

La Convenzione europea del paesaggio: un contributo alla dialettica locale / globale per una *governance* sostenibile del territorio fondata sulla percezione delle sue risorse

di Riccardo Priore¹

Il più recente e significativo contributo del diritto internazionale in materia di paesaggio è costituito dalla *Convenzione europea del paesaggio* (di seguito: CEP), trattato internazionale adottato nel 2000 sotto gli auspici del Consiglio d'Europa.

Come è noto, la CEP 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, coinvolgendo le popolazioni interessate nei rilevanti processi decisionali.

Sotto questo profilo, la CEP rappresenta un'espressione giuridica internazionale di un disegno politico che mira alla condivisione e all'affermazione di un nuovo approccio pubblico al tema del paesaggio su scala continentale.

Sulla base di questo approccio, gli Stati contraenti sono chiamati a farsi carico della qualità dei loro paesaggi in ogni caso ed in ogni luogo, anche quando degradati o considerati di poco valore. Tale impegno è fondato sul principio che la dimensione paesaggistica del territorio rappresenta dovunque una componente essenziale dell'ambiente di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale, fondamento della loro identità e risorsa economica per il loro sviluppo sostenibile. Conformemente a questo principio, la funzione *primaria* degli organi legislativi di uno Stato non è quella di indicare quali *paesaggi* meritino di essere tutelati, magari in via esclusiva, in ragione del loro interesse o valore specifico; bensì, *innanzitutto*, quella di riconoscere giuridicamente il bene-risorsa *paesaggio*, integrandolo tra gli interessi della collettività meritevoli del più alto livello di tutela (nel senso lato di cura della qualità) da parte del diritto.

Grazie a questa impostazione - opportunamente riflessa nel campo di applicazione della CEP (cfr. Articolo 2) - l'intera dimensione paesaggistica del territorio (di uno Stato) deve essere oggetto di una specifica tutela giuridica. Le modalità pratiche e l'intensità di questa tutela non devono tuttavia dipendere da decisioni prese, in maniera *centralistica* ed astratta, da parte una ristretta cerchia di persone; bensì dai valori democraticamente attribuiti ai singoli paesaggi da parte delle popolazioni interessate, nel rispetto di interessi pubblici chiaramente individuati.

In tale prospettiva, la definizione di paesaggio espressa dalla CEP (cfr. Articolo 1.a) riflette l'idea che senza il diretto ed attivo coinvolgimento delle popolazioni il paesaggio non possa manifestarsi e beneficiare così di un'adeguata cura sul piano materiale. Tenuto conto di questa impostazione, la CEP prevede una ripartizione delle competenze pubbliche che avvicini il più possibile le decisioni ai cittadini, e questo soprattutto al fine di realizzare le loro imprescindibili aspirazioni in materia. Viene così esplicitamente affermato il principio di *sussidiarietà* e quello di *autonomia locale* (cfr. Articolo 4). Sulla base di questi principi, nel rispetto dell'organizzazione costituzionale ed amministrativa di ciascuno Stato, le pubbliche responsabilità in materia di paesaggio devono, di preferenza, essere attribuite agli enti territoriali.

Allo scopo di realizzare l'impostazione giuridica della CEP sul piano pratico, ciascuno Stato contraente è chiamato a dotarsi di specifiche *politiche del paesaggio*. A livello nazionale, tali politiche dovrebbero potersi formare con il contributo degli enti territoriali ed articolarsi, per esempio, in politiche regionali e locali; il loro obiettivo primario dovrebbe essere quello di identificare principi, orientamenti e strategie ai diversi livelli istituzionali interessati. Agendo in questo modo, gli Stati potrebbero individuare le eventuali riforme da adottare:

¹ Riccardo Priore, giurista, funzionario del Consiglio d'Europa. Direttore della *Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio* (RECEP). Docente di *Politiche e diritto europeo del paesaggio* al Politecnico di Torino.

