

LA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO (CEP): DALL'OSSERVAZIONE ALL'ATTUAZIONE

Roberto Gambino, ottobre 2015

1. *Uno sguardo retrospettivo*

Osservare è creare, diceva Le Corbusier: a maggior ragione l'equazione vale per il paesaggio, come dimostrano i primi 15 anni di applicazione della CEP, con il sorprendente fiorire degli Osservatori del paesaggio e più in generale con lo sviluppo delle attività volte a promuovere la conoscenza, la comprensione e l'interpretazione dei paesaggi. Attività che non si sono limitate ad affiancare quelle tradizionalmente dedicate alla produzione di vincoli e di misure regolatrici o di interventi trasformativi, ma hanno alimentato anche nuove visioni critiche e prese di coscienza. Sono anzi proprio queste critiche a fornire le ragioni principali per l'avvio di rinnovate e potenziate politiche del paesaggio. Una letteratura ormai ampia, ancorchè disorganica, attesta infatti la rilevanza della svolta che fa perno sulla CEP e sugli obiettivi da essa perseguiti. Obiettivi che possono riassumersi:

- a, nell'allargamento delle politiche del paesaggio, in termini di tutela e di valorizzazione, all'intero territorio, al di là dei vincoli e delle misure di salvaguardia tradizionalmente applicate ai singoli "beni paesaggistici";
- b, nel rafforzamento delle politiche del paesaggio, in termini di conoscenza e consapevolezza dei fattori strutturali, degli interessi pubblici e dei valori da proteggere, di strategie multi-settoriali, di strumenti e dispositivi più efficaci;
- c, l'effettiva partecipazione degli attori e delle comunità locali, sulla base delle loro attese e percezioni, al riconoscimento dei valori e delle poste in gioco, all'ideazione delle strategie d'intervento, al controllo sociale e alla regolazione pubblica dei processi.

Obiettivi che concorrono alla "territorializzazione" del paesaggio, e che per ciò stesso obbligano a rimettere in discussione gli apparati di gestione paesistica a vario titolo implicati nelle dinamiche e nella governance dei territori interessati. Non è quindi un caso che gli Osservatori costituiscano, fin da prima della nascita della CEP, il terreno concreto per la sua sperimentazione. Emblematica l'iniziativa lanciata nel 2001 dal Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano e supportata dalla Regione Campania. Questa, a fianco della formazione del proprio "Piano d'azione per il paesaggio", punta esplicitamente alla costituzione di un Osservatorio europeo per l'attuazione della CEP. Iniziativa che porta nel 2003 al progetto dell'OCEP (Osservatorio sull'attuazione della CEP) poi meglio definito come "Rete europea degli enti territoriali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio", costituito a Strasburgo nel 2006 col nuovo acronimo di RECEP-ENELC, sotto l'egida del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa. Nel corso di una intensa stagione di dibattiti e riflessioni, si avverte la necessità di mettere in rete le iniziative di ricerca scientifica e di monitoraggio che fanno capo alle Università e ai centri di ricerca operanti in Europa: nel 2008 viene pertanto creata UNISCAPE, la "Rete delle Università per l'attuazione della CEP". Sempre nel 2008, in considerazione dell'importanza che la CEP accorda al ruolo della società civile nelle politiche del Paesaggio, nasce CIVILSCAPE, la "Rete internazionale delle organizzazioni non governative per la salvaguardia e il rafforzamento della qualità del paesaggio".

2. *Le sfide da raccogliere*

Le tre reti (RECEP, UNISCAPE e CIVILSCAPE) hanno assunto in qualche misura un ruolo di coordinamento delle attività svolte dal Consiglio d'Europa in attuazione della CEP, come pure delle iniziative emerse a

livello nazionale, regionale o locale, che hanno trovato riscontro nell'istituzione di Osservatori del paesaggio alle diverse scale. Particolare rilievo ha assunto fin dai primi anni 2000 l'Osservatorio della Catalogna, che, con altri Osservatori regionali e locali, ha dato grande impulso alla guida e al monitoraggio dei processi attuativi della CEP. A 15 anni di distanza dalla genesi della CEP, la situazione degli Osservatori rappresenta forse il prodotto più riconoscibile di quei processi, nonostante l'estrema eterogeneità delle esperienze sviluppate nei diversi paesi e nelle diverse regioni, che ha peraltro motivato l'organizzazione di seminari e convegni promossi da UNISCAPE sul tema degli Osservatori. Si è quindi precisata negli ultimi anni la duplice missione degli Osservatori: strumenti, da un lato, di difesa e valorizzazione delle identità locali (a più livelli), e nodi, dall'altro, di reti che si diramano alle diverse scale, consentendo l'ancoraggio territoriale e l'apertura multifunzionale dei sistemi locali, in tutte le dimensioni ecologiche, economiche, storiche e culturali.

