

Territori e paesaggio: l'integrazione attraverso gli Osservatori

Matteo Nicolini

Università degli Studi di Verona, Italia; Newcastle University Law School, UK

Abstract The essay examines the relations between landscape, communities, and territories from the perspective of the 2000 Landscape Convention. It assumes that, within the processes of spatial production, territories, communities, and the area perceived by people as landscape are mutually co-constitutive. The essay then focuses on the legal devices whereby landscape is integrated into territorial public policies through the technical and administrative services which are the regional and landscape observatories.

Keywords 2000 Landscape Convention. Principle of Integration. Territory. Lived Geographies. Local Observatories.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Territori e territorialità del paesaggio. – 3 Il paesaggio 'dinamico'... – 4 ...e le trasformazioni del territorio: gli Osservatori regionali. – 5 Le 'reti' degli Osservatori Locali del paesaggio. – 6 Paesaggi vivi e vitalità delle reti. Considerazioni conclusive.

1 Introduzione

La Convenzione Europea del Paesaggio intrattiene numerose relazioni con i territori e le comunità che li popolano, li vivono e li 'costruiscono'. Le riflessioni ivi raccolte si concentrano su tali relazioni, adottando come chiave di lettura la nozione di 'integrazione'. Il designato non è estraneo alla Convenzione che, all'art. 5 lett. d), richiede agli Stati contraenti di «integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché



Edizioni
Ca' Foscari

Sapere l'Europa, sapere d'Europa 6

e-ISSN 2610-9247 | ISSN 2611-0040

ISBN [ebook] 978-88-6969-562-9 | ISBN [print] 978-88-6969-563-6

Open access

Submitted 2021-07-19 | Published 2021-11-30

© 2021 | Creative Commons 4.0 Attribution alone

DOI 10.30687/978-88-6969-562-9/021

245

nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio».

Il concetto di integrazione assume una duplice connotazione. Da una parte, ha valenza metodologica e qualifica il paesaggio come luogo d'incontro e scambio – d'integrazione, appunto – fra i saperi scientifici (geografici, giuridici, economici) che ne fanno oggetto di studi e ricerche. L'integrazione è strumento di dialogo con soggetti, enti e «costellazioni di interessi» che operano sui territori.¹ È evidente il mutamento – metodologico e di prospettiva – che la Convenzione adotta nel rapporto tra territori e paesaggio e che poggia sulla composizione dei relativi interessi nell'ambito delle politiche pubbliche.

Dall'altra parte, l'integrazione preme per una riflessione più ampia sull'operatività, nell'ambito dei territori, dei principi della Convenzione. Tale operatività si realizza nella composizione degli interessi di cui sono portatrici le comunità locali.

A livello costituzionale, sono gli enti territoriali a garantire l'integrazione dei valori del paesaggio con gli altri interessi individuati dalla Convenzione. Sempre a livello costituzionale – in combinato con le norme poste dal diritto europeo e dalle Convenzioni internazionali in materia –,² le politiche (urbanistiche, ambientali, agricole, ecc.) che possono incidere sul paesaggio sono attribuite alle competenze, normative e amministrative, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, enti esponenziali delle comunità – dunque, anche degli interessi territoriali – da integrare alla luce della Convenzione.

All'art. 1 della Convenzione, l'integrazione è a tal punto intensa che paesaggio, territori e comunità finiscono per sovrapporsi e coincidere. E il giurista deve farsi geografo. Egli apprezza la dimensione territoriale del paesaggio «quale componente essenziale del contesto di vita» delle comunità locali. Questo è, in altre parole, costitutivo dell'identità territoriale; in quanto tale, contribuisce all'autoidentificazione delle comunità locali come comunità politiche.³ Saranno poi gli enti territoriali a far acquisire giuridico rilievo all'identità territoriale espressa dai dati morfologici, antropici, economici e paesistici, i quali diventeranno costitutivi della politicità dell'ente secondo le indicazioni desumibili dagli artt. 5, 9, 131 e 132 Cost.⁴

¹ Cf. Lanzoni 2013, 4, e i «centri di costellazione» di Giannini 1986, 15.

² Richiamate dall'art. 132 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Codice).

