

## DALLA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO AL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA:

### VERSO LA RISCOPERTA DEL PAESAGGIO SALUBRE \*

DI MATTEO CERUTI

#### 1. Il compleanno della Convenzione europea del paesaggio (e del disegno di legge Croce)

La Convenzione europea del paesaggio di cui celebriamo in questi giorni il ventennale è un documento internazionale indiscutibilmente significativo<sup>1</sup>.

La Convenzione, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, attribuisce infatti per la prima volta rilevanza giuridica autonoma al bene "paesaggio" che nei precedenti trattati internazionali aveva ricevuto una tutela indiretta e quasi riflessa dalla protezione del patrimonio culturale (nella Convenzione Unesco del 1972), ovvero era stato attratto nell'orbita della tutela dell'ambiente (ad es. nella Convenzione di Ramsar del 1971 sulle zone umide).

Com'è noto, il paesaggio viene definito nella Convenzione come *"parte di territorio così come percepito dalle popolazioni"* e *"fondamento della identità"* delle comunità stesse (artt. 1 e 5).

Si consideri che il paesaggio inteso come *"territorio espressivo di identità"* è una formulazione che è fatta propria dal nostro del "Codice dei beni culturali e paesaggistici" approvato nel 2004, ove si precisa anche che il paesaggio viene tutelato in quanto *"rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale"* (d.lgs. 42/2004, art. 131).

Sono le medesime parole utilizzate da Benedetto Croce nella relazione al disegno di legge che diventerà la prima disciplina per la protezione delle bellezze naturali del nostro Paese: la legge n. 778/1922.

Esattamente 100 anni fa (un altro compleanno da festeggiare!), il 25 settembre 1920, il filosofo del neoidealismo -ma anche eminente parlamentare- presenta infatti al Senato una relazione al proprio DDL ove si legge che il paesaggio è meritevole di una tutela statale in quanto "altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della Patria"<sup>2</sup>. Una definizione quest'ultima dagli echi risorgimentali che a sua volta ricordava John Ruskin, l'iniziatore del movimento europeo per la difesa della natura della sua Inghilterra negli anni '60 del XIX secolo ed al quale è attribuita la celebre definizione di paesaggio come "volto amato dalla Patria".

Dunque, la Convenzione europea si inserisce in Italia un sistema culturale e giuridico in cui la normativa della tutela del paesaggio ha una storia importante.

A partire dal dettato costituzionale.

L'Italia è infatti il primo Stato in cui la tutela del paesaggio (e del patrimonio storico e artistico) entra tra i principi fondamentali della Costituzione grazie, con una disposizione ideata e "limata" da

---

<sup>1</sup> Sul tema vds. da ultimo D.M. TRAINA, *Il ventennale della convenzione europea del paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in *federalismi.it* n. 30/2020.

<sup>2</sup> Sul disegno di legge Croce cfr. S. SETTIS, *Paesaggio, costituzione cemento*, Torino, 2010, 163.

alcune delle maggiori menti dell'epoca, da Concetto Marchesi ad Emilio Lussu, da Piero Calamandrei ad Aldo Moro<sup>3</sup>.

Il celeberrimo art. 9 della nostra Carta fondamentale ci dice in sostanza due cose: la prima che il binomio paesaggio e beni culturali è "*elemento costitutivo dell'identità nazionale*" e, la seconda, che la sua tutela costituisce "*primaria funzione pubblica*"<sup>4</sup>, anzi primaria funzione della "Repubblica", a tutti i suoi livelli: Stato, Regioni ed Enti locali.

## **2. Un sintetico bilancio di luci (poche) ed ombre (molte) del sistema amministrativo della tutela del paesaggio in Italia**

Se però dai principi affermati nelle Convenzioni internazionali e nella Costituzione scendiamo "per li rami" più bassi del diritto amministrativo e dell'azione concreta delle pubbliche autorità, si stenta un po' a riconoscere la tutela del paesaggio come reale elemento dell'architettura su cui si regge il nostro ordinamento giuridico.

