

VERSO L'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO IN ITALIA

di Riccardo Priore

Responsabile del Comitato di redazione del progetto di Convenzione (1994-2000)

Consiglio d'Europa

Premessa

Questo testo è stato preparato allo scopo di dare una forma compiuta agli appunti elaborati in occasione della Conferenza pubblica tenuta l'11 novembre 2004 a Treviso, presso la chiesa di Santa Croce, sul tema "La Convenzione europea del paesaggio: un cambiamento concreto di idee e di norme". Organizzata dalla Fondazione Benetton Studi Ricerche, la conferenza è stata concepita e animata dall'architetto Domenico Luciani, direttore della Fondazione, che tengo qui a ringraziare per l'invito e l'accoglienza a Treviso.

INTRODUZIONE

Questo testo si propone di presentare la Convenzione europea del paesaggio¹ (di seguito: la Convenzione), trattato internazionale interamente dedicato al paesaggio, conosciuto anche sotto il nome di *Convenzione di Firenze*. Quest'obiettivo viene perseguito attraverso l'esame della natura giuridica della Convenzione, le sue origini e motivazioni, la sua struttura ed impostazione concettuale, i suoi principi operativi essenziali, nonché le attività europee previste per il controllo della sua applicazione. Nel presentare questi temi, si è cercato di far apparire come la Convenzione, nonostante il fatto che il suo recepimento formale da parte del Parlamento italiano non sia ancora avvenuto, abbia già avuto, in Italia, degli effetti importanti sul piano sia culturale che normativo. In tale prospettiva, il testo analizza i contenuti dei principali documenti normativi adottati in Italia in materia di paesaggio a seguito della sottoscrizione della Convenzione da parte del Governo italiano. Vengono così messe a confronto le principali disposizioni della Convenzione con quelle dei documenti sopraccitati allo scopo di verificare se, in vista della sua ratifica – che si spera imminente – la normativa italiana sia già in linea con lo spirito e la lettera della Convenzione. Tenendo conto dei risultati di questa analisi comparativa, nella sua parte finale, il testo riassume i punti essenziali e le principali proposte avanzate in relazione ai vari argomenti affrontati.

I. PARTE PRIMA: LA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO

1. La natura giuridica e le origini

Nella sua qualità di trattato internazionale di natura vincolante per gli Stati che l'hanno sottoscritta e ratificata (le cosiddette *Parti contraenti*), la Convenzione è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 20 luglio del 2000 sulla base di un progetto elaborato dal *Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa*² (di seguito: il Congresso). A seguito della sua sottoscrizione e ratifica da parte di dieci Stati, la Convenzione è entrata in vigore, in questi Stati, il 1° marzo 2004. Sottoscritta e ratificata fino ad oggi da 16 Stati europei, la Convenzione è stata sottoscritta da altri 13, tra cui l'Italia. Altre informazioni dettagliate sulla Convenzione e, segnatamente, sulle sue origini, possono essere reperite nella *Relazione esplicativa* ad essa collegata³.

¹ Il testo della Convenzione e la sua *Relazione esplicativa* qui presi in considerazione sono tratti dalla traduzione del testo ufficiale della Convenzione, in inglese e francese, predisposta dal Ministero per i Beni e le Attività culturali, Ufficio centrale per i Beni Paesaggistici, in occasione della Conferenza ministeriale di apertura alla firma della Convenzione (Firenze, 20 ottobre 2000).

² Organo del Consiglio d'Europa creato nel 1994 in sostituzione della *Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa* (CPLRE). Il Congresso, oggi composto da 315 membri titolari e 315 membri supplenti, rappresenta gli enti locali e regionali dei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa.

³ Cfr. nota 1.

2. La struttura, l'impostazione concettuale e i principali effetti

Oltre al *Preambolo*, la Convenzione si compone di 18 articoli ed è suddivisa in 4 capitoli. Questi capitoli comprendono le *Disposizioni generali* (I), i *Provvedimenti nazionali* (II), la *Cooperazione europea* (III) e le *Clausole finali* (IV). Il capitolo relativo alle *Disposizioni generali* riguarda le *definizioni*, il *campo di applicazione* e gli *obiettivi*; quello riguardante i *Provvedimenti nazionali* si riferisce alla *ripartizione delle competenze*, ai *provvedimenti generali* e alle *misure specifiche*. Il capitolo concernente la *Cooperazione europea* comprende le *politiche ed i programmi internazionali*, *l'assistenza reciproca e lo scambio di informazioni*, i *paesaggi transfrontalieri* ed il *controllo dell'applicazione della Convenzione*. L'ultimo capitolo contiene le *clausole finali* relative ai *rapporti della Convenzione con gli altri strumenti giuridici*, *la firma*, *la ratifica*, *l'entrata in vigore*, *l'adesione*, *l'applicazione territoriale*, *la denuncia*, *gli emendamenti* e *le notifiche*.

* * *

L'innovazione principale della Convenzione è stata quella di fondare il proprio dettato normativo sull'idea che il paesaggio rappresenti un "bene", indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli. È stata così affermata una distinzione tra il concetto di *paesaggio* ed i vari *paesaggi* che danno forma al territorio europeo. In altre parole, il *paesaggio* è stato riconosciuto dalla Convenzione alla stregua di una categoria concettuale da riconoscere e proteggere giuridicamente come tale. In questo senso, l'Articolo 5.a della Convenzione impegna le Parti contraenti a "(...) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità".

Il confronto tra la disciplina giuridica relativa al paesaggio e quella relativa ad un altro importante elemento dell'ambiente può aiutare a capire la portata innovativa di questa impostazione concettuale: nessuno si è mai sognato di dire che l'aria debba essere tutelata giuridicamente solo quando è perfettamente pura o che occorra farsi carico della qualità dell'aria in funzione del suo valore specifico. In effetti, le misure protettive dell'aria sono adottate soprattutto quando questa è inquinata o minacciata, e non solo quando è integra e totalmente pura. Per il paesaggio, purtroppo, questa saggezza, per lunghi anni, è mancata. Si è infatti detto e ripetuto (e c'è ancora chi si ostina a sostenere) che il paesaggio è giuridicamente tutelabile soltanto quando assume una valenza particolare o presenta un valore eccezionale; altrimenti non è paesaggio; e se non è paesaggio, non può essere tutelato e valorizzato come tale.

La Convenzione ribalta questa concezione *elitista* e stabilisce una volta per tutte che il paesaggio, quale bene della collettività, va salvaguardato, gestito e/o progettato indipendentemente dal suo valore concreto.

Sul piano pratico, questo salto concettuale ha avuto una conseguenza molto importante. Grazie alla Convenzione è stato infatti finalmente accettato che, dato che il paesaggio deve essere considerato un bene indipendentemente dal suo valore, tutto il territorio è *paesaggio*; in altre parole, l'intero territorio europeo ha e deve avere una rilevanza paesaggistica. L'Articolo 2 della convenzione stabilisce in tal senso che "(...) la convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati".

Allo scopo di farsi carico dell'intera dimensione paesaggistica nazionale, le responsabilità, pubbliche e private, devono essere largamente condivise, e questo, sulla base di procedure democratiche, a partire dalle popolazioni direttamente interessate. A questo riguardo, la Convenzione ha tra i suoi obiettivi fondamentali quello di proteggere e promuovere, innanzitutto, la relazione sensibile che le popolazioni stabiliscono con il proprio territorio, vale a dire la dimensione soggettiva dello stesso paesaggio. La Convenzione sottolinea così fin dal suo preambolo che "*Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione (...) [desiderano] soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione*" ma anche che "*Il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione, e la sua progettazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo*".