³ Art. 1 Convenzione. Cf. altresì l'art. 131 del Codice, che propone – a livello normativo primario – una definizione del paesaggio coerente dall'art. 1 della Convenzione. Cf. Civitàrese Matteucci 2004, 508.

⁴ Sul paesaggio come «forma del Paese» cf. Predieri 1981, 508 ss.

2 Territori e territorialità del paesaggio

L'art. 1 della Convenzione qualifica il territorio come elemento costitutivo del paesaggio. Il territorio – si badi – non è un valore astratto; il suo rilievo giuridico risiede nella sua intrinseca politicità. Lo conferma nuovamente la Convenzione, per la quale il paesaggio è una «parte del territorio», uno spazio antropizzato 'vissuto' e 'percepito' come tale dalle comunità che contribuiscono costantemente a ricrearlo.

Possiamo pertanto parlare di 'territorialità del paesaggio', che integra la politicità degli enti di governo esponenziali delle comunità locali e titolari di competenze per la gestione, cura e protezione, nei territori, dello stesso bene paesaggio. Nei territori si effettua la prima integrazione tra le variabili richiamate dalla Convenzione; sul territorio si misura la portata delle politiche paesistiche che ciascun ente è chiamato a realizzare secondo le proprie competenze. Non a caso, le variabili richiamate sono qualificate dalla dottrina come 'interessi territorialmente allocati': la «fisionomia dell'ente» che li integra cerca di proiettarsi «senza margini di incongruenza nella dimensione territoriale, così da integrare i differenti elementi costitutivi [...] in un'unità politicamente efficiente» (Pedrazza Gorlero 1979, 127). Nel territorio interagiscono comunità e risorse territoriali alla ricerca di una «cornice spaziale comune in cui si svolgono ed intrecciano attività sociali ed economiche gravitanti attorno a uno o più centri condivisi di coordinamento» (Lanzoni 2013, 26).

La giurisprudenza della Corte costituzionale offre un interessante esempio di come le comunità facciano sistema integrando tutela del paesaggio, protezione dell'ambiente e governo del territorio.⁵ Si pensi ai domini collettivi, oggi tutelati dalla l. n. 168/2017 e dalla legislazione regionale. Nel loro riconoscimento «come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» (art. 1 l. n. 168/2017) è centrale la vocazione agro-silvo-pastorale che li connota, espressiva di una «comunità di lavoratori e utenti», che li vive e percepisce come paesaggio da tutelare nel «preminente interesse generale» (art. 43 Cost.).

Le attività ivi esercitate vanno orientate alla salvaguardia del precario equilibrio dell'ecosistema e del paesaggio. Com'è noto, la l. n. 431/1985 (c.d. legge Galasso) aveva sottoposto a vincolo paesistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici»⁶ – vincolo ora ribadito dall'art. 142 c. 1 lett. g), del Codice –, in combinato disposto con gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 34/2018 (Codice forestale) e l'art. 3, c. 6, l. n. 168/2017. Facendo aggio sull'interazione fra agricoltura, territorio e interesse della collettività naziona-

⁵ Tale interazione è significativamente colta dalla dottrina agraristica: v., ad es., Germanò 2016, 279 che intitola il Capitolo X «Agricoltura, ambiente, territorio».

⁶ Art. 1 lett. h), l. n. 431/1985, di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 312/1985.

le alla tutela di ambiente e paesaggio, la Corte costituzionale ha in due occasioni esaminato l'impatto della territorialità del paesaggio sulle comunità locali. Nella sent. n. 113/2018, essa ha offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata dei domini collettivi limitandone la 'sclassificazione' a ipotesi marginali. Siamo al cospetto di una «soluzione ermeneutica in grado di fermare nel futuro l'ulteriore scomparsa delle terre civiche» e di contribuire a una protezione integrale del paesaggio come espressione – volendo riprendere le parole della Convenzione – «della diversità del comune patrimonio culturale e naturale». ⁷ La Corte interpreta sistematicamente le disposizioni sulla tutela paesistica-ambientale ritenendo compatibili fra loro mutamento di destinazione dei beni collettivi e giuridica indisponibilità degli stessi. Infatti, l'assegnazione dei terreni alle categorie d'utilizzo agro-silvo-pastorale di cui all'art. 11 l. n. 1766/1927 non incide sulla loro *qualitas soli* così dispone l'art. 3 c. 1 lett. c) l. n. 168/2017 che ne stabilisce l'inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e la «perpetua destinazione agro-silvo-pastorale». L'agrarietà dei beni collettivi non solo non sminuisce le *qualitates soli*, ma ne rafforza la portata ambientale e il vincolo paesistico sugli stessi apposto. ⁸

