

LA COMUNICAZIONE DEL DIRITTO AL PAESAGGIO E AL TERRITORIO: DUE CASI ESEMPLARI

Valentina Barca

Stefano D'Alessandro

Anno Accademico: 2011 - 2012

Ateneo: La Sapienza di Roma

Corso di Laurea Magistrale: Comunicazione e pubblicità per pubblica amministrazione e non profit

Cattedra: Comunicazione dei diritti della cittadinanza attiva

Professoressa: Gaia Peruzzi



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**LA COMUNICAZIONE DEL DIRITTO AL PAESAGGIO E AL
TERRITORIO:
DUE CASI ESEMPLARI**

INDICE

Introduzione	2
Capitolo I Quando nasce nella cittadinanza il bisogno di difendere il bene collettivo del paesaggio?	4
1.1 – La rottura di un codice	4
1.2 – Leggi Rava del 1905 e del 1909	7
1.3 – Le associazioni e i movimenti	11
Capitolo II Cos'è il diritto al paesaggio e al territorio	15
2.1 – Precisazioni preliminari	15
2.2 – Cos'è il paesaggio?	18
2.3 – Legambiente e Stop al consumo di territorio: hanno le idee chiare?	24
2.4 – Tutela e valorizzazione	28
2.5 – Evoluzione del concetto di paesaggio nella giurisprudenza italiana	29
2.6 – Conflitto tra diritti	34
Capitolo III Due casi esemplari: Legambiente e Stop al consumo di territorio	37
3.1 - Stop al consumo di territorio	39
3.2 – Legambiente	46
3.3 – I casi: la campagna di Goletta verde e il dossier Mare Monstrum	52
3.5 - Conclusioni	61

Introduzione

Lo studio condotto attraverso questo lavoro di ricerca intende prendere in esame la comunicazione della salvaguardia e tutela del diritto al paesaggio tramite l'analisi di due casi esemplari: quello di *Legambiente* e *Stop al consumo del territorio*.

Perché abbiamo scelto questi due casi? Innanzitutto Legambiente è l'associazione più grande e conosciuta in Italia, l'influenza che riesce ad esercitare sui mezzi a stampa e sull'opinione pubblica è notevole, merito del suo grande lavoro che svolge da diversi decenni sul territorio italiano, merito anche delle sue campagne di comunicazione sociale di cui si parlerà nell'ultimo capitolo. Stop al consumo di territorio risulta molto interessante, perché, nonostante sia nata da pochi anni, nell'estate del 2008, è riuscita in poco tempo a catalizzare l'attenzione dei mezzi di comunicazione e coinvolgere nelle proprie battaglie influenti movimenti come Legambiente, appunto, Slow Food e altre associazioni presenti sul suolo nazionale. Nel primo capitolo si è voluto porre l'accento su quando emerge il bisogno nella società civile di difendere il paesaggio in quanto bene pubblico. Si racconterà brevemente di come e quando nascono i primi comitati, movimenti e associazioni che si attivano nella tutela di quello che, nel corso del tempo, diventerà un diritto riconosciuto anche dalla nostra Carta Costituzionale.

Nel secondo capitolo, invece, si esamineranno analiticamente gli aspetti giuridici del diritto al Paesaggio, distinguendo il concetto da quello di Territorio e Ambiente.

Infine nell'ultimo capitolo ci siamo interrogati su come Legambiente e Stop al consumo di territorio si muovono e comunicano in merito alla tutela del paesaggio, quali sono i loro principali canali utilizzati dalla loro comunicazione, i loro target di riferimento, quale tipo di comunicazione utilizzano, se preferiscono usare la denuncia, piuttosto che l'implementazione del capitale sociale, infine vedremo brevemente, da una breve analisi di alcune loro campagne, come concepiscono loro la comunicazione, se sia insomma un processo unidirezionale da emittente a ricevente o se, invece, riescono ad attuare processi inclusivi in grado di coinvolgere attivamente la cittadinanza. Lo faremo avvalendoci degli strumenti della ricerca bibliografica dei prodotti editoriali e giornalistici dei movimenti ma anche attraverso interviste ai loro principali esponenti, al fine di ricostruire la vita, gli obiettivi e i loro metodi di lavoro.

CAPITOLO I

QUANDO NASCE NELLA CITTADINANZA IL BISOGNO DI DIFENDERE IL BENE COLLETTIVO DEL PAESAGGIO?

1.1 - La rottura di un codice

Rispetto a quanto si potrebbe immaginare, la lotta per la difesa del paesaggio e i movimenti volti alla sua tutela non sono risultato dei giorni nostri, ma anzi hanno una storia lunga. Noi ci confrontiamo ancora con definizioni, concetti e dubbi che si sono formati durante un dibattito che dura da più di cento anni.

La necessità di conservare alcuni paesaggi naturali e culturali emerse in modo forte in piena età romantica, coinvolgendo i diversi settori della società post-unitaria.

Ma perché la classe intellettuale, i giuristi e politici dell'epoca cominciano a riscoprire il territorio e a preoccuparsi del paesaggio? Che cosa si afferma di nuovo che stimola il sorgere delle prime associazioni ambientaliste?

Nel cercare di fornire delle risposte, non si può non tenere in considerazione alcuni concetti importanti e utili per la nostra riflessione.

Prima dell'avvento dell'industrializzazione, l'uomo viveva in armonia con i luoghi, investendoli di senso e intessendo con il paesaggio che li circondava dei legami profondi. È ormai noto, infatti, come l'uomo interviene sullo spazio e lo relaziona a se stesso, proiettando «i caratteri della propria personalità» e trasformando l'ambiente in luogo

antropologico al fine di strutturarlo in funzione dei valori culturali condivisi¹. Questo modo di trattare lo spazio in maniera culturale nasce dal fatto che i suoi soli attributi “naturali” non consentono all’uomo il riconoscimento di un ambiente familiare. Perciò, lo spazio in cui noi viviamo non è mai “neutro”, ma è un luogo sociale poiché è plasmato dall’uomo, come non esiste nessun vissuto individuale senza un ambiente naturale.

Questo dialogo costante tra l’uomo e natura si è affinato nel corso del tempo a tal punto da creare, come dice Lefebvre « un codice dello spazio condiviso, un linguaggio architettonico, urbanistico e politico comune agli abitanti delle campagne e delle città, alle autorità e agli artisti»². La produzione dello spazio orientato secondo tale codice riconoscibile da tutti era carico di senso, offrendo per secoli a ciascuno non solo le coordinate fisiche del proprio vissuto, ma anche una viva immagine della propria appartenenza e della propria identità collettiva.

I filari dei cipressi che collegano i poderi alla casa padronale o il campanile della chiesa situato al centro del paese esprimono un significato civico ben preciso e costituiscono di fatto esempi di come tale codice comune, resistito fino al primo Novecento, indirizzasse l’agire dell’uomo. Quello era un codice condiviso dal contadino e dal principe, dal notaio e dal prete: perciò, fino a tutto l’Ottocento, vigeva una cultura dell’abitare che era rispettosa della natura.

Ma, nella metà dell’Ottocento e nei primi anni del Novecento, il

1 . L. Rami Ceci, *Sassi e Templi. IL luogo antropologico tra cultura e ambiente*, Roma, Armando, 2003

2 M. Galletti, *La produzione dello spazio*, Milano, Moizzi, 1976

paesaggio italiano comincia a modificarsi e grandi processi di mutamento spezzano l'equilibrio armonico tra l'uomo e la natura. Infatti, con lo sviluppo dell'industrializzazione e della crescita demografica si afferma una nuova modalità di produzione dello spazio (economico e culturale), che intreccia i luoghi del lavoro e quelli dell'abitare vicino alle fabbriche che oramai caratterizzano il nuovo paesaggio.

Pertanto, di fronte a tale scenario, l'Italia da poco unita si sente di colpo arretrata rispetto agli altri Paesi europei con cui vuole competere, e nell'affanno di inseguirli inizia a perdere qualcosa di sé.

Il suo antico paesaggio, che aveva ispirato poeti e scrittori e ricco di valenze storiche, è costretto ora a piegarsi a nuove logiche di profitto che richiedono più produzione e più consumo del suolo, determinando paesaggi sempre più inospitali³. Così, l'uomo, allontanato dalla vita dei campi e dei grandi spettacoli del creato, inizia a vivere in seno alle agglomerazioni urbane e in quartieri anonimi.

La nuova configurazione dello spazio che ne scaturisce riflette perciò tali cambiamenti. «Il consumo del territorio, a causa dell'industrializzazione dell'edilizia, accentua il distacco dalla natura, ingoiando inesorabilmente coste e montagne, boschi e dune»⁴, divorando l'ambiente e ferendo il paesaggio. Proprio in virtù della rottura del legame tra la popolazione e il territorio in cui vive che si generano nuove forme di disagio e insofferenza, dal momento che gli individui non si identificano più in quell'ambiente familiare e conosciuto. Infatti, i mutamenti dettati dal progresso rafforzarono ulteriormente le disuguaglianze sociali, colpendo

3 Settis S., *Paesaggio costituzione e cemento*, Torino, Einaudi, 2010

4 *Ibid*, pag.55

soprattutto i cittadini meno abbienti costretti a vivere, a causa di spietati meccanismi di mercato, in periferie prive di verde e di spazi sociali. Con questo non si vuole affermare che il mondo tradizionale fosse un mondo idilliaco, senza dolori e sofferenze, basti guardare volti stanchi dei contadini segnati dalla fame e dalla fatica riportate nelle tante testimonianze fotografiche dell'epoca, ma nonostante ciò era molto forte in quegli uomini il sentimento di appartenenza al proprio luogo.

È proprio in questo periodo storico che emerge il bisogno di tutelare alcuni paesaggi naturali e culturali contribuendo alla nascita dei primi movimenti di carattere protezionistico, per salvaguardare l'ambiente dai danni prodotti dalla crescente urbanizzazione che stavano trasformando il volto dell'Italia.

Infatti, sul finire dell'800, sono già diverse le associazioni che si impegnano concretamente per la difesa del paesaggio e che sollecitano una legge specifica da parte dello Stato. Molte sono già strutturate, anche in sezioni locali: tra queste ricordiamo, oltre al C.A.I. (Club Alpino Italia), la Società Geografica Italiana, il Touring Club Italiano (T.C.I.), la Pro Montibus et Sylvis e la Società Botanica Italiana⁵.

1.2 - Leggi Rava del 1905 e del 1909

Nel 1898 nacque una nuova associazione che raccoglieva le personalità più vicine alle tematiche della conservazione dell'ambiente: la Pro

⁵ M. Baccichet, L'attività dell'associazionismo per la difesa del paesaggio all'inizio del XX secolo, in *Guida per gli esperti ambientali e paesaggistici nelle commissioni edilizie comunali*, a cura di M. Picco, Udine, Legambiente di Udine 2006

Montibus et Sylvis.

La Pro Montibus era un'associazione proto-ambientalista e protezionista che meglio incarnò i temi della prima scoperta e valorizzazione del paesaggio. Essa vantava associati che provenivano da diversi percorsi formativi: una solida base era garantita dalle frange più impegnate del C.A.I. e dagli ambienti della specializzazione forestale, mentre altri erano l'espressione di un'imprenditoria agricola illuminata e attiva.⁶

All'inizio il suo scopo primario fu quello di combattere il dissesto idrogeologico e i suoi soci si impegnarono a promuovere, in tutta Italia, i rimboschimenti utili a rinverdire le denudate pendici e a rinsaldare le terre a fronte di continue inondazioni e devastazione causate dalle acque piovane.

