



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



TUTELA GIURIDICA DEL PAESAGGIO CULTURALE RURALE TRADIZIONALE



L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI



Documento prodotto nell'ambito della Rete Rurale Nazionale 2007-2013

MiPAAF- Ufficio DISR II - Coordinatore: Dott.ssa Graziella Romito

Responsabile del progetto: Camillo Zaccarini

Autore: Pier Luigi Petrillo

Grafica e impaginazione: Roberta Ruberto

INDICE

1. Analisi del concetto giuridico di “paesaggio culturale” e di “paesaggio rurale” alla luce della normativa internazionale e nazionale	4
Il quadro giuridico di riferimento	4
Il paesaggio e i paesaggi: dalla Costituzione italiana alla Convenzione europea sul paesaggio	5
Il concetto di “paesaggio” nell’ordinamento internazionale:	8
le definizioni dell’UNESCO dal paesaggio culturale al paesaggio rurale	8
Altre definizioni internazionali di “paesaggio”: dalla Carta del Paesaggio Mediterraneo alla Florence Declaration on Landscape	10
2. Una riflessione comparata: il concetto di paesaggio (culturale e rurale) nell’ordinamento giuridico spagnolo	12
3. Non siamo soli: ovvero(grazie all’UNESCO) verso una nuova categoria di paesaggio, il paesaggio agro-silvo-pastorale.....	14
4. L’iscrizione del primo paesaggio agro-pastorale: Causse e le Cévennes paesaggio culturale agropastorale del Mediterraneo	16
5. Il paesaggio rurale: risultati e prospettive per la definizione del concetto giuridico	18
6. La <i>Satoyama Initiative</i> : una ulteriore evoluzione del concetto di paesaggio culturale	20
7. Conclusioni	22
8. Elaborazione di proposte normative finalizzate alla tutela giuridica del “paesaggio rurale tradizionale”	23

1. ANALISI DEL CONCETTO GIURIDICO DI “PAESAGGIO CULTURALE” E DI “PAESAGGIO RURALE” ALLA LUCE DELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE E NAZIONALE

IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

Il concetto giuridico di “paesaggio” e, quelli più specifici, di “paesaggio culturale” e “paesaggio rurale”, non sono di facile interpretazione. Tale difficoltà, paradossalmente, deriva in primo luogo dalla moltiplicazione delle fonti giuridiche che, nel corso degli anni, hanno introdotto una nozione di “paesaggio”. Come, infatti, si evidenzierà, sono vigenti nell’ordinamento italiano numerose disposizioni di legge, molte delle quali derivanti dalla partecipazione dell’Italia ad accordi e convenzioni internazionali, che, tuttavia, hanno introdotto differenti gradi di definizione di paesaggio, paesaggio culturale, paesaggio rurale.

Obiettivo del presente studio è analizzare l’evoluzione di tale concetto, dapprima strettamente connesso alla dimensione urbana e monumentale di un territorio, e successivamente “ripensato” anche con riferimento alla dimensione rurale (e da ultimo pastorale) del contesto di riferimento. Si evidenzierà, così, come, a partire dal 1992¹, la Convenzione dell’UNESCO per il patrimonio mondiale materiale sia divenuta, in particolare, il punto di riferimento giuridico per la valorizzazione dei paesaggi culturali e come, a partire dai primi anni Novanta, in questo medesimo contesto normativo, si sia affermata la necessità di porre in essere delle specifiche misure di salvaguardia e valorizzazione di quella particolare categoria di paesaggi culturali che possiamo definire paesaggi agro-silvo-pastorali.

Tale analisi, tuttavia, non è fine a se stessa ma ha lo scopo ultimo di evidenziare come, anche quando si ragiona di paesaggio culturale, non sia possibile sottrarre il “bene culturale” insito nel paesaggio dal sistema vitale in cui è calato: all’opposto il paesaggio vive e muta proprio in relazione al sistema vitale che lo circonda e lo plasma.

Così sviluppando il ragionamento, dovrà essere ripensata la nozione stessa di paesaggio culturale anche in relazione alla funzione che esso ha assunto nel tempo, nello spazio e nella percezione collettiva.

D’altronde, come è stato efficacemente osservato, “il concetto di paesaggio culturale non è del tutto corretto in quanto suggerisce una contrapposizione tra un paesaggio naturale che non ha subito interventi da parte dell’uomo e un paesaggio culturale privo di evoluzioni naturali. Ma non è così: in virtù degli interventi della cultura sulle superfici agrarie lo sviluppo naturale prende direzioni diverse rispetto al passato (soprattutto nel caso dei pascoli) oppure si verifica un’alternanza tra fasi di intervento umano (la preparazione del letto di semina, la raccolta) e fasi di sviluppo naturale delle piante”². Da questa osservazione emerge come “l’influenza della natura è presente ovunque, quella della cultura al contrario

¹ Ben prima, quindi, dell’approvazione della Convenzione Europea sul Paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 da parte dei Paesi membri del Consiglio d’Europa e resa esecutiva, in Italia, dalla legge 9 gennaio 2006 n. 14 (sul punto cfr. G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Rivista giuridica dell’urbanistica*, 1-2, 2009, pp. 44 ss. e R. PRIORE, *Una sfida: l’applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio in Italia*, in C. Teofili, R. Clarino (a cura di), *Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia*, WWF Italia, Roma 2008).

² H. KUSTER, *Piccola storia del paesaggio*, Donzelli 2010, p.38. Sul punto diffusamente vedi il fondamentale saggio di SERENI E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza 2009, *passim*.

solo nelle zone coltivate”³: secondo questa impostazione, le espressioni “paesaggio culturale” e “paesaggio agricolo” sono sinonimi.

IL PAESAGGIO E I PAESAGGI: DALLA COSTITUZIONE ITALIANA ALLA CONVENZIONE EUROPEA SUL PAESAGGIO

La tutela e la conservazione del paesaggio si pongono e si impongono in Italia quali esigenze di rilievo primario. La Costituzione, non a caso, all’art. 9, annovera fra i compiti della Repubblica quello di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Il dettato costituzionale, pur nella sua laconicità, è a tutt’oggi il fondamento giuridico indefettibile per qualsiasi tutela legislativa del settore⁴.

Lo “statuto costituzionale” del paesaggio e di una sua adeguata protezione, però, è solo il primo elemento di un quadro ampio e costellato di molteplici sfaccettature⁵. L’analisi del contesto nazionale relativo alla tutela e alla protezione del paesaggio, non può infatti che avere come punto di partenza la definizione stessa dell’oggetto di cui trattasi.

Come noto, il paesaggio consta di fattori naturali, ma non si esaurisce esclusivamente in questi. Essi sono posti in una stretta e costante relazione con l’uomo, tale per cui il paesaggio, in sostanza, diviene bene complesso e dinamicamente strutturato, elemento con cui l’uomo si rapporta per comporre la propria dimensione sul territorio e nell’ambiente⁶.

Senza dubbio, quindi, il paesaggio si connota non solo come bene ambientale, ma ugualmente come bene culturale, atto a riflettere costantemente una modalità d’essere antropologicamente rilevante⁷.

In quest’ottica, dunque, ripercorrere cronologicamente e sostanzialmente l’evoluzione normativa in materia di tutela paesaggistica, consente – ben al di là di un mero discorso giuridico – di enucleare quegli elementi sociologici e culturali che di volta in volta il legislatore ha privilegiato nel definire il continuo e ininterrotto processo di identificazione dell’uomo su un territorio, identificazione che il paesaggio incarna e rappresenta.

³ Ibidem, p. 39.

⁴ Cfr. SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1, 1967, pp. 70 ss. E Id., *Beni pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè 1959, pp. 277 ss.; GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, pp. 20 ss.; MERUSI F., *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Zanichelli 1975 e, con l’analisi della giurisprudenza in materia, CARTEI G.F., *Il paesaggio*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano 2003, pp. 2123 ss.

⁵ Diffusamente vedi PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè 1981, pp. 505 ss. CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2004, pp. 363 ss.

⁶ Definire il concetto di paesaggio non è semplice. Il dizionario Devoto-Oli del 1967 alla voce paesaggio recitava: “porzione di territorio considerata dal punto di vista prospettico o descrittivo, per lo più con un senso affettivo, cui può più o meno associarsi anche un’esigenza di ordine artistico ed estetico”. Il dizionario Zanichelli, invece, più di recente (2003) lo definisce quale “area territoriale caratterizzata da un complesso di elementi fisici, biologici e antropici”. Per una definizione giuridica si veda, invece, S. AMOROSINI, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Roma, 2010, pagg. 62 – 63 e E. BOSCOLO, “La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati”, in *Rivista giuridica dell’Urbanistica*, 1 – 2, 2009, pagg. 57 segg.

⁷ Così SEVERINI G., *Il concetto di “bene ambientale” nel testo unico*, in P.G. Ferri, M. Pacini (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano 2001, pp. 237 ss. . Diffusamente anche CERULLI IRELLI V., *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano 1988, pp. 138 ss.

Il paesaggio trova una prima definizione nell'articolo 2 del Codice dei Beni Culturali del 2004⁸. Secondo quanto disposto dal primo comma *“per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”*. Il comma successivo precisa poi che *“la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”*⁹.

Questa enunciazione ripropone, quasi *“copia e incolla”*, quella contenuta nella Convenzione europea del paesaggio¹⁰, dove per paesaggio si intende *“una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle persone, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”*¹¹.

Coerentemente col dettato della Convenzione europea sul paesaggio, l'art. 131, comma 1 del Codice dei beni culturali, precisa ulteriormente che *“per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”*. Tale definizione, ricollegandosi agli elementi fatti propri dalla definizione contenuta nel testo europeo, precisa al comma successivo che *“la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”*¹².

Infatti, se il paesaggio in quanto tale si manifesta come identificativo del luogo di cui è aspetto, la sua protezione efficace ed efficiente passa necessariamente per quei valori specifici che, caratterizzandolo, lo distinguono dagli altri. In altri termini si è passati da una concezione statica di *“paesaggio”* ad una concezione dinamica, che pone al centro non solo la dimensione *“architettonica”* (diremo: materiale) del paesaggio ma considera quest'ultimo quale processo vivente costantemente ricreato dall'interrelazione tra uomo e ambiente.

In tal modo la locuzione *“paesaggio”* è stata finalmente affrancata dall'equivalente semantico di *“bellezze naturali”*, come avveniva secondo la legge n. 1497 del 1939¹³, la prima a regolare la materia. Infatti, una

⁸ Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. A norma dell'art. 2 *“Patrimonio culturale”*:
1. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. 2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà. 3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge. 4. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

⁹ Cfr. G. SCIULLO, *“Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice”*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1 - 2, 2009, pagg. 44 e segg.

