

Paesaggio, pianificazione, partecipazione: una prospettiva archeologica

Francesca Benetti

Historic Environment Forum, The Heritage Alliance, London, UK

Abstract In Italy, the management and protection of historic landscapes are regulated through a variety of tools, i.e. planning regulations and cultural heritage law, at different levels (from local to regional and national). Within this framework, this paper focuses on cultural heritage law, and in particular on the definition of the 'zones of archaeological interest' (art. 142, comma 1, letter m of the d.lgs. 42/2004). The common juridical interpretation of this sentence is compared to the theories at the basis of landscape archaeology. Adopting an archaeological perspective in landscape management could facilitate a participatory approach encouraged by the European Landscape Convention, as exemplified by some recent experiences.

Keywords Zones of archaeological interest. Landscape management. Landscape archaeology. Landscape planning. Cultural heritage legislation.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Le 'zone di interesse archeologico' tra il dibattito giuridico e la disciplina archeologica. – 3 Conclusioni.

1 Introduzione

L'amministrazione del paesaggio, in senso lato, avviene in Italia attraverso una pluralità di strumenti che agiscono attraverso diversi livelli territoriali. Come delineato da P. Marzaro (2014, 852), a fianco di un «paesaggio tradizionalmente inteso come ristretto ai beni paesaggistici individuati attraverso i provvedimenti di imposizione del vincolo e di successiva gestione», in cui rivestono un ruolo centrale gli organi periferici del Ministero della Cultura accanto alle Regioni, compare una «diversa nozione di esso come 'forma visibile del territorio', oggetto tipico della pianificazione paesaggistica, ma



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 10.30687/978-88-6969-562-9/018

221

entrato anche nel patrimonio della pianificazione urbanistico territoriale da parte delle Regioni» e in una certa misura anche dei Comuni. Tali nozioni fanno riferimento appunto a strumenti legislativi diversi; in particolare per la prima nozione menzionata da Marzaro il riferimento obbligato è al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in poi 'Codice'). Il presente contributo intende concentrarsi su un particolare del Codice, ovvero sulla definizione delle 'zone di interesse archeologico', evidenziando la distanza concettuale tra la nozione giuridica e le più recenti istanze teoriche dell'archeologia dei paesaggi storici, evidenziando le potenzialità partecipative di un approccio basato sulle teorie archeologiche.¹ Tale prospettiva partecipativa, che – come vedremo – per certi ancora fatica a trovare realizzazione, è proposta sia dalla Convenzione Europea per il Paesaggio (CEP), sia dalla più recente c.d. Convenzione di Faro (2005), ratificata in Italia con la l. 1 ottobre 2020, n. 133.

2 Le 'zone di interesse archeologico' tra il dibattito giuridico e la disciplina archeologica

La tutela delle 'zone di interesse archeologico' è da tempo parte del panorama legislativo nazionale, a partire dalla cosiddetta 'legge Galasso' (l. 8 agosto 1985, n. 431) fino alla più recente redazione del Codice, che le inserisce tra le aree soggette a tutela *ex lege*, ovvero per cui non è richiesto un procedimento dichiarativo (art. 142, comma 1, lettera m del Codice) (cf. Fuzio 2012).

Alle 'zone di interesse archeologico' (così come alle altre aree di interesse paesaggistico individuate dalla legge) si dovrebbero dunque applicare anche i principi proposti dalla CEP, di cui evidenziamo in questa sede solo la particolare attenzione all'elemento 'umano', in diverse dimensioni (su cui non approfondiamo perché già estesamente trattate in letteratura):

- sottolineando il ruolo che il paesaggio ha nella vita delle persone, in termini di qualità della vita, sviluppo economico sostenibile, ma anche il fattore antropico nella trasformazione dei paesaggi;
- inserendo il fattore della percezione nella definizione del paesaggio;
- auspicando un'ampia partecipazione dei diversi portatori di interesse nelle politiche di gestione in senso lato, aspetto su cui diversi commentatori si sono soffermati per evidenziare le potenzialità, insieme alle difficoltà sul piano operativo (Jones, Stenseke 2011).