Questi rapidi cenni sembrano utili per sgombrare il terreno dalle ipotesi di politiche del paesaggio basate su una visione "inventariale" degli oggetti di tutela, considerati come beni singolari, avulsi dai contesti territoriali ed arbitrariamente sottratti alla complessità dei sistemi di relazioni che ne determinano il senso e i valori. Visione che la CEP tende invece a ribaltare, riportando al centro d'attenzione la città e il territorio e integrandone le immagini e i valori nel costruito paesistico. Visione che sembra peraltro implicare alcune sfide ancora aperte nei dibattiti attuali sul paesaggio e sui suoi rapporti col territorio. La succinta cronologia dianzi richiamata offre al riguardo uno spunto critico rilevante, nella misura in cui può essere confrontata con quella che ha caratterizzato le tappe principali del discorso ambientalista dell'ultimo mezzo secolo. In particolare i primi anni del nuovo secolo, in cui esordisce la CEP, sono anche quelli che hanno visto profilarsi a livello mondiale una svolta importante nella filosofia di conservazione della natura (i "nuovi paradigmi" dell'IUCN, Durban, 2003). Pochi anni prima si erano profilate innovazioni importanti negli orientamenti dell'UNESCO per la tutela del patrimonio storico-culturale. Altre tappe significative potrebbero essere qui richiamate, al solo scopo di ricordare il rapporto diacronico che si è stabilito tra l'emergere dei nuovi atteggiamenti critici sul paesaggio e il quadro economico, etico e politico che si sta ridisegnando in questi anni sotto l'urto dei grandi rivolgimenti determinati dai cambiamenti ecologici globali, dalla crisi economica strutturale e dai giganteschi spostamenti di popolazione a scala planetaria.

Alla luce di tali cambiamenti, la "territorializzazione" delle politiche del paesaggio sopra auspicata si scontra con grandi difficoltà. Gran parte delle politiche pan-europee che possono incidere significativamente sul patrimonio naturale-culturale e il paesaggio (quali quelle agricole e forestali, o quelle per la mobilità ed i trasporti o quelle per il turismo) sfugge alle competenze del Consiglio d'Europa per investire quelle dell'Unione Europea, cui si richiederebbe quindi un più diretto rapporto con la CEP. Un campo d'azione di grande interesse riguarda i rapporti tra le politiche del paesaggio attuative della CEP e le politiche dei parchi e delle aree naturali protette, in particolare dei Siti del programma comunitario "Rete Natura 2000", che coprono una parte consistente del territorio UE, nel quale quindi le istanze di tutela paesistica incrociano quelle di carattere ecologico. Non meno rilevante l'incrocio con quelle che riguardano la città e il territorio – e in particolare i centri storici. Autorevoli indicazioni, quali la Raccomandazione UNESCO (2013) sui "paesaggi storici urbani" o la Carta di Gubbio proposta dall'ANCSA, 1960-1990, sono emerse a questo proposito, ribadendo la necessità di integrazione territoriale del paesaggio.

3. Questioni aperte

Di qui la necessità di confrontare e nella misura del possibile coordinare o comporre i diversi interessi che si affacciano nel campo delle scelte per il paesaggio. Non sfuggono a questa esigenza né le scelte pubbliche, in ragione della diversità degli interessi in gioco (che possono essere spesso in aperto contrasto, come nel