¹⁰ Adottata il 19 luglio 2000 dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa, la Convenzione è stata aperta alla firma a Firenze nell'ottobre dello stesso anno. Siglata da 27 Paesi dell'Unione europea, è stata poi ratificata solo da dieci.

¹¹ Sul punto, R. PRIORE, *Una sfida: l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio in Italia*, in C. TEOFILI, R. CLARINO (a cura di), *Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia*, WWF Italia, Roma 2008. Si veda inoltre P. CARPENTIERI, *“Regime dei vincoli e Convenzione europea”*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007, pagg. 135 e segg. Per il testo della Convenzione, si veda: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>.

¹² G. SCIULLO, *“Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice”*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1 - 2, 2009, pagg. 44 e segg.

¹³ La Legge 29 giugno 1939, n. 1497 *“Protezione delle bellezze naturali”* faceva riferimento a situazioni paesaggistiche di eccellenza, peculiari per panoramicità, visuali, belvedere, assetto vegetazionale e costiero. Tali particolarità paesaggistiche per loro natura non coprivano una percentuale rilevante del territorio, per cui le situazioni oggetto di tutela erano limitate a quelle individuate dai provvedimenti impositivi del vincolo paesaggistico.

concezione siffatta limitava ingiustificatamente l'ambito di applicabilità della tutela alle sole aree di pregio paesaggistico, assimilandole per natura e regime giuridico agli elementi di interesse storico-artistico.

Il paesaggio rappresenta, invece, una delle componenti dell'ambiente e, nella fattispecie, come ha avuto modo di confermare più volte la Corte Costituzionale, (sent. 21 dicembre 1985, n. 359 e sent. 7 novembre 1994, n. 379), *la componente etico-culturale riferita anche alla forma del territorio*¹⁴. Quindi, abbandonato definitivamente il limitante binomio bellezze naturali-paesaggio e di conseguenza una dimensione di questo solo estetica, si è posto l'accento sul più esteso concetto di bene ambientale e bene culturale.

Inteso in tal senso, il paesaggio diventa un bene ancor più meritevole di un'adeguata tutela giuridica. Questa, infatti, assurge a valore costituzionale primario, in quanto rivolta a conservare e mantenere gli aspetti significativi o caratteristici, sociali e culturali, del paesaggio, derivanti dalla configurazione naturale e dall'intervento umano. Nondimeno, a questa tutela si richiede di modellarsi dinamicamente sulle esigenze e i mutamenti imposti dallo sviluppo socio-economico del Paese sul singolo territorio di riferimento¹⁵.

Attualmente, quindi, il paesaggio emerge sempre più distintamente nella sua configurazione di "bene culturale a carattere identitario", frutto *in primis* della percezione della popolazione, *prodotto sociale* e non elemento statico. Esso, cioè, lungi dal coincidere unicamente con i caratteri oggettivi dell'ambiente, e quindi con una prospettiva esclusivamente naturale o naturalistica, si sposta dalla dimensione della realtà a quella dell'apparenza della realtà. Tornando al lessico utilizzato dalla citata Convenzione europea, esso è anche *percezione*; e, volendone dare una lettura ulteriormente estensiva, esso si fa vero e proprio *linguaggio*, modalità espressiva dell'ambiente in cui si sviluppa¹⁶.

Ben prima della Convenzione europea del paesaggio, che abbiamo citato come uno dei significativi punti di arrivo di un percorso verso la piena consapevolezza dell'identità del paesaggio, si deve all'UNESCO – come accennato in precedenza - l'introduzione della categoria di paesaggio culturale come specifico elemento da salvaguardare.

¹⁴ La tutela del paesaggio è, di conseguenza, un valore costituzionale primario al quale deve sottostare qualsiasi altro interesse. Infatti, come la Consulta espressamente ha affermato al punto 4 delle considerazioni in diritto della sent. 359 del 1985, l'art. 9 Cost. "erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento e, correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore." Sul punto diffusamente CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, cit. nonché, in un'ottica senz'altro utile a ricostruire anche questi aspetti, CASINI L., *Beni culturali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006.

¹⁵ Diffusamente si veda la bellissima analisi di AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam 1991, spec. pp. 79 ss.

¹⁶ Sul punto cfr. AMOROSINI S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza 2010, pp. 62-63. Diffusamente si veda la sempre valida e acuta analisi, anche se impostata sulla dimensione nazionale, di A: PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè 1981, *passim*. Sottolineano, infine, la stretta correlazione tra paesaggio e identità CARPENTIERI P., *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino 2007, pp. 135 ss. e BOSCOLO E., *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, in *Rivista giuridica dell'Urbanistica*, 1-2, 2009, pp. 57 ss. In chiave comparata cfr. DANIELS S., *Fields of Vision: Landscape Imagery and National Identity in England and United States*, Cambridge University Press 1993

IL CONCETTO DI “PAESAGGIO” NELL’ORDINAMENTO INTERNAZIONALE: LE DEFINIZIONI DELL’UNESCO DAL PAESAGGIO CULTURALE AL PAESAGGIO RURALE

Uno degli obiettivi della Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio culturale materiale è, infatti, quello di tutelare e valorizzare paesaggi culturali rappresentativi. Esiste una grande varietà di paesaggi rappresentativi delle diverse regioni del mondo. Si tratta di opere complesse frutto del rapporto costruttivo tra uomo e natura ed esprime, in sé, la lunga e intima relazione tra i popoli e il loro ambiente naturale. Alcuni siti, tra cui quelli a sfondo agricolo o ambientale, riflettono in particolare tecniche specifiche di utilizzo del territorio in grado di sostenerne la diversità biologica e i servizi eco-sistemici. Altri, invece, a sfondo più culturale sono associati al sistema di credenze, ai costumi e alla mentalità delle comunità locali ed includono una lunga disamina di artefatti artistici e di iniziative tradizionali che danno il senso del rapporto eccezionale spirituale tra quelle genti e le specifiche naturali di un territorio avvertito come proprio¹⁷.

Per rivelare e sostenere l’enorme diversità di interazioni tra esseri umani e ambiente di vita, e per proteggere, del pari, le culture tradizionali e conservare le tracce di quante sono scomparse, tali siti, indistintamente definiti paesaggi culturali, testimoniano il genio creativo, lo sviluppo sociale e la vitalità immaginativa e spirituale dell’umanità, fanno parte della nostra identità collettiva ed assumono una posizione di rilievo nella Lista del Patrimonio Mondiale. A giugno 2013, infatti, oltre 80 siti risultano iscritti nella *World Heritage List* come paesaggi culturali e rappresentano il portato storico di un atteggiamento della Convenzione del 1972 che ha tenuto conto dell’evoluzione dell’agenda globale in tema di protezione della cultura e di tutela dell’ambiente.

Vent’anni dopo la sua approvazione, nel 1992, in effetti, la Convenzione UNESCO del Patrimonio Mondiale, grazie ad una revisione delle *Operational Guidelines* basata sulle raccomandazioni preparate dalla riunione internazionale tenutasi a La Petite Pierre, in Francia, nell’ottobre del 1992, è diventata il primo strumento giuridico internazionale per riconoscere e proteggere i paesaggi culturali.

Nel corso della sua 16° sessione il Comitato ha, infatti, adottato nelle *Operational Guidelines* precise disposizioni per favorire la loro progressiva inclusione nella Lista. I paesaggi culturali, del resto, come descritto ai sensi dell’articolo 1 della Convenzione, rappresentano “*opere combinate tra natura e uomo*” ed illustrano l’evoluzione della società umana che ha agito nel tempo sotto l’influenza dei vincoli fisici e/o alle opportunità rappresentate dall’ambiente naturale circostante e rende conto della stratificazione di forze sociali, economiche e culturali, sia esterne che interne al bene e alla comunità di riferimento.

L’espressione “paesaggio culturale” abbraccia oggi una pluralità di manifestazioni della interazione tra l’uomo e il suo ambiente naturale. La progressiva individuazione e la tutela di tali siti può offrire un diretto contributo alla definizione delle moderne tecniche di uso sostenibile del territorio (tra cui la filiera corta e le produzioni di qualità solo per quanto concerne l’aspetto agricolo) in grado di mantenere o rafforzare i valori naturali del paesaggio.

¹⁷ Cfr. PETRILLO P., DI BELLA O., DI PALO N., *La Convenzione Unesco per il patrimonio mondiale e la valorizzazione dei paesaggi rurali*, in G. Golinelli (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore. Verso nuovi percorsi*, Cedam 2012, pp. 187 ss.

L'Annesso III delle *Operational Guidelines*¹⁸ distingue i paesaggi culturali così individuati in tre tipologie:

alla prima appartiene il paesaggio chiaramente definito, disegnato e creato intenzionalmente dall'uomo. Vi rientrano i giardini e i parchi realizzati per motivi estetici che sono spesso, ma non sempre, legati agli edifici monumentali religiosi o di altro tipo;

la seconda categoria è il paesaggio organicamente evoluto, che risulta da una iniziale politica di gestione del territorio con motivazioni sociali, economiche, amministrative o religiose, sviluppandosi come risposta ad un dato ambiente naturale. Tali paesaggi riflettono il processo di evoluzione nella loro forma e nelle caratteristiche dei componenti. In questa macro categoria è possibile inoltre individuare due diversi sottoinsiemi. Il primo, c.d. "paesaggio residuale", è quello in cui un processo evolutivo ha avuto termine in un certo momento nel passato, in modo definitivo o temporaneo, e le cui caratteristiche distintive significative sono, tuttavia, ancora materialmente visibili. Il secondo sottoinsieme è rappresentato dal "paesaggio continuato", in grado, cioè, di mantenere un attivo ruolo sociale nella società contemporanea, strettamente associato con il tradizionale stile di vita. In tali siti il processo evolutivo risulta ancora in corso e le significative prove materiali prodottesi nel corso del tempo sono tangibili ed aperte a successive evoluzioni;

l'ultima categoria è quella del paesaggio culturale associativo. In quest'ultimo caso l'associazione con il territorio risulta più di matrice culturale che materiale e la tangibilità dei siti iscritti può essere poco significativo o addirittura assente, venendo invece in rilievo formidabili legami religiosi, artistici o culturali dell'elemento naturale.

