUZIONE, DISPOSIZIONI
TRANSITORIE E FINALI

Art. 11

Regolamenti interni

I regolamenti interni sono elaborati dal *Consiglio direttivo* ed approvati dall'*Assemblea generale ordinaria*.

Art. 12

Risorse

Le risorse della RECEP sono costituite da:

- a) le quote versate dai *Membri*,
- b) i contributi e le donazioni da parte di istituzioni pubbliche e private,
- c) i finanziamenti provenienti dal contributo eccezionale da parte dei *Membri* e di eventuali *partners* esterni per la realizzazione di *programmi specifici*,
- d) i redditi relativi al proprio patrimonio,
- e) qualunque altra risorsa lecita e conforme alle disposizioni di questo statuto.

Art. 13

Contabilità

1. Il bilancio della RECEP è stabilito per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno.
2. Un regolamento interno determina le condizioni della

gestione contabile conformemente ai principi normalmente ammessi sul piano locale, regionale, nazionale ed internazionale.

3. La contabilità è gestita dal *Tesoriere* ed è verificata dal *Controllore finanziario*. In vista dell'approvazione dei documenti di bilancio da parte dell'*Assemblea generale*, il *Controllore finanziario* deve preparare un rapporto scritto sulle sue operazioni di verifica.

Art. 14

Responsabilità

Il patrimonio della RECEP risponde di tutti gli impegni presi da quest'ultima senza che alcun *Membro* possa essere considerato responsabile.

Art. 15

Modifica dello statuto

1. La modifica del presente statuto potrà essere decisa dall'*Assemblea generale straordinaria* conformemente all'articolo 7 sopraccitato.

2. Le deliberazioni dell'*Assemblea generale straordinaria* relative alla modifica dello statuto possono riguardare solamente l'adozione o il rifiuto delle proposte di modifica decise dal *Consiglio direttivo* a maggioranza dei due terzi dei suoi membri.

Art. 16

Dissoluzione

1. La dissoluzione della RECEP può essere decisa soltanto dall'*Assemblea generale straordinaria* secondo le modalità fissate dall'Articolo 7 del presente statuto.

2. In caso di dissoluzione, l'*Assemblea generale straordinaria* designa uno o più commissari incaricati della liquidazione della RECEP e ne determina i poteri.

3. L'attivo netto restante sarà attribuito obbligatoriamente a una o più organizzazioni non governative aventi scopi simili e che saranno designate dall'*Assemblea generale straordinaria*.

4. La dissoluzione della RECEP non può in nessun caso arrecare pregiudizio a dei terzi. Qualsiasi impegno preso dalla RECEP, qualsiasi contratto che leghi delle persone fisiche o giuridiche dovrà essere rescisso nelle forme legali o regolamentari al momento della dissoluzione.

Art. 17

Disposizioni transitorie e finali

1. La RECEP è costituita da un'*Assemblea generale costitutiva*, formata dai *Membri fondatori*, tramite l'adozione del presente statuto.

2. Tenuto conto del paragrafo 10 della Risoluzione 178 (2004) del Congresso, l'*Assemblea generale costitutiva* si riunisce a Strasburgo, presso la sede del Consiglio d'Europa, su invito scritto del Presidente del Congresso.

3. A seguito dell'adozione del presente statuto, l'*Assemblea generale costitutiva* elegge il primo Presidente della RECEP e lo invita a riunire l'*Assemblea generale ordinaria* entro sei mesi dalla data della sua costituzione. Il Presidente eletto dall'*Assemblea generale costitutiva* resta in carica fino alla prima riunione dell'*Assemblea generale ordinaria* e può essere da quest'ultima eletto Presidente della RECEP in virtù dell'articolo 7.3 del presente statuto.

4. Sotto il controllo del Presidente della RECEP e del Presidente del Congresso, i membri del *Comitato Promotore* di cui al punto 6 del preambolo del presente statuto sono incaricati dall'*Assemblea generale costitutiva* degli adempimenti necessari alla piena funzionalità degli organi della RECEP.

