

## LA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO

**A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Valentina Vattani**

Con la **legge 9 gennaio 2006, n. 14**, il Parlamento italiano ha ratificato e dato esecuzione alla *Convenzione europea del paesaggio*. Quest'ultimo è un trattato internazionale che mira alla conservazione ed al miglioramento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio mediante la promozione, presso le autorità pubbliche, dell'adozione (a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale) di politiche di salvaguardia, di gestione e di pianificazione dei paesaggi europei che siano compatibili con lo sviluppo sostenibile e capaci di conciliare i bisogni sociali, le attività economiche e la protezione dell'ambiente.

La *Convenzione* si compone di 18 articoli ed è suddivisa in 4 capitoli che riguardano rispettivamente:

- Cap. I – Aspetti generali – Individuazione delle definizioni, dei caratteri degli ambiti spaziali, e degli obiettivi per l'applicazione della Convenzione.
- Cap. II – Provvedimenti a carico delle singole Nazioni – Elenco delle azioni per l'attuazione del nuovo strumento che ogni singolo Stato dovrà assumere.
- Cap. III – Cooperazione a livello europeo – Individuazione delle azioni da concertare tra i vari Stati.
- Cap. IV – Clausole finali – Definizione delle procedure applicative.

L'innovazione principale della Convenzione risiede nel fatto che il paesaggio è riconosciuto come un "bene" che ha necessità di tutela giuridica, indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli. In questo senso, l'articolo 5, lett. 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”.*

Si è, quindi, ribaltata la vecchia concezione per la quale si era in presenza di un “paesaggio giuridicamente tutelabile” solo quando questo assumeva una valenza particolare o presentava un valore eccezionale. La nuova disposizione, invece, stabilisce che il paesaggio (quale bene della collettività) va salvaguardato, gestito e/o progettato, indipendentemente dal suo valore concreto. Tutto il territorio europeo, perciò, ha una rilevanza paesaggistica e le disposizioni della Convenzione devono trovare applicazione sia con riferimento ai paesaggi eccezionali, sia nei confronti dei paesaggi ordinari (di vita quotidiana) o degradati, poiché sono tutti determinanti per la qualità dell’ambito di vita delle popolazioni in Europa.

Un campo d’applicazione così vasto è giustificato dalle seguenti ragioni: ogni paesaggio costituisce un ambito di vita per la popolazione che vi risiede; esistono, poi, delle interconnessioni complesse tra i paesaggi urbani e rurali; la maggior parte degli Europei vive nelle città (grandi e piccole), la cui qualità paesaggistica ha un’enorme influenza sulla loro esistenza; infine, i paesaggi rurali occupano un posto importante nella sensibilità europea. Un’altro motivo che giustifica questo vasto campo di applicazione sono le profonde modifiche che subiscono attualmente i paesaggi europei, in particolar modo quelli periurbani.

Nella ricerca di un buon equilibrio tra la protezione, la gestione e la pianificazione di un paesaggio, occorre riconoscere che da sempre i paesaggi hanno subito mutamenti e continueranno a modificarsi, sia per effetto di processi naturali e sia per l’azione dell’uomo; di conseguenza è impossibile preservare o “congelare” il paesaggio ad un determinato stadio della sua evoluzione. L’obiettivo da perseguire, perciò, dovrebbe essere quello di accompagnare i cambiamenti futuri riconoscendo la grande diversità e la qualità dei paesaggi che abbiamo ereditato dal passato, sforzandoci di preservare, o ancor meglio, di arricchire tale diversità e tale qualità invece di lasciarle andare in rovina<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Cfr. art. 1, comma 42, della Relazione esplicativa della Convenzione europea del paesaggio.

Le stesse popolazioni sono invitate a svolgere un ruolo attivo nella gestione e nella pianificazione del paesaggio<sup>2)</sup>. La tutela del paesaggio è, infatti, una questione d'interesse della collettività e può costituire un'occasione di sviluppo socio-economico. Rispondere alle richieste di "qualità del paesaggio" diventa, in tal senso, un diritto ed una responsabilità per ognuno.