Nella sent. n. 71/2020, la Corte costituzionale compie un passo ulteriore: l'integrazione, *sul territorio*, tra tutela paesistica e ambientale è collegata alla «gestione del territorio» mediante l'«apporto delle popolazioni» che lo abitano. Nella decisione indicata, la Corte richiama espressamente la Convenzione Europea del Paesaggio, dall'interpretazione della quale ricava il principio che si riporta:

la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio. Da ciò consegue inevitabilmente il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati, tra i quali, appunto, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate.

3 Il paesaggio 'dinamico'...

Costruita attorno alle interazioni fra territorio, popolazioni e interessi ivi allocati, la definizione di paesaggio adottata dalla Conven-

⁷ A commento della decisione vedi, tra i molti, Jannarelli 2017.

⁸ Così, almeno per i beni assegnati alla categoria *a*) (terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente): v. Lorizio 1994, 8, che quale evidenza, invece, come per quelli di categoria *b*) (terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria) il procedimento è funzionale alla loro quotizzazione per l'avviamento culturale – cosa che, con la sent. in esame, la Corte cost. sottopone a vincoli rigorosi. Cf. altresì Nicolini 2018b.

zione è intrinsecamente dinamica. Non potrebbe essere altrimenti: nell'economia della Convenzione, il paesaggio è luogo vissuto e percepito, in cui si manifesta dialetticamente la relazione tra territorialità degli interessi e politicità degli interventi a cura degli stessi.

In definitiva, la Convenzione è consapevole della dinamicità che gli interessi imprinono ai territori. Essendo 'intrinsecamente territoriale', il paesaggio muta con le trasformazioni di questi – più correttamente, muta se cambia la percezione che degli stessi hanno le popolazioni che lo vivono. E lo costruiscono. Non a caso abbiamo ragionato di interessi territorialmente allocati, la cui vocazione dinamica rivela l'attitudine a identificare la porzione del territorio paesaggio ben oltre le ripartizioni territoriali. La Convenzione e l'art 131 del Codice restituiscono l'idea del paesaggio come «una parte omogenea del territorio» (Civitarese Matteucci 2004, 508). Ciò che le popolazioni percepiscono e vivono come tale è, un 'luogo' non sempre riportabile entro i limiti delle ripartizioni territoriali. Come valore, infatti, il paesaggio può anche trascenderne i confini.

Qui, peraltro, le Regioni italiane appaiono adeguatamente strumentate per riportare il valore del paesaggio a una dimensione territoriale politicamente efficiente. Il paradigma è quello dello Stato pluralista, tenuto a recedere dalle aree in cui i territori manifestino capacità di auto-organizzare gli interessi che vi sono allocati. La 'curvatura' verso territori, interessi e autonomie è valorizzata, in termini giuridici dai principi – indicati, ad esempio, dalla Costituzione italiana – di preferenza costituzionale per l'autonomia, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (artt. 5 e 118, c. 1, Cost.).

Laddove l'omogeneità del paesaggio preme per l'attivazione di politiche pubbliche sovra- e inter-regionali, non solo la Costituzione e il Codice prescrivono che *in subiecta materia* le politiche territoriali si svolgano sulla base del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, di più: gli artt. 135 e 143 del Codice prescrivono «un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico»;⁹ ma le stesse Regioni possono, qualora lo ritengano opportuno, attivare strumenti di coge-stione fra loro (le intese interregionali: art. 117, c. 8, Cost.) e anche con lo Stato creando mediante 'forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali' (artt. 118, c. 3, Cost. e 132 del Codice). Si guadagna, grazie al diritto sovranazionale della cooperazione territoriale, la dimensione di comunità politica altrimenti marginale nel processo d'integrazione mediante spazi giuridici sovranazionali.¹⁰

L'integrazione passa attraverso l'esercizio delle competenze – in primo luogo legislative, che, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione, si realizza secondo la ripartizione costituzionale delle competenze e nel

⁹ Così Corte cost., sent. n. 270/2020.