Con l'*Action Plan for the future*, adottato dal Comitato del Patrimonio Mondiale nel dicembre del 1993, sono stati avviati una serie di incontri fra esperti regionali per elaborare studi comparati sui paesaggi culturali così da assistere il Comitato stesso nella sua attività decisionale. Sono stati 13 gli incontri svolti tra esperti sul paesaggio culturale. Alcuni di questi *meeting* hanno specificatamente trattato il tema dei paesaggi agricoli, ponendo l'attenzione in particolare sui paesaggi vitivinicoli europei e sui terrazzamenti delle coltivazioni del riso in Asia.

Il primo incontro in materia, svoltosi nel 1996, ha concluso i lavori enfatizzando l'importanza dei paesaggi culturali esistenti che includono aspetti del passato ma che sono vivi, grazie all'attività agricola, ancora oggi¹⁹.

Il secondo, invece, organizzato nelle Filippine tra il marzo e l'aprile del 1995²⁰, invitava gli Stati membri a estendere il sistema esistente di designazione e gestione delle aree protette ai paesaggi culturali. Inoltre, vista l'importanza riconosciuta alle comunità locali, che con la loro vitalità e il loro impegno riescono a

¹⁸ Linee guida operative per l'attuazione della Convenzione del patrimonio Mondiale, approvate nella I sessione del Comitato del Patrimonio Mondiale, a Parigi, il 30 giugno 1977 e, modificate, da ultimo nel corso della 35ª sessione del Comitato del Patrimonio Mondiale di Parigi, del 19 – 29 giugno 2012, con la decisione 35COM13. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, in <http://whc.unesco.org/en/guidelines>.

¹⁹ Cfr. METCHILD ROSSLER, *Unesco World Heritage Centre background document on UNESCO world heritage cultural landscape, prepared for the FAO workshop and Steering Committee Meeting of the GIAHS project: Globally Important Ingenious Agricultural Heritage System*, pag. 7

ftp://ftp.fao.org/sd/sda/giahs/worldheritage_culturallandscapes_mechtildroessler.pdf. Cfr. *Report on the expert Meeting on European Cultural Landscapes of Outstanding Universal Value*, Vienna, Austria, 21 April 1996, [WHC-96/CONF.202/INF.12].

²⁰ L'"Asian Rice Culture and its Terraced Landscapes" si è tenuto a Manila dal 28 marzo al 4 Aprile 1995. Cfr. <http://whc.unesco.org/archive/rice95.htm> e "Asian Rice Culture and its Terraced Landscapes", in *Report of the regional thematic study meeting*, [WHC-95/CONF.203/INF.8].

mantenere inalterate nel tempo le caratteristiche e le specifiche qualità dei paesaggi, si auspicava²¹ una forma di coordinamento verticale tra comunità locali, regionali, nazionali e internazionali così da intraprendere le opportune attività di monitoraggio e pianificazione degli interventi di protezione delle aree. Tali coordinamenti sarebbero stati attivati dagli Stati membri in attuazione della Convenzione per il Patrimonio Mondiale.

Nel corso del secondo incontro è stato evidenziato il ruolo strategico della tutela dei paesaggi culturali di tipo rurale in quanto culla di colture tradizionali che, se perdute, ridimensionerebbero la biodiversità mondiale.

Successivamente, dall'11 al 16 dicembre 2001 si è riunita ad Helsinki la 25° sessione del Comitato per il Patrimonio Mondiale dell'Umanità, avente il compito di vagliare le osservazioni emerse durante la riunione tematica regionale di esperti sui paesaggi culturali vitivinicoli tenutasi a Tokaj (non a caso), tra l'11 e il 14 luglio 2001. In particolare, sono state esaminate le conclusioni e le raccomandazioni contenute all'interno del documento elaborato durante l'incontro²² organizzato dalle autorità ungheresi in collaborazione con l'UNESCO World Heritage Centre²³.

Da questi incontri è emersa una definizione sostanzialmente unitaria di paesaggio culturale agricolo di tipo vitivinicolo, da intendersi, dunque, come una specifica tipologia di paesaggio agricolo e culturale rappresentato dalla produzione vitivinicola e dall'utilizzo del suolo per finalità connesse alla coltivazione della vite, spesso secondo tecniche agricole tradizionali.

ALTRE DEFINIZIONI INTERNAZIONALI DI "PAESAGGIO": DALLA CARTA DEL PAESAGGIO MEDITERRANEO ALLA FLORENCE DECLARATION ON LANDSCAPE

Nel tentativo di individuare una nozione organica di paesaggio, dal punto di vista giuridico, rilevano anche altri due documenti internazionali, efficaci nel nostro ordinamento: la Carta del Paesaggio Mediterraneo²⁴ (1992) e la Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla conservazione integrata delle aree culturali del paesaggio come parte delle politiche sul paesaggio²⁵ (1995).

²¹ Cfr. Dr. Metchild Rossler, *Unesco, cit.*, pag. 7.

²² Cfr. Information document: World Heritage Thematic expert meeting on Vineyard Cultural Landscapes (Tokaj, Hungary, 11 to 14 July 2001) [WHC-01/CONF.208/INF.7] in <http://whc.unesco.org/archive/2001/whc-01-conf208-inf7e.pdf>.

²³ Tra le proposte emerse negli incontri sono da rilevare, in particolare, quella di un possibile itinerario del vino attraverso i siti Patrimonio Mondiale, la predisposizione di un sistema GIS per il monitoraggio periodico dei siti, l'introduzione di nuove tecnologie e metodi di produzione, la creazione di scuole per lo scambio e la trasmissione delle conoscenze da una generazione all'altra, la progettazione di un piano a lungo termine per la coltura delle viti e la produzione dei suoi derivati. Inoltre, è stato posto il problema dell'identificazione esatta delle aree protette. In questo senso è stato individuato il punto d'inizio per la determinazione della qualità nella delimitazione dell'area di coltivazione e produzione, attraverso un'"appellation d'origine" (AdO). Tutto ciò è da valutare ovviamente all'interno di un contesto di considerazione delle pratiche culturali in relazione alla struttura sociale e alla storia culturale delle varie regioni.

²⁴ Approvata nel 1992 a Siviglia dalle regioni dell'Andalusia (Spagna), Toscana e Languedoc-Roussillon (Francia) che, agendo nel quadro degli obiettivi del Consiglio d'Europa e condividendo l'obiettivo di realizzare un'unione più stretta tra i paesi europei, hanno definito la politica che esse intendono seguire in materia di protezione del paesaggio e che propongono alle altre regioni mediterranee.

²⁵ Raccomandazione n. R(95)9, preparata del Dipartimento del Patrimonio Culturale del Consiglio d'Europa.

La prima, in particolare, rappresenta il primo tentativo di collegare il paesaggio al concetto di patrimonio; in questo senso, infatti, il paesaggio viene definito come “la manifestazione formale della relazione fisica degli individui e delle società nello spazio e nel tempo con un territorio più o meno intensamente modificato dai fattori sociali, economici e culturali. Il paesaggio è così il risultato della combinazione di aspetti naturali, culturali, storici, funzionali e visivi. Questa relazione può essere di ordine affettivo, identificativo, estetico, simbolico, spirituale o economico. Essa implica l’attribuzione ai paesaggi, da parte degli individui o delle società, di valori di identificazione sociale a vari livelli, locale, regionale, nazionale o internazionale. Più di ogni altro, il paesaggio mediterraneo è segnato profondamente dall’impronta dell’uomo. È il prodotto di una cultura e di una vita urbana e rurale raffinata.”

Ecco che, ben prima che la Convenzione europea introducesse l’aspetto percettivo nella concezione di paesaggio, a livello regionale europeo emerge la sensibilità di concepire il paesaggio non solo come il connubio di elementi naturali e antropici, come elemento identitario delle comunità locali, regionali, nazionali e persino internazionali.

La raccomandazione del Consiglio d’Europa emanata nel 1995 dopo più di due anni di accessi dibattiti, contiene tanto la definizione di paesaggio, quanto quella di paesaggio culturale. Se il primo corrisponde all’ “espressione formale delle numerose relazioni esistenti in un dato periodo tra l’individuo o una società e un territorio topograficamente definito il cui aspetto è il risultato dell’azione nel tempo dei fattori naturali e umani e di una combinazione di entrambi”, il paesaggio culturale corrisponde a “specifiche parti del paesaggio topograficamente delimitate, formate da varie combinazioni di azioni umane e naturali, che illustrano l’evoluzione della società umana, il suo insediamento le sue caratteristiche nel tempo e nello spazio e che hanno acquisito dei valori socialmente e culturalmente ai diversi livelli territoriali, in ragione della presenza di resti fisici corrispondenti a un uso passato del territorio e delle attività, delle competenze, delle tradizioni distintive, o della rappresentazione di opere letterarie ed artistiche, o del fatto che vi siano accaduti eventi storici significativi”.

Tra i risultati più recenti in tema di paesaggio culturale, si colloca invece la *Florence Declaration on Landscape* che, ribadendo l’importanza della salvaguardia del paesaggio sia dal punto di vista della qualità della vita sia per la conservazione dell’identità culturale, invita alla cooperazione internazionale per rafforzare conoscenza e consapevolezza in tema di tutela del paesaggio²⁶.

²⁶ Elaborata al termine dell’incontro intitolato “*The international protection of landscape*” tenutosi nel capoluogo toscano dal 19 al 21 settembre 2012 in occasione del 40esimo anniversario della Convenzione del Patrimonio Mondiale UNESCO, la Dichiarazione è stata appoggiata dall’ICOMOS nel novembre successivo.
<http://whc.unesco.org/uploads/news/documents/news-943-2.pdf>

2. UNA RIFLESSIONE COMPARATA: IL CONCETTO DI PAESAGGIO (CULTURALE E RURALE) NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO SPAGNOLO

E all'estero come funziona? Ritenendo che l'analisi comparata possa offrire preziosi elementi di riflessione al caso italiano, è possibile analizzare l'ordinamento spagnolo.

La Spagna è, infatti, uno dei Paesi europei più attenti alle tematiche del paesaggio, come dimostra la corposa legislazione iberica in tema di paesaggio culturale.

Le basi per una sua definizione vengono gettate già a metà degli anni '80 con la Ley de Patrimonio Histórico Español²⁷, che attraverso la figura del "sitio histórico"²⁸ estende il concetto di patrimonio culturale al di là dei siti archeologici e dei monumenti storico-artistici. Il sitio histórico è, infatti, definito come "il luogo o il sito naturale legato ad accadimenti o ricordi passati, a creazioni culturali o della natura, tradizioni popolari e a opere dell'uomo che abbiano valore storico, etnologico, paleontologico o antropologico".