5. Ai fini della registrazione della RECEP, il Presidente eletto in occasione dell'*Assemblea generale costitutiva* è incaricato di far pervenire il presente statuto al Tribunale *d'instance* di Strasburgo.

6. La quota economica per la prima adesione alla RECEP da parte dei Membri Fondatori è fissata in euro 10.000 (diecimila).

Art. 18

Il presente statuto è approvato dai Membri Fondatori riuniti sotto forma di *Assemblea generale costitutiva* della RECEP.

Strasburgo, 30 maggio 2006

**Accordo tra il Ministero per i beni e le attività
culturali, la Regione Emilia-Romagna e le
Associazioni delle Autonomie locali
(ai sensi dell'art. 46 della l.r. n. 31/2002)**

Il Ministero per i beni e le attività culturali
La Regione Emilia-Romagna
Le Associazioni delle Autonomie locali

Visti:

- l'art. 9 della Costituzione;
- il decreto legislativo 31 ottobre 1998, n. 112, recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi allo Stato, alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”;
- il decreto legislativo 24 ottobre 1999, n. 490, recante “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352”, il quale, al titolo II, dispone la disciplina dei beni paesaggistici e ambientali;
- la Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze in data 20 ottobre 2000;
- l'Accordo tra il Ministro per i beni e le attività culturali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di paesaggio, siglato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano in data 19 aprile 2001;
- la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al Titolo V, Parte seconda, della Costituzione”.

Vista la disciplina normativa disposta in materia di tutela del paesaggio dalla Regione Emilia-Romagna con le leggi regionali e i provvedimenti qui di seguito elencati:

- la legge regionale 1° agosto 1978, n. 26, recante “Modi-

ficazioni ed integrazioni alla legge regionale 24 marzo 1975, n. 18, in materia urbanistica – Norme in materia ambientale”, così come modificata dalla legge regionale 30 gennaio 1995, n. 6;

- la legge regionale 24 marzo 2000, n. 20, recante “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”;

- la legge regionale 15 luglio 2002, n. 16, recante “Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio”;

- la legge regionale 25 novembre 2002, n. 31, recante “Disciplina generale dell’edilizia”;

- la deliberazione del Consiglio regionale n. 1338 del 28 gennaio 1993, con la quale la Regione Emilia-Romagna ha approvato il Piano territoriale paesistico Regionale (PTPR), e le deliberazioni regionali di approvazione dei Piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e delle loro varianti, con i quali sono state attuate e specificate le previsioni dello stesso PTPR.

Premesso che:

- la l.r. n. 31/2002 all’art. 46 prevede che la Regione promuova la conclusione di un accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali e le Associazioni delle Autonomie locali finalizzato alla puntuale definizione di:

- criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche;

- criteri e modalità per l’apposizione e la modifica dei vincoli paesaggistici;

- l’Accordo dovrà prevedere inoltre:

- le modalità di cooperazione nell’esercizio delle funzioni di vigilanza sulla gestione dei vincoli;

- specifiche forme di iniziativa e di raccordo ai fini dell’esercizio del potere di annullamento per vizi di legittimità delle autorizzazioni paesaggistiche;

- le modalità di attività formativa nei confronti dei tecnici e professionisti preposti alle valutazioni e al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche;

– l'attività prevista dalla norma regionale rappresenta un passo importante verso un nuovo rapporto di collaborazione tra gli enti realizzato sul presupposto della condivisione e del pieno riconoscimento dei principi sui quali si basa la tutela del paesaggio, e che trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 9 Cost., a norma del quale la tutela del paesaggio, elevata a principio costituzionale dell'ordinamento, deve essere attuata da parte di tutti gli enti che istituzionalmente fanno parte della Repubblica;

– la modifica apportata al Titolo V, Parte II, della Costituzione da parte della l.cost. n. 3/2001 ha sancito un nuovo e diverso equilibrio tra gli enti istituzionali, riconoscendone la pari dignità e rafforzando in tal modo la necessità di trovare forme di collaborazione tra loro, anche al fine di realizzare il principio costituzionale della tutela del paesaggio, nell'osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;