¹⁰ Cf. Nicolini 2018a.

rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale, la quale valorizza la prossimità di tali livelli di governo al paesaggio come luogo creato e vissuto dalle comunità locali; pur essendo la competenza statale in materia di paesaggio trasversale e rispondente a istanze unitarie di tutela connesse a un valore costituzionalmente rilevante.

In quanto «valore primario», il paesaggio richiede, cioè, «un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali».¹¹ La Corte costituzionale richiede «una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni»,¹² ma pur sempre coordinata dallo Stato, cui spetta imprimere, per mezzo dei principi inderogabili della propria legislazione statale, una «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica».¹³

In definitiva, si evidenzia una connessione fra interessi e competenze allocabili a diversi livelli di governo, che non esclude interventi del legislatore regionale. Tutto il contrario: alla protezione del paesaggio vanno associate, secondo le rispettive competenze, anche le Regioni (e gli enti locali).¹⁴ Ciò, ovviamente, nella misura in cui l'intervento delle Regioni in materia di paesaggio si esprima nella «cura d'interessi funzionalmente collegati» ad altri (l'urbanistica, il governo del territorio, l'agricoltura, ecc.) a vario titolo attribuiti alla competenza legislativa regionale; vuoi attivando meccanismi di cooperazione 'verticale' tra Stato e Regioni sul paesaggio (tra tutti, l'Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio: art. 132, c. 4 del Codice); vuoi rilasciando alle Regioni, mediante interventi giustificati da titoli di competenza legislativa regionale (ad es., in materia di governo del territorio), la creazione degli Osservatori regionali (art. 132, c. 2 del Codice).

Con una logica di tipo circolare, la Convenzione muove dai territori e sollecita l'adozione di strumenti giuridici per i territori. Gli interessi ivi allocati ed espressivi del pluralismo politico, sociale e territoriale, rinvergono negli strumenti giuridici di cura, tutela e pianificazione la governance ordinata del paesaggio mediante l'integrazione di attori, territori e politiche variamente incidenti sul paesaggio medesimo.

11 Corte cost. sentt. n. 182/2006, n. 197/2014, n. 64/2015 e n. 86/2019.

12 Corte cost., sent. n. 66/2018.

13 Corte cost., sent. n. 64/2015.

14 Così, a partire da Corte cost. n. 47/2003. Per una sintesi recente v. Cardone 2021. Va ricordato che, nelle Regioni speciali (ad eccezione della Sardegna), la tutela del paesaggio è loro assegnata a titolo di potestà legislativa piena: art. 8 n. 6 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (che lo assegna alle Province); art. 2 lett. q) St. Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*; art. 14 lett. m) St. Sicilia. In Friuli Venezia Giulia, la relativa competenza è a titolo di potestà integrativa: art. 6 n. 3 St., il che rende particolarmente penetrante la competenza trasversale statale.

4 ...e le trasformazioni del territorio: gli Osservatori regionali

La dinamicità dei territori evidenzia una caratteristica ulteriore del paesaggio come luogo di trasformazioni prodotte dall'azione congiunta dei fattori – umani e naturali – che concorrono alla sua costruzione.

Si situa qui una delle principali preoccupazioni degli enti territoriali: la necessità di avviare azioni di monitoraggio e studio delle relazioni tra paesaggio, comunità e territori, anche dotandosi di una pluralità di strumenti giuridici quali, ad esempio, gli Osservatori regionali del paesaggio (ORP). Non è estranea all'azione dei pubblici poteri, inoltre, l'idea di accompagnare la trasformazione del paesaggio, coinvolgendo anche i soggetti che, operando nei territori, ne sono i primi fruitori e 'creatori'. Lo conferma l'art. 135, c. 1, del Codice, per il quale, la pianificazione paesaggistica richiede che «tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono».