Si pensi, ancora alla Ley 8/2007 del suelo²⁹, alla Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad³⁰, alla Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural³¹.

Si deve, poi, al Ministero della Cultura spagnolo l'attivazione nel 2002 del Plan Nacional del Paisaje Cultural³², all'interno dei più generali Planes Nacionales de Patrimonio Cultural. Nel documento il paesaggio culturale viene definito come "la manifestación formal de la acción humana en un territorio concreto que puede ser percibida e interpretada y posee dos dimensiones: temporal y espacial." E ancora, come il "resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad."

²⁷ Legge n. 16/1985.

²⁸ Il *sitio histórico* viene definito come "il luogo o il sito naturale legato ad accadimenti o ricordi passati, a creazioni culturali o della natura, tradizioni popolari e a opere dell'uomo che abbiano valore storico, etnologico, paleontologico o antropologico".

²⁹ La legge stabilisce il principio di sviluppo territoriale e urbano sostenibile per il quale le politiche finalizzate alla regolamentazione, gestione, occupazione e trasformazione del territorio devono promuovere l'uso razionale delle risorse, nelle quali è compreso il patrimonio culturale ed il paesaggio. Prevede i diritti e i doveri dei cittadini di godere del paesaggio naturale e urbano e di rispettarlo; fornisce, inoltre, una definizione di territorio rurale positivo include i valori paesaggistici della tutela e conservazione.

³⁰ Definisce il paesaggio in linea con la Convenzione Europea del Paesaggio e lo include tra le risorse naturali, qualificandolo come potenziale per dare coerenza e connessione ai territori.

³¹ Ai fini dello sviluppo sostenibile del mondo rurale, Considera il paesaggio una risorsa e fissa gli obiettivi di tutela e protezione.

³² http://ipce.mcu.es/pdfs/PLAN_NACIONAL_PAISAJE_CULTURAL.pdf. Obiettivo generale del piano è creare gli strumenti di tutela dei paesaggi culturali spagnoli attraverso la loro identificazione, salvaguardia e valorizzazione; e, non ultimo, attraverso un'attenta attività di sensibilizzazione a livello sociale e politico-istituzionale. Il documento precisa poi che l'individuazione dei paesaggi culturali non avviene secondo criteri di unicità o eccezionalità – come per esempio accade nel sistema UNESCO – bensì guardando ai valori culturali di cui quei determinati territori sono portatori. In particolare, valori intrinseci: rappresentatività tipologica, esemplarità, significatività territoriale, autenticità, integrità, singolarità; valori patrimoniali: significatività storica, sociale, ambientale, processuale (attività produttive, rituali, manifestazioni popolari, etc.); valori potenziali: situazione giuridica tale da permetterne tutela e gestione; fragilità e criticità; viabilità e redditività sociale.

Lo stesso piano individua le diverse categorie di paesaggio culturale secondo le attività che lo caratterizzano. In questo senso, compaiono:

- attività agricole, agro-silvo-pastorali e artigianali,
- attività industriali
- attività commerciali
- attività sociali di carattere ludico, simbolico, artistico
- attività di offesa e difesa
- infrastrutture, comunicazioni e trasporto
- scenari storici
- itinerari e percorsi generatori di paesaggi culturali.

Tale sensibilità giuridica, però, non si rinviene solo a livello dello Stato centrale; ne sono prova le numerose leggi delle Comunità Autonome in tema di paesaggio. Sia in Aragona sia in Andalusia, ad esempio, la legge riconosce il “parco culturale” come uno spazio delimitato, portatore di valori culturali e naturali in relazione con un inventario di risorse destinato allo sviluppo del territorio in modo integrale ed integrato³³.

Similmente, la Legge 11/1998 de Patrimonio Cultural de Cantabria indica il paesaggio culturale come quella “parte specifica del territorio, formata dalla combinazione del lavoro dell’uomo e della natura che illustra l’evoluzione della società umana e dei suoi insediamenti nello spazio e nel tempo e che ha acquisito valori socialmente riconosciuti a diversi livelli territoriali grazie alle tradizioni, le tecniche o alla sua descrizione nella letteratura e nelle opere d’arte”. La legge fa particolare menzione dei paesaggi situati in zone rurali.

In Galizia la legge 30 ottobre 1995, n. 8, sul Patrimonio Culturale identifica una categoria che si avvicina al paesaggio culturale: il cd. “sito o territorio storico”, ovvero “il luogo o territorio naturale legato ad eventi o ricordi del passato, creazioni culturali o della natura e a opere dell’uomo che abbiano valore storico o tecnico”.

Nella Comunità Autonoma di La Rioja la legge 18 ottobre 2004, n. 7 sul patrimonio culturale, storico e artistico, definisce il paesaggio culturale come “estensione di terreno rappresentativa della interazione del lavoro dell’uomo con la natura. In quanto Bene di Interesse Culturale (BIC), il relativo regime giuridico si applica senza pregiudizio della sua specifica protezione attraverso la normativa in materia ambientale. La legge menziona in particolare una speciale considerazione il Paesaggio Culturale del Viñedo”.

La legge 16 marzo 2007, n. 4 sul patrimonio culturale della regione della Murcia, stabilisce una classificazione dei beni facenti parte del Patrimonio Culturale della Regione, includendo per la prima volta nel loro novero la figura del paesaggio culturale, ovvero quella “porzione di territorio rurale, urbano o costiero dove esistono beni facenti parte del patrimonio culturale che per il suo valore storico, artistico, estetico, etnografico, antropologico, tecnico o industriale e integrazione con le risorse naturali o culturali meriti una pianificazione speciale.”

³³ Legge 12/1997 sui Parchi Culturali, Comunità Autonoma di Aragona; Legge 14/2007 dell’Andalusia (Patrimonio Histórico de Andalucía).

3. NON SIAMO SOLI: OVVERO (GRAZIE ALL'UNESCO) VERSO UNA NUOVA CATEGORIA DI PAESAGGIO, IL PAESAGGIO AGRO-SILVO-PASTORALE

In altre sedi abbiamo raccontato il processo di candidatura di un paesaggio rurale in ambito UNESCO, con particolare riferimento a 3 paesaggi vitivinicoli³⁴. Come si è detto, se fino alla seconda metà degli anni Novanta del Novecento sarebbe parso assurdo candidare nella Lista dell'UNESCO paesaggi culturali viventi e perfino redditizi come i paesaggi vitivinicoli, "addirittura" evidenziando nel dossier la rilevanza della produzione di vino del territorio candidato, con l'iscrizione del sito francese di St. Emilion e dei successivi siti vitivinicoli, è venuta senz'altro meno ogni ritrosia nel considerare espressione della cultura e dell'identità di un territorio anche l'evoluzione funzionale di quel territorio. In altri termini, è caduto il tabù secondo cui il concetto di cultura dovrebbe essere legato, da un lato, solo alla dimensione materiale di un singolo bene non redditizio e, dall'altro, solo al lavoro artistico dell'uomo ma non anche agricolo. Con l'iscrizione di St. Emilion e dei siti successivi, l'UNESCO ha affermato l'opposto: ovvero che è cultura anche il lavoro agricolo, il lavoro dei contadini, nei campi, nelle vigne, e che un paesaggio può essere considerato patrimonio dell'umanità per le sue caratteristiche di unicità anche se vissuto e se reso produttivo.

Alla luce di tali considerazioni, si è affermata in ambito UNESCO una concezione più specifica del paesaggio culturale rurale ovvero il paesaggio agro-silvo-pastorale.

Tale concetto è stato l'oggetto di due incontri di esperti dell'UNESCO: il primo si è tenuto nel 2007 a Meyrueis, Lozère, in Francia, con il coinvolgimento di 44 delegati provenienti da 9 paesi del Mediterraneo e di rappresentanti dell'UNESCO, dell'ICOMOS e dell'IUCN; il secondo ha avuto luogo a Tirana, in Albania, nel 2009, con l'intervento di 30 partecipanti provenienti da 12 paesi del Mediterraneo e organizzazioni internazionali come FAO, ICOMOS e Centro del Patrimonio Mondiale UNESCO. L'analisi del tema, in entrambi gli appuntamenti, ha riguardato in particolare la pastorizia e l'agro-silvo-pastorale in relazione ai paesaggi culturali del Mediterraneo.

Nell'ambito delle raccomandazioni elaborate nel documento finale³⁵ dell'incontro di Meyrueis, sono da rilevare alcuni punti importanti. Innanzitutto, è stata fissata la definizione di pastorizia: essa è indicata come quel sistema di allevamento del bestiame che utilizza, per la maggior parte, le risorse di vegetazione spontanea per il pascolo, sia sul sito di produzione sia in condizioni di transumanza o nomadismo.

Inoltre, è stato evidenziato come il sistema agro-silvo-pastorale rappresenti oggi uno dei maggiori gruppi geo-culturali, esistente all'interno di un quadro di interazione dinamica tra uomo e natura, e rivelatosi, nel tempo, un modello efficace di gestione sia in termini di eterogeneità spaziale sia in termini di rischi naturali. Grazie ad esso si sono generati non solo ecosistemi sostenibili che hanno contribuito alla biodiversità a livello globale, allo sviluppo sociale ed economico locale, ma anche paesaggi culturali di qualità notevole. La pratica della pastorizia, oggi, risulta essere minacciata a livello globale a causa dei cambiamenti ambientali, climatici, fisici, economici e sociali che influenzano l'ambiente e le società.

³⁴ PETRILLO P.L., *La Convenzione UNESCO sul Patrimonio mondiale dell'umanità e i paesaggi rurali tradizionali. Un'analisi comparata*, in <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10563>

³⁵ Cfr. <http://whc.unesco.org/en/events/489>.

L'agro-silvo-pastorale costituisce, quindi, uno dei più grandi e complessi sistemi dell'area mediterranea. Esso è definito, secondo quanto rilevato nell'analisi dei paesaggi del Mediterraneo, da variazioni climatiche stagionali; dalla grande varietà di habitat naturali a seconda del substrato, dell'altitudine, dell'esposizione al sole e della vegetazione, elementi che consentono di praticare la transumanza; dalla presenza di terreni scarsamente produttivi in termini agricoli; dall'allevamento di bovini o di ovini, spesso associati a caprini e, a livello locale, anche a specie equine o camelidi.

