

Il paesaggio agrario tra normativa nazionale e Convenzione Europea del Paesaggio nel quindicennale della sua sottoscrizione

(Sintesi)

Nel quindicennale della sottoscrizione della Convenzione Europea del Paesaggio, il giurista attento a cogliere la specificità del paesaggio agrario ne evidenzia la singolare sintonia con la nozione composita, dinamica e partecipativa di paesaggio plasmata dalla Convenzione e con i principi di azione sul paesaggio dalla stessa formulati, legati dal *fil rouge* del principio della partecipazione di coloro che di quel paesaggio sono i protagonisti; al contempo pone in luce come il paesaggio agrario si riveli inquietante paradigma dello scollamento della normativa nazionale dalle indicazioni della Convenzione, con particolare riferimento alle conseguenze perverse derivanti dalla pedissequa applicazione a quel paesaggio degli strumenti vincolistici e pianificatori modellati indistintamente dal legislatore. Per concludere prospettando la necessità di ricercare altrove, oltre la logica del piano e del vincolo, gli strumenti idonei a conciliare la tutela del paesaggio agrario con la protezione di un'agricoltura produttiva, sulle tracce di un ritorno ai principi dettati dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

* Università di Padova

Convenzione Europea del Paesaggio e principio di partecipazione. Nuovi modelli di amministrazione del paesaggio

(Sintesi)

Le politiche di gestione del paesaggio sono attualmente interessate dalla sperimentazione di nuovi approcci metodologici e da nuovi strumenti, che si affiancano e si integrano con quelli tradizionali.

Nel nostro ordinamento la tutela del paesaggio è stata al centro di una progressiva “amministrativizzazione”, anche in ragione della rilevanza costituzionale dell’interesse sotteso (art. 9 Cost.), che tuttavia non sempre ha sortito gli effetti sperati, producendo anzi inefficienze e disfunzioni, conseguenti e sintomatiche di un sistema organizzativo, a modello “policentrico”, estremamente complesso, e di uno strumentario di misure tipicamente autoritative e unilaterali.

La riflessione scientifica ha rilevato, tra i principali profili problematici, il basso grado di coinvolgimento nei processi decisionali pubblici dei soggetti privati, che pure sono i fruitori e i “creatori” del paesaggio (esemplare è il paesaggio agrario).

La partecipazione nelle politiche di tutela e gestione del paesaggio è postulato quale principio fondamentale della materia dalla Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000). Esso è recepito solo parzialmente dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che appare più attento a definire l’assetto delle competenze e i rapporti di collaborazione tra i diversi enti territoriali (cd. partecipazione istituzionale), che a sancire il ruolo dei soggetti privati nei processi decisionali (cd. partecipazione sociale).

La partecipazione dei soggetti privati può essere descritta secondo una duplice declinazione:

* *Università del Salento*

- di primo livello (di tipo “debole”), che riguarda la partecipazione di natura consultiva e si colloca nella fase istruttoria dei procedimenti amministrativi (nel caso del paesaggio, si tratta dei procedimenti di apposizione del vincolo, di adozione/approvazione del piano paesaggistico, di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica). Qui rilevano gli ordinari strumenti di partecipazione previsti per tutti i procedimenti amministrativi dalla legge n. 241/1990; peraltro, la normativa di settore (il Codice dei beni culturali e del paesaggio), prevede l’azionabilità di forme più avanzate di partecipazione, come l’inchiesta pubblica nei procedimenti di vincolo (art. 139), e di “ulteriori forme di partecipazione” nell’ambito del procedimento di pianificazione paesaggistica (art. 144), la cui definizione è rimessa alle regioni (le quali hanno colto l’opportunità introducendo moduli partecipativi, come le conferenze d’area, conferenze tematiche, audizioni pubbliche, ecc.);
- di secondo livello (di tipo “forte”), che implica un ruolo attivo dei soggetti privati nelle fasi propriamente decisorie. Su questo fronte il dato normativo interno – a cominciare dal Codice dei beni culturali e del paesaggio – è ancora insoddisfacente. A fronte di questa insufficienza normativa, emergono esperienze positive di partenariato pubblico-privato nella gestione del paesaggio, sub forma di patti, progetti, convenzioni, contratti di paesaggio, che mutano gli strumenti tipici della programmazione negoziata (accordi di programma, patti territoriali, contratti d’area, ecc.: è il caso dei contratti di fiume e dei contratti di paesaggio) ovvero i modelli consensualistici previsti dalla disciplina agraria (come i contratti di collaborazione e le convenzioni tra imprenditori agricoli e p.a., di cui al d.lgs. 228/2001). Si tratta di soluzioni che denotano un’inversione di approccio rispetto a quello tradizionale: se quest’ultimo postula l’uso di strumenti cogenti, autoritativi e calati “dall’alto”, il nuovo approccio si basa sull’utilizzo di strumenti di natura consensuale, sull’adesione volontaria dei soggetti interessati ed è promossa “dal basso”.