Qui, con estrema semplificazione, possiamo osservare che vi sono problemi antichi e nuove questioni.

Un problema storico (addirittura di origine pre-costituzionale, in quanto risale alla dicotomia del nostro ordinamento dovuta alle due leggi n. 1497/1939 sulle bellezze naturali e n. 1150/1942 legge fondamentale sull'urbanistica) è quello della scissione tra la tutela del paesaggio e l'urbanistica o governo del territorio: la prima attribuita alla competenza dello Stato e la seconda alle Regioni ed enti locali. Su questo dualismo si confrontano e si scontrano quotidianamente amministrazioni e cittadini. E, dall'altronde, quello dell'integrazione tra paesaggio ed urbanistica è il grande tema ricorrente nella giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

Un'altra questione classica è quella della *tutela per vincoli*: non tutto il paesaggio italiano è tutelato ma solo quello che è stato individuato, con dichiarazione di notevole interesse pubblico, come meritevole di protezione per ragioni essenzialmente estetiche con decreto ministeriale ovvero regionale: sono le cd. "bellezze individue" e "bellezze d'insieme").

Un salto di qualità si è avuto con la nota "legge Galasso" n. 431/1985 che impose il vincolo paesaggistico per intere porzioni di territorio: le zone costiere per 300 metri dalla battigia, le rive del fiume per 150 metri dal piede dell'argine, le montagne sopra i 1600 metri, i parchi, i boschi e le foreste, ecc. Dunque, un vincolo *ex lege* per ragioni geografiche e non più estetiche: da allora si cominciò a parlare di "beni paesaggistici" e non più soltanto di "bellezze" paesaggistiche.

Un'altra antica criticità è quella della debolezza del sistema imputabile all'assenza di vincoli "vestiti", cioè mancanti di una disciplina degli interventi consentiti e di quelli vietati: il che presenta dei rischi di iniquità nella gestione del vincolo paesaggistico, in ragione di un eccesso di discrezionalità in capo all'amministrazione nella valutazione degli interventi compatibili ovvero incompatibili con il bene protetto.

Un'ulteriore questione è quella della pianificazione paesaggistica che avrebbe tra l'altro la funzione di "vestire" i vincoli con specifiche normative d'uso: istituto centrale nella visione non solo del Codice del 2004 ma già nella legge 1497/1939, il piano paesaggistico in realtà non è stato approvato in tutte le regioni italiane<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Sulla storia dell'art. 9 della Carta fondamentale vds. T. MONTANARI, *Art. 9*, Roma, 2018.

<sup>4</sup> G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>5</sup> Per una panoramica vds.

[https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1541500351122\\_QUADRO\\_SINOTTICO\\_Pianificazione\\_paesaggistica\\_ante\\_e\\_post\\_Codice\\_aggiornamento\\_settembre\\_2018.pdf](https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1541500351122_QUADRO_SINOTTICO_Pianificazione_paesaggistica_ante_e_post_Codice_aggiornamento_settembre_2018.pdf)

In particolare, il Veneto non ha mai avuto in passato ed è a tutt'oggi mancante di un piano paesistico regionale. Ci sono stati però "piani di area" con valenza paesaggistica che hanno interessato alcune porzioni del territorio regionale.

Il nuovo PTRC-Piano Territoriale regionale di Coordinamento del Veneto (approvato il 30 giugno di quest'anno) articola il territorio regionale in quattordici "ambiti di paesaggio" per i quali si prevede, anche all'esito di un eventuale accorpamento fra i diversi ambiti delimitati al fine di individuarne un numero minore, la redazione di un Piano Paesaggistico Regionale d'Ambito (PPRA), da redigersi congiuntamente con il MiBACT.

Una questione invece di più recente emersione è quella del tendenziale superamento del piano anche come strumento di governo del territorio, con lo scivolamento verso moduli consensuali, gli accordi pubblico/privato, i quali non vanno certamente demonizzati, ma presentano rischi concreti in termini di tutela del paesaggio, oltre che di informazione e partecipazione pubblica.