– l'evoluzione culturale e normativa degli ultimi anni ha originato concezioni diverse in materia paesistica, in particolare in relazione alla necessità di pervenire alla integrazione delle competenze e degli strumenti di tutela, al fine di superare l'episodicità e la frammentarietà della tutela realizzata solo in fase di valutazione del singolo intervento di trasformazione e non basata su una programmata e pianificata protezione del territorio;

– parte importante in questo processo di modificazione della concezione del paesaggio e dell'attuazione della sua tutela ha avuto la Convenzione europea del paesaggio, che ha imposto un diverso approccio in materia, tale da estendere il riconoscimento giuridico di valenza paesistica a tutto il territorio, senza alcuna distinzione tra ciò che deve essere conservato e ciò che può essere indifferentemente trasformato;

– inoltre, la Convenzione ritiene fondamentale la partecipazione e la sensibilizzazione delle comunità locali alla definizione e realizzazione delle politiche paesaggistiche basate sul riconoscimento del valore dei paesaggi, in quanto parte essenziale del loro ambiente di vita, espressione della diversità

del comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;

- infine, la Convenzione europea sollecita l'integrazione sistematica del paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale e urbanistiche e di tutte le altre politiche comunque capaci di incidere, positivamente o negativamente, sulle condizioni paesaggistiche-ambientali e sulla fruibilità del territorio;

- tale diversa impostazione della tutela del territorio conferma le scelte già realizzate dalla Regione Emilia-Romagna con il PTPR e i piani che ne hanno dato attuazione, oltre che con la attività normativa che ha contribuito a realizzare un sistema di tutela e di valorizzazione differenziata in relazione alle specificità territoriali.

Ritenuto, alla luce di tutto quanto sopra detto, che:

- i ruoli della Regione e delle Soprintendenze devono conseguire un carattere unitario e sinergico, così da coinvolgere Comuni e Province in un processo di riconoscimento condiviso dei valori che conduca al miglioramento della qualità paesaggistica, alla riqualificazione ambientale del territorio regionale e al rafforzamento delle identità dei luoghi;

- in tale contesto, i Comuni, quali enti attuatori delle politiche regionali e provinciali, pur nel rispetto della propria autonomia, devono pervenire all'ordinata gestione della tutela del paesaggio, coordinata con le politiche regionali e statali e in osservanza dei principi fissati dalla giurisprudenza in materia;

- la gestione della tutela deve essere improntata alla semplificazione e accelerazione della procedura di controllo delle trasformazioni del territorio, che tenga conto della loro incidenza sul paesaggio e dei diversi valori da questo espressi e riconosciuti;

- un ruolo determinante per il raggiungimento di una migliore qualità paesaggistica del territorio regionale deve essere attribuito alla progettazione degli interventi, che deve assumere e rispettare i caratteri e i valori locali presenti ed essere coerente con il contesto ambientale e paesaggistico.

Visto, inoltre, l'Ordine del giorno approvato nella seduta del 20 novembre 2002, oggetto n. 2910/4, con il quale il Consiglio regionale, in sede di approvazione della legge regionale n. 31/2002, ha impegnato la Giunta a sottoscrivere l'Accordo previsto dall'art. 46 della stessa legge, fissando gli obiettivi che con esso devono essere raggiunti.

Tutto quanto sopra letto e condiviso

Stipulano il seguente Accordo

Art. 1

Recepimento delle premesse

1. Le premesse di cui sopra e gli allegati A e B fanno parte integrante e sostanziale del presente Accordo, in quanto ne rappresentano gli obiettivi da realizzare.

Art. 2

Finalità dell'accordo

1. Il presente Accordo è finalizzato a realizzare una forma di collaborazione istituzionale che impegni le Parti a garantire la corretta gestione della tutela del territorio, la valutazione consapevole delle trasformazioni e la salvaguardia dei valori storici, culturali, naturalistici e paesaggistici, attraverso il riconoscimento di un quadro di riferimento strumentale e normativo che sia univoco e condiviso.