Queste esperienze sollecitano il legislatore – e ancora prima il giurista – alla ricerca di basi giuridiche più solide e segnano la nuova “frontiera” delle politiche paesaggistiche, un percorso che si ritiene utile approfondire, perché si pone come una valida “terza via” tra il modello tradizionale, altamente dirigitico e autoritativo, e soluzioni di semplificazione e liberalizzazione, sempre più praticate nei settori amministrativi e da taluno proposte anche per settori “sensibili” come quello paesaggistico.

Il paesaggio agrario nell'attuale sistema fiscale

(Sintesi)

Consapevoli dell'importanza che le entrate rivestono nella dinamica dello sviluppo economico, sociale e culturale di un Paese, si intende verificare la coerenza dell'attuale assetto del sistema tributario con i principi costituzionali posti a fondamento della tutela del paesaggio (art. 9, comma II, Cost.), senza dimenticare le necessarie e ovvie esigenze di prelievo (art. 53 Cost.) e secondo un'idea di paesaggio affrancata dalla concezione tradizionale, puramente estetica, in armonia con la Convenzione europea che ne valorizza il carattere sociale ed economico.

Il paesaggio, infatti, *geografia volontaria che l'uomo plasma (e muta incessantemente) intorno a sé*, nella sua complessa unicità, consente di sperimentare in ragione dello spettro ampio e variegato dei beni e dei tributi che coinvolge, il grado di attendibilità e coerenza del nostro sistema fiscale complessivamente inteso, favorendo per mezzo delle sue plurime e articolate declinazioni, e anche in ragione della contiguità con ulteriori temi, sempre rilevanti (per esempio, l'ambiente), l'analisi di una molteplicità di questioni di estremo interesse, rivelatrici, talvolta, di anomalie e criticità, che, ancorché peculiari e specifiche, finiscono per essere tristemente rappresentative di dinamiche diffuse e proprie di una politica fiscale non sempre allineata con i valori e gli obiettivi espressi nella nostra Carta Costituzionale e nelle fonti europee.

È in questi termini, quindi, che accogliendo l'invito di un noto e illustre Studioso, si intende fare *mente locale*, dal nostro punto di vista, su un tema che rappresenta una straordinaria cartina di tornasole anche, e non solo, delle anomalie fiscali, al fine di giungere a una considerazione complessiva e integrata dei problemi.

* Università di Pisa

Ovviamente sostiene l'analisi il profondo convincimento che il principio espresso nell'art. 9 della nostra Costituzione «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», non sia un'affermazione sterile e priva di conseguenze, un mero *flatus voci*, come autorevolmente è già stato detto, ma, al contrario, esso sia parte rilevante e significativa di un articolato impianto di valori. Rafforza, inoltre, nel compiere l'indagine, la consapevolezza che il paesaggio, *specchio fedele della società che lo produce*, possa rendere evidenti le direttrici sulle quali si muovono la nostra politica economica e fiscale e altresì il profondo e sentito convincimento che questo *grande donativo* rappresenti un valore imprescindibile non solo sul piano culturale ma anche civile ed economico.

Del resto, è stata la stessa Corte Costituzionale, fin dagli anni '70, a consolidare una visione dinamica e ampia del paesaggio, capace di superare il contenuto minimo di "bellezze naturali". Così che, scopo del legislatore, non deve più intendersi la riduttiva conservazione statica del bene ma la sua tutela nel più ampio quadro possibile di utilizzazione economica, secondo un principio di sviluppo sostenibile.