È centrale l'idea della conoscenza del paesaggio. Conoscere il territorio fornisce dati per l'elaborazione delle politiche pubbliche riferibili al paesaggio; consente alle popolazioni di rappresentare, mediante pratiche partecipative, la loro percezione delle trasformazioni del paesaggio; integra le variabili territoriali fra loro in funzione dell'adozione di politiche paesistiche. Non meno rilevante è il ruolo della formazione: se, infatti, il territorio si trasforma, anche la temporalità del paesaggio diviene un valore, la cui trasmissione alle generazioni future consente di tenere idealmente assieme gli attori che si succedono sul territorio e di questo si prendono cura. Lo ricordano i geografi culturali: I territori si costruiscono come «repositories» e «centres of human experience» (Relph 1976, 43), come «culturally defined milieux within which economic, social and political decisions are made» (Johnston 1986, 542).

Alla finalità d'integrazione contribuiscono gli ORP, previsti dall'art. 132, c. 4, del Codice. Disciplinati dalla legislazione regionale ed effettivamente istituiti in 14 Regioni e Province autonome,¹⁵ sono organi che assicurano la *governance* coordinata e condivisa del paesaggio; vi si siedono rappresentanti degli enti territoriali, delle università e delle associazioni di categoria e delle forme associative assicurando la collaborazione tra livelli di governo e gruppi espressivi degli interessi territorialmente allocati. Gli ORP svolgono istituzionalmente le attività di supporto (studi, analisi e ricerche sulle trasformazioni pa-

15 L'ORP non è stato istituito nella Provincia autonoma di Bolzano e nelle Regioni Lazio, Molise, Marche e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Pur istituito, l'ORP non è attualmente attivo in Calabria e Piemonte. In Liguria, l'ORP svolge solo talune delle sue funzioni, in particolare quelle necessarie per la redazione del Piano Paesaggistico (c.d. Osservatorio delle trasformazioni).

esaggistico-territoriali) per la redazione e/o aggiornamento del Piano paesaggistico; partecipano all'aggiornamento e conformazione ai contenuti del Piano paesaggistico degli strumenti urbanistici comunali e dei piani/programmi di altri enti; promuovono, infine, attività che favoriscono la conoscenza del paesaggio e delle sue trasformazioni, mediante attività di informazione, formazione, sensibilizzazione e documentazione sul paesaggio regionale (o provinciale).

Nell'economia del paesaggio, gli ORP realizzano il principio convenzionale d'integrazione, unificando, a livello regionale (e provinciale), i soggetti del pluralismo politico, sociale, ambientale, agricolo, ecc.; e quello di coordinamento, con lo Stato, in vista della piena integrazione del paesaggio nelle politiche pubbliche sollecitate dalla Convenzione.

L'ORP realizza la strategia istituzionale ad ampio raggio sul paesaggio, che dall'attività pianificatoria ritorna ai territori. Non è un caso che a tale strategia siano associati i soggetti del pluralismo sociale, politico-territoriale, delle associazioni di categoria, degli ordini professionali e delle università, cioè coloro che contribuiscono alla costruzione della territorialità del paesaggio. La loro presenza è fondamentale per conoscerne le stesse dinamiche che lo animano. Al centro, dunque, si colloca nuovamente la conoscenza del paesaggio; e le Regioni, mediante gli Osservatori, si affidano alle istanze del pluralismo; come 'collettori' di tali istanze, gli ORP intercettano gli interessi che partecipano sia alla costruzione del paesaggio e ne rendono conoscibili le trasformazioni.

5 Le 'reti' degli Osservatori Locali del paesaggio

È centrale, nell'economia degli Osservatori regionali, il concetto di 'rete', che riflette l'idea del paesaggio come 'luogo' della relazione dialettica, indicata dalla Convenzione europea, tra territorialità degli interessi e politicità degli interventi a cura degli stessi. In numerose regioni (tra le altre, Campania, Piemonte, Umbria e Sardegna), l'Osservatorio opera 'per la qualità del paesaggio', la cui valutazione si realizza mediante la costruzione di una rete con i territori. L'art. 2-bis, c. 3, della l.r. Piemonte n. 32/2008, richiama espressamente i principi di partecipazione popolare richiamati nella Convenzione europea nella realizzazione delle finalità istituzionali di sensibilizzazione, informazione, educazione e comunicazione sui temi del paesaggio.