Art. 3

Rapporti tra gli enti

1. Ai fini dell'attuazione dell'art. 114 della Costituzione, l'Accordo promuove lo sviluppo di un rapporto collaborativo e paritario tra gli enti preposti alla tutela del paesaggio nella Regione Emilia-Romagna, finalizzato alla gestione del territorio e dei suoi valori e in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

*Art. 4**Ambito di applicazione*

1. Il recepimento negli strumenti urbanistici delle aree soggette a vincolo paesaggistico effettuata dai Comuni in attuazione dell'art. 46, comma 4 e seguenti, della l.r. n. 31/2002, costituisce, congiuntamente alle norme fissate dal PTPR così come specificate dal PTCP, il riferimento unico per l'applicazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica.

*Art. 5**Procedimenti in materia paesaggistica*

1. Le Parti, ai fini della gestione della tutela del territorio, concordano di applicare i criteri e i principi riportati negli allegati A e B al presente Accordo, in attuazione delle disposizioni del Titolo II del t.u. n. 490/1999 oltre che dei contenuti e della normativa regionale in materia.

*Art. 6**Pianificazione condivisa*

1. Al fine di pervenire alla condivisione delle modalità e dei livelli di trasformazione del territorio, i Comuni, nell'elaborare gli strumenti di pianificazione a scala comunale che recepiscono la disciplina di tutela e valorizzazione del paesaggio, avviano speciali forme di collaborazione con la Regione e le Soprintendenze.

2. Le forme di collaborazione di cui al presente articolo, devono essere attivate in via prioritaria nei Comuni ove si riscontri un valore paesaggistico del territorio di indiscussa rilevanza o una forte presenza di vincoli paesaggistici e ambientali.

3. Le Soprintendenze di settore competenti in materia vengono convocate ai sensi dell'art. 14 della l.r. n. 20/2000 alla Conferenza di pianificazione prevista dal procedimento di predisposizione dei piani comunali, e si impegnano a parteci-

pare al fine di pervenire alla condivisione dei livelli di tutela e dei conseguenti obiettivi di qualità paesistica del territorio comunale.

4. A seguito dell'approvazione del piano comunale, qualora i contenuti finali siano già stati condivisi dalla Soprintendenza in sede di Conferenza di pianificazione, i Comuni e la Soprintendenza sottoscrivono un'intesa finalizzata a realizzare forme di semplificazione e accelerazione amministrativa del procedimento autorizzativo, per determinate categorie di opere o di intervento, in base alla loro diversificata incidenza sul paesaggio e sui valori espressi dal territorio.

Art. 7

Apposizione e modifica dei vincoli paesaggistici

1. La Regione e la Soprintendenza regionale definiscono d'intesa criteri per l'apposizione e la modifica dei vincoli paesaggistico-ambientali di cui all'art. 140 del t.u. n. 490/1999, affinché questi risultino integrativi della tutela realizzata dalla pianificazione regionale, così da costituire un sistema unitario, riconoscibile e condiviso, finalizzato a identificare i valori rappresentativi del patrimonio paesaggistico e culturale del territorio emiliano-romagnolo.

2. I PTCP costituiscono la sede ordinaria per la definizione della disciplina speciale di tutela delle aree assoggettate a vincolo paesaggistico-ambientale, oltre che per la verifica del sistema vincolistico esistente relativamente alla apposizione di nuovi vincoli ovvero alla modifica di quelli esistenti.

3. Le Province, nell'ambito dell'attività di redazione o di aggiornamento dei PTCP, provvedono alla definizione del sistema dei valori del proprio territorio, anche attraverso la verifica dei vincoli esistenti sulla base dei criteri di cui al comma 1 e in accordo con la Soprintendenza di settore competente in materia, formulando proposte di modifica ovvero di apposizione di nuovi vincoli, al fine di realizzare l'integrazione degli strumenti di tutela.