ILARIA TABARRANI*

Le misure del paesaggio rurale: strumenti operativi per una pianificazione integrata secondo i dettami della CEP

(Sintesi)

Le disposizioni contenute nella Convenzione Europea del Paesaggio, approfondite nelle Raccomandazioni del febbraio 2008, tracciano in maniera inequivocabile il processo e le specificità che dovrebbero condurre alla pianificazione dei paesaggi; si tratta allora di dare la giusta attuazione alle diverse fasi del processo, individuando strumenti operativi adeguati alla conoscenza, progettazione e monitoraggio della qualità dei diversi paesaggi.

Il contributo, focalizzando l'attenzione sul territorio rurale, suggerisce la valorizzazione della condivisione della conoscenza dei fenomeni paesaggistici, la possibilità di individuare efficaci formulazioni di obiettivi di qualità paesaggistica e propone lo sviluppo delle potenzialità di alcuni strumenti per un efficiente monitoraggio delle scelte compiute dall'azione di pianificazione.

* *Architetto e Dottore di Ricerca*

EMILIO BERTONCINI*

I nuovi paesaggi dell'agricoltura urbana e periurbana alla luce della CEP e delle nuove esigenze di promozione e regolamentazione

(Sintesi)

L'agricoltura urbana e periurbana, cioè l'agricoltura praticata all'interno e intorno alla città, competono con quest'ultima per le risorse e, al tempo stesso, forniscono beni e servizi. Gli spazi che occupano sono delle zone di interazione tra interessi diversi, cioè quelli della comunità urbana e dell'imprenditore agricolo, che talora confliggono anche per una ridotta condivisione di saperi, *vision* e progettualità. Quegli stessi spazi sono un ambito elettivo della multifunzionalità agricola, nonché un ambito privilegiato per lo sviluppo di forme di agricoltura sociale e civica. In essi l'agricoltura riveste al contempo il ruolo di strumento di presidio e tutela del paesaggio ed è un attore fondamentale nell'incubazione di nuovi paesaggi urbani e periurbani.

Un ruolo particolare è rivestito dalle forme di orticoltura urbana che spaziano dagli orti sociali a quelli "di riconquista", da quelli civici a quelli didattici. Essi danno vita a nuovi paesaggi di piccola scala che mutano la città e che forniscono nuovi modelli, anche estetici, per il paesaggio circostante. Nella loro declinazione didattica sono un luogo di ricongiungimento e condivisione dei saperi necessari per ridurre la conflittualità attorno ai diversi fabbisogni che la comunità urbana e l'imprenditore agricolo proiettano sugli spazi agricoli urbani e periurbani. Essi necessitano, tuttavia, di un'attenta regolamentazione anche dal punto di vista paesaggistico e, soprattutto, di forme di sostegno economico. Le regioni italiane si stanno muovendo in varie direzioni. Per esempio, Lombardia, Marche e Toscana con avvisi, bandi, progetti e norme regionali stanno tracciando alcune sentieri possibili in questo ambito. Il ddl. in materia di agevolazioni fiscali per gli interventi di sistemazione a verde giacente in Senato può costituire un modello per incentivare alcuni tipologie di orti urbani.

* *Agronomo e guida ambientale*

La questione che rimane aperta tanto per quanto concerne la regolamentazione, quanto per ciò che riguarda la promozione dei fenomeni di agricoltura urbana e periurbana è come creare condizioni affinché l'agricoltura, che è un'attività economica, mantenga il proprio ruolo di creatore e curatore di paesaggi anziché abdicare all'abbandono, al degrado e alla speculazione edilizia.

Paesaggi tradizionali e marketing dei prodotti agro-alimentari

(Sintesi)