Grazie all'azione della *Pro Montibus* e al sostegno del ministro Rava va senza dubbio ricondotto anche il primo successo dei protezionisti per la conservazione di un paesaggio naturale che portò alla promulgazione della legge n. 441 del 16 luglio 1905 per la salvaguardia della pineta di Ravenna. Tale intervento normativo dichiarò inalienabili gli arenili e le pinete di Ravenna che vennero così salvate dall'incuria e dai disboscamenti. Ad esso si deve quella connotazione storico-culturale che ha caratterizzato fin dall'origine la salvaguardia del paesaggio nell'ordinamento italiano. Infatti, per i promotori della legge, a dover essere tutelato non era soltanto una porzione del litorale adriatico, ma anche il luogo reso celebre da Dante e da una novella del Decamerone di

6 *Pro Montibus, Atti del congresso tenutosi a Torino il 17, 18 e 19 Settembre 1898*, Milano, Bellini. Sulla prima fase della vita dell'associazione vedi anche: *Notizie storiche della Pro Montibus*, Milano, Cogliati, 1900

Boccaccio⁷.

Il ministro Rava era riuscito a salvare la pineta che gli era particolarmente cara, ma quanti paesaggi naturali rischiavano di essere cancellati? Il fatto che venissero ritenuti importanti solo i paesaggi interessati a memorie di letteratura o di storia non garantiva purtroppo nessuna tutela ai beni che avevano uno stretto ed esclusivo valore ambientale, come successe per la «foresta litoranea di Cervia che subì una consistente serie di tagli boschivi, giustificati dalla convenienza di ristorare le casse comunali dall'endemica mancanza di fondi»⁸. L'abbattimento della foresta e l'indifferenza delle élites locali scatenò le proteste di diverse associazioni, come quella per la “Tutela dei paesaggi e dei monumenti pittoreschi” che da sempre si impegnava per la difesa delle bellezze naturali. A tal proposito, il presidente dell'associazione Carlo Sandoni sosteneva che fosse necessario difendere i boschi, le acque, i panorami, che formano una grande ricchezza per il nostro meraviglioso patrimonio⁹. Perciò, a seguito dei danni provocati all'ambiente per soddisfare le esigenze della proprietà privata a scapito del pubblico interesse, aumentarono di conseguenza le richieste di una maggiore tutela per il paesaggio e per il territorio da parte della società civile, coinvolgendo le azioni di diverse associazioni e movimenti d'opinione.

E ciò sembrò arrivare con l'approvazione della legge n.364 del 1909 “Per le antichità e le belle arti”. Tale legge stabilì chiaramente il principio della preminenza del pubblico interesse sulla proprietà privata per tutte «le

7 F. Magnosi, *Diritto al paesaggio*, Padova, Exeodizioni, 2011

8 M. Baccichet, op. cit.

9 C. Sandoni, *Per la difesa delle bellezze d'Italia*, in “Rivista Mensile del T.C.F”, 1906, n.10 p.210

cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico»¹⁰ vietandone la vendita quando siano di proprietà pubblica. Invece, per le cose di proprietà privata, esse erano soggette a tutela da parte dello Stato solo quando mostravano un “interesse pubblico” ed erano espropriabili da Stato, Province e Comuni quando erano gravemente deteriorate e potevano essere convertite a uso pubblico.

Tale legge però presentava degli evidenti limiti, perché furono escluse dalla tutela «giardini, foreste, paesaggi, acque, e tutti quei luoghi ed oggetti naturali che abbiano l’interesse sopraccennato», previste invece nel disegno di legge, ma che incontrarono la ferma opposizione da parte del Senato costituito dalla proprietà fondiaria. A tal riguardo è rilevante ricordare quanto sostiene Salvatore Settis, e cioè che nella locuzione di “cose d’interesse storico-artistico” si dovessero intendere anche le bellezze naturali e paesistiche»¹¹. Quindi esisteva già per il legislatore, il ministro Rava, uno stretto legame tra la tutela del patrimonio culturale e la tutela del paesaggio.

Inoltre, un altro principio importante che venne soppresso perché contestato dal Senato, fu quello dell’*actio popularis*. Secondo tale articolo 37 «Ogni cittadino che gode dei diritti civili e ogni ente legalmente riconosciuto potrà agire in giudizio nell’interesse del patrimonio archeologico, artistico e storico della Nazione contro i violatori della presente legge»¹². Ogni singolo cittadino, quindi, poteva

10 S.Settis, op. cit., p.117

11 Ibid., p.118

12 S.Settis, Ibidem

agire giuridicamente, promuovendo un'azione popolare in difesa dei beni comuni come le acque, il mare, i litorali e il paesaggio.

Appare subito evidente quanto questo principio fosse innovativo e al tempo stesso pericoloso, visto che si riconosceva ai cittadini la facoltà di far valere i propri diritti in nome del pubblico interesse. Si cercava di creare un'opinione pubblica forte e attenta alle tematiche della conservazione del patrimonio artistico e paesaggistico e pronta a lottare contro chi danneggiava e occupava i territori pubblici.

Sfortunatamente questi aspetti della legge incontrarono le resistenze del Senato, dato che ogni limitazione dei diritti edificazione erano ancora impraticabili sul piano legislativo.

1.3 - Le associazioni e i movimenti

La mancata tutela del paesaggio stimolò l'emergere di associazioni protezionistiche, per cercare di scuotere l'opinione pubblica sui temi della difesa del territorio.

Infatti, secondo quanto afferma lo studioso Giuseppe Severini¹³, nuove realtà sorsero per la salvaguardia del paesaggio, dalla "Lega nazionale per la protezione dei monumenti naturali" (1914), ai movimenti locali come quelli "Per Bologna storica e artistica" o "Per la difesa di Firenze antica", fino ad arrivare ai movimenti d'opinione sollecitati da cittadini e intellettuali del tempo, fra questi Grazia Deledda e Benedetto Croce,

13 G. Severini, *I giardini come bene del patrimonio culturale: storia di una legge e questioni interpretative*, in «Aedon», n. 1 (1999); S. Settis, *ibid.* p. 154

intorno a tematiche altamente significative, per esempio per la difesa di Villa Borghese minacciata da progetti edilizi. Per gli attivisti di tale Comitato, Villa Borghese rappresentava “il patrimonio secolare del popolo di Roma” perciò doveva essere conservata nella sua forma e consistenza originaria, perché era un esempio di architettura di giardino. Ma, tra il governo e le ragioni dei protezionisti si ponevano, ancora una volta, gli interessi delle proprietà e una diffusa e denunciata insensibilità per i beni artistici e ambientali.

Intanto, l'opinione pubblica iniziava a prestare attenzione alle questioni riguardanti il patrimonio artistico a paesaggistico, grazie anche all'opera di Corradi Ricci, allora direttore generale delle antichità e delle belle arti, che ebbe il merito di diffondere tale dibattito soprattutto sui giornali, specialmente su “Il Giornale d'Italia” e sul “Corriere della Sera”¹⁴.

Sul fronte opposto continuavano le resistenze da parte del mondo liberale, invocando lo *ius utendi et abutendi* del privato proprietario, sempre più contrario a garantire alle bellezze naturali una tutela pubblica. Infatti, dopo lo stralcio operato in Senato, per *ville parchi e giardini* rimase una situazione di vuoto normativo, con tutte le possibilità di devastazione aperte. «Del resto, l'assenza di regime vincolistico dei *giardini* rappresentava un punto d'incontro di numerosi dei profili negativi dell'Italia umbertina e del primo novecento: dal perpetrarsi gattopardesco degli interessi della classe dirigente preunitaria, alla mescolanza tra politica e affari, al saccheggio urbanistico, alla valorizzazione della

14 R. Balzani, “Ricci, Rava, Rosadi e la cultura del paesaggio tra Francia e Italia”, in A. Emiliani e D. Domini (a cura di). *Corrado Ricci storico dell'arte tra esperienza e progetto*, Longo, Ravenna, 2004, p.235

rendita, alla caratterizzazione di Roma capitale come luogo del privilegio immobiliare»¹⁵. Perciò, solo estendendo l'ambito della tutela della legge del 1909 anche “alle ville, ai parchi e ai giardini che abbiano interesse storico o artistico”, si poteva frenare la corsa alla speculazione, alla crescente urbanizzazione che trasformava in terreni edificabili le aree occupate da parchi e da giardini.

Ma, a fronte di una crescente consapevolezza e di una maggiore partecipazione collettiva venne presentata da Giovanni Rosadi, il 14 maggio 1910, una nuova proposta di legge tesa a tutelare «i paesaggi, le foreste, i parchi, i giardini, le acque, le ville e tutti quei luoghi che hanno un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia e con la letteratura»¹⁶. Tale disegno di legge accentuò ancora di più il dibattito tra gli studiosi sul rapporto tra pubblico interesse e proprietà privata. Vi era una oggettiva difficoltà nel circoscrivere l'oggetto della tutela e di individuare per essa un fondamento giuridico. Come definire le bellezze naturali e come distinguerle dalla proprietà fondiaria? Fin dove arriva il pubblico interesse?

Queste erano le domande che si ponevano le élites politiche e gli intellettuali del tempo. Fra questi spicca un giovane giurista Nicola Falcone il quale individua nel tema della proprietà privata l'ostacolo principale alla tutela del paesaggio. Infatti, il diritto della proprietà privata, illimitato negli antichi assolutismi, incontrò con la nascita dello Stato moderno espressione della volontà collettiva il limite del principio

15 G. Severini, op.cit.

16 S. Settis, *ibid.*, p.155

del pubblico interesse¹⁷.

Dal 1910 al 1919 ci furono ben cinque versioni della proposta di legge e tutte rispecchiavano lo scontro fra le ragioni della tutela e quella proprietà privata, che di fatto impedì l'approvazione di tale legge. Infatti, si dovrà attendere dodici anni per assistere all'approvazione della legge Croce n.778 “*Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*” del 1922 che disciplinava la protezione paesaggistica e del panorama.

Nel primo articolo erano precisate le qualità per effetto delle quali le “cose immobili” potevano giustificare l'interesse pubblico e su cui, di conseguenza, predisporre delle azioni di tutela e salvaguardia: la loro “particolare bellezza naturale” e una “particolare relazione con la storia civile”(art.1). Nel secondo comma del medesimo articolo veniva poi precisato che tra le cose degne di protezione dovevano considerarsi anche le “bellezze panoramiche”¹⁸.

Tale testo legislativo costituì, a mio avviso, una svolta politica decisiva, il risultato dunque di un lungo processo che aveva coinvolto associazioni e politici, giornali e opinione pubblica. Una legge, quella della tutela del paesaggio, che fu invocata da uomini colti e da politici capaci che si erano impegnati a difendere e a valorizzare le bellezze d'Italia, quelle artistiche e quella naturali.

17 N. Falcone, *Il Codice delle Belle ed Antichità*, Casa Ed. Dott. L. Baldoni, Firenze, 1913

18 G. Ferrara, G. Rizzo, M. Zoppi (a cura di), *Paesaggi. Didattica, ricerche e progetti*, in Collana del Dottorato di ricerca in progettazione paesistica

CAPITOLO II

COS'È IL DIRITTO AL PAESAGGIO E AL TERRITORIO

2.1 - *Precisazioni preliminari*

Prima di analizzare i casi di comunicazione sociale a cui si fa riferimento, cioè Legambiente e Stop al consumo di territorio - una grande associazione ed una rete di associazioni che muovono a sostegno della difesa del diritto al paesaggio e del territorio – si crede necessaria una precisazione logica su cosa significhi “paesaggio” e “territorio”, specialmente in ambito giuridico. Senza un'attenta analisi dell'oggetto in questione potremmo infatti rischiare di arrivare a conclusioni errate.