In questo senso è forse oggi possibile cominciare a parlare di *democratizzazione del paesaggio* e di *diritto al paesaggio*.

L'importanza della componente soggettiva del concetto di paesaggio è affermata anche dalle disposizioni generali relative ai processi di sensibilizzazione delle popolazioni al *bene paesaggio* ed alla loro partecipazione alle decisioni pubbliche che lo riguardano (Articolo 5.c). A conferma definitiva dell'importanza della componente soggettiva del paesaggio, all'Articolo 1 dedicato alle definizioni, la Convenzione stabilisce che "*Il*

paesaggio designa 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".

* * *

La questione della *definizione* del concetto di paesaggio merita secondo noi un commento specifico. Si sente spesso parlare di "*paesaggio culturale*"; questa definizione non è a nostro modo di vedere compatibile con il concetto di paesaggio espresso dalla Convenzione; e questo non perché sia sbagliato parlare di "*paesaggio culturale*" – il paesaggio, infatti, come esperienza umana è sempre un fatto culturale – ma perché nella pratica amministrativa l'aggettivo "*culturale*" si presta ad interpretazioni fuorvianti. In una definizione, se non correttamente interpretato, quest'aggettivo rischia infatti di far attribuire un valore specifico aggiuntivo al sostantivo "*paesaggio*", e questo indipendentemente dal dato reale; siffatta interpretazione potrebbe spingere a ritenere che se il paesaggio non è *culturale*, non è *paesaggio*. Nell'articolo della Convenzione relativo alle definizioni, l'aggettivo "*culturale*" è stato quindi volutamente evitato.

A livello mondiale, invece, il *Comitato del patrimonio mondiale* dell'UNESCO, nel 1992, nel riferirsi al paesaggio, ha scelto l'espressione "*paesaggio culturale*". La concezione di paesaggio introdotta nella *Convenzione del patrimonio mondiale culturale e naturale* dell'UNESCO appare così *antitetica* rispetto a quella introdotta nella Convenzione del Consiglio d'Europa. A questo riguardo, la *Relazione esplicativa* della Convenzione europea – paragrafo 78 – riferendosi alla relazione della Convenzione con altri strumenti giuridici, spiega le ragioni di questo apparente conflitto facendo apparire che i due trattati hanno vocazioni ben distinte, al pari delle due Organizzazioni internazionali sotto i cui auspici sono stati elaborati. Uno è a vocazione regionale, l'altro mondiale. La Convenzione dell'UNESCO non si riferisce infatti a tutti i paesaggi ma solo a quelli che hanno un valore universale eccezionale. Il suo principale obiettivo è quello di stabilire un elenco di beni che presentano un interesse eccezionale ed universale. Gli obiettivi della Convenzione europea, come visto, sono diversi.

* * *

Dall'insieme di queste considerazioni, appare evidente che l'applicazione del nuovo concetto di paesaggio, al contempo *olistico* e *sociale*, su cui si fonda la Convenzione – coniugato all'importanza attribuita da quest'ultima alla componente soggettiva – nella realtà istituzionale degli Stati impone modelli particolari di ripartizione delle competenze. In questa prospettiva, l'Articolo 4 della Convenzione afferma che "*Ogni Parte applica la presente Convenzione (...) nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale (...)*". Questo significa che nell'estendere il suo campo di applicazione all'intero territorio nazionale, la Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad una ripartizione delle competenze istituzionali, in materia di paesaggio, che avvicini il più possibile le decisioni pubbliche ai cittadini, rispettandone la loro volontà, così come espressa a livello locale. La *Carta europea dell'autonomia locale*⁴, riferendosi alla *sussidiarietà*, stabilisce che "*L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in maniera generale, incombere, di preferenza, alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze d'efficacia e d'economia*"⁵ e che "*Per autonomia locale, si intende il diritto e la capacità effettiva per gli enti locali di regolare e gestire, nell'ambito della legge, sotto la propria responsabilità e a vantaggio delle proprie popolazioni, una parte importante degli affari pubblici*"⁶.

Facendo riferimento alla *sussidiarietà* ed all'*autonomia locale*, la Convenzione mira a far sì che la sua applicazione avvenga tenendo conto delle esigenze legate alla diversità che il paesaggio europeo esprime nelle variegate realtà locali che lo compongono, e questo nel rispetto dei principi costituzionali e dell'organizzazione amministrativa di ciascuno Stato.

Allo scopo di determinare il livello istituzionale competente è necessario riferirsi al livello di pubblico interesse riconosciuto al paesaggio concretamente considerato. In altre parole, prima di intervenire su un paesaggio occorre stabilire qual è il suo grado di interesse collettivo; su questa base si potrà decidere qual è l'autorità istituzionalmente competente ad agire.

⁴ Trattato internazionale del Consiglio d'Europa in vigore in Italia dal 1988.

⁵ Articolo 4.3 della Carta europea dell'autonomia locale.

⁶ Articolo 3.1 della Carta europea dell'autonomia locale.

Il confronto di due paesaggi molto diversi tra di loro, per non dire agli antipodi, può aiutare a capire come questo principio possa essere concretamente applicato: nel caso di un paesaggio relativo ad una zona di industrie dismesse, data la rilevanza esclusivamente locale della dimensione sua paesaggistica, l'autorità direttamente competente sarà probabilmente il comune nel cui territorio si trova l'area in questione. Nel caso invece di un paesaggio composto essenzialmente da scavi archeologici, o monumenti naturali, rappresentativi di una cultura o di un'identità di rilevanza nazionale, europea se non addirittura mondiale, le autorità competenti saranno probabilmente quelle dello Stato (eventualmente in cooperazione con le autorità delle organizzazioni internazionali interessate). Considerato il fatto che i paesaggi a rilevanza nazionale, europea o mondiale sono, in termini assoluti, abbastanza limitati, in pratica, nella stragrande maggioranza dei casi, saranno i poteri locali ad essere istituzionalmente chiamati ad occuparsi di paesaggio, nel rispetto dei principi fissati, a livello europeo, dalla Convenzione e, a livello nazionale, dalle politiche, dalle leggi dello Stato e dai piani adottati dai singoli enti regionali nel quadro della propria legislazione o regolamentazione territoriale.

L'apparente linearità di questo ragionamento non deve far dimenticare che, in realtà, in svariati Stati europei le esigenze pubbliche legate alla soddisfazione degli interessi paesaggistici entrano spesso in conflitto con altri interessi legati al territorio. Molte autorità territoriali, infatti, soprattutto a livello locale, sono ancora particolarmente esposte alle pressioni (che subiscono) da parte degli amministratori (in funzione dei loro interessi particolari) e talvolta non dispongono ancora di una maturità civica sufficiente per rigettare tali pressioni in nome dell'importanza sociale, politica ed economica di una risorsa delicata quale il paesaggio. Le conseguenze, almeno in Italia, sono sotto gli occhi di tutti.

Malgrado queste difficoltà, questa situazione non dovrebbe spingere le autorità centrali di nessuno Stato ad accentrare *permanentemente* le competenze istituzionali relative al paesaggio e tantomeno a farlo, unicamente o soprattutto, attraverso misure a carattere vincolistico. Lo Stato dovrebbe infatti poter continuare a contare su enti locali e regionali che, anche se sottomessi a forti pressioni territoriali, sono le autorità più vicine a coloro che vivono ed animano il paesaggio, e conseguentemente, almeno in linea di principio, quelle che possono meglio rispondere alle aspettative dei cittadini in questo ambito.