¹ Questo contributo prosegue le considerazioni nate nel corso della tesi di dottorato (2016-2020) di chi scrive presso l'Università di Padova, finanziata con borsa di ateneo e realizzata sotto la supervisione della Prof.ssa A. Chavarría Arnau e del Prof. C.P. Santacroce, che collo l'occasione per ringraziare. Per una riflessione più articolata si rimanda a Benetti 2020.

Riguardo quest'ultimo punto, in effetti l'attuale formulazione dell'art. 144 del Codice prevede ampie forme di pubblicità e partecipazione nella redazione dei piani paesaggistici, che dovrebbero includere anche la perimetrazione delle aree elencate all'art. 142. Per capire però come perimetrare le 'zone di interesse archeologico' è necessario interrogarsi sul significato di questa locuzione, tema sul quale si è già espressa autorevole critica (Carpentieri 2006; Amorosino 2012; Fuzio 2012; Ungari 2012; Sciullo 2012).

I commentatori hanno in particolare evidenziato e argomentato i seguenti punti:

- tra 'vincolo archeologico' (tutela a norma della parte seconda del Codice) e 'zona di interesse archeologico' non vi è coincidenza, in quanto la seconda può includere il contesto di giacenza del sito (da non confondere con l'area designata come utile per le norme di tutela indiretta secondo l'art. 45 del Codice);
- tuttavia, la designazione di un'area di interesse archeologico a norma della parte seconda del Codice determina la formazione di una 'zona di interesse archeologico';
- sembra d'altro canto esclusa la possibilità di perimetrare una 'zona di interesse archeologico' in assenza di prove dell'esistenza di un bene archeologico.

La vicina relazione spaziale con i beni archeologici sembra pertanto un concetto chiave per la nozione giuridica di 'zone di interesse archeologico'.

Parallelamente all'evoluzione legislativa, dalla metà degli anni Ottanta la cosiddetta 'archeologia dei paesaggi' ha avuto uno sviluppo teorico notevole, anche grazie alle nuove tecnologie (es. radar e LiDAR) che hanno permesso l'acquisizione di nuovi tipi di dati e l'elaborazione di modelli da testare sul campo. Si è così passati dallo studio 'filatelico' dei siti archeologici (Volpe et al. 2007), indagati come singoli 'francobolli' che punteggiano il territorio, a studi molto più complessi e comprensivi, che analizzano le reti e i contesti invece dei siti stessi. Negli studi più recenti l'individuazione di paesaggi storici avviene anche in aree in cui non si registrano siti archeologici in relazione diretta, dei quali infatti non si presentano come contesti di giacenza ma piuttosto come associazioni di tipo relazionale o cronologico. Paesaggi 'fossili', come ad esempio frammenti di particellare agrario o di terrazzamenti di epoca antica, possono infatti essere individuati anche in zone dove non insistono direttamente siti archeologici. Oltre all'individuazione, anche la datazione avviene attraverso un approccio archeologico, mutuato dal metodo stratigrafico e applicato al contesto territoriale (Brogiolo 2015).

Se in questi casi appena descritti si volesse perimetrare una 'zona di interesse archeologico', la nozione giuridica andrebbe dunque allargata, dato che la vicina relazione spaziale non sussiste. È però

lecito chiedersi se sia opportuno proporre una tutela di tipo autorizzatorio in queste zone, in cui la presenza di paesaggi archeologici è debole, dato che comporterebbe degli oneri sia per il privato sia per la pubblica amministrazione in termini di gestione dell'autorizzazione. Sarebbe dunque più auspicabile una tutela maggiormente 'elastica', raggiunta tramite accordi con il privato durante la fase pianificatoria, che sarebbe peraltro già possibile e prevista, come già accennato, dall'art. 144 del Codice che prevede forme di pubblicità e partecipazione nei procedimenti di approvazione del piano.