Al tempo stesso il paesaggio agro-silvo-pastorale rappresenta un esempio importante di biodiversità: milioni di anni di interazioni tra uomo e ambiente hanno avuto la conseguenza di dar vita a una miriade di sistemi alquanto elaborati che riuniscono insieme la pastorizia, l'agricoltura e la silvicoltura, modi di vita sedentari, nomadi e transumanti. Inoltre, questa vasta area ha visto la nascita delle tre grandi religioni monoteiste, per le quali il pastore e il suo gregge rappresentano ancora oggi un forte *topos* simbolico³⁶.

I paesaggi agro-silvo-pastorali trovano posto all'interno del Patrimonio dell'UNESCO nell'ambito della categoria dei paesaggi culturali. Tuttavia, come già rilevato dall'analisi preparata da ICOMOS e IUCN, presentata durante la 28° sessione del Comitato a Suzhou, in Cina, nel 2004, la Lista del Patrimonio Mondiale sembra in parte trascurarli. Durante l'incontro di Meyrueis sono state, quindi, deliberate delle raccomandazioni dirette al Centro del Patrimonio Mondiale, poi ribadite nell'incontro di Tirana.

Innanzitutto, si è ritenuto che l'iscrizione di alcuni siti agro-silvo-pastorali del Mediterraneo nella Lista del Patrimonio Mondiale non debba portare a un loro isolamento come siti poco emblematici, ma possa contribuire a migliorare la consapevolezza generale su questi paesaggi e sulle società che li creano, al fine di trarne beneficio nel complesso. Questi siti, inoltre, devono riflettere la diversità dei sistemi e dei paesaggi che li caratterizzano. Se diversi siti, anche se non dello stesso paese, sembrano essere collegati, in particolare per la loro appartenenza allo stesso complesso regionale o poiché sono complementari l'uno all'altro, questi potranno essere presentati insieme, riunendoli in una sola candidatura, come "*heritage routes*", o "itinerari culturali". Inoltre, la valutazione di questi paesaggi culturali dovrà essere effettuata congiuntamente da ICOMOS e IUCN, analizzando la candidatura proposta come un'unica entità³⁷.

La complessità delle relazioni tra le attività agro-silvo-pastorali e le risorse naturali, il ruolo della biodiversità sulla potenzialità del sistema agro-silvo-pastorale, le qualità del patrimonio naturale direttamente collegato a tali attività saranno tutti elementi indispensabili e inseparabili per una completa valutazione del paesaggio candidato a essere iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO.

Nel corso della seconda riunione di Tirana, oltre ad evidenziare come vi sia un folto gruppo di paesaggi agro-silvo-pastorali all'interno delle *tentative list*³⁸, è stato rinnovato l'invito agli Stati membri a presentare candidature congiunte di tipo transfrontaliero o "*heritage routes*", con adeguate *buffer zone* così da proteggere nel miglior modo possibile i siti agro-silvo-pastorali. In particolare, è stata accolta

³⁶ Cfr. LANZANI A., *I paesaggi italiani*, Meltemi 2003, *passim*.

³⁷ Il Comitato "chiede agli Stati membri di attuare un processo partecipativo che coinvolga tutti gli attori aventi interesse alla conservazione e alla gestione dei siti, al fine di elevare il profilo del sistema agro-silvo-pastorale e considerare le modalità di sostegno e supporto come una parte fondamentale del valore universale eccezionale del paesaggio culturale", in *Decisions report of the 32nd session (Quebec City, 2008)*, WHC-08/32.COM/24, pag. 79.

³⁸ Tra i siti agro-silvo-pastorali presenti nella *tentative list* di alcuni Stati, si possono citare: "Plasencia, Monfragüe, Trujillo: Paesaggio mediterraneo" (Spagna, iscritto il 3 febbraio 2009); "Mercantour – Alpi Marittime" (Francia e Italia, 1 febbraio 2002); "La Transumanza: i Regi Tratturi" (Italia, 1 giugno 2006).

favorevolmente la richiesta del Centro del patrimonio Mondiale di uno studio tematico su scala globale condotto dall'ICOMOS, in collaborazione con lo IUCN, supportato dal governo francese³⁹.

4. L'ISCRIZIONE DEL PRIMO PAESAGGIO AGRO-PASTORALE: CAUSSES E LE CÉVENNES PAESAGGIO CULTURALE AGROPASTORALE DEL MEDITERRANEO

Il 28 giugno 2011, nel corso della 35^a sessione del Comitato per il Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, è stato iscritto nella prestigiosa Lista del 1972, il sito dei Causses e delle Cévennes in quanto paesaggio agropastorale del Mediterraneo.

La catena montuosa delle Cévennes si distende, in Francia, al di sopra delle pianure della Linguadoca, all'estremità meridionale del Massiccio Centrale. Il paesaggio di questa regione, tra i ripidi pendii delle montagne e i fitti boschi di castagni e pini, è segnato da ardui sentieri che percorrono le cime ondulate degli altipiani. I Causses a ovest e il Monte Lozère a nord sono, invece, spazi aperti quasi privi di alberi, con ampi pascoli e rilievi calcarei sezionati da profonde gole, solcate dai torrenti che nascono nelle Cévennes occidentali e che proseguono fino al Mediterraneo.

La candidatura del paesaggio culturale agropastorale dei Causses e delle Cévennes all'iscrizione nella prestigiosa Lista del Patrimonio Mondiale era stata già proposta in passato, più precisamente durante la 30^a sessione del Comitato a Vilnius, nel 2006, e la 33^a a Siviglia, nel 2009. In prima analisi l'ICOMOS aveva espresso una raccomandazione per cui l'esame della candidatura fosse rinviato così da consentire alla Francia di poter esaminare ulteriormente le qualità del bene proposto. Il Comitato del Patrimonio Mondiale optava, quindi, per il rinvio della candidatura senza esprimere alcuna raccomandazione⁴⁰.

Un dossier integrato da nuovi elementi è stato inviato il 27 gennaio 2009. I confini del sito rimanevano invariati rispetto al precedente, mentre veniva proposta una nuova giustificazione per l'iscrizione sulla base di un'analisi comparativa completamente rielaborata. L'ICOMOS raccomandava nuovamente il rinvio della candidatura al fine di permettere alla Francia di completare il dossier con la seguente documentazione: un inventario più dettagliato delle qualità del sito relative alla componente agro-silvo-pastorale così da rivederne i confini e creare una base per la gestione e la valorizzazione di tali processi e pratiche; un dossier complessivo che potesse riflettere l'attenzione sulla pastorizia e le sue manifestazioni. Il Comitato per il Patrimonio Mondiale, conseguentemente, aveva deciso per un nuovo rinvio della candidatura, motivato secondo i rilievi formulati dall'ICOMOS⁴¹.

Il nuovo dossier di candidatura è stato presentato dalla Francia il 31 gennaio 2011. Nel dossier viene sottolineato l'eccezionale valore universale del paesaggio culturale per i seguenti motivi:

I paesaggi montani dei Causses sono testimonianza delle pratiche agropastorali da oltre tre millenni. Nel Medioevo lo sviluppo delle città nelle circostanti pianure e, soprattutto, la crescita delle istituzioni religiose hanno permesso l'evoluzione di una struttura fondiaria basata sulla pastorizia, presente ancora oggi.

³⁹ Lo studio sarà completato entro il 2012. Inoltre, l'organo istituzionale individuato per la pubblicazione e la divulgazione dei documenti affini alla tematica agro-silvo-pastorale è il Mediterranean Agronomic Institute di Montpellier (IAMM), i cui documenti sono condivisi nel sito <http://resopasto.iamm.fr>.

⁴⁰ Decisione 30 COM 8B.44.

⁴¹ Decisione 33 COM 8B.32.

Il territorio di Causses-Cévennes, troppo povero per ospitare grandi città, troppo ricco di risorse per essere abbandonato, rappresenta il risultato della modifica dell'ambiente naturale a causa delle pratiche agro-pastorali nel corso dei secoli.

Nel Causses-Cévennes è possibile ritrovare tutte le tipologie di sistema pastorale, simili a quelle rintracciabili nell'area mediterranea (agro-pastorali, silvo-pastorali, transumanza e pastorizia sedentaria). Questa regione, inoltre, testimonia una notevole vitalità e un'attività di rinnovamento dei sistemi agro-silvo-pastorali ancora attuale.

La conservazione del sito è necessaria per preservare le pratiche agro-silvo-pastorali dalle minacce ambientali, economiche e sociali, che tali paesaggi culturali si trovano ad affrontare a livello globale.

Dal punto di vista storico, il territorio dei Causses e delle Cévennes conserva numerose testimonianze dell'evoluzione della società pastorale nel corso dei diversi secoli.

L'ICOMOS ha approvato queste motivazioni per l'iscrizione del paesaggio culturale al Patrimonio Mondiale, in quanto la regione dei Causses e delle Cévennes rappresenta una testimonianza eccezionale dei sistemi agro-silvo-pastorali nel Mediterraneo.

Il sito è stato, quindi, candidato sulla base dei criteri culturali III e V. Secondo il primo criterio, questo paesaggio è un'eccezionale testimonianza dell'agro-pastorizia mediterranea, il cui sistema e le cui qualità riflettono un'elevata padronanza delle pratiche agronomiche che rimandano a una particolare cultura religiosa, scientifica e popolare. Questa tradizione culturale si riflette nella struttura del paesaggio, in particolare sui modelli di sviluppo delle aziende agricole, degli insediamenti, dei campi, della gestione delle acque e dei pascoli comuni, elementi che rivelano come questa società si sia evoluta, in particolare dal XII secolo fino ai giorni nostri.

Secondo il secondo criterio (V), il paesaggio culturale dei Causses e delle Cévennes è un esempio eccellente di "opera combinata dell'uomo e della natura", la cui tipicità ed evoluzione sono ancora oggi una risposta eccezionale ai cambiamenti epocali registrati nel corso del tempo nel sud-ovest dell'Europa. Il sito di Causses-Cévennes, comprendendo nei suoi confini una riserva di biosfera e un parco nazionale, dimostra che l'attività pastorale è un fattore necessario al mantenimento della biodiversità del territorio e un esempio concreto di sviluppo sostenibile.

Ad avviso dei valutatori dell'ICOMOS, la principale minaccia per questo sito è rappresentata dalla regressione dell'agricoltura: per tal ragione si stanno concentrando gli sforzi nella regione al fine di incoraggiare e sostenere attività agricole sostenibili attraverso un approccio strutturato. Inoltre, l'ICOMOS ha evidenziato come la tutela giuridica del sito fosse debole. Per tali motivi l'ICOMOS aveva proposto un nuovo rinvio della candidatura del paesaggio culturale agro-pastorale dei Causses e delle Cévennes, al fine di consentire una missione *in loco* per visitare il sito e valutarne i confini e lo stato di conservazione.