4. Le proposte formulate dalle Province a seguito dello svolgimento dell'attività di cui al comma precedente, sono presentate alle Commissioni provinciali per le bellezze naturali, le quali avviano il procedimento di cui all'art. 8 della l.r. n. 26/1978, come sostituito dall'art. 10 della l.r. n. 6/1995, predisponendo, nel contempo, la specifica normativa sugli interventi e usi ammissibili dei beni paesaggistico-ambientali tutelati, integrativa della tutela realizzata dalla pianificazione regionale. I beni inseriti negli elenchi di cui all'art. 140 del t.u. n. 490/1999 sono esplicitamente individuati nella cartografia dei PTCP.

Art. 8

Corsi d'acqua irrilevanti ai fini paesaggistici

1. L'attività di verifica dei vincoli paesaggistici di cui al precedente art. 7, è estesa anche ai corsi d'acqua pubblici di cui all'art. 146, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 490/1999, al fine di perfezionare il procedimento previsto al comma 3 del medesimo articolo, già avviato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 2531 del 29 dicembre 2000.

2. Saranno oggetto della suddetta verifica anche i corsi d'acqua considerati paesaggisticamente irrilevanti dalla Regione nella attività di ricognizione già effettuata e per i quali sia stata eventualmente formulata proposta di conferma del vincolo da parte del Ministero, al fine di verificarne tra le Parti l'effettività del valore paesaggistico.

Art. 9

Autorizzazioni paesaggistiche

1. È competenza del Comune rilasciare l'autorizzazione paesaggistica sulla base del parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio.

2. La Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio formula la valutazione di merito sulla proposta di

trasformazione territoriale, attraverso la quale il Comune persegue l'obiettivo del miglioramento della qualità del progetto, dell'opera architettonica e del contesto paesaggistico in cui questa si inserisce.

3. Al fine di perseguire gli obiettivi di cui al precedente comma, la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, sulla base della documentazione di cui all'allegato B e della verifica di conformità alla pianificazione sovraordinata, si esprime in merito alla compatibilità dell'intervento di trasformazione proposto con la salvaguardia dei valori paesaggistico-ambientali.

4. La verifica di conformità alla pianificazione sovraordinata svolta dal Responsabile dello Sportello unico e la valutazione paesaggistica formulata dalla Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, fatto salvo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della l.r. n. 31/2002, formano la motivazione della autorizzazione paesaggistica in base alla quale il Comune dà atto della propria decisione in merito all'intervento proposto.

5. La Regione Emilia-Romagna promuove, anche attraverso specifiche forme di finanziamento, l'istituzione di Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio anche in forma associata tra più Comuni.

Art. 10

Specifiche forme di intesa

1. La Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali e gli enti locali interessati, s'impegnano a realizzare forme di collaborazione e di risoluzione in specifiche situazioni nelle quali la gestione della tutela paesaggistica risulti particolarmente complessa e problematica.

2. Qualora insorgano contrasti in relazione agli ambiti di applicazione e ai contenuti della legislazione in materia di paesaggio, le Parti firmatarie ricercano una interpretazione condivisa della normativa vigente.

Art. 11
Conferenze dei servizi

1. Il Ministero per i beni e le attività culturali, e per esso le Soprintendenze di settore competenti in materia, s'impegna a partecipare alle conferenze dei servizi indette dalle Parti al fine di realizzare una attività preventiva di semplificazione delle procedure di assenso ai progetti di trasformazione paesaggistica.

2. Qualora sia il Comune sia la Soprintendenza diano il proprio assenso al progetto, il provvedimento finale della Conferenza sostituisce l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151 del t.u. n. 490/1999, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241/1990, e successive modifiche e integrazioni.

3. Al fine di agevolare la partecipazione delle Soprintendenze, le conferenze dei servizi sono indette presso la sede della Amministrazione provinciale competente per territorio ovvero presso la sede del Comune capoluogo. Per lo stesso motivo, le convocazioni dovranno avere carattere periodico e prevedere l'esame di più oggetti, secondo un calendario preventivamente concordato con la Soprintendenza.