### **3. I protagonisti della tutela: Stato, Regioni, Comuni e cittadini**

Nel contesto appena descritto con un'ampia discrezionalità attribuita alle amministrazioni in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche (per mancanza di vincoli "vestiti" e, spesso, per assenza di pianificazione paesistica), risulta centrale il ruolo dei Comuni e degli altri enti delegati al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, previo parere delle Soprintendenze la cui cronica carenza di risorse rende il loro intervento sporadico, se non casuale.

Ora il Codice del paesaggio consente alle regioni di delegare ai comuni il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in presenza di due presupposti: da un lato, un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche; dall'altro, la garanzia della differenziazione tra attività di tutela paesaggistica e funzioni in materia urbanistico-edilizia (art. 146, comma 6, d.lgs. 42/2004).

Il Consiglio di Stato ha spiegato che, per garantire autonomia di funzioni paesaggistiche ed urbanistiche, vi dev'essere anche autonoma struttura organizzativa<sup>6</sup>, per cui non può lo stesso ufficio comunale rilasciare sia il permesso di costruire (o la SCIA) sia l'autorizzazione paesaggistica.

Questi presupposti non sempre sono garantiti in amministrazioni locali medio-piccole, ma neppure nelle città capoluogo di Regione: è il caso ad esempio del Comune di Vicenza (nella lista Unesco del Patrimonio dell'Umanità) che per anni è rimasto privo di una differenziazione funzionale ed organizzativa.

Ma come deve avvenire il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica? che tipo di potere si deve esercitare? come si esplica la discrezionalità da parte di regioni (comuni, enti parco, comunità montane) in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica?

Su questo tema il giudice amministrativo è stato molto chiaro e netto: si deve guardare alla compatibilità dell'intervento progettato con l'interesse pubblico paesaggistico, senza possibilità di attenuare la tutela operando valutazioni comparative (o, come si dice, di "bilanciamento") con altri interessi pubblici, e in particolare con le esigenze di sviluppo economico-territoriale; neppure se si è in presenza di un'opera pubblica. Questo perché siamo nel campo delle valutazioni tecniche e non politiche<sup>7</sup>.

In tale sistema di tutela il ruolo del cittadino, singolo o associato, non è certamente centrale, ma a ben guardare neppure residuale.

Il cittadino e le associazioni locali e nazionali hanno innanzitutto un potere informativo, in particolare mediante l'accesso alle domande e ai progetti presentati per l'ottenimento delle

---

<sup>6</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 5 giugno 2015 n. 2784.

<sup>7</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652 sul grande elettrodotto Udine - Redipuglia.

autorizzazioni paesaggistiche (anche facendo ricorso al d.lgs 195/2005 sull'accesso alle informazioni ambientali).

Hanno poi un potere partecipativo in sede di:

- individuazione del vincolo: possono infatti presentare osservazioni e documenti al momento della presentazione della proposta di apposizione del vincolo sulle aree (art. 139 d.lgs. 42/2004);
- formazione del piano paesaggistico;
- e anche in occasione del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (con l'esercizio delle facoltà generali dell'art. 10 l. 241/1990).

Cittadini ed associazioni hanno infine il potere di agire in sede giurisdizionale, in particolare di impugnare le autorizzazioni paesaggistiche contestandone la legittimità, dinanzi ai TAR o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Sono insomma tre "pilastri" della Convenzione di Aarhus: informazione, partecipazione ed azione dei cittadini in materia ambientale.

Il tutto con la precisazione che una recente sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 6 del 2 aprile 2020 ha rafforzato le possibilità di accesso alla giustizia dei gruppi associativi, chiarendo una volta per tutte che non solo le associazioni nazionali riconosciute sono dotate della "legittimazione ad agire" davanti ai TAR in materia ambientale e di tutela dei consumatori, ma anche le associazioni locali non riconosciute, purché ricorrano tutti i tradizionali presupposti della finalità statutaria, della *vicinitas* e della continuità di azione.