In questa prospettiva, pur riconoscendo che anche se, applicando il principio di sussidiarietà, una larga parte dei paesaggi italiani può essere più efficacemente salvaguardata, gestita o progettata sotto la responsabilità diretta delle autorità centrali dello Stato, sarebbe tuttavia irrealistico voler attribuire, in maniera *permanente*, la competenza in materia di paesaggio esclusivamente o principalmente a queste autorità. Ci sembra infatti che, come in molte altre zone del continente europeo, un gran numero di paesaggi italiani rappresenti un valore soprattutto per le popolazioni locali che ci vivono e che li frequentano; questi paesaggi – che la Convenzione chiamerebbe *ordinari* – esprimono un interesse, di certo pubblico, puramente locale, o, tutt'al più, regionale.

Se si accetta questa impostazione, nel riferirsi a questi paesaggi, l'intervento delle autorità dello Stato, siano queste centrali o periferiche, dovrebbe rivestire, di preferenza, un carattere *sussidiario* o *sostitutivo*, in ogni caso limitato nel tempo.

Coerentemente a questa visione, la Convenzione spinge le autorità dello Stato a responsabilizzare gli enti territoriali sul valore del paesaggio e, parallelamente, a sviluppare delle attività di sensibilizzazione delle popolazioni su questi stessi temi. Queste attività sono suscettibili di creare una domanda sociale di paesaggio (di qualità) di cui le autorità elette a livello locale e regionale dovranno necessariamente farsi direttamente carico se vorranno essere rilette. Questo processo può innescare un circolo virtuoso atto a determinare l'insorgenza di una vera e propria *coscienza paesaggistica* diffusa, fondamento essenziale, secondo la Convenzione, di tutte le decisioni pubbliche relative al territorio.

Sarebbe quindi auspicabile di uscire il più presto possibile da situazioni, per così dire, di *emergenza paesaggistica permanente* che, in paesi come l'Italia, seppure il più delle volte totalmente comprensibili e giustificabili, tendono a radicare la generica convinzione che la maggioranza degli enti autonomi, siano questi locali o regionali, per definizione, non siano all'altezza dei compiti di tutela o valorizzazione loro affidati in materia di paesaggio. Per questo, accettando l'impostazione concettuale della Convenzione, le autorità competenti dello Stato dovrebbero sforzarsi di far nascere – e laddove già esista, di stimolare ed incoraggiare – quella *coscienza paesaggistica* base e fondamento di qualsiasi azione territoriale pubblica che desideri mettere il paesaggio ai primi posti nella lista delle risorse nazionali sulle quali investire in vista del benessere e dello sviluppo generale della nazione.

Molto spesso, questa coscienza è frutto di interessi economici ben precisi, nel senso che un buon numero di imprenditori, anche in Italia, ha già compreso che, in molti luoghi, il paesaggio – aldilà dei guadagni derivanti dalle rendite fondiari dirette e dalle attività turistiche che sfruttano le sue qualità intrinseche – costituisce di per sé una risorsa territoriale essenziale in vista della produzione di determinati beni ad alto valore aggiunto (di tipo

agricolo-alimentare, artigianale ed industriale) di cui altri (potenziali competitori) non dispongono e che non potranno mai copiare o ricreare artificialmente. Da questo punto di vista, il paesaggio può permettere degli straordinari vantaggi competitivi a coloro che, in maniera oculata e lungimirante, sapranno tutelarlo e valorizzarlo quale risorsa territoriale propria⁷.

Come si vedrà meglio in seguito, allo scopo di estendere la *coscienza paesaggistica* a tutti gli enti e comunità locali dei paesi interessati su scala continentale, la Convenzione obbliga gli Stati che la ratificano ad elaborare dei veri e propri programmi politici dedicati al paesaggio che comprendano, prima di tutto, delle attività di sensibilizzazione, formazione ed educazione, destinate a responsabilizzare gli attori, siano questi pubblici o privati, che vivono e agiscono nei paesaggi oggetto di considerazione. L'estensione di questa *coscienza* dovrebbe anche permettere a certi Stati – tra cui l'Italia – seppure gradualmente, di passare dalla logica dei vincoli a quella della responsabilizzazione e della collaborazione nel quadro di una fiducia inter-istituzionale in grado di costituire una barriera permanente a fronte delle pressioni territoriali sopraccitate e capace di aiutare a superare le divergenze legate ai diversi orientamenti politici nell'interesse della collettività.

In questa prospettiva, il Consiglio d'Europa, ed in particolare, il suo Congresso – organismo, lo si ricorda, all'origine della Convenzione – ha considerato che, negli Stati interessati dalla Convenzione, è essenziale sviluppare fin d'ora una forte comunicazione inter-istituzionale tra le autorità centrali e le autorità territoriali competenti. Allo scopo di facilitare questa comunicazione, il Congresso ha recentemente proposto la creazione di una *Rete europea di enti locali e regionali per l'applicazione della Convenzione*⁸. Tale organismo che, in Italia, a seguito dell'iniziativa della Regione Campania, ha già ricevuto l'avallo della *Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome italiane*⁹, dovrebbe servire a motivare e sostenere, politicamente e scientificamente, gli enti locali e regionali chiamati ad applicare i principi della Convenzione a livello territoriale nei rispettivi Stati. Sarebbe auspicabile che le principali associazioni di poteri locali aderissero a questa iniziativa per fare in modo che anche i comuni e le province siano pienamente coinvolti nel processo applicativo della Convenzione.

3. I principi operativi

L'Articolo 5.b della Convenzione obbliga formalmente gli Stati contraenti a “(...) *stabilire ed attuare delle politiche del paesaggio (...) tramite l'adozione di misure specifiche (...)*”. L'Articolo 1 spiega che “*le politiche paesaggistiche*¹⁰ *designano la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentono l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e progettare il paesaggio*”. L'obbligo relativo alla formulazione delle politiche del paesaggio è corroborato dalle disposizioni dell'Articolo 3 che, nel fissare gli obiettivi generali della Convenzione, impegna gli Stati contraenti a *promuovere la salvaguardia, la gestione e la progettazione dei paesaggi e a organizzare la cooperazione in questo campo*. In questa stessa prospettiva, l'Articolo 5.d spinge gli Stati a “(...) *integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio*”. L'Articolo 1 fornisce una definizione precisa dei termini di *salvaguardia, gestione e progettazione* enunciati all'Articolo 3¹¹.

⁷ In questo campo, è significativo notare che nella sua recentissima Legge n. 1 del 3 gennaio 2005 sulle “Norme per il governo del territorio”, (Bollettino ufficiale n. 2, del 12 gennaio 2005), Articolo 2.c, la *Regione Toscana* ha specificamente stabilito che il paesaggio costituisce una delle risorse essenziali del suo territorio.

⁸ Risoluzione del Congresso 178 (2004), adottata in occasione della sua 11ª Sessione plenaria, Strasburgo, 27 maggio 2004.

⁹ Decisione dell'11 novembre 2004.

¹⁰ Per ragioni di coerenza linguistica con l'Articolo 5.b, nella traduzione italiana elaborata dal Ministero, si sarebbe preferita la traduzione “politiche del paesaggio”. Cfr. nota 1.

¹¹ a) “*Salvaguardia dei paesaggi indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano*”; b) “*Gestione dei paesaggi indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali*”; c) “*Progettazione dei paesaggi indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi*”.