I termini *paesaggio*, *territorio*, *ambiente*, vengono spesso usati nel linguaggio comune ed in quello giornalistico come fossero sinonimi, in maniera intercambiabile. A dire il vero, la confusione concettuale tra i vari termini è un problema che ha riguardato per molti anni anche il diritto italiano, ed è stato risolto solo in anni recenti. Un uliveto, un prato verde, un campo di margherite, la Reggia di Caserta o quella di Versailles, un centro storico di un paesino abbandonato, il centro storico della cittadina umbra Norcia, l'ecosistema, la flora e la fauna del litorale calabrese o del Parco Nazionale del Gran Sasso, sono la stessa cosa? Vanno inseriti nel “concetto calderone” paesaggio? Oppure è possibile distinguere tra paesaggio, territorio e ambiente? Andando avanti nella lettura si capirà, specialmente quando si leggerà il paragrafo sull'evoluzione del concetto di paesaggio nella storia della giurisprudenza

italiana, che le cose sono cambiate con il trascorrere degli anni, con l'evolversi dei tempi. Per cui se inizialmente l'idea di paesaggio comprendeva una stretta cerchia di luoghi definiti, territorialmente delimitati, che potevano al massimo raggiungere le dimensioni di una pineta, avanzando con gli anni, giungendo al 1985, anno in cui viene varata la cosiddetta “legge Galasso”, il paesaggio “diviene” una cosa molto più estesa nello spazio, intere rive costiere, boschi, foreste e parchi naturali e tanto altro ancora, entrano nel campo semantico del concetto. Lo scopo del capitolo è capire cosa sono in realtà questi elementi nella cultura giuridica e non, ma soprattutto capire se i movimenti di cui ci si occuperà hanno le idee chiare a riguardo. Brevemente si può anticipare, dai testi, i siti dei movimenti e gli articoli di giornale presi in considerazione, che *paesaggio*, *territorio* e *ambiente* sono profondamente ed inestricabilmente *intrecciati*; mantengono però un'autonomia semantica che sarebbe un grave errore non considerare o non mettere in evidenza. In questa sede si parla di *paesaggio* e di *territorio* secondo le più attuali elaborazioni concettuali della giurisprudenza italiana, le quali non sono calate dal cielo improvvisamente, non sono essenze immutabili, sono frutto di un'evoluzione storica all'interno della quale si sono verificate diverse contaminazioni semantiche interdisciplinari.

La nozione – o anche semplicemente l'idea – di paesaggio che abbiamo oggi, come lo concepiamo e lo percepiamo, è il risultato di una complessa *evoluzione*, che comincia nel Settecento, all'inizio esclusivamente in ambito culturale. Ad essa, da oltre un secolo, si è aggiunta e *intrecciata* un'evoluzione delle concezioni, e conseguentemente, delle discipline giuridiche.

Si è usato il termine «intrecciata» perché le visioni o concezioni culturali del paesaggio, via via emerse nei decenni e divenute volta a volta dominanti, hanno influenzato i progressivi mutamenti delle concezioni e delle discipline giuridiche, ma – specularmente – il succedersi delle configurazioni in sede giuridica ha *retroagito* sulle teorie del paesaggio elaborate dalle numerose scienze «non giuridiche» che se ne occupano.¹⁹

Prima di partire si desidera precisare che nell'analisi, ci si sofferma di più sul diritto al paesaggio rispetto a quello al territorio per almeno tre motivi: *a) il diritto al paesaggio è esplicitamente riconosciuto non solo dalla giurisprudenza italiana, ma dalla Costituzione stessa all'articolo 9; b) Nell'ambito della produzione legislativa italiana il paesaggio viene riconosciuto prima rispetto all'ambiente e al territorio; c) Lo stesso movimento d'opinione “Stop a consumo di territorio, nei testi di diritto a cui fa riferimento all'interno del suo sito web, non cita nessun diritto al territorio, citando invece “Paesaggio costituzione cemento” di Salvatore Settis e “Il diritto al paesaggio – Tutela, valorizzazione, vincolo, autorizzazione” di Francesco Magnosi; d) alla luce delle analisi svolte il concetto di territorio risulta essere maggiormente specifico, compreso nel campo semantico del più generale concetto di paesaggio.* Alla luce di quanto detto, si ritiene importante parlare di entrambi, ben consapevoli delle differenze di peso e delle reciproche interrelazioni.

¹⁹ Sandro Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza editore, 2010, pag. 4

2.3 – Cos'è il paesaggio?

Fatte le dovute precisazioni si può iniziare a parlare di diritto al paesaggio. Innanzitutto possiamo inserirlo nei diritti di terza generazione seguendo lo schema portato da Norberto Bobbio, nel suo fondamentale saggio, *L'età dei diritti*:

Accanto ai diritti sociali, che sono stati chiamati della seconda generazione, oggi sono emersi i cosiddetti diritti della terza generazione, che costituiscono una categoria a dire il vero ancora troppo eterogenea e vaga per consentirci di capire di cosa esattamente si tratti. Il più importante è quello rivendicato dai movimenti ecologici: il diritto a vivere in un ambiente non inquinato

Il diritto al paesaggio può essere compreso nel più generale ambito semantico di quello ambientale, può quindi serenamente appartenere a questa classe di diritti. Fa riferimento non ad un singolo gruppo ne tanto meno a singole individualità, è un diritto collettivo rivendicabile da tutti i cittadini che desiderano e ambiscono a vivere in un ambiente, sicuramente non inquinato, ma anche panoramicamente gradevole, non deturpato ne devastato dallo scriteriato intervento umano.

Cominciamo ad esaminare il diritto in questione, la definizione che qui si ritiene più attendibile, è quella del giurista Alberto Pradier, perché oltre ad aver anticipato (di almeno trent'anni) e influenzato la definizione che ne dà oggi il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs. n.

42/2004), strumento legislativo che attualmente regola la materia, è la definizione più chiara ed esaustiva dell'oggetto in esame. Così recita la definizione che scrisse nel 1969:

il paesaggio è la *forma*, cioè l'aspetto *visibile*, del territorio, per come essa si presenta e per come viene *percepita* da chi osserva; una forma che è la risultante di due fattori: la struttura naturale e l'azione umana, che nella storia hanno interagito, conferendole una specifica identità²⁰.

Vediamo ora come viene definito dalla legislazione vigente. Il già citato *Codice dei beni culturali e del paesaggio* all'articolo 131 comma 1 dice:

Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni

Nello stesso articolo ma al comma 2 prosegue:

Il presente codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressivi di valori culturali.

Il concetto in Europa risale al Cinquecento, ed è il risultato di reciproche contaminazioni, ma da quale ambito emerge di preciso?

il neologismo *paysage* nacque in Francia nel XVI secolo per indicare la rappresentazione di vaste contrade da parte di pittori – la cosiddetta «pittura dei

²⁰ Ivi pag. 3

paesi»²¹.



Fig. 1 - Opera dell'artista Mario Staccioli – Paesaggio come bellezza artistica naturale

Il concetto deriva dall'ambito artistico, dalla pittura per la precisione, quindi il paesaggio viene immediatamente associato all'arte ed ai beni culturali, legame che ancora oggi rimane intatto, tanto che attualmente in Italia le leggi in vigore in tema di paesaggio sono regolamentate, come si è già anticipato, dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* del 2004.

Come si è già detto nel secondo paragrafo, la concezione contemporanea di paesaggio è il risultato del dialogo e delle reciproche contaminazioni tra le diverse concezioni nelle discipline *giuridiche* e quelle *non giuridiche*.

Partiamo dalle discipline non giuridiche. Secondo un esperto in materia di giurisprudenza del paesaggio, Sandro Amorosino, la locuzione di

21 Ivi pag. 8

paesaggio nella cultura contemporanea non giuridica, è il risultato di quelli che lui chiama “*quattro percorsi culturali*”, riferendosi al paesaggio inteso come:

1. **arte:** si pensi alla Reggia di Caserta quella di Versailles o alle descrizioni romantiche in letteratura, si tenga presente che è proprio grazie a questa concezione se è stato possibile introdurre nell'ordinamento italiano una legge a tutela del paesaggio, vale a dire la legge cosiddetta Rava del 1905, che proteggeva la pineta di Ravenna, ritenuta importante perché inserita nelle memorie di Odoacre, Dryden, Byron e Garibaldi
2. **storia:** in riferimento all'evoluzione geofisica del territorio, ma anche dell'intervento umano
3. **spazio:** una porzione identificabile quindi delimitabile, avente caratteri distintivi peculiari, come un paesaggio agrario, forma, oggetto della geografia del *territorio* e dell'urbanistica. Fa parte di questo filone anche l'indirizzo geografico, che concepisce il paesaggio come ecosistema, dotato di una flora e di una fauna.
4. **identità:** è la più moderna dimensione di approccio derivante dalla semiologia, si sofferma a riflettere su come un determinato paesaggio viene percepito da chi lo abita o chi lo visita. Introduce degli elementi essenziali nel concetto di paesaggio, che da sempre lo hanno caratterizzato, rimasti finora invisibili, cioè le caratteristiche salienti di un determinato paesaggio, che lo rendono inconfondibile e gli danno un'*identità*. Pensiamo a quando parliamo del “tipico paesaggio agrario toscano” o al

centro storico di Capri.

Queste quattro dimensioni concettuali interagendo tra loro e tra le concezioni giuridiche, hanno portato alle attuali definizioni. All'interno di queste quattro dimensioni si può intravedere la presenza di altri due concetti, quello di Territorio e Ambiente. Come si è detto i concetti sono profondamente intrecciati, ma ben distinti. Si cercherà nel corso della ricerca di individuarli, descrivendone l'essenza e le reciproche relazioni. La definizione di Territorio più attendibile è quella fornita da Legambiente sul proprio sito

il territorio - termine di origine latina composto dal sostantivo terra e dal suffisso locativo-torium - è uno spazio fisico e geografico delimitato. Per estensione, indica anche le organizzazioni sociali che in quello spazio si instaurano e lo modificano, le comunità che lo abitano, con le loro identità e i loro saperi, le attività economiche, le unità amministrative. E' un fitto tessuto nel quale si intrecciano l'ambiente, l'agricoltura, le attività industriali e terziarie, dinamiche urbane e fattori culturali e identitari. Un sistema complesso la cui matrice resta lo spazio naturale, frutto di lunghi processi evolutivi e delicati equilibri

La ragione per cui questa definizione risulta più corretta rispetto, ad esempio, a quella riportata da Stop al consumo di territorio, va rintracciata prima di tutto dal banale fatto che Legambiente è andata a riprendere l'etimologia del termine, secondo poi non si confonde con quella di paesaggio, (e non è cosa da poco), delimitando perfettamente l'oggetto in esame. Inoltre è in linea con quello che i giuristi chiamano il

governo del territorio:

cosa sia il *governo del territorio* è molto discusso tra i giuristi; per quanto qui interessa è sufficiente dire ch'esso comprende, oltre all'urbanistica, anche l'*organizzazione* di tutti gli interventi che hanno, comunque, una incidenza fisica sul territorio, che cioè comportano trasformazioni degli assetti e degli equilibri di quelli che gli urbanisti chiamano *sistemi territoriali*.

Inoltre, tenendo presente il ragionamento di Sandro Amoroso, sui diversi percorsi culturali che si intersecano dando vita alla nozione di paesaggio, la definizione di Legambiente corrisponde quasi precisamente alle due dimensioni: quella dello spazio e della storia. In poche parole è un concetto che è contenuto in quello di paesaggio, ma se ben identificato, non si confonde.

Veniamo all'Ambiente, cosa si intende con questo termine:

“innanzitutto è inteso come *bene giuridico* da tutelare; si tratta di un bene dai *contorni elastici* che mutano in funzione dalle finalità da perseguire”²². È un concetto costituito da “componenti fisiche (l'aria e l'atmosfera, il suolo e il sottosuolo, le acque) e le *forme di vita*, vegetali e animali, che compongono l'ecosistema; più precisamente: i moltissimi, quasi innumerevoli, *sistemi ambientali* che compongono la *biosfera*”²³.

