

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3101

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato LAVAGNO

Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di tutela del paesaggio rurale e delle pratiche agricole tradizionali

Presentata il 5 maggio 2015

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Il concetto giuridico di paesaggio e quelli, più specifici, di paesaggio culturale e di paesaggio rurale non sono di facile interpretazione. Tale difficoltà deriva in primo luogo dalla proliferazione delle fonti giuridiche che, nel corso degli anni, hanno introdotto la nozione di paesaggio. 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, di paesaggio culturale e di paesaggio rurale.

Recentemente è stato svolto uno studio per 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. Dal 1972, la Convenzione dell’UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, resa esecutiva dalla legge n. 184 del 1977, è divenuta, in particolare, il punto di riferimento giuridico per la valorizzazione dei paesaggi culturali e, a partire dai primi anni novanta, in questo medesimo contesto normativo, si è affermata la necessità di porre in essere specifiche misure di salvaguardia e di valorizzazione di quella particolare categoria di paesaggi culturali che possiamo definire paesaggi agro-silvo-pastorali.

Tale analisi ha lo scopo 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. 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'articolo 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 settore.

Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 359 del 21 dicembre 1985, e n. 379 del 7 novembre 1994), il paesaggio rappresenta una delle componenti dell'ambiente e, nella fattispecie, la componente etico-culturale riferita anche alla forma del territorio. 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 culturale.

Attualmente, 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 secondo il lessico utilizzato dalla Convenzione europea sul paesaggio del 2000, resa esecutiva dalla legge n. 14 del 2006, 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 sviluppa.

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

Uno degli obiettivi della citata Convenzione UNESCO del 1972 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 che esprimono 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 proprio.

L'espressione « paesaggio culturale » abbraccia oggi una pluralità di manifestazioni dell'interazione tra l'uomo e il suo ambiente naturale. La progressiva individuazione e la tutela di tali siti possono 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 di rafforzare i valori naturali del paesaggio.

Si è affermata nell'ambito dell'UNESCO una concezione più specifica del paesaggio culturale rurale ovvero il paesaggio agro-silvo-pastorale. 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 e 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.

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 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. 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 ».

Nell'ordinamento giuridico italiano manca un'esplicita nozione di paesaggio rurale mentre è presente, nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, di seguito « codice », una nozione di « bene paesaggistico » (articolo 2, comma 3) e di « paesaggio » (articolo 131). In particolare, l'articolo 131, comma 1, definisce paesaggio « il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni ». In tale nozione è senz'altro compreso il concetto di paesaggio rurale (sia tradizionale che non tradizionale). La criticità deriva, tuttavia, del fatto che il comma 2 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 del 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 codice sia il pae-

saggio 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.

La nozione di paesaggio culturale in ambito internazionale si è talmente ampliata da comprendere, senza dubbio, quella di paesaggio rurale proprio per la sua dimensione culturale. Solo una lettura acritica e 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 del codice, alla dimensione rurale tenderebbe a escludere un'effettiva tutela giuridica – quanto meno nell'ambito della strumentazione presentata dal codice stesso – al paesaggio rurale generalmente inteso.

È da porre in evidenza come la modifica dell'articolo 135 del codice operata nel 2008 dall'articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, abbia, in qualche misura, imposto una riflessione aggiuntiva sull'argomento. Si consideri, in particolare, quanto ora disposto dall'articolo 135, comma 4, lettera d), in materia di pianificazione paesaggistica, che, 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». 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. È 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 per la loro natura o dimensione rurale (in senso lato) devono essere prioritariamente tutelati e salvaguardati nella loro identità e « missione » rurale e sottratti, di conseguenza, ad ogni forma di speculazione.

Tale disposizione deve, in ultimo, essere letta in combinato disposto con l'articolo 142 del codice medesimo laddove, nell'elencare le aree tutelate per legge in quanto di interesse paesaggistico, individua i « parchi e le riserve nazionali o regionali », « i territori coperti da foreste e da boschi » e « le aree assegnate alle università agrarie ».

Da questa sommaria esposizione emerge chiaramente come il quadro generale in tema di tutela giuridica del pae-

saggio rurale sia frammentario e a tratti contraddittorio e ciò perché è mancata una lettura unitaria del fenomeno giuridico connesso.