Il termine “*pianificazione*”, adottato nella traduzione predisposta dal *Ministero per i Beni e le Attività culturali* per tradurre il termine “*aménagement*” (in francese) e “*planning*” (in inglese) del testo ufficiale della Convenzione, in quest'articolo è stato volontariamente sostituito con il termine “*progettazione*”. Si ritiene infatti che il termine “*pianificazione*” si riferisca ad attività che possono comprendere anche degli interventi di salvaguardia e gestione e che, per questa ragione, non corrisponda alla definizione che la Convenzione gli

L'Articolo 6 (*Misure specifiche*) è una delle disposizioni più importanti della Convenzione. Questa norma dà infatti delle indicazioni precise in merito all'attuazione delle politiche del paesaggio. È suddiviso in cinque parti, da applicarsi in maniera consecutiva e concomitante, tenendo conto della sequenza letterale che lo compone:

- A - *Sensibilizzazione*
- B - *Formazione ed educazione*
- C - *Identificazione e valutazione*
- D - *Obiettivi di qualità paesaggistica*
- E - *Applicazione*

Per quanto riguarda la *sensibilizzazione (A)*, la Convenzione si preoccupa di far precedere qualsiasi attività relativa al paesaggio, sia questa di carattere conoscitivo o operativo, da delle attività di *sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione*. Una volta informati i rappresentanti di queste categorie sociali sui rischi, i limiti, i contrasti, i vantaggi e i valori dei paesaggi, queste categorie saranno probabilmente meglio in grado, nel momento in cui verranno sollecitate, di comunicare alle autorità competenti le loro aspirazioni in materia. Tenendo conto di queste aspirazioni, le dette autorità dovranno prendere le decisioni che si impongono.

In materia di *formazione ed educazione (B)*, la Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad impegnarsi a promuovere la formazione di specialisti, programmi pluridisciplinari di formazione destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate, nonché insegnamenti scolastici e universitari specifici. Queste attività, come del resto quelle di sensibilizzazione, seppure in generale, dovrebbero essere già previste dalla politica del paesaggio formulata in applicazione dell'Articolo 5.b; tanto più sarà forte il riconoscimento e l'impegno dello Stato contraente per il paesaggio, tanto più si potrà investire in attività di questo tipo.

In questo ambito, considerata l'importanza della "risorsa paesaggio" in Italia, sarebbe auspicabile che, allo scopo di dare piena attuazione all'Articolo 6.B, le autorità competenti sostengano fin d'ora la creazione di facoltà universitarie autonome, specificamente dedicate alle *scienze paesaggistiche*. Queste facoltà dovrebbero essere in grado di formare *scienziati del paesaggio* capaci di comprendere, in una visione ommnicomprensiva e in un'ottica pluridisciplinare, l'insieme delle caratteristiche, valori e problemi del paesaggio, in vista della sua salvaguardia, gestione e progettazione da parte delle pubbliche autorità. Una volta formati, questi "nuovi" *scienziati* dovrebbero essere in grado di procedere direttamente alle attività di *identificazione e qualificazione* dei paesaggi in esame o, nei casi più complessi, di individuare il tipo di *approfondimento specialistico* necessario per procedere alle dette attività. Questo approfondimento dovrebbe essere compiuto da *specialisti* chiamati, materia per materia, in considerazione dei valori e problemi riscontrati nelle unità di paesaggio considerate. Rispetto agli *specialisti*, gli *scienziati del paesaggio* svolgerebbero dunque, innanzitutto, una funzione di inquadramento e coordinamento.

L'Articolo 6.C riguarda specificamente le attività di *identificazione e qualificazione*. Il termine "*qualificazione*" è stato preferito al termine "*valutazione*" utilizzato nella traduzione italiana della Convenzione¹². In effetti, il termine "*qualificazione*" – oltre a costituire secondo noi una migliore traduzione del termine originale "*qualification*" e "*assessment*" del testo ufficiale in francese e in inglese della Convenzione – presenta il vantaggio di far meglio comprendere che gli esperti, dopo aver identificato i paesaggi, averne analizzato i tratti essenziali, le dinamiche e le pressioni che li modificano e averne descritto le trasformazioni nel corso del tempo, devono limitarsi a presentare le caratteristiche salienti dei paesaggi identificati astenendosi da qualsiasi valutazione mirante a classificare i valori o disvalori riscontrati, secondo una qualsiasi scala gerarchica.

È in questa stessa ottica che la Convenzione, sempre all'Articolo 6, invita gli esperti a *tener conto dei valori specifici che sono attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate ai paesaggi considerati*.

Sulla base delle aspirazioni di questi soggetti e popolazioni, per ciascuna delle unità territoriali appositamente identificata e qualificata, le autorità competenti dovranno poi fissare i cosiddetti *obiettivi di qualità paesaggistica*

attribuisce nello stesso Articolo 1. Un' alternativa ufficiale ai termini sopraccitati è reperibile nel testo di *Accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001* (cfr. Parte II, Capitolo 2) relativo all'attuazione della Convenzione in Italia, che utilizza il termine "*sistemazione*".

¹² Cfr. nota 1.

(D)¹³ e, conseguentemente, decidere il tipo di intervento, la sua intensità ed estensione, nonché gli *strumenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla progettazione dei paesaggi* considerati. Questa decisione dovrà essere presa in funzione del tipo e dei valori del paesaggio identificato e qualificato secondo le procedure previste all'articolo 6.C. Sarebbe infatti impensabile intervenire in maniera uniforme e utilizzando gli stessi strumenti di intervento per tutti i paesaggi presi in considerazione. La varietà dei paesaggi in Europa, obbliga infatti ad una grande diversificazione delle attività e degli strumenti di intervento.

4. La cooperazione europea

Prima di concludere l'esame dei principi essenziali della Convenzione pare opportuno dare uno sguardo al terzo capitolo, dedicato alla *Cooperazione europea*. Questo capitolo riguarda, da un lato, la cooperazione bilaterale, vale a dire quella che può verificarsi tra due Stati contraenti determinati e, dall'altro, la cooperazione multilaterale o intergovernativa, vale a dire quella che può prendere corpo tra più Stati contraenti, normalmente in seno alle organizzazioni internazionali. In seno al Consiglio d'Europa, questa cooperazione ha come obiettivo principale il controllo dell'applicazione della Convenzione.

La preoccupazione dell'Articolo 7, dedicato a *Politiche e programmi internazionali*, è quella di fare in modo che nel momento in cui agiscono nel quadro delle organizzazioni internazionali di cui fanno parte – per esempio, le Nazioni Unite, l'Unione Europea, o lo stesso Consiglio d'Europa – gli Stati contraenti, nelle loro decisioni collegiali, anche quando queste non si riferiscono al paesaggio, tengano conto della dimensione paesaggistica.

L'Articolo 8 riguarda le attività di *Assistenza reciproca e lo scambio di informazioni* tra Stati contraenti e questo soprattutto da un punto di vista tecnico, scientifico e nel campo della ricerca e della formazione.

Attraverso l'Articolo 9, gli Stati contraenti “*si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione ed alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio*”. Questa norma è giustificata dal fatto che il paesaggio non conosce frontiere; da un punto di vista amministrativo, le autorità pubbliche competenti, anche quando facenti parte di Stati diversi, dovrebbero cercare di collaborare in vista del miglioramento della qualità dei paesaggi interessati.