Sarebbe stato interessante confrontare questa definizione con quella di Legambiente, ma l'Associazione almeno nel suo sito, dove ne elenca

22 Op. Cit. pag. 2 di questo testo. La citazione nel testo originale è a pag. 37

23 Ibidem

molte tra cui quelle di: natura, rifiuti, territorio, acqua, energia, inquinamento, ecomafia, paradossalmente (considerato il suo nome), non ne riporta una sull'ambiente. Da questo si può trarre una conclusione, anche alla luce di quanto scrive un esperto come Amorosino: “l'ambiente un concetto ancor più generale rispetto a Territorio, Paesaggio, e tutti quelli sopra elencati, li comprende quindi tutti”. Se volessimo raffigurare graficamente il grado di generalità e inclusione dei tre concetti di cui abbiamo parlato avremmo questa situazione:



2.4 - Legambiente e Stop al consumo di territorio: hanno le idee chiare sulle distinzioni semantiche tra i concetti di Paesaggio e Territorio?

Se, come abbiamo visto, Legambiente ha una visione corretta del concetto di Territorio e, almeno per via deduttiva, anche per quello di Ambiente, gli sfugge quello di paesaggio che così definisce sul suo sito:

l'ambiente naturale così come è stato modificato dall'uomo nel corso del tempo, la particolare fisionomia di un territorio dovuta alle sue caratteristiche fisiche e naturali, ma anche antropiche – è un risorsa ambientale non rinnovabile.

È evidente la grande somiglianza, se non confusione, di questa concezione con quella corretta di Territorio espressa dalla stessa organizzazione.

Veniamo al movimento d'opinione *Stop al consumo di territorio*. Il nome ed il logo del movimento, fanno esplicitamente riferimento al Territorio. La rete di associazioni, sembra avere le idee più chiare, il coordinatore nazionale Alessandro Mortarino, alla domanda sulla differenza concettuale tra paesaggio e territorio risponde così:

C'è un fitto e antico dibattito aperto su questo dualismo. La Convenzione Europea del Paesaggio adotta una definizione che mi pare universalmente comprensibile e condivisibile: *una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.*

A me piace pensare che paesaggio indichi una forma, la forma dell'ambiente; territorio il contenuto, fatto di elementi concreti (natura, testimonianze antropiche, terra e terreni)

La definizione della Convenzione Europea è perfettamente in linea con il discorso portato avanti nei paragrafi precedenti, essendo stata la Convenzione ispiratrice del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio approvato in Italia nel 2004. Tuttavia va sottolineato che la differenza tra i concetti, oltre che tra forma e contenuto, investe la diversa dimensione semantica, infatti, il concetto paesaggio è più esteso rispetto a quello di territorio, proprio come si è detto nei paragrafi precedenti.

Forse anche per questo prende vita *“il Forum Italiano dei Movimenti per la Terra e il Paesaggio”* e al contemporaneo avvio della nuova campagna

nazionale *"Salviamo il Paesaggio, Difendiamo i Territori"*²⁴.

L'intento del Forum è quello di affiancarsi ai movimenti dell'acqua nella lotta in difesa dei beni comuni, “dopo l'unitarietà d'intenti raggiunta per la salvaguardia dell'elemento "acqua", ecco ora il secondo gradino volto alla difesa del suolo, della terra, dei territori, dei paesaggi”²⁵. Il Forum raccoglie sotto un unico tetto diverse associazioni e movimenti provenienti da tutta Italia, tra le più famose compaiono Slow Food e Legambiente, ma ce ne sono molte altre. Alla luce di quanto detto e di quanto si dirà si sostiene che la nascita del Forum sia dovuta, oltre all'esigenza dell'unione delle forze tra diverse associazioni di caratura nazionale, al fatto che i propositi del movimento Stop al consumo di territorio erano semanticamente molto più ampi di quanto il logo o il nome del movimento potessero contenere, così da rendere necessaria la nascita di un'altra rete di associazioni affiancando, nel titolo della prossima campagna alla parola “Territorio”, anche quella di “Paesaggio”



Fig.

2 - Logo di Stop al consumo di territorio

Notevole anche la differenza tra il logo della rete Stop al consumo di

24 Sito web *Stop al consumo di territorio*,
http://www.stopalconsumoditerritorio.it/index.php?option=com_content&task=view&id=457&Itemid=1

25 *Ibidem*

territorio e quello della campagna Salviamo il Paesaggio, Difendiamo i Territori:



Fig. 3 - Logo della campagna: Salviamo il Paesaggio, difendiamo i Territori

mentre il precedente sembrava costruito su misura per una battaglia anti-cementificazione, in questo sono presenti tutti gli elementi che rientrano nella definizione di Paesaggio sia di Pradieri che del Codice dei Beni culturale e del Paesaggio: lo scenario delle bellezze naturali definito dalle montagne, le colline, le acque, l'intervento umano rappresentato dal casale.

2.4 - Tutela e valorizzazione

Si è parlato finora solo del concetto di paesaggio, al massimo di diritto al paesaggio. Ma al fine di meglio comprendere l'azione di Legambiente e Stop al consumo di territorio, bisogna chiarire anche cosa significhi *tutela e valorizzazione*. Spesso nelle loro pubblicazioni i due enti non-profit parlano di salvaguardia, tutela, difesa, utilizzando tali termini in maniera intercambiabile. Vediamo in questo paragrafo, cosa significano

nell'ordinamento italiano. In questo modo potremmo vedere se effettivamente, gli obiettivi da loro posti vengono poi raggiunti. Iniziamo dalla tutela: secondo l'articolo 3 del Codice consiste «nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantire la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione» nell'articolo 131 comma 4 si dice invece «riconoscere, salvaguardare e ove necessario recuperare i valori culturali». Elenchiamo i termini più significativi contenuti nella definizione: attività conoscitiva, riconoscere, protezione, conservazione, salvaguardare. Da questa breve rassegna si può intuire che tutelare significa in poche parole riconoscere i paesaggi ed i territori significativi, proteggerli dalle minacce moderne, dalla perdita dei loro elementi geofisici, culturali, identitari particolari. Si ponga ad esempio le pianure agricole dell'Agro Pontino, un tempo coltivate principalmente a vigneto e kiwi. Con la perdita di valore dell'economia agricola e la crescita demografica e industriale di alcune città come Pomezia e Aprilia, quei paesaggi sono stati gravemente danneggiati, fino a correre, nel momento attuale, il serio rischio di scomparire del tutto. Impedire la dilagante speculazione edilizia significa tutelare il paesaggio ed il territorio.

Passiamo alla valorizzazione: il decreto correttivo n. 157/2006 riferendosi in particolare alla *dimensione spaziale* del concetto di paesaggio «comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati» quindi, tenendo presente

le definizioni di paesaggio del precedente paragrafo e l'esempio sopra riportato, valorizzazione significherebbe, ad esempio, affidare in gestione ad un'associazione culturale un casolare diroccato o un vecchio impianto industriale in disuso nella periferia cittadina.

2.5 – Evoluzione del concetto di paesaggio nella giurisprudenza italiana.

Dall'ingresso nella legislazione dell'Italia unitaria ad oggi il concetto di paesaggio ha vissuto una lunga evoluzione intrecciando durante il percorso legami con altri concetti, a volte confondendosi a volte distinguendosi, a seconda del periodo storico-culturale di riferimento. La prima legge a tutela del paesaggio nell'ordinamento dell'Italia unitaria è la cosiddetta legge Rava, ovvero “la 411 del 1905 «per la conservazione della Pineta di Ravenna», [...] fondava la necessità della tutela sulla storia del sito e delle sue memorie, da Odoacre a Dryden, a Byron a Garibaldi”²⁶ Il paesaggio, come nacque in ambito culturale, così emerge in campo giuridico, fortemente legato all'arte ed ai Beni Culturali. Questa legge, difendendo quella particolare pineta per quelle particolari caratteristiche, era fortemente limitata nello spazio e nei possibili beni paesaggistici da tutelare. Inoltre un determinato “suolo” (ancora non si parlava di paesaggio esplicitamente), per essere tutelato, doveva avere dei rilevanti valori artistici. Nella giurisprudenza italiana, il concetto di paesaggio, era ancora fortemente influenzato dall'ambito culturale dal quale proveniva. Questo significa che in quel momento un vigneto, anche

26 S. Settis, *Paesaggio costituzione cemento*, Einaudi editore, 2010, pag. 153

avendo determinate caratteristiche di gradevolezza visiva, di bellezza panoramiche, non poteva essere tutelato. Tutto quanto appena detto fu immediatamente chiaro anche al Parlamento dell'epoca, infatti a legge appena approvata “votò l'auspicio «per un disegno di legge per la conservazione delle bellezze naturali che si connettono alla letteratura, all'arte, alla storia d'Italia»”²⁷. L'auspicio era quello di allargare le zone da tutelare, ma il retaggio culturale impediva di concepire come paesaggio da salvaguardare una porzione di territorio che non avesse legami con i beni culturali. Fu comunque un prezioso spartiacque, che aprì la strada ad un filone che arriva fino ai giorni nostri. Se non bastassero le giustificazioni a questa legge, bisogna aggiungere che ogni diritto, ogni legge, va contestualizzata storicamente, quella legge fu varata perché la pineta di Ravenna correva il rischio di scomparire. La legge successiva venne varata nel 1922, la numero 778, promossa dall'allora Ministro della Pubblica Istruzione, Benedetto Croce, filosofo e storico. Questa legge è di particolare interesse perché pone ad oggetto di tutela le *bellezze naturali* “considerate sotto il profilo estetico-panoramico, come «panorama romanticamente inteso, come insieme di oggetti naturali aventi valore estetico in una pura percezione a distanza». Si allarga il campo semantico, quindi aumentano gli spazi paesistici oggetto di tutela, viene chiamato in causa il “panorama”, cioè qualcosa di decisamente più esteso di una pineta. Purtroppo rimaneva ancora troppo in mano alla discrezionalità del Ministero competente (quello della Pubblica Istruzione) la scelta su quali dovessero essere i paesaggi tutelati e quali

27 Op. Cit. pag. 8, pag. 153 del testo originale

no. Inoltre, la mancanza di ulteriori classificazioni o descrizioni dell'oggetto da definire rende il lavoro dell'amministratore ben più difficile. Nel 1939, due leggi parallele, la 1497 *Norme sulla protezione delle bellezze naturali* e la 1089, *Tutela delle cose ad interesse artistico e storico* entrambe promosse dall'allora Ministro dell'educazione nazionale Giuseppe Bottai. Queste leggi *gemelle* hanno il merito di entrare ancor più che la legge Croce nello specifico della descrizione e della distinzione di cosa ritenere paesaggio.

All'art. 1 recita «sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica» vale a dire ville, giardini e parchi, definite dalla legge stesse “bellezze individue” e inoltre al comma 4 «le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di tali bellezze». Rispetto alla legge Croce, seguendo lo stesso filo conduttore semantico, quello delle *bellezze naturali*, arriva ad una maggiore specificazione: l'elencazione delle bellezze individue e quelle d'insieme aiuta a meglio specificare gli scenari da tutelare, aiutando il lavoro degli amministratori, cose come una villa, un parco, un vigneto, in questa maniera potevano essere considerati come oggetto di tutela. Questa distinzione, seppur ancora incompleta, sembra essere il germe dal quale nascerà la futura separazione concettuale tra territorio e paesaggio.

La fine del ventennio fascista non sconvolge affatto il concetto di paesaggio. L'ingresso nella Costituzione Repubblicana non cambia di

molto la sostanza della legge. Rimangono in vigore le leggi gemelle Bottai, rimane saldo il legame con i beni culturali e storici. Esaminiamo l'art. 9 della Costituzione: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Le cose rilevanti sono tre:

1. la forza che acquisisce il diritto, avendo valore costituzionale
2. per la prima volta forse, si parla esplicitamente di “paesaggio”
3. la preveggenze dei costituenti.