- a) sul piano giuridico-istituzionale, per l'adeguamento del sistema normativo e dell'organizzazione delle pubbliche competenze;
- b) sul piano tecnico-amministrativo, per il rafforzamento della sensibilità e delle capacità degli enti competenti, soprattutto a livello territoriale;
- c) sul piano della comunicazione e della formazione, allo scopo di accrescere la sensibilità e le conoscenze necessarie ai soggetti coinvolti nei rilevanti processi decisionali.

Per essere più efficaci, le *politiche del paesaggio* dovrebbero essere corredate da un programma di integrazione della questione paesaggistica nelle politiche di assetto del territorio, in quelle urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio (cfr. Articolo 5.d). Non avrebbe senso adottare delle politiche specificamente dedicate al paesaggio se nella formulazione ed attuazione delle altre politiche pubbliche relative al territorio, a tutti i livelli, non si tenesse conto della dimensione paesaggistica.

Combinando il significato e la portata giuridica della CEP, il paesaggio può essere inteso come *il risultato della percezione di ogni parte del territorio di uno Stato da parte dei suoi cittadini*. In tal senso, la CEP 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. I soggetti che tengono alla qualità dei paesaggi, ma anche coloro che, senza esprimere desideri particolari in merito, li vivono in quanto spazi del proprio abitare, non possono essere estromessi dai processi decisionali che incidono sulle forme e quindi sul carattere di tali spazi.

Si tratta di prendersi cura della dimensione paesaggistica di ciascun territorio, coinvolgendo coloro che rispecchiandosi nelle sue forme hanno la possibilità di godere della sua (potenziale) qualità sia spiritualmente che materialmente. Ma si tratta anche di evitare, da un lato, con il pretesto della conservazione di valori estetico-culturali, di imbalsamare un luogo a beneficio del godimento di pochi; dall'altro, di promuovere attività materiali che pur permettendo lo sviluppo economico del territorio considerato, contribuiscono ad alterarne, in maniera spesso irrimediabile, l'identità estetico-culturale.

Al fine di prendersi cura, come stabilisce la CEP, della qualità del paesaggio in ogni luogo appare innanzitutto opportuno privilegiare soluzioni progettuali (*progetti di paesaggio*) capaci di identificare, svelare, preservare e valorizzare lo *stile* che ciascun territorio è in grado di esprimere nel corso del tempo; vale a dire il carattere intrinseco che, in un periodo determinato, contribuisce alla specificità di quel territorio ed all'identità delle persone che lo vivono giorno per giorno.

Solo così si ritiene sia possibile preservare la *fisionomia* di una comunità, il modo in cui questa informa il proprio rapporto con lo spazio, predisponendolo più o meno consciamente all'azione delle generazioni future. Soltanto dopo aver colto lo *stile* di un luogo, ovvero la sua essenza primordiale, è possibile decidere come trasformarlo materialmente. Rendendo possibili interventi diversificati, capaci di combinare opportunamente tradizione e innovazione, conservazione e sviluppo, senza mai tradire la cifra corrispondente al patrimonio costitutivo dell'identità del luogo considerato.

Allo scopo di realizzare questo difficile obiettivo, qualsiasi progetto orientato alla cura della dimensione paesaggistica del territorio (o che tale dimensione è suscettibile di modificare) deve riferirsi ai *caratteri identitari* che danno un senso all'ambito esaminato; se questi caratteri sono nascosti, diminuiti o contaminati occorre favorirne l'emergenza, la ricostruzione, l'enucleazione. Ciò non significa però impedire (sane e controllate) forme di sviluppo economico che consentono ad un territorio di essere vitale e non essere abbandonato dai propri abitanti. Coloro che hanno scelto un luogo come spazio del proprio abitare devono essere motivati a restarvi; e non certo per essere "condannati" a recitare, più o meno consapevolmente, vite artificiali per il godimento di pochi privilegiati disposti a pagare pur di apprezzare rappresentazioni di società locali in via di estinzione; oppure a vivere in luoghi ormai privi del proprio *genius loci*, del tutto disarmonici

rispetto allo *stile* del luogo che le culture passate erano invece riuscite (sapientemente ma inconsapevolmente) a preservare, valorizzare e tramandare.