È possibile “vendere” la qualità del paesaggio o, in altri termini, è possibile che i consumatori siano disposti a pagare un *premium price* per i prodotti ottenuti in paesaggi più piacevoli dal punto di vista estetico o più importanti dal punto di vista storico e culturale? Questo campo di ricerca è al momento largamente inesplorato, ma in futuro dovrebbe attirare maggiormente l'attenzione sia dei decisori politici sia degli agricoltori e, in generale, del settore agro-industriale. Tale necessità deriva dal fatto che i prodotti alimentari sono generalmente degli *experience good*, cioè dei beni per i quali il consumatore non può conoscere la qualità se non a seguito del loro consumo. Per questo tipo di prodotti il consumatore cerca spesso di inferire la qualità osservando alcune caratteristiche esteriori quali il *packaging*, il colore, il luogo di produzione, la marca, ecc. Considerando che la percezione del paesaggio ha una forte componente emozionale, si può supporre che le persone possano considerare il suo aspetto come un segnale della qualità dei beni alimentari. Per verificare questa ipotesi presso l'Università di Padova è stato realizzato un esperimento di *blind tasting* del vino utilizzando il metodo della *conjoint analysis*. Agli intervistati venivano fatti assaggiare 4 tipi di vini chiedendo di indicare quale era il migliore. Di ogni vino veniva indicato il prezzo e veniva indicato tramite una diapositiva il vigneto in cui era stata ottenuta l'uva. I vini erano di tre tipi: bassa, media e elevata qualità. I vigneti, da un punto di vista paesaggistico appartenevano a quattro categorie: degradato (in cui era presente un fabbricato moderno sullo sfondo), moderno (in cui era presente solo un vigneto di ampie dimensioni), tradizionale (con appezzamenti vitati più piccoli inframmezzati a siepi e prati) ed evocativo (in cui compariva una

* Università di Padova

villa veneta o un altro fabbricato storico). Sono state proposte cinque serie di assaggi a 224 persone. Abbastanza sorprendentemente il fattore che ha maggiormente influito sul giudizio espresso sui vini assaggiati e sulla propensione all'acquisto è stata la qualità del paesaggio (specialmente quelli in cui vi erano elementi di interesse storico e culturale) e solo in misura minore quella del vino. L'effetto del paesaggio sulla percezione della qualità del vino è stato particolarmente rilevante per i più giovani, cioè per i consumatori del futuro. In uno studio successivo svolto presso il dipartimento TESAF dell'Università di Padova, tramite un *Discrete Choice Experiment* è stata analizzata la propensione all'acquisto di vino Prosecco. In questo caso gli attributi che caratterizzavano i diversi tipi di vino erano la zona di produzione (area DOCG del Prosecco, area DOC del Prosecco, altro territorio non specificato), tracciabilità (garantita o no garantita), uso di uve provenienti da biotopi locali (assente, media o prevalente), conservazione dei paesaggi viticoli tradizionali. Anche in questo caso è emerso che le persone sono disposte a pagare un *premium price* per conservare i paesaggi storici. Una terza indagine sulla possibile relazione tra qualità del paesaggio e *marketing* è stata svolta in Friuli. I risultati hanno fornito indicazioni simili a quelli ottenuti in Veneto. È comunque interessante notare che il vino prodotto in un paesaggio tradizionale sembra avere maggiore probabilità di essere acquistato rispetto a un vino biologico.

Se nel caso del vino i risultati paiono essere abbastanza incoraggianti, in due ulteriori ricerche in relative alla produzione di olio d'oliva nel Veneto e nel parco dei Colli Euganei (Padova) è emerso che i consumatori attribuiscono una discreta importanza al fatto che l'olio sia prodotto nella regione o nel parco, ma non sono disposti a pagare maggiormente l'olio d'oliva qualora le olive siano ottenute in oliveti tradizionali o storici. Ciò è probabilmente da attribuire al fatto che la coltivazione dell'olio è associata alle regioni centrali e meridionali del paese e quindi i benefici attesi dai residenti nella regione dalla permanenza dei paesaggi tradizionali sono sicuramente minori quando non del tutto assenti.

Sulla base di questi primi studi si può ritenere che la qualità del paesaggio possa avere importanti effetti sulle vendite di un prodotto agro-alimentare qualora il consumatore entri direttamente in contatto con il paesaggio dove è ottenuto. Da questo punto di vista si può supporre che sia importante favorire la diffusione del turismo enogastronomico in aree paesaggisticamente integre e ricche di valori culturali. Si dovrà però evitare al contempo che le strade dei prodotti tipici attraversino aree degradate o poco attraenti. Per quanto riguarda la domanda dei prodotti sembra di poter dedurre che le popolazioni residenti nei pressi delle aree produttive manifestano una preferenza per i pro-

dotti ottenuti in paesaggi ricchi di valori tradizionali. Ciò è presumibilmente da ascrivere alla possibilità che in questo caso vi possano essere dei contatti diretti con le zone produttive o che esistano dei processi di identificazione tra i residenti e il paesaggio stesso. Più complesso appare invece poter stabilire se il paesaggio possa essere uno strumento di *marketing* nel caso della domanda dei residenti in aree lontane che non hanno mai avuto un rapporto diretto con le zone produttive.