Nonostante la fine degli anni Quaranta non potesse far presagire lo straordinario Boom economico scoppiato a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta e la conseguente speculazione edilizia, quel fondamentale articolo permette di tutelare con straordinaria forza il paesaggio stesso. Il succedersi degli anni, la guerra fredda, la proliferazione nucleare delle due superpotenze economico militari, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, inseriscono nel discorso pubblico nuove sensibilità, quelle ambientali. Vediamo cosa succede nel 1977: «è anche da ricordare che l'art.82 aprì una questione *nominalistica* e definitoria, perché tale disposizione era «intitolata (nella rubrica) *Beni ambientali* mentre in realtà il suo contenuto era tutto riferito alle bellezze naturali della legge n. 1497/1939. Si pose, quindi, per molti anni il problema se i beni ambientali coincidessero, o meno con quelli paesistici». La confusione fu solo nominale, come già detto, il contenuto della legge si riferiva al paesaggio, ciò non costituisce nessun problema a livello di sovrapposizioni di

competenze legislative. Alla confusione con i *Beni Ambientali* se ne aggiunse un'altra: quella con il territorio. La legge Galasso del 1985 fu importantissima perché ampliò di molto i territori sottoposti a tutela. Con l'introduzione di un *vincolo di secondo tipo* rispetto a quelli fino ad allora previsti, venivano tutelate una serie di categorie di contesti territoriali come: fasce costiere, rive dei laghi, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, territori d'alta montagna, ghiacciai e circoli glaciali. In questa maniera non era più necessario, a differenza del passato, uno specifico provvedimento attuativo per difendere un determinato territorio. Dalla legge Galasso in poi, per sua stessa natura una determinata porzione di terreno era tutelata dalla legge. Ma ciò che creò maggior confusione tra paesaggio e territorio fu la seconda grande innovazione della legge 431/1985, cioè l'obbligo da parte della Regione di progettare un Piano Paesistico in cui vengano stabilite le zone soggette a vincolo, entrando inevitabilmente in conflitto con l'urbanistica, con la progettazione di infrastrutture, creando una sovrapposizione ed una interferenza di competenze tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire sul territorio. La confusione concettuale provoca quindi, inevitabilmente, conseguenze negative sul piano pratico e attuativo. Si vedrà nel prossimo paragrafo come questa sovrapposizione di competenze viene risolta, spiegando quale diritto, in caso di contrasto, detiene la forza necessaria per prevalere. Dopo la legge Galasso l'innovazione più rilevante in ambito giuridico per l'evoluzione del concetto di Paesaggio è il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004.

2.6 – *Conflitto tra diritti*

Inevitabilmente ogni diritto si scontra contro uno o più diritti. Quello al paesaggio, considerata anche l'estrema labilità dei confini che possiede, considerato lo stretto e spesso confuso rapporto di intreccio e inclusione con quelli di ambiente e territorio come si risolve? Possono entrare in conflitto il diritto all'ambiente, rispetto a quello al territorio e quello al paesaggio? Ce ne sono altri contro cui, eventualmente si scontra? Rispondiamo per gradi. Sì, paesaggio, territorio e ambiente possono scontrarsi. Il paesaggio si scontra inoltre con la libertà d'impresa. Partiamo dal primo scontro, quello tra paesaggio e territorio. Questo conflitto nasce principalmente dalla concezione di territorio come intervento umano, come sviluppo di infrastrutture o attività economiche su una data porzione di territorio che confligge contro quella porzione semantica di paesaggio intesa come bellezze naturali. Che succede se, ad esempio, un Piano Territoriale prevede la costruzione di una autostrada nel bel mezzo di un bosco, una foresta, o lungo una riva costiera? I mezzi pratici con cui si concretizzano i diritti al paesaggio e quello al territorio sono il *Piano paesistico puro* per il primo ed il *Piano Territoriale* per il secondo. Il primo prevede le zone da tutelare e sottoporre a vincolo paesaggistico, il secondo comprende anche piani di sviluppo infrastrutturali. Nel caso di conflitto tra i due prevale l'interesse paesaggistico, così come previsto dall'art 145 del codice.

Le previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico prevalgono (art. 145

del codice) anche su quelle del Piano territoriale ordinario²⁸

Veniamo ora al conflitto tra ambiente e paesaggio. Entrambe i diritti hanno pari forza di legge essendo riconosciuti costituzionalmente. Mettiamo il caso della necessità di realizzare impianti eolici. Come noto questi impianti comportano un notevole e negativo impatto visivo, influiscono negativamente quindi sull'ambiente. Cosa succede allora in caso di controversia? La legge italiana riconosce una forza maggiore al diritto all'ambiente in virtù di quello che i giuristi nel loro gergo chiamano, “interesse *superprimario*”²⁹. L'interesse ambientale è sovraordinato rispetto quello paesaggistico anche in ragione degli accordi internazionali sottoscritti dall'Italia, si pensi al Protocollo di Kyoto. Quindi a parità di forza, gli obblighi nazionali verso la comunità internazionale, rendono il diritto all'ambiente più forte rispetto a quello del paesaggio. Riprendendo l'esempio in questione, se per rientrare all'interno di certi parametri stabiliti dal trattato è necessario impiantare sistemi eolici, fotovoltaici o quant'altro, a discapito della gradevolezza di un paesaggio, non si può legittimamente opporre resistenza. Lo schema grafico riportato dall'illustrazione 1, spiega il rapporto di priorità, nonché di forza normativa tra i tre concetti.

Infine quali sono altri possibili diritti contro cui il paesaggio può scontrarsi? C'è, chiaramente, il diritto d'impresa. La speculazione edilizia e la crescita industriale hanno continuamente bisogno di consumare terreno per realizzare profitti a discapito della bellezza dei paesaggi. In

28 Op. cit. pag. 2 di questo testo. La citazione del volume originale è a pag. 35

29 Op. cit. pag. 2 di questo testo. La citazione del volume originale è a pag. 41

questo caso, non è difficile dire che il diritto al paesaggio non può esservi subordinato, anche perché, in Costituzione la libertà d'impresa, è bene ricordarlo è sottoposta al vincolo di utilità sociale.

CAPITOLO III

DUE CASI ESEMPLARI: LEGAMBIENTE E STOP AL CONSUMO DI TERRITORIO

In questa l'ultima parte della ricerca si è deciso di analizzare due casi di comunicazione sociale quello di Legambiente e di Stop al consumo del territorio, al fine di comprendere in che modo un'associazione nazionale e piccolo movimento d'opinione agiscono a favore della tutela del paesaggio e del territorio.

Sicuramente rispetto alle prime associazioni ambientaliste, nate alla fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento, sono cambiate sia le forme d'intervento per coinvolgere la cittadinanza in merito alla difesa del bene collettivo del paesaggio che le sue modalità di comunicazione.

Agli inizi la comunicazione era sostanzialmente basata sulla denuncia della deturpazione dei paesaggi di notevole interesse storico, artistico e panoramico, i mezzi di comunicazione utilizzati erano quelli accessibili ai movimenti che si battevano ed erano quelli tipici della società italiana del tempo. Venivano usati principalmente la stampa e la comunicazione faccia a faccia, il passaparola, la presenza sul territorio attraverso dei comitati locali.

Oggi, nell'era della rivoluzione digitale, dei social network e della cittadinanza attiva è interessante capire come le associazioni comunicano il sociale. Un tema, questo, su cui anche gli ambienti accademici si stanno interrogando, al fine di delineare nuove strategie, secondo una prospettiva maggiormente inclusiva, orizzontale, discorsiva che superi quella

linearità conseguente alle iniziali basi teoriche della comunicazione sociale italiana. Un pensiero che cerca di andare oltre la comunicazione unidirezionale per cui le “associazioni buone”³⁰ del terzo settore o la pubblica amministrazione e, infine, anche i partiti erano gli emittenti saggi che “informavano”, “educavano”, “sensibilizzavano”.

Quindi se la comunicazione sociale è quella votata a «fare società», a creare legami e solidarietà intorno a temi e diritti controversi, è necessario promuovere e consolidare nelle coscienze la condivisione di nuove idee e valori, indispensabili per produrre un cambiamento sociale. Perciò, tale cambiamento avviene se si diffondono e si affermano nell’immaginario collettivo nuovi diritti e le sensibilità per comprenderli, di conseguenza solo allora si svilupperanno intorno ad essi le relazioni sociali³¹.

Allora, sulla base di quanto detto, quali sono le strategie e i mezzi utilizzati da Legambiente e da stop al consumo di territorio per coinvolgere i cittadini sul delicato tema della salvaguardia del paesaggio?

Uno degli strumenti prediletti da Legambiente è quello della denuncia attraverso elaborazione di dossier e report a carattere scientifico. Stop al

30

Binotto M., *Comunicazione sociale 2.0. Reti, non profit, partecipazione*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2010

31

Peruzzi G., *Dalle rivoluzioni dei diritti alla solidarietà civile: una comunicazione a due facce*. Scienze della Comunicazione. Comunicazione, www.comunicazione.uniroma1.it/.../22.37.27_diritti

consumo di territorio lavora, invece, principalmente sull'incremento del *capitale sociale*, con la presenza sul territorio, intessendo legami con altre associazioni e movimenti, creando insieme ad essi un forum nazionale che possa coordinare e rafforzare i legami di solidarietà della cittadinanza attiva. Non si faranno paragoni cercando di stabilire quale dei due modi di fare comunicazione sociale sia migliore o peggiore, entrambi hanno portato a dei risultati efficaci ed importanti.

Nonostante la sostanziale arretratezza si possono cogliere alcune note positive: Stop al consumo di territorio ha individuato un diverso target a cui rivolgere la sua comunicazione, l'aver avuto la capacità di coinvolgere all'interno del loro movimento degli *stakeholder* molto efficaci, mentre Legambiente con la sua *Goletta verde* dal 1986 cerca nuove modalità di coinvolgimento attivo della cittadinanza. Magari ancora non è abbastanza ma, forse, è un buon punto di partenza per ripensare la comunicazione sociale.

3.1 il caso di Stop al Consumo di Territorio e la campagna Salviamo il Paesaggio, Difendiamo i Territori

Il coordinatore nazionale del movimento, Alessandro Mortarino, non la definisce l'organizzazione come un'Associazione né come un movimento, ma come «reti tra cittadini e Associazioni». Se volessimo inquadrare questa rete di associazioni dal punto di vista giuridico potremo considerarla un'associazione (o una rete di associazioni) di volontariato,

infatti, tutto il lavoro dell'organizzazione è svolto da attivisti e volontari a titolo gratuito. Lo si deduce anche da sue dichiarazioni:

tutte le nostre attività, che vivono su base volontaristica: non abbiamo infatti un Tesoriere, perché non abbiamo un “tesoro” ... nel senso che tutte le nostre iniziative sono finanziate di volta in volta da chi crede di doverle/volerle sostenere e dal lavoro gratuito dei nostri militanti. Per il Forum nazionale stiamo ora valutando una ipotesi di rimborso per le figure che si occupano del coordinamento e della segreteria, che in queste dimensioni rappresentano un impegno notevole, difficile da pensare solo come puro volontariato