L'Articolo 11 della Convenzione propone l'istituzione del *Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa*. Secondo il dettato normativo di quest'articolo, questo premio può essere assegnato agli enti locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato, Parte contraente della Convenzione, hanno attuato una politica o preso dei provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla progettazione sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per altri enti territoriali europei. Tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative (ONG) che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o alla progettazione del paesaggio. L'assegnazione del *Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa* mira a stimolare i soggetti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi interessati vengano salvaguardati, gestiti e/o progettati in modo sostenibile.

5. Le attività di controllo dell'applicazione a livello europeo

Questo tema è trattato dall'Articolo 10 della Convenzione. Malgrado la sua apparente semplicità, la redazione di quest'articolo, ed oggi, ormai, la sua concreta applicazione, hanno occupato intere giornate di discussione e fatto scorrere fiumi di inchiostro. Il comma 1. di quest'articolo stabilisce che “*i comitati di esperti già istituiti ai sensi dell'Articolo 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa sono incaricati dal Comitato dei Ministri di controllare l'applicazione della Convenzione*”. Allo scopo di comprendere a fondo lo spirito di questa disposizione, la lettura dei paragrafi 66, 67, 68, 69 e 70 della *Relazione esplicativa* della Convenzione può, a nostro parere, essere d'aiuto¹⁴. Tenuto conto dell'Articolo 10 e dei paragrafi sopraccitati, su invito dei comitati di esperti oggi

¹³ Ai termini dell'Articolo 1, gli “*Obiettivi di qualità paesaggistica designano la formulazione da parte delle pubbliche autorità competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita*”.

¹⁴ Relazione esplicativa: paragrafo 66: “*È emerso che gli obiettivi della convenzione sarebbero raggiunti più facilmente se i rappresentanti delle Parti avessero la possibilità di incontrarsi regolarmente per mettere a punto dei programmi comuni e coordinati e garantire in modo congiunto il controllo dell'applicazione della convenzione*”. Paragrafo 67: “*A tal proposito, è stato considerato che il Consiglio d'Europa rappresenta il quadro ideale, poiché dispone di strutture competenti nell'ambito delle quali tutte le Parti contraenti della convenzione possono farsi rappresentare*”. Paragrafo 68: “*Visto il carattere pluridisciplinare della nozione e delle attività legate al paesaggio, il controllo dell'applicazione della convenzione potrà quindi essere affidato al Comitato per le attività del Consiglio d'Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP) e al Comitato del patrimonio culturale (CC-PAT) che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, operano nel*

competenti¹⁵ – il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa sta esaminando la proposta di creare un *Comitato di coordinamento della Convenzione europea del paesaggio* – formato da 12 rappresentanti provenienti dai comitati d’esperti sopraccitati – e di incaricarlo di promuovere e preparare l’attuazione della Convenzione. Il *Comitato di coordinamento* dovrebbe trasmettere le sue proposte, per informazione, ai tre comitati in questione e ad una *Conferenza delle Parti contraenti*, appositamente formata, per esame e azione ulteriore. Ai sensi del secondo comma dell’Articolo 10, la Conferenza sarebbe tenuta a comunicare un rapporto dei suoi lavori in merito all’applicazione della Convenzione direttamente al Comitato dei Ministri.

6. Le disposizioni finali

Le *Clausole finali* della Convenzione sono state redatte, salvo poche eccezioni, sul modello delle clausole finali delle convenzioni stipulate sotto gli auspici del Consiglio d’Europa. A questo riguardo, ci si limita qui a qualche osservazione di carattere generale con l’obiettivo di mettere in luce le specificità della Convenzione europea del paesaggio rispetto ad altre convenzioni del Consiglio d’Europa.

Gli Articoli 13 e 14 stabiliscono che la Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d’Europa (oggi 46). Il Comitato dei Ministri potrà invitare la Comunità europea (l’Unione Europea se e quando il *Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa* entrerà in vigore) e ogni Stato europeo non membro del Consiglio d’Europa (oggi soltanto la Bielorussia) ad aderire alla Convenzione. È stabilito che quest’ultima entrerà in vigore tre mesi dopo la ratifica da parte di dieci Stati membri del Consiglio d’Europa. Come già messo in evidenza, tale situazione si è realizzata il 1° marzo 2004.

L’Articolo 15 prevede che ogni Stato, o la Comunità europea, può designare (al momento della firma o al momento del deposito dello strumento di ratifica) i territori in cui si applicherà la Convenzione o, successivamente, estendere l’applicazione della Convenzione ad altri territori. Questa disposizione interessa unicamente territori con statuto particolare, come i territori d’oltremare per la Francia, le isole Ferøe e la Groenlandia per la Danimarca, Gibilterra, le isole di Man, di Jersey e di Guernesey per il Regno Unito. Come spiega la *Relazione esplicativa* della Convenzione, sarebbe in ogni caso contrario allo spirito, all’oggetto ed allo scopo della Convenzione il fatto che uno Stato contraente escluda dal campo di applicazione della Convenzione (Articolo 2) alcune zone del proprio territorio.

Gli Articoli 16, 17 e 18 riguardano rispettivamente la denuncia (atto di una Parte contraente mirante a disimpegnarsi dalla Convenzione), gli eventuali emendamenti che le Parti possono proporre in relazione ai suoi contenuti ed agli obblighi di notifica e pubblicità incombenti al Segretario Generale del Consiglio d’Europa.

II. PARTE SECONDA: L’EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NAZIONALE ITALIANA IN MATERIA DI PAESAGGIO A SEGUITO DELLA SOTTOSCRIZIONE DELLA CONVENZIONE

1. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (di seguito: il Codice) rappresenta lo strumento legislativo più significativo nell’ambito dell’evoluzione della normativa italiana a seguito della sottoscrizione della Convenzione. Elaborato nel corso degli ultimi anni sotto la responsabilità del Ministro per i Beni e le Attività Culturali ai sensi dell’Articolo 10 della legge di delegazione del 6 luglio 2002, n. 137¹⁶, il Codice è stato emanato dal Presidente della Repubblica italiana con Decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42¹⁷.

campo di attività trattate nelle disposizioni della convenzione e hanno un accesso diretto al Comitato dei Ministri. Per svolgere tale compito, questi comitati potranno riunirsi congiuntamente in modo che la convenzione possa avvalersi di un forum di discussione appropriato. L’Assemblea parlamentare e il Congresso dei poteri locali e regionali d’Europa (CPLRE) saranno associati ai lavori dei suddetti comitati sul tema della convenzione”. Paragrafo 69: “Considerando le crescenti responsabilità delle autorità locali e regionali nel campo della salvaguardia, della gestione e della pianificazione dei paesaggi, il Congresso dei poteri locali e regionali d’Europa (CPLRE), l’organo rappresentativo di tali autorità in seno al Consiglio d’Europa, potrà indirizzare dei pareri al Comitato dei Ministri circa i rapporti predisposti dall’istanza del Consiglio d’Europa incaricata del controllo dell’applicazione della convenzione, in base all’Articolo 2, capoverso 2 della Risoluzione statutaria (2000) 1”. Paragrafo 70: “Nello stesso spirito, il CPLRE è chiamato a partecipare attivamente alle iniziative intraprese nell’ambito del controllo (...)”.

¹⁵ Comitato del patrimonio culturale (CD-PAT), Comitato per le attività del Consiglio d’Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP) e Comitato degli alti funzionari della Conferenza europea dei Ministri dell’assetto del territorio (CHF-CEMAT).

¹⁶ Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacoli, sport, proprietà letteraria e diritto d’autore.