Nonostante, tuttavia, le raccomandazioni dell'ICOMOS, il Comitato per il Patrimonio Mondiale ha deciso il 28 giugno 2011, durante la sua 35ª sessione, di iscrivere "I Causses e le Cévennes, paesaggio culturale agropastorale Mediterraneo" nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità, così iscrivendo il primo paesaggio agro-silvo-pastorale in assoluto.

5. IL PAESAGGIO RURALE: RISULTATI E PROSPETTIVE PER LA DEFINIZIONE DEL CONCETTO GIURIDICO

Nelle pagine precedenti, spinti dall'obiettivo di esaminare (e ricostruire) la nozione giuridica di "paesaggio" con particolare riferimenti al paesaggio rurale, abbiamo esaminato le numerose disposizioni in materia, ponendo in luce due aspetti rilevanti: da un lato come esistano altri ordinamenti in Europa estremamente avanzati su questo aspetto (è il caso, appunto, della Spagna), dall'altro come, ancora una volta, il "sistema" UNESCO si ponga come antesignano di un movimento e definisca la strada da percorrere anche a livello nazionale.

Se da un lato, infatti, a livello nazionale ed internazionale, il paesaggio culturale è ormai una categoria giuridica affermata, dall'altro si deve constatare l'assenza di una elaborazione giuridica del concetto di paesaggio rurale⁴².

A tal proposito, con riferimento al contesto italiano, rileva il fatto che vi sono, attualmente, nell'ordinamento giuridico, due soli riferimenti al concetto di paesaggio rurale.

Il primo è nel Codice dei Beni Culturali, all'articolo 135, comma 4), lettera d), laddove, nel definire le prescrizioni che la pianificazione paesaggistica deve necessariamente prevedere, si dispone – sembrerebbe quasi per sbaglio, quasi per errore, per una dimenticanza o per pura casualità – di avere particolarmente attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali (non altrimenti definiti).

Il secondo è – e non a caso- nel decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali istitutivo dell'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale, delle Pratiche Agricole e Conoscenze Tradizionali⁴³. In quest'ultimo decreto, in particolare, all'art. 2 si definisce il "paesaggio rurale tradizionale e di interesse storico" individuato in quelle "porzioni di territorio classificato come rurale e/o [in] elementi lineari o puntuali, che pur continuando il loro processo evolutivo, conservano evidenti testimonianze della loro origine e della loro storia, mantenendo un ruolo nella società e nell'economia. Essi comprendono ordinamenti colturali, manufatti ed insediamenti, di uso agricolo, forestale e pastorale che mostrano caratteristiche di tradizionalità o interesse storico."

La complessità della definizione merita di essere analizzata nelle sue diverse componenti. Innanzitutto, il paesaggio rurale è caratterizzato da elementi fisici e materiali, quali colture, insediamenti e manufatti significativi da un punto di vista storico-tradizionale. Ma, ancor prima, esso rappresenta e racconta l'evolversi nel tempo del rapporto tra la comunità di riferimento e quel particolare territorio.

Come nel caso del paesaggio culturale, bisogna prendere atto che il "cuore" di tale concetto giuridico risieda ancora una volta nell'interrelazione tra l'elemento umano e antropico da un lato e quello ambientale dall'altro. Anzi, è proprio la combinazione di tali elementi che è in grado di generare la valenza

⁴² CARMIGNANI S., *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in E. Rook Basile, S. Carmignani, N. Lucifero, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Giuffrè 2009, pp. 11 ss.

⁴³ Decreto n. 373 del novembre 2012.

culturale del paesaggio; in altre parole, senza la relazione biunivoca tra uomo e ambiente, il paesaggio non emergerebbe se non nella sua connotazione puramente naturalistica⁴⁴.

Lo sforzo di enucleare una definizione giuridica di paesaggio rurale pare non essere stato compiuto altrove in Europa, ecco perché quanto contenuto all'art. 2 del DM sembra essere a tutti gli effetti uno dei primi tentativi in questo senso.

Esaminando gli altri ordinamenti europei, in ogni caso, quello spagnolo appare ancora una volta uno dei più attenti anche sul tema di paesaggio rurale. Infatti, tra le numerosi leggi delle Comunità Autonome sul paesaggio culturale, alcune fanno espressamente riferimento al paesaggio rurale; tra queste, poi, sembrerebbe che solo la Comunità di Aragona abbia tentato sinora di definire normativamente i caratteri di tale paesaggio.

Come si legge all'art. 86 "Conservación del paisaje rural tradicional"⁴⁵ del Decreto governativo del 2005 in tema di tutela del territorio, fanno parte del paesaggio rurale tradizionale le praterie, le piccole superfici agricole, le terrazze e i terrazzamenti e i loro confini, e gli edifici agricoli. Al Dipartimento governativo competente in tema di gestione del territorio è assegnato il compito di favorire e promuovere la conservazione di tali "espacios agrarios humanizados"⁴⁶.

Non è difficile rendersi conto della distanza che c'è tra la costruzione di un concetto giuridico vero e proprio quale quello contenuto nel Decreto Mipaaf rispetto alla mera giustapposizione di elementi, come invece avviene nel testo spagnolo. In altre parole, non è possibile affermare che tali indicazioni complessivamente considerate siano in grado di assurgere a vera e propria definizione giuridica; esse si attestano, piuttosto, a livello di riferimento puramente descrittivo dei "costituenti" materiali suscettibili di connotare questo tipo di paesaggio.

Appurato che l'elaborazione del concetto giuridico di paesaggio rurale sia presente ancora solo in nuce nel nostro ordinamento e in generale in Europa, resta da considerare se il concetto di "ruralità" sia stato elaborato in modo compiuto nelle fonti normative internazionali.

Anzitutto, è necessario premettere che i paesaggi rurali sono rappresentati nella Lista del Patrimonio Mondiale UNESCO, anche se sono altresì portatori – attraverso usi, tradizioni, storia e conoscenze - di un patrimonio intangibile che li rende rilevanti anche rispetto alla Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale⁴⁷.

⁴⁴ Non a caso tale elemento è considerato prezioso per la definizione di indicatori sul paesaggio: VALLENGA A., *Indicatori per il paesaggio*, Franco Angeli 2009, pp. 177 ss.; CROSETTI, VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Giuffrè 2009, pp. 279 ss.

⁴⁵ Decreto 13 dicembre 2005, n. 291 del governo d'Aragona "por el que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés" in http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ar-d291-2005.t4.html.

⁴⁶ "Artículo 86, Conservación del paisaje rural tradicional": 1. Los departamentos competentes en materia de ordenación del territorio, agricultura y medioambiente, promoverán el mantenimiento del paisaje rural tradicional (pastizales de altura, pequeñas superficies agrícolas, conservación de aterrazamientos y bancales, linderos, construcciones agrarias, etcétera), favoreciendo la preservación y recuperación de los espacios agrarios humanizados, por su interés económico y de protección ambiental. 2. Dichos departamentos impulsarán las actividades agropecuarias tradicionales, mediante la inclusión de medidas de fomento de las mismas en el Programa de Desarrollo Rural de Aragón."

⁴⁷ Secondo l'art. 2 della Convenzione rientrano nella definizione di patrimonio culturale immateriale "the practices, representations, expressions, knowledge, skills – as well as the instruments, objects, artefacts and cultural spaces associated therewith – that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural

Giova considerare che negli ultimi anni l'attenzione nei confronti dei paesaggi rurali è andata via via crescendo. Basti pensare che per la Giornata internazionale dei monumenti e dei siti 2010 l'ICOMOS ha scelto il tema "The heritage of Agriculture", sull'assunto che i paesaggi rurali siano rappresentativi di valori ancora vivi e per questo in grado di connettere passato, presente e futuro⁴⁸.

Ciò premesso, è importante prendere atto che nell'aprile 2013 sempre l'International Scientific Committee on Cultural Landscapes ICOMOS-IFLA (ISCCL) ha lanciato l'iniziativa denominata *World Rural Landscapes* per promuovere la cooperazione a livello mondiale nella protezione, comprensione e gestione dei paesaggi rurali attraverso la creazione di uno spazio per la collaborazione internazionale⁴⁹. Tale spazio ha lo scopo di coinvolgere istituzioni e stakeholder in un'attività di scambio di esperienze e conoscenze al fine di valorizzare i paesaggi rurali di qualità in funzione delle loro caratteristiche peculiari e delle relative conoscenze tradizionali.

Come si legge al punto 2.1 del documento, obiettivo primo del progetto è proprio quello di arrivare a definire un concetto giuridico di paesaggio rurale condiviso e valido per tutte le culture. Solo una base giuridica chiara e partecipata può, infatti, garantire la realizzazione di tutti gli obiettivi di lungo termine e di cooperazione cui l'iniziativa mira. Sarà forse questa l'occasione di incontro internazionale per gettare le basi della definizione giuridica di paesaggio rurale, colmando una lacuna che appare estremamente incoerente con la rilevanza e l'attenzione che questo tema ha assunto nelle sedi nazionali e internazionali più rilevanti.

6. LA SATOYAMA INITIATIVE: UNA ULTERIORE EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI PAESAGGIO CULTURALE

Un ulteriore modello di paesaggio culturale, illustrato durante l'*International Conference on Biological and Cultural Diversity for Development* organizzata dal Segretariato della Convenzione ONU sulla diversità biologica (CBD) e dall'UNESCO, a Montreal, in Canada, dall'8 al 10 giugno 2010, è rappresentato dalla *Satoyama Initiative* lanciata dal Ministero dell'Ambiente giapponese e dall'United Nations University Institute of Advanced Studies (UNU-IAS).

Partendo dal presupposto che la protezione dell'ambiente riguarda non soltanto la salvaguardia delle risorse biologiche, ma anche degli ambienti naturali antropizzati (tra cui fattorie e foreste secondarie) in quanto esempio di uso razionale e conservazione sostenibile del territorio, la *Satoyama Initiative* si pone

heritage. This intangible cultural heritage, transmitted from generation to generation, is constantly recreated by communities and groups in response to their environment, their interaction with nature and their history, and provides them with a sense of identity and continuity, thus promoting respect for cultural diversity and human creativity."