Nella ricerca di un difficile equilibrio tra interessi e pressioni territoriali spesso in conflitto, attraverso un'attenta e condivisa ricostruzione di rappresentazioni e memorie individuali e collettive, ciascuna comunità locale (costituita da soggetti da tempo insediati, ma anche da nuovi venuti) dovrebbe essere incoraggiata ed aiutata a riconoscersi nelle forme dei propri spazi di vita, dando così luogo a paesaggi espressivi del proprio modo di attraversare spazio e tempo. Questo processo può essere stimolato e valorizzato da apporti esterni; per esempio, l'apprezzamento di visitatori e forestieri; non dovrebbe invece mai essere soltanto il frutto di scelte prese lontano dalle comunità in questione o di scelte che tengono conto solo di interessi pubblici sovra-locali (economici, ma anche ambientali, paesaggistici o più generalmente legate ai beni culturali).

Per questi motivi, rispetto a territori la cui dimensione paesaggistica esprime ancora grande valore, può risultare controproducente imporre vincoli e divieti in maniera *centralistica*, e ciò in nome di interessi paesaggistici superiori (per esempio, nazionali ed internazionali). Non bisognerebbe mai dimenticare di coinvolgere le comunità interessate nelle decisioni che riguardano l'aspetto dei luoghi che abitano e frequentano; senza il loro contributo, rispetto agli interessi territoriali in conflitto, rischiano di prevalere atteggiamenti vittimistici, pulsioni corporative, situazioni di rigetto, impulsi abusivi, violazioni sistematiche delle regole; e tutto questo con effetti devastanti per la qualità del paesaggio.

Attraverso l'azione di rappresentanti politici territoriali sufficientemente responsabilizzati e/o controllati ed in base a principi ed orientamenti generali fissati dalle autorità dello Stato, le popolazioni dovrebbero essere sistematicamente messe nella condizione di partecipare alle decisioni suscettibili di incidere attivamente sulle forme dei propri spazi di vita; di comprendere le ragioni di eventuali provvedimenti restrittivi delle loro libertà rispetto ai valori paesaggistici del territorio che abitano; di rendersi conto che tali restrizioni, soprattutto se combinate con misure di valorizzazione economica a livello locale, possono essere condivise perché, in fondo, volte a promuovere anche il loro sviluppo e la loro permanenza nei territori interessati; di metabolizzare infine l'idea che al pari dei tratti distintivi dei loro visi e corpi, anche l'immagine del loro territorio non deve essere offuscata da elementi estranei o deturpanti; elementi che, impedendo l'individuazione dei loro segni caratterizzanti, rischiano di innescare pericolosi processi di *sradicamento territoriale*. In altre parole, passando attraverso approfondite e sistematiche attività di sensibilizzazione, le popolazioni dovrebbero essere portate a condividere l'idea che la qualità del paesaggio *conviene*.

Una volta riconosciuta ed assorbita questa idea, una comunità sarà probabilmente più disposta a prestare attenzione alla qualità del paesaggio come riflesso della propria identità, espressione singolare della propria appartenenza al mondo, ma anche occasione di benessere e sviluppo. Così agendo, sarà forse possibile riaffermare le condizioni basilari affinché un luogo, riconosciuto nella sua specificità, anche funzionale, possa tornare a costituire un paesaggio, ossia singolarità, *fisionomia* inconfondibile di un territorio, *genius loci* che schiude uno spazio qualificato e significativo per l'abitare (Bonesio 2007).

L'insieme di questi obiettivi coincidono con il progetto politico sotteso dalla CEP: coinvolgere le popolazioni in progetti di trasformazione territoriale (*progetti di paesaggio* appunto) facendo leva sull'interesse che esse, in maniera crescente, manifestano per le *forme* del proprio abitare. Arrivando così a prendersi cura, con il loro più o meno consapevole contributo, anche della *sostanza*, ovvero di quelle risorse naturali e culturali senza le quali quello stesso abitare non sarebbe possibile.