Il paradigma della rete – che già caratterizza la cooperazione verticale e quella orizzontale tra Regioni ¹⁶ – è estesa da alcune Regioni anche per dialogare attraverso gli Osservatori con le comunità che

16 Cf. *supra*, § 3.

vivono il paesaggio-luogo, anche associandole all'esercizio delle funzioni regionali. Per questi interessi – che muovono dal basso, per loro natura dinamici e che ridisegnano costantemente il proprio rapporto con il territorio – le Regioni hanno saputo creare o sperimentare ulteriori modelli di 'rete', che 'portano la Convenzione nei territori' realizzandone la funzione integrativa. Infatti, nel territorio interagiscono comunità e risorse territoriali alla ricerca di una «cornice spaziale comune in cui si svolgono ed intrecciano attività sociali ed economiche gravitanti attorno a uno o più centri condivisi di coordinamento» (Lanzoni 2013, 26).

La cooperazione mediante la rete va intesa anche in senso partecipativo, con apertura ai soggetti e agli interessi che popolano, animano, costruiscono dinamicamente, e subiscono le trasformazioni del paesaggio. Le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna hanno infatti declinato, nell'ambito delle proprie ripartizioni territoriali, il concetto di rete istituendo gli Osservatori locali per il paesaggio (OLP).¹⁷ Si tratta di una soluzione organizzativa da non confondere con la rete degli 'Osservatori del paesaggio del Piemonte'¹⁸ e con l'analogo modello toscano;¹⁹ in questi due casi, le reti sono animate da osservatori locali creati dagli stessi attori del territorio. Si tratta di libere forme associative che dialogano anche con gli attori istituzionali, ma che sono espressione dei soggetti del pluralismo locale e degli interessi territoriali di cui sono portatori.

La legislazione regionale veneta qualifica gli OLP come

forme organizzative [...] finalizzate a rilevare e monitorare lo stato delle pressioni sul territorio nonché a favorire la partecipazione delle popolazioni alle politiche e alle azioni di tutela e valorizzazione del paesaggio.²⁰

Si tratta di soggetti di una rete che si distende sui territori e che è unificata, a fini di coordinamento, dall'Osservatorio regionale,²¹ contribuendo a realizzare, nei loro territori, la 'territorialità del valore paesaggio'. Nel modello veneto, tuttavia, della 'rete' fa parte anche

17 L'istituzione degli OLP è stata sollecitata dalla Raccomandazione CM/Rec (2008) 3, del 6 febbraio 2008 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ('Orientamenti per la messa in opera della Convenzione Europea del Paesaggio').

18 <http://www.osservatoriodelpaesaggio.org/Coordinamento%20Osservatori%20del%20paesaggio.htm>.

19 In Toscana, gli OLP sono disciplinati dalla DGR n. 599/2018 ma non ancora istituiti. Gli Osservatori – libere forme associative indicate nel testo – sono L'Osservatorio locale del paesaggio lucchese (<http://osservatoriolocalepaesaggiolucchese.it>) e l'Ecomuseo Casentino (<https://ecomuseo.casentino.toscana.it>).

20 Art. 45-septies, c. 2-ter della l.r. Veneto n. 11/2004.

21 Art. 68 l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017.

l'ORP; la delibera istitutiva degli stessi della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna limita il concetto di rete ai soli Osservatori locali, la cui rete è promossa e coordinata dall'ORP.²²

Dalla legislazione e dalle esperienze veneta ed emiliano-romagnola emerge una modellistica della rete degli Osservatori locali che assegna all'ORP la funzione di coordinamento e unificazione dei vari soggetti che animano la rete, nella quale confluiscono i soggetti del pluralismo sociale, ambientale e politico-territoriale. Gli OLP contribuiscono alla conoscenza della trasformazione del paesaggio mediante la funzione di collettore per la raccolta delle istanze del pluralismo secondo il principio convenzionale di partecipazione. Non meno rilevanti sono le ragioni che giustificano la costruzione della 'rete': nell'intercettare gli interessi territoriali, si rilascia alle comunità la creazione non di zonizzazioni, bensì di 'aree omogenee del territorio a vocazione dinamica', basate sull'identificazione delle stesse da parte dei promotori degli OLP.