caso TAV-ValSusa) né le scelte private, in ragione della loro necessaria subordinazione alla pubblica utilità, costituzionalmente garantita (Maddalena 2013). L'aggravamento dei danni e dei rischi ambientali e la loro percezione (amplificata dai media, come nel caso delle alluvioni, degli tsunami, o dei disastri ecologici, soprattutto quando appare con maggior evidenza la corresponsabilità antropica) hanno indotto e inducono a pretendere misure di difesa e prevenzione atte a salvaguardare gli indiscutibili sistemi di valori che il paesaggio propone, che spaziano dalla vita, dalla sicurezza e dalla salute dell'uomo alla fruibilità e all'esistenza stessa delle risorse naturali e culturali, inclusa la bellezza e la gradevolezza dei contesti ambientali. Ma i sistemi di valori sostenuti dalle diverse parti in gioco sono assai diversificati, discrezionali e spesso reciprocamente conflittuali, come appare evidente nelle situazioni di maggior tensione etnica e culturale: il confronto rischia allora di tradursi in uno scontro, destinato in genere a sconfiggere le parti più deboli. L'alternativa (Zagrebelski, 2014) è quella di "ragionar per principi": di basare il confronto, soprattutto quando investe valori "universali", sui principi su cui si sia consolidata una larga condivisione. Dal punto di vista dell'urbanista, ancorare il ragionamento ai principi condivisi obbliga ad una dura selezione, che non può ignorare i dibattiti e gli avanzamenti in corso, quali il principio del limite (Club di Roma, 1972), il principio di precauzione, il principio di priorità dell'interesse pubblico, il principio di sostenibilità. Ai fini del ragionamento che si vuol qui proporre, al centro dell'attenzione si situa il principio della "conservazione attiva" del patrimonio naturale-culturale. Principio secondo il quale non esiste oggi possibilità concreta di produrre innovazione e autentico e durevole sviluppo se non mediante la conservazione attiva del patrimonio ereditato dalla natura e dalla storia, e simmetricamente non può darsi conservazione autentica dei sistemi di valori esistenti se non producendo nuovi valori ed accettando le sfide ineludibili del cambiamento (ANCSA, 1990).

E'giusto chiedersi se e in quale modo questi principi abbiano trovato o possano trovare riscontro nei processi attuativi della CEP. Ad onta dell'ottimismo riflesso nelle retoriche del paesaggio, dell'enfasi declamatoria che pervade spesso ogni discorso pubblico sul paesaggio, le illusioni e le speranze che molte comunità legano all'idea del paesaggio, (soprattutto quelle "perdenti", emarginate dagli attuali processi di sviluppo economico e sociale) rischiano spesso di offuscare l'analisi critica impietosa dei ritardi o delle inadempienze a tutti i livelli. A livello nazionale, si evidenzia la carenza o l'assenza di strategie sistemiche atte a contrastare il collasso degli apparati di difesa del suolo, l'abbandono dei boschi e dei pascoli, il degrado o la scomparsa dei sedimenti materiali e immateriali delle precedenti acculturazioni territoriali: i centri storici, le città e il territorio storico. Per quanto riguarda il nostro paese, questa carenza dà credito ad interpretazioni perverse dell'"interesse nazionale" alla crescita e allo sviluppo, in contrasto col principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, quello di far prevalere l'"interesse generale" della Repubblica sugli "interessi particolari" (Maddalena, 2015).

A livello regionale, sebbene la potestà legislativa delle Regioni si limiti alla pianificazione del territorio e alla promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, le responsabilità si precisano. E' l'intera gamma degli usi del territorio ad essere sotto accusa, come hanno dimostrato le esperienze di pianificazione regionale paesaggistica già attuate. Ma qui si profila una biforcazione decisiva, che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato nel 2004, ha introdotto nel nostro ordinamento recependo le indicazioni della CEP. Da un lato la disciplina dei beni paesaggistici, concettualmente in linea con quella da tempo in vigore nel nostro paese, da precisare ed estendere di concerto col Ministero dei beni culturali, con riferimento ad oggetti specifici di tutela e tradotte in vincoli o misure di regolazione spazialmente definite. Dall'altro lato, la disciplina dei paesaggi, o più precisamente degli "ambiti di paesaggio" che spetta alle Regioni definire, con l'eventuale concorso delle Province e dei Comuni. Ambiti che assumono quindi autonoma rilevanza, anche ai fini degli Osservatori di cui si è discusso, indipendentemente dalla presenza in

tali ambiti di beni paesaggistici di specifico valore. È interessante notare che, nelle esperienze applicative, la disciplina dei beni si è allargata a comprendere anche oggetti privi di valore propriamente paesaggistico, la cui considerazione è però utile o necessaria al fine di assicurare l'adeguata salvaguardia dei beni veri e propri. Analogamente, le esperienze fatte hanno declinato in termini assai diversificati il concetto di "ambito di paesaggio", accostandolo ad altri concetti frequentati in vari campi disciplinari (come le "unità di paesaggio") o più semplicemente riferendolo alla varietà dei concetti di paesaggio.