Una breve indagine sulle modalità di realizzazione della partecipazione pubblica nella pianificazione paesaggistica, nelle quattro regioni che si sono finora dotate dei piani paesaggistici,² ha rivelato una situazione piuttosto eterogenea:³

- in Puglia le Norme Tecniche di Attuazione del Piano (febbraio 2015) identificano diverse modalità atte a coinvolgere una pluralità di soggetti portatori di interessi: amministrazioni pubbliche, esperti e comunità locali. Di queste pratiche viene dato conto nella delibera della Giunta Regionale 176/2015;
- in Toscana la delibera del Consiglio regionale della Toscana 37/2015 sembra privilegiare la sussidiarietà verticale, ma il contesto normativo regionale (l. reg. n. 65/2014), fortemente orientato alla partecipazione, prevede forme di coinvolgimento più diretto a monte della delibera di adozione (Santacroce 2020b, in part. 40-8);
- il Piemonte ha privilegiato anch'esso la collaborazione interistituzionale, pur pubblicando le motivazioni di accoglimento delle altre osservazioni pervenute;
- il Friuli Venezia Giulia ha attivato, oltre a collaborazioni interistituzionali, anche pratiche digitali per favorire la partecipazione (es. un webGIS interattivo per le segnalazioni da parte degli utenti).

La partecipazione pubblica ha avuto nelle diverse regioni differenti ampiezza e apertura e di certo, considerando da una parte che la maggioranza delle regioni si deve ancora dotare di questo strumento pianificatorio e dall'altra la richiesta di alcune Regioni (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna)⁴ di ampliare le materie in cui esercitare le proprie funzioni concorrenti rispetto allo Stato, una maggiore discussione delle esperienze partecipative e dei relativi esiti nel-

² Non si prende qui in considerazione il Piano Territoriale Paesistico Regionale della Regione Lazio approvato dal Consiglio regionale il 2 agosto 2019, successivamente annullato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 240 del 17 novembre 2020) e nuovamente approvato dal Consiglio regionale il 21 aprile 2021.

³ Per Toscana e Puglia si veda anche Vettori 2017.

⁴ Per un approfondimento sulle norme regionali dell'Emilia-Romagna riguardanti la pianificazione territoriale si rimanda a Santacroce 2020a.

le diverse Regioni sembra quanto mai necessaria per evitare che la partecipazione pubblica si riveli più simbolica (o come adempimento burocratico) che reale. Una negoziazione più ampia con le comunità locali potrebbe anche facilitare la tutela di quei 'paesaggi fossili' le cui tracce sono troppo deboli per giustificare un provvedimento di tutela, ma che tuttavia potrebbero essere meritevoli di conservazione. Tali paesaggi fossili, quando resti di sistemi produttivi antichi (es. legati a coltivazioni o allevamenti antichi), potrebbero inoltre contribuire ai marchi locali e - nel complesso - al modello 'made in Italy', con potenziali benefici economici.

3 Conclusioni

Considerare le 'zone di interesse archeologico' in una prospettiva legata alle più recenti istanze teoriche dell'archeologia dei paesaggi potrebbe stimolare un approccio maggiormente partecipativo in fase di redazione dei piani paesaggistici. Per alcuni tipi di paesaggi storici, infatti, la conservazione richiede non una politica autorizzatoria, ma anzi incentivante (è ad esempio il caso - noto - dei terrazzamenti storici), per favorire un uso compatibile con il valore che si vuole mantenere. Una politica di questo genere non può che realizzarsi tramite un costante dialogo e una stretta collaborazione tra comunità locali e diversi livelli amministrativi, fattori che dovrebbero essere stella polare nei processi di pianificazione regionali ancora in corso di realizzazione e che sono nello spirito della Convenzione di Faro.