Quando e perché si costituiscono? Per capirlo è utile leggere un'altra dichiarazione di Alessandro Mortarino, rilasciata in un breve documentario sul consumo di territorio in Italia e sul movimento. Secondo quanto afferma, Stop al consumo di territorio è

un'iniziativa spontanea che nasce da alcuni cittadini di una zona del Piemonte delle colline di Langhe, Roero e il Monferrato in provincia di Cuneo e di Asti, che nell'agosto del 2008 ci siamo ritrovati tentando di lanciare in termini espliciti, chiari il messaggio di fermare la cementificazione non misurata, non controllata dei nostri territori. Oggi a distanza di una anno e 4 mesi siamo quasi 18.000 aderenti, quindi cittadini in prima persona, più di 200 tra comitati e associazioni, tutte le più importanti dell'ambito ambientalista quindi evidentemente questo messaggio è entrato nell'orbita di un interesse collettivo. Questo messaggio poi si è collegato ad un'altra realtà importante che è in provincia di Milano, in particolare il Comune di Cassinetta di Lugagnano in cui un'amministrazione ha deciso di discutere insieme ai cittadini e insieme ai

tecnici comunali una possibilità che non viene presa in considerazione normalmente dalle altre amministrazioni cioè quella di utilizzare il più importante degli strumenti di una comunità cioè il Piano Regolatore e decidere insieme che cosa bisogna fare per il futuro³²

Il movimento, quindi, nasce per soddisfare un bisogno ben specifico, quello di difendere il territorio dalla cementificazione. Anche se l'esigenza di difendere il territorio o il suolo italiano risale almeno a cinquanta anni prima, Stop al consumo di territorio è il primo movimento, a balzare agli occhi dell'opinione pubblica nazionale, che nasce in maniera specifica con questo compito. Questo è uno dei motivi per cui è interessante prenderlo in considerazione, e approfondirne la conoscenza. Analizziamo la dichiarazione perché ci permette di comprendere l'essenza del movimento. Innanzitutto nasce “spontaneamente”, dal basso. Sono un gruppo di cittadini che ha deciso di dare vita ad un movimento che possa intervenire concretamente sulla realtà, non hanno condizionamenti esterni. Inoltre sono un movimento ben radicato sul territorio, infatti, fino ad oggi hanno aderito almeno «25.000 persone e oltre 300 organizzazioni» come ci spiega Mortarino. Tuttavia l'aspetto più importante della loro attività sociale e comunicativa consiste nell'esser stati in grado di aggregare i giusti stakeholder, cioè cittadini, movimenti e amministrazioni locali, (perché il quadro sia perfetto dovrebbero riuscire a coinvolgere anche i Partiti politici). È esemplare la loro collaborazione con la citata Cassinetta di Lugagnano che in passato ha dato vita a

32 Alessandro Mortarino, intervista rilasciata il 21/09/2010 in un filmato consultabile al link: <http://www.youtube.com/watch?v=Mf5c4koIUVE>

dei veri e propri *processi inclusivi*, cioè

«scelte pubbliche che vengono compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati o comuni cittadini [...] inclusivi perché si muovono nella prospettiva di includere, appunto, un certo numero di persone interessate ad un problema determinato e farle partecipare alle scelte. Questi processi si caratterizzano per l'essere progettati a più voci ma in uno scenario in cui l'amministrazione pubblica ha un ruolo importante di stimolo e coordinamento; è un 'catalizzatore' delle risorse presenti in un contesto»³³

È in questo modo che si sviluppa il cosiddetto *empowerment* dei cittadini, farli partecipare attivamente alla vita decisionale e deliberativa del proprio territorio, renderli consapevoli del ruolo che possono svolgere in prima persona e del potere che possono esercitare, smettendo di subirlo. Quindi questo movimento è riuscito a coinvolgere e far collaborare in maniera “realmente sociale” gli *stakeholder* più appropriati, che solitamente vengono trattati, purtroppo anche dalla comunicazione sociale, come fossero semplici *target* da raggiungere. Cassinetta di Lugagnano, è un'esperienza in grado di sviluppare capitale sociale, cioè la capacità di implementare un patrimonio di solidarietà collaborative, finalizzate al bene comune. Qui cittadini, forze politiche, movimenti e amministrazione sono riusciti a decidere insieme e proporre in concertazione uno strumento fondamentale per la vita e per il futuro dei cittadini e di una comunità, quale è il Piano Regolatore, discuterlo

33 F. Faccioli, Lucia D'Ambrosi, Laura Massoli a cura di, *Voci della ribalta*, Edizioni scientifiche italiane, 2007

decidendo come i cittadini avrebbero voluto che fosse il presente ed il futuro Paesaggio della loro città, Cassinetta di Lugagnano.

Attraverso il coinvolgimento attivo i cittadini svolgono un ruolo diverso nell'amministrazione pubblica, non dovevano più essere bersagli colpiti dai messaggi impacchettati da altri, ma loro stessi potevano intervenire attivamente ai processi decisionali. Questo è quel che è successo a Cassinetta di Lugagnano.

Nel febbraio 2007, dopo un lungo procedimento che ha visto la partecipazione della cittadinanza, il consiglio comunale di Cassinetta di Lugagnano ha approvato definitivamente il suo nuovo piano regolatore (PGT, Piano di governo del territorio), poi battezzato «a crescita zero». Un piano regolatore che salvaguarda, come previsto dal programma, uno dei beni comuni che possono essere sottoposti alla tutela delle amministrazioni comunali: la terra.

Il piano regolatore di Cassinetta di Lugagnano è stato chiamato «a crescita zero» perché dice stop al consumo di territorio. Però non dice stop all'edilizia: è stata tracciata una linea rossa attorno all'edificato e si è fermata l'espansione su aree vergini e agricole, puntando tutto sul recupero del patrimonio e degli edifici esistenti. Al Piano di governo del territorio è stato allegato un puntuale Piano del colore che spinge sul ripristino delle bellezze del centro storico, definendo non solo gli aspetti cromatici ma anche i dettagli architettonici e ricostruttivi per gli immobili delle aree centrali e di quelle lungo il Naviglio Grande.³⁴

Non è questo l'unico caso di collaborazione, dopo questo “rivoluzionario” esempio la rete di associazioni collegate ha prodotto altri risultati

34 Chiara Sasso, *Il suolo è dei nostri figli*, Instar libri, 2011

Oggi 6 Comuni hanno già adottato uno strumento urbanistico a “crescita zero” e con noi ci sono intere Reti di amministrazioni locali come l’Associazione Comuni Virtuosi, la Rete del Nuovo Municipio, la Rete dei Comuni Solidali, le Associazioni nazionali delle Città del Vino, Città della Nocciola, Città della Terra Cruda ecc.. Facciamo inoltre parte del tavolo dedicato al consumo di suolo istituito dal coordinamento nazionale dell’Agenda 21 assieme a tutti gli Enti locali italiani.

Il nuovo PTCIP della provincia di Torino ha inoltre sancito l’arresto di nuovo consumo di suolo e il Comune di Napoli si è dichiarato pronto per rendere applicativo il Piano regolatore approvato oltre 10 anni fa che stabiliva di concentrare le attività edificatorie nel recupero dell’immenso patrimonio edilizio esistente e da riqualificare, anziché in nuove espansioni³⁵

Questi risultati sono frutto dal “contagio” tra le reti di associazioni legate dallo scopo di salvaguardare il paesaggio ed il territorio, estendendo ed aumentando il capitale sociale e l’empowerment dei cittadini.

Inoltre tutto ciò sta portando alla prima campagna del neonato Forum Italiano dei Movimenti per la Terra e il Paesaggio, dal nome *Salviamo il Paesaggio, difendiamo i Territori*. In cosa consiste?

A metà Febbraio partirà la prima campagna del Forum nazionale, attraverso la quale chiederemo a tutti gli 8.101 Comuni italiani di adottare un metodo di pianificazione urbanistica attraverso la compilazione di una scheda di censimento che possa aiutare (cittadini, amministratori e pianificatori) a mettere in luce un dato per noi fondamentale: quante

35 Alessandro Mortarino, intervista rilasciata ai ricercatori il 28/01/2012

abitazioni e quanti edifici produttivi sono già presenti e costruiti in ogni Comune e quanti di essi risultano vuoti, sfitti, non utilizzati. Senza questo dato conosciuto, ci spingiamo ad affermare che nessun Piano regolatore può essere attendibile³⁶

Questa è quindi una campagna interessante, perché sviluppa processi inclusivi, coinvolgendo i giusti stakeholder coinvolti nella difesa e la tutela del diritto al paesaggio e al territorio. Oltre quelli citati in precedenza l'obiettivo futuro della rete è quello di

coinvolgere in questo processo di cambiamento anche tutto il mondo dei professionisti del settore (architetti, urbanisti, geometri, impresari edili) che, lentamente, stanno iniziando a comprendere che il futuro economico/produttivo legato al recupero dell'edilizia esistente e all'ammodernamento energetico rappresenta anche un interessante volano economico³⁷

Infine va segnalato l'ottimo esempio di Comuni virtuosi, capaci di estendere l'iniziativa in altri territori in maniera del tutto normale, seguendo quella che è l'attuale forma della società, cioè una rete di relazioni interconnesse e orizzontali.

L'unica perplessità resta intorno alla possibilità di replicare questi esempi virtuosi in realtà ben differenti da quelle di piccoli Comuni, cioè l'interrogativo che qui si pone è se sia possibile pensare ad un PRG a crescita zero in una grande metropoli italiana abitata da milioni di

36 Ibidem

37 Ibidem

persone. Ci si interroga se questo modo nuovo di comunicare e agire insieme, seguendo una struttura a rete, possa riuscire ad attecchire anche in contesti più grandi, in cui le dinamiche ed i rapporti sociali basati sul faccia a faccia non giocano u ruolo cruciale.

Oggi la nostra cultura ci dice che in una comunità le decisioni sono delegate a poche elite (gli amministratori), occorre capire che gli errori di pochi oggi rischiano di essere patiti da tutti. Quindi occorre che tutti si sentano coinvolti (e vengano coinvolti) nelle decisioni importanti, fondamentali, strategiche e che gli amministratori si trasformino nei puri “gestori” di scelte fatte dalle comunità. E’ un cambio epocale, a cui non siamo abituati, ma dobbiamo lavorarci a fondo. Tutti assieme.³⁸

In sostanza è un tentativo che molti sono disposti a provare, avendo alle spalle ottimi e confortanti risultati ma che è un *work in progress*.

3.2 - *Legambiente*

Le motivazioni che mi hanno spinto ad esaminare il caso di Legambiente sono legate all’interesse di capire in che modo un’organizzazione di carattere nazionale, radicata ormai da tempo sul territorio, abbia contribuito a diffondere il tema della difesa del paesaggio nell’opinione pubblica e nell’agenda politica.

Quali sono, quindi, gli strumenti di comunicazione e di azione utilizzati? Ma soprattutto, rispetto ai suoi obiettivi, che risultati ha raggiunto

38 Ibidem

Legambiente?

Legambiente è un'associazione ambientalista che assume, secondo quanto riportato nel suo statuto, la qualifica giuridica di organizzazione non lucrativa di utilità sociale (onlus).

È nata nel 1980, erede dei primi nuclei ecologisti e del movimento antinucleare che si sviluppò in Italia e in tutto il mondo occidentale, nella seconda metà degli anni '70. Sin dall'inizio il tratto distintivo dell'associazione è stato l'*ambientalismo scientifico*, ossia la scelta di sostenere ogni iniziativa per la salvaguardia dell'ambiente sulla base di dati scientifici, che le ha permesso di accompagnare le sue battaglie contro il degrado ambientale con l'indicazione di proposte concrete e realistiche³⁹. Questo, assieme all'attenzione per i temi dell'educazione e della formazione dei cittadini, ha assicurato il radicamento di tale organizzazione nel tessuto sociale, fino a farla diventare oggi una delle associazioni più diffuse sul territorio, con oltre 115.000 tra soci e sostenitori, 1000 gruppi locali e più di 3.000 giovani che ogni anno partecipano ai campi di volontariato.

Legambiente si occupa da anni della tutela e della valorizzazione della risorse naturali, della salute collettiva e del patrimonio culturale e paesaggistico, per cui il suo obiettivo primario è quello di far crescere nella società civile e nelle élites politiche la consapevolezza che un mondo diverso e più sostenibile è possibile.