#### **4. Ambiente (e Clima) versus Paesaggio?**

Negli ultimi anni vi sono state alcune discussioni pubbliche, talvolta sfociate in conflitti giudiziari, in cui le ragioni dell'ambiente sono state contrapposte a quelle del paesaggio: è il caso della localizzazione di impianti eolici in contesti paesaggistici collinari significativi (ad esempio in Toscana, Sicilia e Sardegna); ma anche dei grandi campi fotovoltaici a terra che hanno stravolto (o comunque impattato pesantemente) il paesaggio rurale.

Sul tema del cd. "agrofotovoltaico" è necessaria (come auspicato da diverse associazioni di protezione ambientale) una disciplina che individui parametri volti a privilegiare l'uso di terreni non coltivabili e privi di pregio ambientale/paesaggistico, dando priorità alle aree deturpate dal punto di vista paesaggistico (come ex discariche, cave abbandonate o siti contaminati).

In questo senso sembra orientato il recente "decreto semplificazioni" n. 76/2020, convertito nella legge 120 dell'11 settembre scorso, con l'incentivazione all'ubicazione di impianti fotovoltaici nei SIN-siti contaminati di importanza nazionale, in discariche e cave (art. 56).

#### **5. Il paesaggio nel PNIEC-Piano nazionale Integrato Energia e Clima**

In termini più generali il citato "decreto semplificazioni" contiene anche una disciplina accelerata per tutti gli interventi attuativi del PNIEC-Piano Nazionale Integrato Energia e Clima che il nostro Paese si è impegnato con l'U.E. a realizzare nei prossimi 10 anni (tra il 2021 e il 2030) per il contenimento di cambiamenti climatici: tempi di approvazione dei progetti molto ridotti, una speciale Commissione VIA-valutazione di impatto ambientale nazionale, meccanismi accelerati anche in fase di autorizzazione.

Quello della "transizione ecologica" per il contenimento del Climate Change è il grande obiettivo dell'umanità, al quale l'Italia non solo non può sottrarsi, ma a cui dovrà dare il proprio fondamentale contributo, senza frapporre lentezze ed ostacoli burocratici.

Bisogna dunque fare presto, ma anche fare bene.

E' questa la grande sfida per il nostro Paese: quella cioè di definire delle "condizionalità" ragionevoli ma indispensabili in materia ambientale e paesaggistica, per la realizzazione di questi interventi.

Il secondo presupposto, a mio parere non eludibile, è quello di assicurare una decisione partecipata con le comunità locali, almeno in presenza dei progetti di grandi infrastrutture: da questo punto di vista il “decreto semplificazione” costituisce invece un passo indietro perché l'istituto del "dibattito pubblico" per le grandi opere infrastrutturali e di architettura (introdotto nel 2016, regolamentato nel 2018 e di fatto ancora inapplicato) rischia di essere "congelato" sino al 2023: la decisione di derogare al dibattito sarà presa dalla regione, previo parere favorevole delle amministrazioni provinciali e comunali interessate (art. 8, comma 6 bis, d.l. n. 76/2020 cit.).

E così abbiamo toccato due temi fondamentali della Convenzione del paesaggio: quello della integrazione del paesaggio nelle politiche generali dei Paesi; e quello della partecipazione del pubblico e delle comunità locali nelle scelte rilevanti sotto il profilo paesaggistico (art. 5).

Il rischio che si corre è che il nuovo "piano Marshall" per l'UE (che non deve assolutamente fallire) abbia un effetto acceleratore dei fenomeni di omologazione paesaggistica, della perdita di diversità del nostro patrimonio culturale e naturale, fondamento della nostra "identità" (secondo l'art. 5 della Convenzione).

## **6. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riscoperta della centralità del “paesaggio salubre”**

La tutela del paesaggio non potrà però essere concepita solo in termini di condizionalità nella realizzazione dei grandi programmi dei prossimi anni, ossia il cd. Recovery Fund (o, meglio, Next Generation UE), ma dovrebbe essere posto al centro di questa programmazione.