Alla luce di quanto esposto, la presente proposta di legge intende assicurare una tutela quanto più unitaria possibile, attraverso modifiche al codice, prevedendo l'inserimento del concetto di paesaggio rurale un vincolo *ex lege* per i paesaggi rurali di interesse storico-culturale, una connessione tra piani paesaggisti e piani di sviluppo rurale (Programma di sviluppo rurale - PSR e coinvolgimento del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali nella programmazione territoriale) nonché norme sulla tutela delle pratiche agricole tradizionali. L'articolo 2 prevede, inoltre, l'istituzione dell'Osservatorio nazionale sul paesaggio rurale e sulle pratiche agricole tradizionali. L'Osservatorio nazionale del paesaggio rurale, pratiche agricole e conoscenze tradizionali, istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, necessita infatti di una sua formalizzazione a livello di legge statale in modo da poter essere uno 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.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42).

1. Al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, di seguito denominato « codice », sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, comma 3, dopo la parola: « naturali, » è inserita la seguente: « rurali, »;

b) all'articolo 7-*bis*, comma 1, le parole da: « qualora » fino alla fine del comma sono soppresse;

c) all'articolo 131:

1) dopo il comma 2 è inserito 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 ovvero 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 ordinarmenti colturali, manufatti e insediamenti di uso agricolo, forestale e pastorale. Il presente codice tutela inoltre le pratiche agricole tradizionali intese quali sistemi complessi fondati su tecniche ingegnose e diversificate, basate sulle conoscenze locali espresse dalla civiltà rurale, che hanno fornito un contributo importante alla costruzione e al mantenimento dei paesaggi tradizionali ad esse associati e che rappresentano il risultato del continuo adattamento alle diverse e mutevoli condizioni storiche e ambientali del Paese, fornendo

molteplici prodotti e servizi e contribuendo alla qualità della vita delle popolazioni »;

2) al comma 5, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nonché a preservarne l'ecosistema e la dimensione rurale »;

d) all'articolo 136, comma 1, lettera a), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e i paesaggi rurali »;

e) all'articolo 143, comma 2:

1) al primo periodo, dopo le parole: « Le regioni, il Ministero » sono inserite le seguenti: « , il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali »;

2) al quinto periodo, le parole: « sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare » sono sostituite dalle seguenti: « sentiti i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle politiche agricole alimentari e forestali ».

ART. 2.

(Osservatorio nazionale sul paesaggio rurale e sulle pratiche agricole tradizionali).

1. Dopo la lettera g) del comma 1 dell'articolo 142 del codice, e successive modificazioni, è inserita la seguente:

« g-bis) i paesaggi rurali di interesse storico-culturale, inseriti in un apposito registro nazionale redatto e aggiornato annualmente dall'Osservatorio nazionale sul paesaggio rurale e sulle pratiche agricole tradizionali di cui all'articolo 142-bis; ».

2. Dopo l'articolo 142 del codice, come da ultimo modificato dal presente articolo, è inserito il seguente:

« ART. 142-bis – *(Osservatorio nazionale sul paesaggio rurale e sulle pratiche agricole tradizionali)*. – 1. Presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è istituito l'Osservatorio nazionale sul

paesaggio rurale e sulle pratiche agricole tradizionali, di seguito denominato « Osservatorio », cui spetta il compito, in particolare, di gestire il registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico-culturale di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *g-bis*).

2. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali sono definiti 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 volti 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) definisce, sulla base di pareri scientifici imparziali e 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 sulle 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 e di informazioni con le regioni e con le altre amministrazioni statali;

g) assicura lo scambio di esperienze e di informazioni su scala internazionale;

h) promuove programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, sulla salvaguardia e sulla pianificazione del paesaggio destinati alle pubbliche amministrazioni, a professionisti, alle associazioni di categoria interessate e ai cittadini;

i) promuove iniziative con le regioni per la realizzazione di una stretta integrazione tra programmazione agricola e dello sviluppo rurale e pianificazione territoriale;

l) 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 bioculturale del territorio;

m) promuove la diffusione delle informazioni in modo da incrementare le conoscenze relative alle funzioni e ai valori connessi al paesaggio rurale;

n) elabora principi generali e linee guida per la tutela e la 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 delle 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 ».