“Dopo oltre sessanta anni dalle leggi del 1939 sui beni storici artistici e le bellezze naturali¹⁸, con il Codice, per la prima volta è stata tentata una sistemazione aggiornata (e non solo compilativa come è invece avvenuto per il testo unico del 1999¹⁹) del corpus normativo sui beni culturali”²⁰. Questa presentazione del Codice è in linea di massima condivisibile. La portata innovativa di questo testo di legge ed il suo legame (per il momento non giuridicamente dichiarato) con principi della Convenzione²¹ è fuori discussione. Da un punto di vista generale, questa innovazione e questo legame sono riflessi nello stesso titolo del Codice, che si riferisce direttamente e specificamente al paesaggio, ma anche nella sua impostazione concettuale; anche se non proprio in maniera diretta e lineare, quest’ultima lascia infatti intendere, come vedremo, che le attività di tutela e valorizzazione del paesaggio debbano riferirsi all’intero territorio nazionale. In questa stessa prospettiva interpretativa, e tenendo sempre a mente i principi essenziali della Convenzione, è positivo notare che il Codice:

- a) all’Articolo 131, dà una definizione univoca al concetto di paesaggio. Questa definizione costituisce un progresso importante giacché, oltre ad essere, in Italia, una novità, essa ha aperto la strada al riconoscimento formale del paesaggio come bene meritevole di tutela giuridica specifica;
- b) all’Articolo 135, relativo alla *Pianificazione paesaggistica delle regioni*, stabilisce che tale pianificazione deve riguardare *l’intero territorio regionale*, estendendo così implicitamente il suo campo di applicazione all’intero territorio nazionale;
- c) all’Articolo 132, riservato alla *Cooperazione tra amministrazioni pubbliche*, si riferisce alla formulazione di *politiche paesaggistiche generali* da parte del Ministero competente e delle regioni e riserva un comma particolare alle attività di *formazione* e di *educazione*;
- d) all’Articolo 143, relativo ai *Piani paesaggistici delle regioni*, afferma l’importanza degli *obiettivi di qualità paesaggistica* in vista della tutela o valorizzazione dei paesaggi considerati;
- e) all’Articolo 144, relativo alla *Pubblicità e alla partecipazione*, dispone che nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici siano assicurate la *concertazione istituzionale* e la *partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi*;
- f) all’Articolo 145, relativo al *Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*, prevede che le previsioni dei piani paesaggistici siano cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province.

La portata innovativa di queste disposizioni e la loro aderenza ai principi generali della Convenzione è adombrata da altri punti del Codice difficilmente comprensibili, in apparente contrasto con i principi della Convenzione. I paragrafi seguenti cercano di far luce su questi punti.

* * *

All’Articolo 1, *Principi*, il Codice stabilisce che “*In attuazione dell’Articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale [...]*”. L’Articolo 9 della Costituzione dispone che “*La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”. Sillogisticamente, dal confronto tra queste due norme, si dovrebbe desumere che il patrimonio culturale della Nazione è costituito dal paesaggio e dal patrimonio storico e artistico. Tuttavia, all’Articolo 2, il Codice ci ricorda che “*Il Patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*”. La domanda sorge allora spontanea : il *paesaggio* a cui fa riferimento la Costituzione (Articolo 9), e i *beni paesaggistici* a cui fa riferimento il Codice (Articolo 2), sono la stessa cosa? Per rispondere, almeno parzialmente, a questa domanda, la lettura dell’Articolo 2, comma 3, del

¹⁷ Decreto pubblicato sul supplemento ordinario n. 28/L alla “Gazzetta Ufficiale” del 24 febbraio 2004, n. 45.

¹⁸ Vedi in particolare la Legge 1° giugno 1939, n. 1089 concernente la “Tutela delle cose d’interesse artistico e storico”.

¹⁹ Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

²⁰ Così inizia la parte conclusiva del commento comparso sul *Dossier* speciale del *Sole 24 Ore (Norme e documenti)* interamente dedicato al *Codice dei beni culturali e del paesaggio* redatta da Mario Torsello, *Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero dei Beni e delle Attività culturali*. Supplemento al numero 9 di Edilizia e territorio del *Sole 24 Ore*, 2004.

²¹ Perché vi fosse un riferimento formale alla Convenzione, quest’ultima avrebbe dovuto essere già stata ratificata al momento dell’adozione del Codice. È comunque interessante notare che l’Articolo 133 del Codice stabilisce che “*le attività di tutela e di valorizzazione del paesaggio si conformano agli obblighi e ai principi di cooperazione tra Stati derivanti dalle Convenzioni internazionali*”. Quest’idea è ripresa nelle *Note* dove, nel riferirsi alla legge delegazione che lo giustifica, il Codice precisa che nell’aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali ed ambientali è necessario conformarsi al puntuale rispetto degli accordi internazionali.

Codice può essere d'aiuto: "Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'Articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge".

L'Articolo 134 sancisce: "Sono beni paesaggistici:

- a) gli immobili e le aree indicati all'Articolo 136 (...);
- b) le aree indicate all'Articolo 142;
- c) gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli Articoli 143 e 156".

L'Articolo 136 (*Immobili ed aree di notevole interesse pubblico*) stabilisce: "Sono soggetti alle disposizioni di questo titolo per il loro notevole interesse pubblico:

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- b) le ville, i giardini, i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure questi punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".

L'Articolo 142 individua una serie di aree tutelate per legge fino all'approvazione del piano paesaggistico da parte delle regioni. L'Articolo 143, lettera h), si riferisce a "l'individuazione da parte delle regioni, di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle individuate agli Articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione".

Tenuto conto delle indicazioni fornite dall'Articolo 134, in collegamento con gli Articoli 136, 142 e 143, si potrebbe essere tentati di concludere che, malgrado i buoni propositi, in realtà il Codice non dia piena attuazione all'Articolo 9 della Costituzione nel senso che, ai sensi del suo Articolo 1, la Repubblica tutela e valorizza, oltre ai beni culturali, "solo" gli immobili e le aree indicati agli articoli 136, 142 e 143, sulla base dell'articolo 134, considerati come *beni paesaggistici*, ma non il *paesaggio* in quanto tale. Qualcuno potrebbe allora essere tentato di rispondere dicendo che gli immobili e le aree in questione, quali *beni paesaggistici*, costituiscono proprio il *paesaggio* a cui si riferisce la Costituzione. Il discorso potrebbe allora chiudersi qui ma nel senso, assai limitativo, che una larga parte di territorio nazionale sarebbe allora esclusa dalla tutela/valorizzazione paesaggistica offerta dallo stesso Codice.

Fortunatamente, è il Codice stesso che permette di superare questi limiti. In effetti, il fatto che, come visto, il Codice dia una definizione di *paesaggio* fa pensare che oltre ai *beni paesaggistici* esista anche qualcos'altro. Senza, per il momento, entrare nel merito di questa definizione, quest'orientamento interpretativo sembra trovare conferma all'Articolo 135 (*Pianificazione paesaggistica*) che stabilisce che "Le regioni assicurano che il *paesaggio* sia adeguatamente tutelato e valorizzato. A tal fine sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici (...) concernenti l'intero territorio regionale (...)". Questa interpretazione pare anche confermata dall'Articolo 143, comma 3 che, alla lettera a), stabilisce che il *piano paesaggistico* [delle regioni] *obbliga ad una ricognizione dell'intero territorio*.