Alcune esperienze pionieristiche portate avanti negli ultimi anni dall'Università di Padova hanno visto una felice collaborazione tra istituzioni (a livello comunale) e comunità locali proprio a partire dall'archeologia dei paesaggi. Tali casi studio hanno permesso di sviluppare una cornice teorica entro la quale inserire le proposte progettuali, in un circolo virtuoso di pianificazione, valutazione, ricerca e analisi di impatto (Brogiolo, Chavarría Arnau 2019). Le comunità locali collaborano infatti attivamente alla ricerca dei paesaggi nel loro territorio insieme ai ricercatori, acquisendo consapevolezza del ruolo antropico nella costruzione e modifica del paesaggio, con una riflessione sul passato del territorio che potrebbe stimolare una visione condivisa del suo futuro. Rimane ancora da verificare a lungo termine la capacità delle amministrazioni locali di incanalare le conoscenze acquisite e questa visione futura in misure concrete per il territorio, mentre sono già misurabili alcuni risultati nel terzo settore e nella didattica (Brogiolo, Chavarría Arnau 2021).

La CEP, e più di recente la Convenzione di Faro, hanno tracciato una rotta chiara; sta a noi trovare gli strumenti più adatti a seguirla, valutando le pratiche di successo e adattandole a diversi livelli amministrativi e agli obiettivi che di volta in volta la complessa cura del paesaggio richiede.

Bibliografia

- Amorosino, S. (2012). «Vincoli archeologici e zone di interesse archeologico: distinzioni sostanziali e discipline giuridiche complementari». *Rivista giuridica di urbanistica*, 4, 634-47.
- Benetti, F. (2020). *Il diritto di partecipare. Aspetti giuridici del rapporto tra pubblico e archeologia*. Mantova: SAP Società Archeologica. PCA Studies 3.
- Brogio, G.P. (2015). «Some Principles and Methods for a Stratigraphic Study of Historic Landscapes». Chavarría Arnau, A.; Reynolds, A. (eds), *Detecting and Understanding Historic Landscapes*. Mantova: SAP Società Archeologica, 359-85. PCA Studies 2.
- Brogio, G.P.; Chavarría Arnau, A. (2019). «Archaeology for Local Communities in Northern Italy: Experiences of Participatory Research in an Adverse Legal Framework». *European Journal of Post-Classical Archaeologies*, 9, 101-22.
- Brogio, G.P.; Chavarría Arnau, A. (2021 c.s.). «Archeologia dei paesaggi storici a vent'anni dalla Convenzione Europea di Firenze». *Traces of complexity*. Mantova: SAP Società Archeologica.
- Carpentieri, P. (2006). «Commento all'Art. 142 - Aree tutelate per legge». Leone, G.; Tarasco, A.L. (a cura di), *Commentario al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*. Padova: CEDAM, 876-9.
- Fuzio, R. (2012). «Commento all'Art. 142». Sandulli, M.A. (a cura di), *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*. Milano: Giuffrè, 1066-98.
- Jones, M.; Stenseke, M. (2011). «The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention». Jones, M.; Stenseke, M. (eds), *The European Landscape Convention: Challenges of Participation*. Dordrecht: Springer, 1-23.
- Marzaro, P. (2014). «Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni». *Diritto Pubblico*, 3, 843-926.
- Santacroce, C.P. (2020a). «La partecipazione dei cittadini alla pianificazione urbanistica e territoriale nella legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017: quale modello?». *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 512-52.
- Santacroce, C.P. (2020b). «Partecipazione e governo del territorio: l'esperienza toscana». *Nuove Autonomie*, 1, 35-49.
- Sciullo, G. (2012). «I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio». *Aedon*, 1-2. http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/sciullo.htm.
- Ungari, P.F. (2012). «La tutela paesaggistica delle zone di interesse archeologico». *Rivista giuridica di urbanistica*, 4, 670-87.
- Vettori, N. (2017). «Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia». *Aedon*, 1. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2017/1/vettori.htm>.
- Volpe, G. et al. (2007). «Il complesso Sabiniano di S. Pietro a Canosa». Bonacasa Carra, R.M.; Vitale, E. (a cura di), *La cristianizzazione in Italia tra tardoantico ed altomedioevo = Atti del IX Congresso nazionale di archeologia cristiana* (Agrigento, 20-5 novembre 2004). Palermo: Saladino, 1113-65.