Infine, si rappresentano degli strumenti che integrano nelle politiche pubbliche gli interessi gravitanti attorno al territorio come paesaggio, dando così attuazione all'art. 6, lett. C) della Convenzione, che richiede agli enti territoriali di individuare i propri paesaggi, analizzarne caratteristiche, dinamiche e pressioni che li modificano seguendone le trasformazioni.

6 Paesaggi vivi e vitalità delle reti. Considerazioni conclusive

In un territorio percepito come paesaggio dalle sue popolazioni, la rete degli Osservatori (regionali e locali) costituisce uno strumento che interroga la 'vitalità' dei territori. La rete opera come collettore e strumento di percezione delle trasformazioni e dinamiche e delle pressioni che modificano il paesaggio; sono altresì strumento di raccolta e diffusione della conoscenza dei paesaggi locali.

La creazione della 'rete' si muove dai territori e opera per valorizzare la territorialità del paesaggio. Nell'integrazione tra territori, paesaggio e comunità, gli Osservatori attivano la logica di tipo circolare che è sottesa alla stessa Convenzione – che, come s'è detto, muove dai territori e sollecita l'adozione di strumenti giuridici per i territori.

Si assegna così alle Regioni, in relazione al loro territorio, la funzione di unificazione dei soggetti del pluralismo locale, vincolandole ad associarli laddove si manifesti, nei territori e nei loro paesaggi, la capacità (intesa come vitalità di questi) a contribuire alla loro cura e promozione. In presenza di tale vitalità, la rete si affida al princi-

²² Cf. l'art. 1 dell'All. B (Istituzione della rete regionale degli osservatori locali per il paesaggio) alla DGR n. 1701/2016 e poi integralmente sostituito dalla DGR n. 61/2017.

prio di preferenza costituzionale per l'autonomia locale (art. 5 Cost.) e l'amministrazione partecipata del paesaggio non solo rinnoverà la relazione tra autorità e società, ma realizzerà l'apertura ai territori dei processi decisionali pubblici che, come vuole la Convenzione, consente di rafforzare il ruolo delle comunità locali nella conservazione e trasmissione alle generazioni future dei valori attribuiti al paesaggio come luogo e misura della loro identità.

Bibliografia

- Cardone, A. (2021). «Territorio e ambiente: la dimensione fisica dell'ordinamento nella prospettiva delle trasformazioni della forma di Stato». Panzera, C.; Rauti, A. (a cura di), *Attualità di diritto pubblico*, vol. 1. Napoli: Editore scientifico, 7-46.
- Civitarese Matteucci, S. (2004). «Art. 131». Cammelli, M. (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Bologna: il Mulino, 507-11.
- Germanò, A. (2016). *Manuale di diritto agrario*. Torino: Giappichelli.
- Giannini, M.S. (1986). *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*. Bologna: il Mulino.
- Jannarelli, A. (2017). «La Corte costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017 n. 103». *Rivista di diritto agrario*, 2, 91-110.
- Johnston, R.J. (1986). «Four Fixations and the Quest for Unity in Geography». *Transactions of the Institute of British Geographers*, 11(4), 449-53.
- Lanzoni, L. (2013). *Il territorio tra diritto nazionale ed europeo. Contesto istituzionale e politiche di sviluppo regionale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Lorizio, M.A. (1994). «Usi Civici». *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 32. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1-13.
- Nicolini, M. (2018a). «Le qualitates dei domini collettivi alla prova del processo costituzionale». *Il diritto dell'agricoltura*, 519-35.
- Nicolini, M. (2018b). «Specialità regionale e Unione Europea: procedure, competenze e spazi partecipativi». Palermo, F.; Parolari, S. (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 247-83.
- Pedrazza Gorlero, M. (1979). *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 123 della Costituzione*. Vol. 1, *Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*. Padova: CEDAM.
- Predieri, A. (1981). «Paesaggio». *Enciclopedia del diritto*, vol. 31. Milano: Giuffré, 503-31.
- Relph, E. (1976). *Place and Placeness*. London: Pion.