Per riassumere, il Codice opera un percorso normativo formalmente tortuoso, ma, in sostanza, arriva a stabilire che sia i *beni paesaggistici* che il *paesaggio* devono essere tutelati e valorizzati. Per *beni paesaggistici*, il Codice sembra intendere la dimensione paesaggistica di aree ed immobili determinati; per *paesaggio*, la dimensione paesaggistica del territorio che non è compreso nelle categorie di beni individuate quali *beni paesaggistici*, ovvero la parte restante del territorio nazionale. Se si accetta questa interpretazione, può essere allora confermato che il Codice, come il suo titolo fa supporre, si riferisca all'intera dimensione paesaggistica del territorio italiano e che quindi sia conforme alla Costituzione ed in linea con la Convenzione. Considerato questo risultato, sarebbe allora forse auspicabile che, allo scopo di fare coincidere forma e contenuto, l'Articolo 1 del Codice venga modificato. Coerentemente alla Costituzione, questa modifica dovrebbe permettere di stabilire che il patrimonio culturale è costituito dai *beni culturali* e dal *paesaggio*, precisando che quest'ultimo, quando di notevole interesse pubblico, forma dei *beni paesaggistici*, da tutelare e valorizzare in maniera specifica. In linea con questa interpretazione, la parte terza del Codice, coerentemente con il titolo dello Codice stesso (chiamato appunto "dei beni culturali e del paesaggio"), dovrebbe essere denominata "Paesaggio" e non "Beni

paesaggistici". L'insieme di questi cambiamenti aiuterebbe a comprendere che i *beni paesaggistici* sono una categoria particolare del bene *paesaggio* e che la *Repubblica* tutela e valorizza questi beni, in linea di principio, al pari di tutto il paesaggio restante. Anche se in apparenza queste proposte rischiano di apparire fondate su preoccupazioni esclusivamente formali o dottrinarie, in realtà essa, almeno per quanto riguarda il *campo d'applicazione*, potrebbero permettere al Codice di evitare malintesi ed essere giuridicamente in linea con la Convenzione, nella forma e nella sostanza, nel momento in cui quest'ultima dovesse entrare in vigore in Italia.

Aldilà di questi dubbi interpretativi relativi al *campo d'applicazione*, altre perplessità sorgono in riferimento ad altre disposizioni del Codice che appaiono difficilmente compatibili con i principi della Convenzione. Dopo avere positivamente apprezzato il fatto che il Codice dà una definizione univoca di paesaggio, non ci si può infatti esimere dal rilevare che questa stessa definizione presenta, a nostro modo di vedere, alcuni difetti. Vediamo perché: l'Articolo 131, comma 1, del Codice definisce il paesaggio come "(...) *una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni (...)*". Tenuto conto della definizione data dalla Convenzione, questa definizione ci pare criticabile sotto, almeno, tre punti di vista:

- a) l'aggettivo "*omogeneo*" fa supporre che se *una parte di territorio, i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni*, non presenta un aspetto *omogeneo*, quel territorio non può essere considerato un "paesaggio". Questo comporterebbe che le disposizioni di tutela o valorizzazione previste dallo stesso Codice non sarebbero in questo caso applicabili. Questa interpretazione è in contraddizione con l'elemento innovativo essenziale del Codice (ed il suo legame con la Convenzione) relativo al fatto che – come già messo in evidenza – quest'ultimo arriva, seppure attraverso un percorso non proprio diretto e lineare, a far riferimento all'intera dimensione paesaggistica nazionale;
- b) la congiunzione "*o*" presente nella seconda parte del comma in questione e riferita alle *reciproche interrelazioni* tra *natura e storia umana*, pare inappropriata. In effetti, questa congiunzione lascia intendere che i caratteri del paesaggio o derivano dalla natura, dalla storia o derivano dalle loro reciproche interrelazioni. Come noto, i caratteri del paesaggio sono invece il frutto di una correlazione tra natura e storia e non soltanto il risultato della prima, della seconda o delle loro interrelazioni. Da questo punto di vista sarebbe stato meglio riprendere integralmente la definizione della Convenzione che, come visto, stabilisce che "(...) *il carattere del paesaggio deriva dall'azione di fattori naturali, e/o umani e dalle loro interrelazioni*";
- c) dalla definizione di paesaggio è completamente assente la *componente soggettiva* del paesaggio, sulla quale invece così fortemente insiste la Convenzione. Quest'ultima infatti, già nel capitolo relativo alle definizioni stabilisce chiaramente che "*Il paesaggio designa una determinata parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni (...)*". A questo riguardo, il comma secondo dell'Articolo 131 del Codice – che non ha niente a che vedere con la definizione di paesaggio – si limita invece a disporre che "*la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili*". Anche qui non ci si può esimere dal rilevare che – aldilà della difficoltà per il cittadino di comprendere cosa siano le "*manifestazioni identitarie percepibili*" e come queste siano espresse dal paesaggio – introducendo questo tipo di norme, il Codice rischia assumere un carattere indebitamente restrittivo. Dopo avere letto il comma in questione, ci si può infatti domandare se la tutela e la valorizzazione del paesaggio mirino a salvaguardare i valori del paesaggio solo quando questi esprimono delle "*manifestazioni identitarie percepibili*", come anche quali siano i soggetti suscettibili di percepire "*le manifestazioni identitarie*" in vista delle suddette attività di tutela e valorizzazione.

Al fine di evitare problemi in sede applicativa, questi punti meriterebbero, secondo noi, un chiarimento. Si confida nel fatto che il testo di legge di ratifica e di esecuzione della Convenzione recentemente approvato, come vedremo, dal Consiglio dei Ministri potrebbe rappresentare una buona occasione per dissipare l'insieme delle perplessità fin qui esposte.

* * *

Dopo aver sottoscritto la Convenzione a Firenze il 20 ottobre del 2000 in occasione della Conferenza ministeriale organizzata per la sua apertura alla firma, il 22 ottobre del 2004 il Governo italiano ha depositato in

Parlamento un disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione²². Su questa base, ha iniziato la procedura legislativa in vista dell'approvazione della legge in questione. Assegnato alle commissioni riunite III Affari esteri e VIII Ambiente della Camera dei deputati l'11 novembre 2004 in sede referente (prima lettura), il disegno di legge ha ormai quasi concluso, positivamente, la fase consultiva presso le commissioni affari istituzionali, cultura, lavoro, agricoltura e affari europei della stessa Camera. Ci si attende ora che, a seguito dell'approvazione della Commissione Bilancio e della definitiva adozione da parte della Camera dei deputati, il disegno di legge passi rapidamente al Senato e divenga finalmente legge dello Stato.

2. L'Accordo Stato – Regioni sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio

Ben prima del Codice, il primo documento ufficiale che ha attuato i principi della Convenzione in Italia è stato l'Accordo tra il Ministro per i beni e le attività culturali e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio. Questo accordo è fondato su uno schema, trasmesso dal Ministro per i beni e le attività culturali con nota dell'11 aprile 2001, predisposto sulla scorta dei risultati dei lavori della Commissione di riforma della normativa in materia di tutela paesaggistico-ambientale²³. È stato conseguentemente adottato il 19 aprile dello stesso anno dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province sopracitate. Tramite questo testo si è ritenuto necessario, in attesa della ratifica della Convenzione, concordare le forme di attività del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le Regioni perché queste siano conformi alla predetta convenzione.

L'Accordo stabilisce fin dal principio che *“Le pubbliche amministrazioni che hanno competenza in materia di paesaggio provvedono, sino all'approvazione della legge di ratifica della Convenzione europea del paesaggio, all'esercizio delle loro attribuzioni attenendosi ai principi della convenzione stessa”*. Il testo prevede anche che *“Le regioni vigilino sulla puntuale osservanza dell'accordo e sull'esercizio delle competenze in materia paesistica da parte degli enti eventualmente da loro sub-delegati”* e che *“è necessario attivare processi di collaborazione costruttiva fra le pubbliche amministrazioni di ogni livello aventi competenza istituzionale in materia di tutela e valorizzazione paesistica”*.