Art. 12
Adeguamento della pianificazione paesistica

1. Ai sensi dell'art. 8 dell'Accordo tra il Ministero-Regioni-Province Autonome del 19 aprile 2001, la Regione Emilia-Romagna si impegna a promuovere la partecipazione della Soprintendenza regionale e delle Soprintendenze di settore competenti in materia, alle eventuali attività di adeguamento della pianificazione paesistica regionale agli obiettivi della Convenzione europea del paesaggio.

Art. 13

Monitoraggio

1. Le Parti si impegnano a realizzare il potenziamento e l'integrazione delle rispettive banche dati, relative ai vincoli e a renderli disponibili anche al fine di consentire ai Comuni di realizzare la Carta Unica del Territorio, di cui all'art. 19 della legge regionale n. 20/2000.

2. Allo scopo di realizzare un flusso informativo finalizzato all'analisi e alla valutazione delle trasformazioni del paesaggio, le Parti definiscono i dati e le informazioni che dovranno essere raccolte dai Comuni, nonché i tempi e le modalità di trasmissione degli stessi alla Regione, in attuazione dell'art. 47 della legge regionale n. 31/2002.

Art. 14

Tutela attiva del paesaggio

1. La Regione Emilia-Romagna ed il Ministero per i beni e le attività culturali promuovono, attraverso specifici finanziamenti, l'attuazione di progetti pilota rivolti alla realizzazione degli obiettivi di qualità fissati dalla Convenzione europea del paesaggio e delle forme di pianificazione condivisa di cui al comma 3 dell'art. 150, del t.u. n. 490/1999.

2. I progetti pilota perseguono i seguenti obiettivi: mantenimento delle caratteristiche, dei valori costitutivi e delle morfologie; previsione di linee di sviluppo compatibili con i diversi livelli di valori riconosciuti; riqualificazione delle parti compromesse o degradate per il recupero dei valori preesistenti ovvero per la creazione di nuovi valori paesistici coerenti e integrati.

3. La suddetta sperimentazione verrà condotta in collaborazione con le Soprintendenze, le Province e i Comuni, o loro associazioni, nei cui territori si riscontrino le condizioni per realizzare gli obiettivi di cui al comma precedente, al fine di creare modelli progettuali applicabili all'intero territorio regionale.

*Art. 15**Attività di formazione*

1. In attuazione degli obiettivi di cui all'art. 46, comma 3, della l.r. n. 31/2002 la Regione promuove, d'intesa con le Parti stipulanti, e in collaborazione con le Università e gli Ordini professionali, attività di formazione di alta specializzazione indirizzata ai componenti delle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio e ai professionisti del settore pubblico e privato.

2. La formazione ha prioritariamente la funzione di fornire strumenti per una corretta valutazione dei progetti, per il miglioramento delle loro qualità e per il corretto inserimento degli interventi nel contesto paesaggistico-ambientale.

*Art. 16**Adeguamento normativo*

1. Nel caso di sopravvenute modifiche normative in materia, che influiscano sulle attività previste del presente Accordo, le Parti concordano di effettuare d'intesa i necessari adeguamenti attraverso una procedura semplificata.

*Art. 17**Gruppo di coordinamento*

1. Con determinazione del Direttore Generale regionale competente per materia, viene istituito un gruppo di coordinamento, composto da rappresentanti designati dalle Parti contraenti, che avrà il compito di organizzare e soprintendere alle attività per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal presente Accordo, vigilando sulla loro attuazione.

Roma, 9 ottobre 2003

IL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

Giuliano Urbani

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Vasco Errani

COORDINAMENTO AUTONOMIE LOCALI
EMILIA-ROMAGNA

Per conto di

A.N.C.I.

U.P.I.

LEGAUTONOMIE

U.N.C.E.M.

Antonio Gioiellieri