E' il tema del “paesaggio salubre” che deve essere posto al centro della progettazione: mai come in questo momento nelle nostre città abbiamo sentito la mancanza di aree verdi e forestate, come luoghi salubri dove può essere garantita l'attività ludica, quella sportiva e il “distanziamento sociale”.

Nelle “Linee guida per il Piano nazionale di ripresa e resilienza – Next generation Italia”, approvato dal Governo il 15 settembre scorso, a proposito dei progetti relativi alla transizione ecologica, c'è un accenno fugace alla tutela del paesaggio e alla necessità di “investire nella bellezza dell'Italia”<sup>8</sup>.

Ci riusciremo?

Io penso che ci riusciremo se ripenseremo alla tutela del paesaggio in termini nuovi, anzi antichi, ossia rinascimentali e palladiani.

Come è noto, il Veneto del Quattrocento e Cinquecento costituisce il luogo ed il momento storico in cui l'uomo ha avuto uno degli incontri più felici col mondo naturale. Ed il maggiore interprete di questo momento magico di ricerca armonica tra opere umane e forme naturali fu Andrea Palladio, come è stato detto, “creatore di architetture, ma soprattutto di paesaggi”<sup>9</sup>.

A leggere i “Quattro libri dell'architettura” di Palladio si coglie una formidabile consapevolezza, soprattutto quando tratta delle “case di villa”: quella del rispetto del “*genius loci*” che deve caratterizzare ogni progetto, in rapporto inscindibile con il contesto naturale, ma anche con la salubrità dei luoghi<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Nel documento si legge: “Si dovrà inoltre investire nella “bellezza” dell'Italia quel capillare intreccio di storia, arte, cultura e paesaggio, che costituisce il tessuto connettivo del Paese. A tal fine è necessario rafforzare la tutela dell'immenso patrimonio artistico, culturale e naturale e, nello stesso tempo, promuovere la fruizione, consolidandone le potenzialità e le capacità di attrazione di flussi turistici”.

<sup>9</sup> E. TURRI, *Il paesaggio come teatro*, Venezia, 1998, 14.

<sup>10</sup> A. PALLADIO, *Le ville venete*, Milano, 2003, che raccoglie le parti de “I quattro libri dell'architettura” (nell'edizione veneziana del 1570).

Ogni progetto è concepito esattamente per quel contesto naturale per cui non è trasferibile altrove, ed è funzionale al benessere ed alla salubrità dell'uomo che vi abita: assicurare un clima confortevole tanto d'estate che d'inverno e la generale "salubrità dell'area", evitare le acque stagnanti, il puzzo dei letami e le punture delle zanzare, costituiscono per il grande architetto un obiettivo primario, tanto quanto l'effetto scenografico delle sue architetture.

Non possiamo evitare di cogliere la straordinaria e drammatica attualità di questa concezione di un paesaggio e di un'architettura (e ora aggiungiamo, di un'urbanistica) che guarda come priorità alla prevenzione igienico-sanitaria e alla mitigazione degli effetti meteo-climatici.

## **7. Un paesaggio "in transizione": per concludere, alcune domande e un invito**

Condivido pienamente che il paesaggio è inevitabilmente *"in transizione"*, come recita il titolo di questo incontro.

Non possiamo pensare che ogni paesaggio rimanga immutato nel tempo per essere conservato nella sua integralità.

In linea con la Convenzione europea, il paesaggio va integralmente protetto e gelosamente conservato per i suoi *"aspetti significativi e caratteristici"*: quando cioè si è in presenza dei cd. *"paesaggi eccezionali"*. Per il resto vanno "gestite" ed "orientate" correttamente le "trasformazioni" che riguardano i *"paesaggi della vita quotidiana"* (art. 1, lett. e, g; art. 2 della Convenzione).

D'altronde, secondo un'efficace chiave di lettura proposta da un noto geografo, il paesaggio è essenzialmente un "teatro" in cui l'uomo è allo stesso tempo spettatore ma anche attore<sup>11</sup>. E se il paesaggio è lo scenario in cui si svolgono le azioni umane, è dunque per sua natura in inevitabile "transizione", evoluzione, mutamento.