39 <http://www.legambiente.it>



Foto 1: www.legambiente.it

Come sottolinea la Dottoressa *Serena Carpentieri*⁴⁰, responsabile nazionale delle campagne *Treno Verde e Goletta Verde* di *Legambiente*, è necessario «ripensare in termini nuovi il nostro territorio, impegnandoci a rispettarlo, senza piegarlo ad usi che possono ferirlo». Per tale motivo *Legambiente* si batte contro l'uso indiscriminato delle risorse naturali, contro ogni abuso a danno degli ecosistemi, favorendo nuovi stili di vita, di produzione e di consumo improntati all'ecosviluppo.

Infatti, è proprio la consapevole difficoltà di affermare nelle coscienze individuali nuovi valori, capaci di stimolare comportamenti responsabili nei confronti del territorio, a spingere *Legambiente* a realizzare diverse iniziative, a partire dalle **attività di informazione e di denuncia** che porta avanti attraverso:

Campagne di sensibilizzazione (Goletta Verde, Operazioni Fiumi,

⁴⁰ Intervista informale con *Serena Carpentieri*, responsabile nazionale della campagna *Goletta Verde e Treno Verde* di *Legambiente*, tenutasi il novembre 2011

Carovana delle Alpi, Salvalarte) con le quali ogni anno raccoglie dati sull'inquinamento del mare e sulle devastazioni del nostro patrimonio paesaggistico e culturale che vengono poi diffusi attraverso pubblicazioni.

Osservatorio Nazionale di Legambiente *Ambiente e Legalità* che svolge indagini e ricerche sul fenomeno delle ecomafie⁴¹, in collaborazione con tutte le forze dell'ordine (Arma dei Carabinieri, Corpo Forestale dello Stato e delle Regioni a statuto speciale, Capitanerie di porto, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Direzione investigativa antimafia), con l'istituto di ricerca Cresme (per quanto riguarda l'abusivismo edilizio), e infine con i magistrati impegnati nella lotta alla criminalità ambientale. Le indagini si concretizzano nell'elaborazione annuale di dossier e di documenti informativi: **Il Rapporto Ecomafie e il Dossier Mare Monstrum** che denunciano storie e casi degli assalti mafiosi all'ambiente resi noti all'opinione pubblica grazie al sito (www.Legambiente.it).

Invece, per stimolare **la partecipazione e percorsi di cittadinanza attiva**, in virtù del fatto che il paesaggio è un bene comune per cui ogni cittadino esercita, «nei confronti di tale bene un diritto di cura fondato, [...] sull'interesse generale»⁴², Legambiente mette inoltre a disposizione

41 L'Ecomafia è un neologismo inventato da Legambiente, per indicare e descrivere quei fenomeni di illegalità ambientale su cui la criminalità organizzata sta investendo che vanno dal traffico illecito dei rifiuti all'abusivismo edilizio fino ad arrivare traffici clandestini delle opere d'arte.

<http://www.legambiente.it/temi/ecomafia>

42 G. Arena, *La sfida dei beni comuni*, Articolo pubblicato su Volontariato Oggi, n. 1/10/2011

della popolazione:

4. Centri di Azione Giuridica che raccolgono le segnalazioni dei cittadini contribuendo a portare avanti iniziative giudiziarie di difesa e di tutela del territorio.
5. Momenti di sensibilizzazione e di coinvolgimento dei cittadini alle tematiche dell'ambiente organizzando mostre e banchetti informativi nelle piazze principali d'Italia.
6. Campi di volontariato con i quali Legambiente riesce ad avvicinare i giovani alla difesa del paesaggio, offrendo loro un'occasione d'incontro e la possibilità di realizzare concretamente un progetto di ripristino, di tutela e di valorizzazione dell'ambiente e delle culture locali.

Infine, per diffondere **un'educazione ambientale anche ai più piccoli**, Legambiente collabora con il mondo della scuola sviluppando laboratori e iniziative, come *100 Strade per Giocare*, la *Festa dell'Albero* e *Festambiente Ragazzi*, con l'obiettivo dichiarato di rendere i bambini consapevoli dell'importanza delle loro azioni sull'ambiente attraverso momenti ludici.

Da quanto emerge, si può dedurre che tra gli obiettivi principali di Legambiente ci sia innanzitutto quello di contrastare il degrado ambientale che minaccia gli equilibri ecologici, di denunciare gli abusi che ogni giorno deturpano il nostro paesaggio e la sconsiderata gestione del territorio.

Tale azione viene suffragata, come racconta Serena Carpentieri, «attraverso attività di ricerca e di analisi, prodotte dagli studiosi del

Comitato Scientifico durante le campagne di sensibilizzazione, ottenendo come risultato finale la redazione di dossier e di report»⁴³.

Legambiente si impegna inoltre a stimolare l'attenzione dell'opinione pubblica intorno a queste tematiche, mettendola a conoscenza dei danni ambientali che devastano la natura e ledono la nostra salute calpestando le ragioni del pubblico interesse. Questa attività d'informazione e di sensibilizzazione avviene tramite la diffusione di comunicati stampa ai vari giornali, radio nazionali e locali. L'aggiornamento costante delle notizie e delle iniziative dell'associazione sono comunicate sul sito di Legambiente e tramite la Newsletter.

E' possibile seguire Legambiente e condividere i suoi contenuti multimediali anche sui vari social networks (Facebook e sul canale di You Tube).

I risultati delle ricerche e dei dossier vengono pubblicati sia sulla sua rivista *La Nuova Ecologia*, a cui ci si può abbonare, sia sul suo sito dal quale si possono scaricare le varie pubblicazioni.

Per stimolare ulteriormente il dibattito sul tema della tutela e della difesa del diritto al paesaggio Legambiente organizza da tempo convegni e incontri con esperti in materia, porta avanti appelli e raccolte firme, promuove, grazie alle sue proposte di legge, anche un'intensa attività di suggerimento legislativo, come stimolo per la redazione di nuove norme sul patrimonio storico e ambientale italiano.

⁴³ Intervista informale con Serena Carpentieri di *Legambiente*, tenutasi il 20 novembre 2011

3.3 - Caso della campagna *Goletta Verde* e il dossier *Mare Monstrum*

In merito alla difesa del paesaggio costiero, Legambiente svolge principalmente un'azione di denuncia. Perciò, di fronte a coste spianate, a spiagge ricoperte da colate di cemento e a litorali deturpati dall'abbandono dei rifiuti, che più delle volte finiscono in mare, l'associazione porta avanti un'intensa attività di critica e d'informazione sulla cattiva gestione del territorio, con lo scopo di sollecitare un dibattito su questi temi e l'adozione di comportamenti responsabili nei cittadini e nelle varie amministrazioni locali.

Tale azione si concretizza di fatto attraverso la *Goletta Verde*, ossia una campagna di denuncia, informazione e sensibilizzazione sull'inquinamento del mare, che contiene al suo interno il *Dossier Mare Monstrum*, in cui si riportano i casi di illegalità e le molte storie di cementificazione selvaggia che devastano il paesaggio costiero.

Ma come viene realizzata la campagna e con quali fondi? In che modo *Goletta Verde* riesce a coinvolgere i cittadini? Che risultati ha raggiunto l'attività di denuncia realizzata con il *Dossier Mare Monstrum*?

Nel cercare di fornire delle risposte, partiamo col dire che *Goletta Verde* è attiva dal 1986⁴⁴.

44 È interessante operare un collegamento concettuale tra la partenza della campagna e l'entrata in vigore della legge Galasso, per sottolineare l'intreccio esistente tra comunicazione e diritto. Infatti la legge entra in vigore nel 1985, appena un anno prima. Quest'ultima, come scritto nei precedenti capitoli, è quella che, sostanzialmente, estese di gran lunga le aree territoriali e paesaggistiche sottoposte a tutela. Da quell'anno in poi intere fasce costiere divengono per legge paesaggio tutelabile. Può questo esser stato un input che

Essa compie i suoi viaggi per difendere il mare e le coste dall'inquinamento e dall'illegalità; ogni anno d'estate, attraversa le coste per scoprire e denunciare gli abusi che rischiano di compromettere la salute del delicato ecosistema marino: le speculazioni edilizie, la depurazione insufficiente o inesistente, i tentativi illegali di privatizzazione del demanio, le trivellazioni e l'abbandono dei rifiuti



Fig. 2 - Goletta verde

La squadra di biologi presenti sul battello ambientalista analizza 500 campioni d'acqua lungo l'itinerario della Goletta ed informa in tempo reale, tappa dopo tappa, i cittadini sulle condizioni di salute del mare attraverso sia l'ufficio stampa, presente a bordo, che invia i propri comunicati stampa sui risultati delle analisi effettuate alle testate locali e sia tramite il suo sito (www.golettaverde.it).

Alla fine di ogni tappa si organizzano incontri e convegni per informare i

abbia fatto scattare in Legambiente la consapevolezza dell'appartenenza di quelle aree nel concetto di paesaggio da tutelare, così da promuovere una simile campagna in difesa delle fasce costiere italiane.

cittadini e le amministrazioni (che sono i target primari) sullo stato della costa. Solitamente a queste attività di sensibilizzazione vengono poi affiancate delle vere e proprie azioni di protesta con striscioni, blitz e performance live. Infatti, secondo quanto rivela Serena Carpentieri, «è proprio durante questi momenti d'incontro e di scambio con la gente che Legambiente riesce ad avvicinare la comunità locale che rivendica il diritto di vivere in un paesaggio non devastato dall'incuria degli speculatori e quegli amministratori che sono attenti nella gestione del territorio»⁴⁵. A volte questi incontri scaturiscono in azioni legali, petizioni o manifestazioni, in cui Legambiente è attiva in prima linea attraverso l'azione dei circoli locali territoriali.

Infatti, la campagna è strutturata secondo un modello “*top-down*”, ossia «la sede nazionale di Legambiente coordina la campagna a livello nazionale, ma sono poi le sedi regionali a seguire le attività sul territorio attraverso i circoli. Il progetto viene principalmente realizzato attraverso sponsorizzazioni private e grazie alla raccolta fondi»⁴⁶.

I media partner della campagna sono *Radiokisskiss* e la rivista storica dell'ambientalismo italiano *La Nuova Ecologia*, inoltre i dati delle ricerche e le relative pubblicazioni vengono diffusi sul sito di Legambiente e tramite comunicati stampa.

Ma l'aspetto, a mio avviso, più innovativo di questa campagna è quello offerto dalla possibilità di seguire il tour della goletta verde sul sito

45 Intervista a Serena Carpentieri, *ibid.*

46 Intervista a Lorenzo Parlato Presidente Regionale di Legambiente Lazio, il 20 novembre 2011

www.golettaverde.it in cui si racconta con testi e immagini il viaggio dell'imbarcazione e gli sviluppi delle ricerche costantemente aggiornati.

Il sito è costruito come se fosse una sorta di diario di bordo con un linguaggio marinairesco: “Sali a bordo,” “Lancia un SOS”, ed è arricchito con specifiche gallerie fotografiche: “le tappe, il campionamento, i blitz e li abbiamo abbattuti” che testimoniano le aree del mare inquinate e danni abusivi sulle coste.

Per cercare di stimolare la partecipazione dei singoli cittadini alla difesa della costa e alle attività del battello ambientalista sono presenti sul sito le sezioni: ***SOS Goletta e Mettici la faccia!***

Con il primo ognuno può lanciare il suo SOS a difesa del mare e del paesaggio costiero segnalando i danni e gli abusi, mentre il secondo costituisce un vero e proprio strumento di fund raising e di condivisione simbolica del viaggio di Goletta Verde. Infatti, chiunque può salire a bordo dell'imbarcazione acquistando il proprio spazio sullo striscione, costruito con i volti dei sostenitori, che accompagna tutto il tour di Goletta Verde sulla fiancata dell'imbarcazione.