Questi schematici richiami offrono qualche spunto di riflessione per l'articolazione delle politiche del paesaggio, e più precisamente per coordinare la pianificazione paesaggistica regionale (PPR), con quella di livello locale. Già si è notato come la PPR, in quanto strumento di raccordo Stato/Regione, possa e debba ospitare forme di disciplina per singoli oggetti spazialmente definiti e almeno in parte "vincolati", di concerto tra Stato e Regioni, come beni naturalistici, architettonici, storico-culturali ecc.. E' facile osservare che questa disciplina si muove in un orizzonte normativo assai prossimo a quello frequentato dalla "zonizzazione" urbanistica, di cui condivide le criticità (soprattutto il criterio di omogeneità che presiede l'individuazione delle "zone"). Analogamente la PPR per ambiti di paesaggio richiama temi e strumenti (come le visioni strategiche o le interpretazioni strutturali di "area vasta") già largamente sperimentati dalla pianificazione territoriale anche nel nostro paese.

Per finire, un cenno a quella particolarissima disciplina locale che riguarda i parchi e le aree naturali protette. Ambiti individuati e governati in base a criteri prevalentemente "naturalistici" che ne consentono una caratterizzazione e classificazione a livello internazionale (IUCN, 1994). In base alla quale le "aree protette" interessano ormai più del 20% del territorio europeo, a prescindere dalle reti che le connettono, prima fra tutte la "Rete Natura 2000", già citata. Un insieme quantitativamente e qualitativamente rilevante, che non può non costituire una componente basilare delle strategie di pianificazione paesaggistica a scala nazionale e regionale, tanto più che i nuovi criteri ed obiettivi su cui si basano (IUCN, 2003) incorporano ormai in larga misura le motivazioni sociali e culturali. Diverse restano invece le ragioni e il ruolo dei Siti del Patrimonio Mondiale dell'Umanità (UNESCO), non solo per le dimensioni quantitative (i siti listati sono meno di un migliaio in tutto il mondo) ma soprattutto per il criterio di selezione, che tuttora si riassume nella definizione dell'Outstanding Universal Value OUV). Il che ovviamente non impedisce che il riconoscimento dei Siti UNESCO, fin dalle prime fasi della "nomination" possa esercitare (come ha di fatto esercitato) una notevole influenza sulle politiche urbanistiche a tutti i livelli.

L'impatto delle "aree protette" (Piani dei parchi) e dei Piani di gestione dei Siti – e dello stesso PPR - sulla pianificazione locale rischierebbe tuttavia di essere sottovalutato se non si prendesse in considerazione l'articolazione normativa dei piani, soprattutto la Zonizzazione, che ne costituisce l'espressione più sintetica e più diffusamente applicata. Si tratta per l'Italia di un insieme di norme che prevedono l'individuazione nei piani di "aree omogenee" (DM 1968) in una logica di chiara derivazione urbanistica, non troppo lontana concettualmente da quella tradizionalmente frequentata dai piani urbanistici comunali. La critica alla zonizzazione ha da tempo evidenziato debolezze teoriche ed effetti concreti che ostacolano il coordinamento e l'integrazione tra i diversi strumenti: in primo luogo la contraddizione tuttora irrisolta tra la collocazione primaria attribuita al PPR dal Codice 2004 e il potere "sostitutivo" affidato al Piano del parco dalla legge quadro (L.394), nei confronti di ogni altro piano. Ma per procedere a ragionare in questa direzione è necessario affrontare una questione di fondo, che riguarda i rapporti tra natura e cultura e la crescente necessità di alleanza tra le politiche del paesaggio e le politiche di difesa della natura (Gambino, Peano 2014): questione che esula dall'economia di questa nota.

SINTESI

- GLI Osservatori, prodotto più riconoscibile della prima fase di vita della CEP
-
- Il range degli Obiettivi, per territorializzare il paesaggio: allargamento, rafforzamento, condivisione
-
- Spostare l'attenzione dai dispositivi alle politiche (es. Sardegna) contrastare la deriva burocratica
-
- Dalle visioni inventariali alle visioni territoriali
-
- Un passaggio ineludibile: dal CdE all'UE
-
- L'eterogeneità delle poste in gioco, la necessità di ragionare per principi, la priorità costituzionale dell'interesse pubblico...
-
- La biforcazione della tutela: beni da difendere, territori (ambiti, unità...) da rigenerare
-
- Le relazioni tra paesaggi e aree protette (parchi, siti, zone...: il contrasto tra L.394 e Codice b.c.
-