Premesso e condiviso tutto questo, mi pongo tuttavia alcune conclusive domande.

Sappiamo davvero dove sta andando questo paesaggio "in transizione"?

Noi cittadini che abitiamo e viviamo in questi luoghi in transizione siamo stati informati e coinvolti nelle decisioni di trasformazione del paesaggio?

Qualcuno ci ha chiesto se queste trasformazioni del paesaggio ci piacciono?

Questo paesaggio in transizione è ancora "riconoscibile" dalla popolazione che ci abita e ci vive come espressione della propria *diversità* e della propria *identità*? oppure è diventato -o rischia di diventare- un "non luogo", per usare la felice espressione dell'antropologo Marc Augé<sup>12</sup>?

Le aree rurali occupate dal grande centro commerciale, dal mastodontico polo logistico, dall'esteso campo fotovoltaico, dal "condominio di polli", sono ancora riconoscibili come "paesaggio locale"? e fino a quando lo saranno?

E aggiungo un'ultima domanda.

Premesso che forse (anzi, senz'altro) è utopistico pensare ad un paesaggio che resiste immutato di fronte alle soverchianti esigenze dello sviluppo economico, mi domando se invece sia proprio così utopistico ipotizzare una "normativa d'uso" che superi la "logica del capannone" ed assicuri un

---

<sup>11</sup> E. TURRI, *Il paesaggio come teatro*, cit.

<sup>12</sup> Da wikipedia: "Marc Augé definisce i *nonluoghi* in contrapposizione ai luoghi antropologici, quindi tutti quegli spazi che hanno la prerogativa di non essere identitari, relazionali e storici. Fanno parte dei nonluoghi sia le strutture necessarie per la circolazione accelerata delle persone e dei beni (autostrade, svincoli e aeroporti), sia i mezzi di trasporto, i grandi centri commerciali, gli outlet, i campi profughi, le sale d'aspetto, gli ascensori eccetera. Spazi in cui milioni di individualità si incrociano senza entrare in relazione, sospinti o dal desiderio frenetico di consumare o di accelerare le operazioni quotidiane o come porta di accesso a un cambiamento (reale o simbolico)".

minimo di dignità estetica e di rispetto del “genius loci” per le mega-strutture della logistica e degli altri settori produttivi di grande impatto sul paesaggio”.

Siamo certi che Jeff Bezos, il primo uomo al mondo che (l'estate appena trascorsa) ha superato i 200 miliardi di dollari di patrimonio personale (poco meno dell'intero importo del Recovery Fund destinato all'Italia), sarebbe in grado di sopportare lo sforzo economico di un adeguamento estetico delle proprie infrastrutture.

Ma, al di là delle norme e dei vincoli, appare indispensabile anche un impegno, direi etico e deontologico, dei progettisti ai quali mi permetto di ricordare quanto diceva in modo ironico -e probabilmente anche autoironico- Andrea Palladio<sup>13</sup>: **“Spesse volte fa bisogno all'architetto accomodarsi più alla volontà di coloro che spendono, che a quello che si dovrebbe osservare”**<sup>14</sup>.

Pur dovendo combattere anch'egli con il vincolo della committenza, mi pare che Palladio qualcosa di buono ce l'abbia lasciato.

Cari architetti, fate come il vostro collega del '500, e molta parte della Convenzione del paesaggio sarà realizzata!

---

<sup>13</sup> Ad un convegno nella Fratta Polesine della meravigliosa “villa Badoer”, non posso che concludere questa mia relazione con il Palladio.

<sup>14</sup> A. PALLADIO, *Le ville venete*, Milano, 2003, p. 20. La frase è tratta da “Il secondo libro dell'architettura”, nell'edizione veneziana del 1570.

\* Relazione al seminario dal titolo “Paesaggi in transizione”, evento della “Settimana del paesaggio. Celebrazione del ventennale della firma della Convenzione europea del paesaggio”, Fratta Polesine, 20 ottobre 2020