In questo modo Legambiente cerca di andare al di là del target degli ambientalisti e della comunità scientifica, con l'intento di coinvolgere più fasce della società civile. Purtroppo, dalle interviste fatte a più operatori, emerge il rammarico di riuscire a coinvolgere solo parzialmente la collettività, dal momento che le risposte più frequenti arrivano da chi è già sensibilizzato alle tematiche ambientali.

Inoltre, le loro attività di protesta vengono più volte ostacolate dalle amministrazioni.

Ma la principale azione di denuncia degli abusi edilizi che danneggiano le spiagge e le coste avviene con la diffusione del **dossier Mare Monstrum**, in cui si classificano e si illustrano i casi dei tanti ecomostri presenti sul territorio italiano e che costituiscono il simbolo più evidente della cementificazione selvaggia.

Al top della classifica c'è la “*Collina del disonore*”⁴⁷ di Pizzo Sella, in provincia di Palermo, ossia lo scempio delle ville mai finite costruite dalla mafia con la complicità della pubblica amministrazione.



La collina del disonore

Completano la top five l'albergo di Alimuri a Vico Equense, le “villette degli assessori” sulla spiaggia di Lido Rossello a Realmonte nell'agrigentino, il villaggio abusivo di Torre Mileto a Lesina sul Gargano e infine le 35 ville abusive nell'area archeologica di Capo Colonna a Crotona.

«Sono questi dunque gli ecomostri per cui Legambiente pretende la corsia preferenziale e chiede ai sindaci di Palermo, Vico Equense,

⁴⁷ Dossier Mare Monstrum 2011, p. 25

Realmondo, Lesina e Crotona di avviare senza altri indugi le pratiche per la demolizione»⁴⁸.

Il dossier si presenta dal punto di vista dei contenuti molto dettagliato e puntuale, visto che vengono riportati regione per regione, citando fonti autorevoli⁴⁹, i dati dell'abusivismo edilizio sul demanio marittimo (le infrazioni accertate, la percentuale sul totale dei reati ai danni del mare, le persone denunciate e arrestate e i sequestri effettuati) testimoniando i danni al paesaggio costiero con materiali fotografici.

Inoltre, all'interno del rapporto si spiega come si fa ad arrivare all'abbattimento di un immobile costruito illegalmente e quali sono le autorità coinvolte.

Ma l'azione di denuncia che effetti ha ottenuto?

Al riguardo, preme sottolineare, quanto sia difficile l'immediato raggiungimento di un risultato definitivo, considerata la connivenza e la negligenza della Pubblica Amministrazione e la frequente lentezza dei procedimenti legali. Ma la costante attività di denuncia e di pressione realizzata da Legambiente ha prodotto delle conseguenze sul territorio secondo quanto racconta Lorenzo Parlato, come l'abbattimento di alcuni ecomostri simbolo: «quello dell'Isola dei Ciurli, 21 scheletri di cemento armato in un'area agricola della zona di Latina, quello di Palmaria, il palazzo mai finito che faceva brutta mostra di sé sulla scogliera a picco sul mare di Portovenere e quello di Maruggio a Taranto ossia una

48 Ibid. p. 25

49 I dati riportati sono forniti dalle Forze dell'ordine, dalla Capitaneria di porto e dall'Istat, in Dossier Mare Monstrum 2011

struttura mai finita a poche decine di metri dal mare, demoliti nel 2011»⁵⁰.



Fig. 1 – Ecomostro di Palmaria



Fig. 2 - L'Isola dei Ciurli

Quindi, rispetto all'obiettivo della denuncia, Legambiente riesce a raggiungere dei risultati in merito agli abusi che ogni anno invadono il nostro paesaggio, occupando il suolo pubblico, a danno della qualità del territorio e della salute dei cittadini, visto che il più delle volte si costruisce in zone ad alto rischio.

Riguardo all'attività informativa, l'associazione mette a disposizione diverse risorse, tramite le ricerche scientifiche che compie, comunicate con dossier e rapporti diffusi grazie al sito web di Legambiente, al suo ufficio stampa e la newsletter, alla rivista La Nuova ecologia, ai comunicati stampa rivolti alla testate giornalistiche e alle radio nazionali e locali (ad esempio Legambiente Lazio è presente due volte a settimana su Radio Popolare⁵¹), e alle web tv. Inoltre tale attività è supportata dalla

50 - Intervista a Lorenzo Parlati Presidente Regionale di Legambiente Lazio, il 20 novembre 2011

51 - Intervista a Lorenzo Parlati, ibid.

loro presenza sui social networks (Facebook e sul canale You Tube Legambiente Onlus).

Sicuramente i punti di forza della sua azione di denuncia e d'informazione sono:

5. La quantità di dati certi che offre.
6. La reperibilità e l'accesso diretto ai documenti informativi: report, articoli, dossier e rapporti sulle ecomafie.
7. Memoria storica della sua attività e dei relativi prodotti editoriali, scaricabili da chi è interessato.

Questa mole di risorse informative che offre sugli abusi e le devastazioni perpetrate al paesaggio è purtroppo di natura prevalentemente *testuale*, vengono riportati dati, numeri e tabelle, tutti strumenti spesso utilizzati esclusivamente da soggetti già sensibili ai temi paesaggistici, oppure tipologie professionali che già lavorano come gli studiosi, i giornalisti.

Infatti rispetto a questo tema si dovrebbe dare, a mio avviso, maggiore spazio ad un linguaggio audio visivo, corredato da più fotografie, filmati, schemi o grafici, che rendano maggiormente comprensibili e fruibili le informazioni di Legambiente ad un pubblico più ampio.

A tal proposito ci si riferisce al fatto che, spesso, nella sezione del sito che riguarda l'ecomafia, le foto ad esempio si trovano ad avere una posizione secondaria rispetto al corpo testuale. Si potrebbero valorizzare i dati scientifici che possiede sul fenomeno dell'abusivismo edilizio usando le infografiche, per comunicarli al meglio e renderli più agevoli.

Tesi confermata anche dalla responsabile nazionale della campagna

Goletta verde, «uno degli obiettivi che si è posta oggi Legambiente è quello di dare maggiore rilevanza ai contenuti multimediali, quindi fotografie e video, che comunque ci sono, ma non in maniera sufficiente, e implementare la nostra presenza sui social network».

Per fare un esempio, allo stato attuale, sul canale di You Tube “LegambienteOnlus” sono stati caricati solo 35 video, un numero troppo limitato rapportato alle dimensioni dell'Associazione, ma anche del rilievo che Legambiente dedica al Paesaggio attraverso l'ottimo lavoro di denuncia portato avanti tramite i dossier.

Ma, al di là di queste considerazioni, è necessario ed è importante utilizzare al massimo le crescenti possibilità di *networking* offerte dallo sviluppo del web e dei social networks (su cui già, ripeto, l'associazione è presente), per sensibilizzare al meglio l'opinione pubblica sulla difesa del paesaggio e per diffondere informazioni, analisi e una maggiore consapevolezza dei problemi ambientali.

3.5 – Conclusioni

Alla luce della ricerca realizzata si possono mettere a confronto due tipi diversi di comunicare il diritto al paesaggio. Uno più vicino alla comunicazione sociale classica, i cui obiettivi principali sono sensibilizzare, informare, educare i cittadini e le relative amministrazioni ad intraprendere comportamenti responsabili e rispettosi nei confronti del paesaggio e del territorio. L'altro, invece, tende ad intessere una rete solidale di attività che incrementi il capitale sociale, l'empowerment dei cittadini, riuscendo ad attivare con essi e altri soggetti della società civile processi inclusivi.

Si è visto che il modello classico di comunicazione è stato adottato principalmente da Legambiente, una strategia che ha portato a diversi successi, si è parlato in precedenza dei numerosi ecomostri abbattuti grazie all'azione degli attivisti dell'organizzazione. Una dei suoi punti di maggior forza, è l'estrema competenza di un team di ricercatori e tecnici esperti, in grado di garantire dati scientifici, cifre, numeri, che supportano una efficace e potente azione di denuncia.

Non contestando tale operato si può ipotizzare che tale denuncia potrebbe essere anche più efficace se riuscisse a trovare nuove formule espressive, nuovi linguaggi più vicini ai target di riferimento, cioè i cittadini, la società civile i giovani. Dovrebbero in sintesi trovare nuovi modi per coinvolgere attivamente soggetti che fino ad adesso non sono particolarmente sensibili ai temi paesaggistici e territoriali.

Stop al consumo di territorio, invece, ha puntato oltre alla denuncia, al

coinvolgimento attivo e solidale dei segmenti della cittadinanza e della società, come amministratori, architetti, geometri, che sono direttamente interessati alla salvaguardia del paesaggio, farli collaborare in modo da fornire l'empowerment necessario ai cittadini di prendere coscienza di un loro diritto collettivo, quello di difendere il proprio paesaggio e territorio come bene pubblico. Inoltre ha trovato la maniera di fornire loro un possibile canale di accesso al potere di decidere attivamente sul proprio futuro, individuando quello che è lo strumento fondamentale per garantire un futuro al loro paesaggio, cioè la concertazione del PRG. Va in questo senso la prossima campagna sociale a sostegno di Piani Regolatori a crescita zero, sulla scia dell'esempio virtuoso di alcuni comuni che hanno già adottato questo provvedimento, insieme ai cittadini, e agli altri soggetti del sociale.

Bibliografia

- Amorosino S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza editore, 2010, pag. 4
- Arena G, *La sfida dei beni comuni*, Articolo pubblicato su *Volontariato Oggi*, n. 1/10/2011
- Baccichet M., L'attività dell'associazionismo per la difesa del paesaggio all'inizio del XX secolo, in *Guida per gli esperti ambientali e paesaggistici nelle commissioni edilizie comunali*, a cura di M.Picco, Udine, Legambiente di Udine, 2006
- Balzani R, "Ricci, Rava, Rosadi e la cultura del paesaggio tra Francia e Italia", in A. Emiliani e D. Domini (a cura di). *Corrado Ricci storico dell'arte tra esperienza e progetto*, Longo, Ravenna, 2004
- Dossier Mare Monstrum 2011,(a cura di) LegambienteOnlus
- Faccioli F, Lucia D'Ambrosi, Laura Massoli a cura di, *Voci della ribalta*, Edizioni scientifiche italiane, 2007
- Falcone N., *Il Codice delle Belle ed Antichità*, Casa Ed. Dott. L. Baldoni, Firenze, 1913
- Ferrara G, Rizzo G, Zoppi (a cura di), *Paesaggi. Didattica, ricerche e progetti*, in Collana del Dottorato di ricerca in progettazione paesistica, università degli Studi di Firenze, 2007.
www.unifi.it
- Galletti M., *La produzione dello spazio*, Milano, Moizzi, 1976
- Magnosi F, *Diritto al paesaggio*, Padova, Exeodizioni, 2011

- Pro Montibus, *Atti del congresso tenutosi a Torino il 17, 18 e 19 Settembre 1898*, Milano, Bellini. Sulla prima fase della vita dell'associazione vedi anche: *Notizie storiche della Pro Montibus*, Milano, Cogliati, 1900
- Rami Ceci L., *Sassi e Templi. IL luogo antropologico tra cultura e ambiente*, Roma, Armando, 2003
- Sandoni C., *Per la difesa delle bellezze d'Italia*, in “Rivista Mensile del T.C.I”, 1906, n.10 p.210
- Sasso C., *Il suolo è dei nostri figli*, Instar libri, 2011
- Settis S., *Paesaggio costituzione e cemento*, Torino, Einaudi, 2010
- Severini, *I giardini come bene del patrimonio culturale: storia di una legge e questioni interpretative*, in «Aedon», n. 1 (1999)
- Sito web *Stop al consumo di territorio*
http://www.stopalconsumoditerritorio.it/index.php?option=com_content&task=view&id=457&Itemid=1
- Sito web ufficiale di Legambiente nazionale
www.legambiente.it