⁴⁸ Nel documento si legge che l' "agricultural heritage, as a multidimensional heritage which embraces different types of tangible and intangible, cultural and natural properties" è stato lungamente trascurato. "This lack of consideration strongly contrasts with the objective importance of agricultural heritage for humanity – its subsistence value, its contribution to sustainable development and to the respect for the landscape, its role in the quality of life and the preservation of cultural and biological diversity". Si veda: http://www.icomos.org/18thapril/2010/18_April_2010_Agricultural%20Heritage_Eng_20100323.pdf

⁴⁹ Si veda: <http://www.worldrurallandscapes.org/>.

l'obiettivo di incentivare in tutto il mondo lo sviluppo di società in armonia con la natura, basate sul rapporto positivo tra componente naturale e quella culturale.

Il c.d. *bio-cultural landscape* (su cui si tornerà in sede di conclusione) indica, appunto, quei luoghi in cui l'interazione tra l'uomo ed i sistemi naturali presenti ha dato vita ad una nuova forma di paesaggio che le comunità locali mantengono intatto grazie ad uno sviluppo sostenibile del territorio (ad esempio è stata citata l'Alta Valle del Duero in Portogallo).

Tale concetto è fortemente connesso a quello di *agrobiodiversity* ossia alla agro-biodiversità, in quanto componente integrante dei paesaggi bio-culturali. Se protetti dalla legislazione nazionale o locale, i paesaggi bio-culturali rientrano, non a caso, nella categoria V delle Aree Protette secondo la classificazione dell'IUCN, ovvero nell'alveo dei paesaggi terrestri e marini protetti ("*protected landscape and seascapes*") definiti come quelle "aree terrestri o marine dove l'interazione tra l'uomo e la natura ha portato nel corso del tempo allo sviluppo di peculiari caratteristiche in relazione alla bellezza estetica del paesaggio, al suo valore ecologico/culturale e alla ricchezza delle risorse biologiche". In quanto aree protette basate sull'interazione uomo-natura tali paesaggi assolvono ad un ruolo cruciale nel mantenimento della diversità biologica e culturale dei territori; inoltre, essendo aree abitate, fungono da veri e propri laboratori di sviluppo sostenibile e sembrano fornire ottimi esempi di conservazione della diversità agro-biologica, definita dalla FAO come la "varietà e variabilità delle specie animali, vegetali e dei microrganismi essenziali per l'agricoltura e l'alimentazione, che sono il risultato dell'interazione tra l'ambiente, le risorse genetiche ed i sistemi di utilizzo e gestione messi in pratica dall'uomo"⁵⁰.

In questo contesto appare essere, dunque, centrale il ruolo dell'agricoltura intesa come strumento indispensabile per garantire la biodiversità dei territori, sia attraverso la coltivazione di sementi in via di estinzione, sia attraverso la manutenzione del territorio secondo le pratiche agricole tradizionali.

La *Satoyama Initiative* è un programma di tutela ambientale la cui innovazione è data, appunto, dalla visione che la tutela della biodiversità comporta non solo la salvaguardia degli ambienti incontaminati, come le foreste vergini, ma anche la conservazione degli ambienti naturali che hanno tracce dell'influenza dell'uomo, come terreni agricoli, paesaggi rurali, e foreste secondarie che le popolazioni hanno sviluppato e mantenuto in maniera sostenibile per un lungo periodo di tempo. Questi ambienti naturali che portano tracce del lavoro dell'uomo sono spesso abitati da una varietà di specie che si sono adattate perfettamente e che si basano su questi paesaggi per sopravvivere; di conseguenza, questi paesaggi rurali svolgono un ruolo importante nel sostenere e valorizzare la biodiversità.

Obiettivo primario di tale iniziativa è, dunque, quello di far adottare tutte le misure necessarie, dai singoli Stati e a livello internazionale, per conservare e valorizzare questo tipo di paesaggi rurali tradizionali e sostenibili attraverso un più ampio riconoscimento a livello mondiale del loro valore.

La *International Partnership for the Satoyama Initiative* (IPSI) è stata presentata a Nagoya, in Giappone, nel corso di un *side event ad hoc* a margine dei lavori della *Conference of Parties* (c.d. COP 10) della CBD il 25 ottobre 2010.

La IPSI –a cui l'Italia ha aderito nel novembre 2010 per tramite del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – è una piattaforma internazionale per tutte le organizzazioni che hanno a che fare

⁵⁰ FAO, *Agricultural biodiversity in FAO*, Roma, 2008, pag. 5, in <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/i0112e/i0112e.pdf>

con la preservazione e la valorizzazione dei paesaggi rurali (c.d. paesaggi socio-ecologici produttivi) e ha come obiettivo contrastare la perdita di biodiversità a livello globale.

7. CONCLUSIONI

Dall'analisi appena svolta emerge come si sia sviluppata a tutti i livelli – locale, nazionale, internazionale – una sensibilità, anche e soprattutto giuridica, rispetto al paesaggio e alla sua valenza culturale. Le diverse elaborazioni del concetto giuridico di paesaggio culturale, pur presentando ciascuna le proprie peculiarità, appaiono tutte connotate dai medesimi elementi fondamentali.

Innanzitutto, il paesaggio è parte di un territorio, ma è qualcosa di più di quel territorio: ne rappresenta la forma e la sostanza, quindi sia gli elementi fisici sia gli elementi culturali, sociali ed etici – quindi intangibili - che uniscono i membri della comunità che a quel territorio afferisce.

Il concetto giuridico di paesaggio culturale così come elaborato dalle diverse fonti sembra non potersi slegare dall'elemento percettivo e da quello identitario: il paesaggio vive della relazione con chi lo abita perché proprio l'agire di chi lo abita caratterizza, plasma, definisce il paesaggio per ciò che è. Per riprendere le parole della raccomandazione del Consiglio d'Europa e della Convenzione Europea del Paesaggio, tra l'elemento umano e quello ambientale si instaura una relazione “di ordine affettivo, identificativo, estetico, simbolico, spirituale o economico”, tale per cui il paesaggio si pone come “manifestazione identitaria percepibile”.

Benché gli stessi caratteri siano applicabili pienamente anche al paesaggio rurale, non è ancora possibile rintracciare chiaramente una sua definizione giuridica internazionalmente condivisa. Proprio per tale ragione, appare ancor più meritevole di attenzione il tentativo di enucleare il concetto di paesaggio rurale, effettuato dal Ministero delle politiche agricole italiano con il Decreto istitutivo dell'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale, delle Pratiche Agricole e Conoscenze Tradizionali.

Al di là di meri esercizi definitivi, l'importanza di giungere all'individuazione di un concetto giuridicamente rilevante di paesaggio culturale e di paesaggio rurale è propedeutica a qualsiasi attività di tutela, protezione e valorizzazione di tali elementi, tanto più se condotta a livello internazionale. Infatti, solo partendo da una base condivisa, ovvero “parlando la stessa lingua” si rende possibile la realizzazione di obiettivi di salvaguardia ad ampio raggio.

Il terreno appare però fertile: l'accresciuta attenzione che negli ultimi anni è stata dedicata alla valenza culturale del paesaggio ed in particolare del paesaggio rurale, soprattutto a livello internazionale e grazie all'UNESCO, ha senza dubbio posto le basi per addivenire ad una definizione giuridica dell'elemento in oggetto.

Forse, proprio il progetto Word Rural Landscapes dell'ICOMOS attualmente in corso, riuscirà a realizzare il passo decisivo in questo senso.

8. ELABORAZIONE DI PROPOSTE NORMATIVE FINALIZZATE ALLA TUTELA GIURIDICA DEL “PAESAGGIO RURALE TRADIZIONALE”

Come evidenziato nell’output 1), nell’ordinamento giuridico italiano manca una esplicita nozione di paesaggio rurale mentre è presente, nel codice dei beni culturali e del paesaggio, una nozione di “bene paesaggistico” (art. 2, comma 3) e di “paesaggio” (art. 131).

In particolare, l’art. 131, comma 1, del suddetto Codice, definisce paesaggio “il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalla loro interrelazione”. In tale nozione è senz’altro ricompreso il concetto di paesaggio rurale (sia tradizionale che non tradizionale).

La criticità deriva, tuttavia, che il successivo comma 2 dell’art. 131, limita la tutela giuridica del paesaggio “a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale in quanto espressione di valori culturali”. Non a caso, come precisato dall’art. 131 comma 4, la tutela del paesaggio è funzionalmente disposta per “riconoscere, salvaguardare e, ove necessario recuperare i valori culturali che esso esprime”.

In questo senso si osserva come il paesaggio tutelato dal nostro Codice sia il paesaggio culturale tout court e non anche le pratiche tradizionali connesse alla manutenzione del paesaggio stesso né, tanto meno, gli aspetti rurali o agrari del paesaggio.

Invero, come è stato osservato nel precedente output, la nozione di paesaggio culturale in ambito internazionale si è talmente ampliata da ricomprendere, senza dubbio, quella di paesaggio rurale proprio per la sua dimensione culturale. Solo una lettura acritica ed arcaica del concetto di agricoltura può infatti concepire la dimensione rurale del paesaggio estranea da quella culturale, quando è chiaro, invece, che spesso la realtà culturale di un paesaggio è proprio il frutto del lavoro umano, del lavoro agricolo. I paesaggi culturali iscritti nelle liste dell’UNESCO, cosa sarebbero se non paesaggi rurali? La recente candidatura avanzata dall’Italia del paesaggio vitivinicolo delle Langhe-Roero e Monferrato nella Lista del patrimonio culturale dell’UNESCO è la conferma che, quanto meno a livello politico, non vi è dubbio che il paesaggio rurale sia una categoria propria del paesaggio culturale.

Tuttavia, sia nell’interpretazione della dottrina che in quella della giurisprudenza, il mancato richiamo, nella definizione di cui al codice dei beni culturali, alla dimensione rurale, tenderebbe ad escludere una effettiva tutela giuridica – quanto meno nell’ambito della strumentazione presentata dal Codice stesso – al paesaggio rurale generalmente inteso.

Deve invero evidenziarsi come una modifica introdotta nel 2008 al suddetto Codice⁵¹ abbia, in qualche misura, imposto una riflessione aggiuntiva sull’argomento.

Si consideri, in particolare, quanto ora disposto dall’articolo 135 del Codice in materia di pianificazione paesaggistica.

⁵¹ Ci si riferisce alle modifiche introdotte dall’art. 2, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 26 marzo 2008 n. 63.