A questo riguardo, appare utile osservare che l'approvazione da parte della Conferenza sopracitata della proposta relativa alla costituzione di una *Rete europea di enti territoriali per l'applicazione della Convenzione*²⁴ oltre a dare immediata attuazione al nuovo dettato normativo dell'Articolo 117 della Costituzione così come emendato dalla Legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001²⁵, tiene probabilmente anche conto delle disposizioni dell'Accordo in materia di collaborazione fra pubbliche amministrazioni.

Aldilà dei suoi principi generali, l'Accordo rappresenta una tappa fondamentale dell'evoluzione della normativa italiana in materia, anche perché per la prima volta è stato precisamente stabilito che, conformemente ai principi espressi dalla Convenzione:

- a) *il paesaggio ha un importante ruolo di pubblico interesse nei settori culturali, ecologici ambientali e sociali e può costituire una risorsa favorevole all'attività economica contribuendo anche alla creazione di opportunità occupazionali;*
- b) *la tutela del paesaggio comporta il perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile sulla base di equilibrate e armoniose relazioni tra bisogni sociali, attività economiche e ambiente;*
- c) *occorre identificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento, tra l'altro, ai valori paesaggistici;*
- d) *la tutela, la buona conservazione, la riqualificazione, la valorizzazione del paesaggio costituiscono un obiettivo prioritario di interesse nazionale;*

²² N. 5373 relativo alla *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio”*. Considerato il suo carattere interdisciplinare, il disegno di legge è stato presentato al Parlamento dal Ministro degli affari esteri e dal Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro per gli affari regionali, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

²³ Commissione costituita con decreto ministeriale del 6 giugno 2000.

²⁴ Cfr. Parte prima, Capitolo 2.

²⁵ L'Articolo 117 stabilisce infatti che *“nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”*.

- e) *gli interventi di trasformazione del paesaggio possono essere realizzati solo se coerenti con le disposizioni dettate dalla pianificazione paesistica nella quale devono essere individuati i valori paesistici del territorio, definiti gli ambiti di tutela e valorizzazione, esplicitati per ciascun ambito gli obiettivi di qualità paesaggistica, nonché le concrete azioni di tutela e valorizzazione.*

Riteniamo che questi riconoscimenti abbiano aperto la strada – nel segno della continuità e malgrado i cambiamenti politici avvenuti nel paese dal 2000 fino ad oggi – all’approvazione del Codice ed al disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione approvati nel corso del 2004²⁶.

Allo scopo di verificare la sua concreta applicazione, l’Accordo prevede che entro due anni dalla data della sua entrata in vigore, le regioni che hanno redatto i piani verifichino con apposito atto la compatibilità tra le disposizioni di detti piani e le previsioni dell’accordo. Le regioni nei due anni successivi provvedono, ove necessario, per l’adeguamento della pianificazione paesistica, attraverso l’adozione di apposito atto. Questa misura andrà probabilmente rivista in funzione dei nuovi termini stabiliti dal Codice per quanto riguarda l’aggiornamento dei piani paesistici. Tuttavia, essa indica chiaramente la volontà politica degli enti pubblici interessati per una rapida e concreta attuazione alla Convenzione. L’Accordo si conclude prevedendo che la sua inottemperanza o la persistente inerzia nell’esercizio delle competenze in materia paesistica è *motivo di revoca della sub-delega*.

CONCLUSIONI

Come più volte rilevato in questo testo, tenuto conto dell’impostazione concettuale della Convenzione e delle conseguenze di tale impostazione sul piano pratico, quest’ultima costituisce molto di più di uno strumento giuridico internazionale; essa rappresenta un vero e proprio progetto politico europeo che, per poter concretizzarsi, deve essere adeguatamente attuato nelle realtà nazionali, regionali e locali a livello continentale. Su questa base, conformemente al disegno politico che ha ispirato il lungo lavoro di elaborazione della Convenzione (1994-2000), sarà forse possibile, seppure in maniera diversificata e graduale, influire sulle relazioni tra società e territorio in chiave paesaggistica, offrendo nuovi modelli di comportamento a livello pubblico e privato. Per questa ragione, negli Stati politicamente interessati, aldilà della buona volontà espressa nei documenti di ratifica, è importante predisporre fin d’ora i necessari strumenti scientifici, normativi ed amministrativi in vista di una applicazione della Convenzione corrispondente al suo spirito ed alla sua lettera.

In questa prospettiva, gli Stati in questione dovrebbero elaborare una politica paesaggistica specifica in collaborazione, se del caso, con gli enti regionali competenti. Questa politica dovrebbe contenere i principi generali, le strategie e gli orientamenti che consentano l’adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e progettare il paesaggio su scala nazionale. Pur tenendo conto delle difficoltà esistenti a livello locale, questa politica dovrebbe avere tra i suoi obiettivi quello di valorizzare il ruolo e le competenze degli enti pubblici più vicini ai cittadini. Una volta stabilita questa politica, possibilmente attraverso un atto legislativo dello Stato, dovranno essere predisposti gli strumenti operativi in seno ai vari comparti pubblici e privati, chiamati a contribuire alla sua piena operatività. Tali strumenti dovranno essere coordinati e variare in funzione del tipo di organizzazione amministrativa, delle caratteristiche socio-culturali e delle capacità economiche dello Stato in questione. Da questo punto di vista, si può osservare che la Convenzione rappresenta uno strumento che richiede un impegno, oltre che politico e culturale, anche finanziario. In questo senso, gli Stati che decidono di ratificare la Convenzione dovrebbero essere all’altezza delle proprie ambizioni. Tuttavia, l’impegno finanziario non dovrebbe essere considerato come un fondo perduto, bensì come un investimento essenziale per la qualità di vita dei cittadini e lo sviluppo economico sostenibile delle loro comunità.

I comparti nei quali ci pare necessario mettere a punto fin d’ora gli strumenti operativi destinati ad attuare le politiche nazionali del paesaggio potrebbero essere:

- a) *il comparto politico-amministrativo*, attraverso la creazione di uffici pubblici specifici integralmente dedicati al “bene paesaggio” (osservatori nazionali e regionali, commissioni specializzate a livello locale, ministero nazionale, assessorati regionali e dipartimenti amministrativi periferici);
- b) *il comparto tecnico-finanziario*, attraverso l’attribuzione agli organi pubblici competenti – a livello nazionale, regionale e locale – dei mezzi necessari per attuare le loro competenze, eventualmente favorendo la formazione di associazioni specifiche di enti territoriali, anche a livello europeo;

²⁶ Cfr. nota 22.

- c) *il comparto scientifico-universitario*, tramite l'istituzione di facoltà e corsi di laurea interdisciplinari in *scienze del paesaggio*, capaci di formare gli esperti che dovranno assistere gli enti pubblici nelle loro attività relative al paesaggio.

Questi comparti ed i loro strumenti operativi dovrebbero costituire un *sistema operativo integrato*, coerente e necessariamente coordinato, al servizio della politica paesaggistica di qualunque Stato che abbia liberamente e democraticamente deciso di sottoscrivere e ratificare la Convenzione europea del paesaggio.

Riccardo Priore

Strasburgo, 5 marzo 2005