L'articolo in parola, nel definire le modalità di redazione dei piani paesaggistici regionali (finalizzati a tutelare i differenti valori espressi dai diversi contesti che costituiscono il territorio), espressamente prevede che gli stessi definiscano particolari prescrizioni e previsioni ordinate, tra l'altro, alla "individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO" (art. 135, comma 4, lettera d).

In altre parole, nel definire i piani di tutela del paesaggio, le Regioni devono individuare quelle aree a vocazione agricola che necessitano, di conseguenza, di essere salvaguardate dall'espansione urbanistica ed edilizia. E' interessante notare, peraltro, come questa notazione sia strettamente connessa alla presenza di siti iscritti nella lista dell'UNESCO, e ciò per sottolineare come i siti iscritti nelle liste dell'UNESCO per la loro natura o dimensione rurale (in senso lato) devono essere prioritariamente tutelati e salvaguardati nella loro identità e "missione" rurale, sottratti, di conseguenza, ad ogni forma di speculazione.

Tale articolo deve, in ultimo, essere letto in combinato disposto con l'art. 142 del Codice medesimo laddove nell'elencare le aree tutelate per legge in quanto di interesse paesaggistico presunto ex lege, individua i "parchi e le riserve nazionali o regionali", "i territori coperti da foreste e da boschi", "le aree assegnate alle università agrarie".

Da questa sommaria lettura emerge chiaramente come il quadro generale in tema di tutela giuridica del paesaggio rurale sia frammentario e a tratti contraddittorio, e ciò perché è mancata una lettura unitaria del fenomeno giuridico connesso.

Alla luce di quanto sopra, ed al fine di assicurare una tutela quanto più unitaria possibile del paesaggio rurale generalmente inteso, si propongono di seguito una serie di modifiche.

Modifica n. 1)

Inserimento del concetto di paesaggio rurale nel codice

Come si è detto precedentemente, la mancata introduzione di una definizione giuridica del concetto di paesaggio rurale, ha prodotto, nel corso degli anni, un progressivo sfruttamento senza limiti del paesaggio rurale nonché il deprezzamento della dimensione rurale del paesaggio.

Specificando il paesaggio rurale come sotto-specie del paesaggio culturale si potrebbe avviare un percorso di rilevante tutela.

Modifica n. 2)

Previsione di vincolo ex lege per i paesaggi rurali di interesse storico-culturale

L'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio vigente elenca una serie di aree tutelate per legge. Si tratta, come si è detto, di territori con determinate caratteristiche naturalistiche, di aree montane, di parchi e riserve naturali, di foreste e boschi e di altre aree umide, di interesse geologico ovvero archeologico. Per

queste aree il Legislatore presuppone il valore culturale della porzione di territorio e la sottopone ad una serie di vincoli che i manutentori devono rispettare.

Prevedere l'inserimento dei paesaggi rurali di interesse storico-culturale (così come definiti dall'Osservatorio di cui alla modifica successiva n.5) all'interno di queste aree, consentirebbe di considerare questi territori protetti automaticamente senza necessità di intervenire per apporre vincoli che spesso arrivano solo dopo la devastazione del territorio da parte delle speculazioni selvagge.

Modifica n. 3)

Prevedere connessione tra piani paesaggisti e piani di sviluppo rurale (PSR) e coinvolgimento del MIPAAF nella programmazione territoriale

L'articolo 143 del Codice definisce il contenuto minimo essenziale dei piani paesaggistici non prevedendo che vi siano parti dedicate alla dimensione rurale e agricola di un territorio, né definendo regole di coordinamento con i PSR che pure hanno una significativa funzione di pianificazione territoriale. L'emendamento intende porre questa esigenza, prevedendo il coinvolgimento del Mipaaf in fase di pianificazione paesaggistica.

Modifica n. 4)

Previsione di norme sulla tutela delle pratiche agricole tradizionali

Il Codice dei beni e delle attività culturali e del paesaggio è estremamente carente per quanto attiene al patrimonio culturale intangibile ovvero a quelle pratiche, tradizioni, ritualità che si tramandano di generazione in generazione e che formano il bagaglio culturale e l'identità di una comunità. L'art. 7-bis del Codice, infatti, tutela le "espressioni di identità culturale" nella sola dimensione materiale e, comunque, ignorando del tutto quelle espressioni proprie del mondo contadino. Ad avviso di chi scrive, si tratta di una gravissima lacuna in quanto il paesaggio è proprio e sempre il frutto di una costante interrelazione tra l'uomo e la natura, e l'uomo procede secondo riti, pratiche, tipicità che si sono tramandate di padre in figlio. Non tutelare queste tradizioni significa perderle nel tempo e, così facendo, significa cessare di mantenere il paesaggio: si pensi ad un paesaggio vitivinicolo che è il frutto di un certo lavoro umano, come quello di Pantelleria così intimamente legato alla coltivazione della vite ad alberello in delle specifiche conche, quasi prevalentemente sotto terra. Se si perdesse questa pratica, il paesaggio muterebbe completamente, verrebbe automaticamente trasformato, potenzialmente distrutto prima di tutto nella sua dimensione storico-culturale. Da qui la necessità dell'intervento legislativo.

Modifica n. 5)

Istituzione, per legge, dell'Osservatorio nazionale del paesaggio rurale e delle pratiche agricole tradizionali

L'osservatorio nazionale sul paesaggio rurale e sulle pratiche agricole tradizionali, già istituito con decreto ministeriale nel 2013, necessita di una sua formalizzazione a livello legislativo così da poter essere

strumento operativo sia di tutela del paesaggio (nella fase di individuazione dei territori vincolati ex lege) sia di supporto alla pianificazione paesaggistica nazionale e regionale.

Di seguito si riporta la formulazione dell'emendamento legislativo al codice dei beni culturali e del paesaggio:

“Al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 sono apportate le seguenti modificazioni:

All'articolo 2, comma 3, dopo la parola “naturalì,” aggiungere le seguenti “rurali,”;

All'articolo 7-bis, sopprimere le parole da “qualora” a “articolo 10”;

All'articolo 131, dopo il comma 2 aggiungere il seguente: “2-bis Il presente Codice tutela, altresì, nel rispetto della normativa internazionale ed europea in materia, il paesaggio rurale che comprende porzioni di territorio classificato come rurale e/o elementi lineari o puntuali, che, pur continuando il loro processo evolutivo, conservano evidenti testimonianze della loro origine e della loro storia, mantenendo un ruolo nella società e nell'economia, e comprendendo ordinamenti culturali, manufatti ed insediamenti, di uso agricolo, forestale e pastorale. Il Codice tutela altresì le pratiche agricole tradizionali intese quali sistemi complessi basati su tecniche ingegnose e diversificate, basate sulle conoscenze locali espresse dalla civiltà rurale, che hanno fornito un contributo importante alla costruzione ed al mantenimento dei paesaggi tradizionali ad esse associati. Esse rappresentano il risultato del continuo adattamento alle diverse e mutevoli condizioni storiche ed ambientali del paese, fornendo molteplici prodotti e servizi, contribuendo alla qualità della vita delle popolazioni.”;

All'articolo 131, comma 5, primo periodo, dopo le parole “lo sviluppo della cultura” aggiungere le seguenti: “nonché a preservarne l'ecosistema e la sua dimensione rurale”;

All'articolo 136, comma 1, lettera a) aggiungere infine “e i paesaggi rurali”;

All'articolo 142, comma 1, dopo la lettera g), aggiungere la seguente: “g-bis) i paesaggi rurali di interesse storico-culturale, inseriti in un apposito registro nazionale redatta e aggiornata annualmente dall'Osservatorio nazionale sul paesaggio rurale e sulle pratiche tradizionali di cui all'articolo 142-bis.”;

Dopo l'articolo 142 aggiungere il seguente: “142-bis (Osservatorio nazionale sul paesaggio rurale e sulle pratiche tradizionali). 1. Presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali è istituito l'Osservatorio nazionale sul paesaggio rurale e sulle pratiche tradizionali cui spetta il compito, tra gli altri, di gestire il Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico-culturale. 2. Con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono definite la composizione, i compiti e le funzioni dell'Osservatorio, prevedendo, in ogni caso, il coinvolgimento del Ministero e delle Regioni. In particolare l'Osservatorio: a) elabora principi generali, e strategie rivolte a consentire l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, valorizzare, pianificare, recuperare e gestire il paesaggio rurale; b) censisce i paesaggi, le pratiche agricole e le conoscenze tradizionali ritenute di particolare valore; c) definire, sulla base di pareri scientifici imparziali ed anche facendo riferimento alla normativa internazionale, le caratteristiche essenziali dei paesaggi rurali di interesse storico-culturale; d) monitora gli effetti delle politiche agricole e delle dinamiche ambientali, sociali ed economiche sul paesaggio rurale e delle trasformazioni in atto; e) formula gli obiettivi di qualità paesaggistica da perseguire con le politiche

agricole, in accordo con le amministrazioni regionali; f) assicura lo scambio di esperienze ed informazioni con le Regioni e le altre amministrazioni centrali; g) assicura lo scambio di esperienze ed informazioni su scala internazionale; h) promuove programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia e la pianificazione del paesaggio destinati alle pubbliche amministrazioni, a professionisti, alle associazioni di categoria interessate, ai cittadini; i) promuove iniziative con le Regioni per la realizzazione di una stretta integrazione fra Programmazione agricola e dello sviluppo rurale e Pianificazione territoriale; j) promuove attività di ricerca che approfondiscano, nell'ambito delle rispettive discipline, i valori connessi con il paesaggio rurale, la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione anche al fine di preservare la diversità bio-culturale del territorio; k) promuove la diffusione delle informazioni in modo da incrementare le conoscenze relative alle funzioni ed ai valori connessi al paesaggio rurale; l) elabora principi generali e linee guida per la tutela e valorizzazione del paesaggio rurale con particolare riferimento agli interventi previsti dalla politica agricola comune. 3. Ai componenti dell'Osservatorio non spetta alcun compenso, indennità o rimborso spese. La competente direzione generale del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, assicura il supporto tecnico-logistico all'Osservatorio, nell'ambito delle risorse umane ed economiche disponibili a legislazione vigente”.

All'articolo 143, comma 2, primo periodo, dopo le parole “il Ministero” aggiungere le seguenti “, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali”;

All'articolo 143, comma 2, ultimo periodo, dopo le parole “del territorio e del mare” aggiungere le seguenti “e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali”.



**PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE
L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI**

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Dipartimento delle politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale
Autorità di gestione della RRN
Via XX Settembre, 20 - 00187 – Roma

www.reterurale.it