Le stesse responsabilità, pubbliche e private, devono essere largamente condivise e questo, sulla base di procedure democratiche, a partire dalle popolazioni direttamente interessate. A tal proposito, 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 *"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 *diritto al paesaggio*.

L'applicazione del nuovo concetto di paesaggio - su cui si fonda la Convenzione - nelle realtà istituzionali degli Stati firmatari impone particolari modelli di ripartizione delle competenze. Al riguardo, nell'art. 4 della Convenzione si afferma che *"Ogni Parte applica la presente Convenzione (...) nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale (...)"*.

La **Carta europea dell'autonomia locale**, 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"* 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"*. Facendo, quindi, riferimento alla *sussidiarietà* ed

---

<sup>2)</sup> Cfr. art. 1, comma 40, della Relazione esplicativa della Convenzione europea del paesaggio

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 variegata realtà locali che lo compongono, e questo nel rispetto dei principi costituzionali e dell'organizzazione amministrativa di ciascuno Stato. Ciò significa anche che gli Stati contraenti sono obbligati ad una ripartizione delle competenze istituzionali, in materia di paesaggio, che avvicini il più possibile le decisioni pubbliche ai cittadini, rispettandone la volontà così com'è espressa a livello locale.

Per determinare il livello istituzionale competente ad intervenire su di un dato paesaggio è necessario fare riferimento al livello di pubblico interesse che si riconosce al quel paesaggio concretamente considerato; su questa base si potrà decidere qual è l'autorità istituzionalmente competente ad agire. Perciò, nel caso di un paesaggio relativo ad una zona di industrie dismesse, data la rilevanza esclusivamente locale della sua dimensione 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, 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.

Sulla base di tali presupposti, la Convenzione spinge le autorità statali a responsabilizzare gli enti territoriali sul valore del paesaggio e, parallelamente, a sviluppare delle attività di sensibilizzazione delle popolazioni su questi stessi temi. Le competenti autorità dovrebbero sforzarsi di far nascere (e laddove già esista, di stimolare ed incoraggiare) quella *coscienza paesaggistica* che è 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.

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 e capace di aiutare a superare le divergenze legate ai diversi orientamenti politici nell'interesse della collettività<sup>3)</sup>.

\* \* \*

#### **- Il Codice dei beni culturali e del paesaggio**

Con il **decreto legislativo n. 42 del 22 Gennaio 2004** il Governo italiano ha varato il nuovo “*Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*”. Segnaliamo, tuttavia, come – nel momento in cui si scrive – sia all'esame delle Commissioni parlamentari lo “**schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004**”.

Quest'ultimo provvedimento annuncia rilevanti modifiche al c.d. Codice Urbani, tra le quali – per quello che qui più ci interessa – una nuova definizione di “paesaggio”.

Con riferimento a quanto disposto dalla novella legislativa, il **paesaggio** è definito come “(…) *parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni(…)*”. Restano, invece, indicati come **beni paesaggistici**, ad esempio: a) le cose

---

<sup>3)</sup> Cfr. R. PRIORE (Responsabile del Comitato del progetto di Convenzione) “*Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*”, su [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it)

mobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; b) le ville, i giardini ed i parchi, peculiari per la loro non comune bellezza e che non rientrino nel concetto di beni culturali; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si può godere lo spettacolo di quelle bellezze; e) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; f) i ghiacciai e i circhi glaciali; g) le zone di interesse archeologico (e gli altri “beni” indicati all’art. 134 del d. lgs n. 42/2004).

In relazione ai “beni paesaggistici”, il provvedimento di modifica dispone, tuttavia, che sia inserita la precisazione della necessaria “tipizzazione” ed “individuazione” di tali immobili ed aree, da parte dello strumento di pianificazione paesaggistica.

Dalla lettura delle norme qui sopra richiamate, si può arrivare a stabilire che sia i *beni paesaggistici* che il *paesaggio* devono essere tutelati e valorizzati. Tuttavia, sorgono delle perplessità in merito ad alcune disposizioni del Codice che appaiono difficilmente compatibili con i principi della Convenzione europea del paesaggio.

Come abbiamo accennato sopra, la definizione di “paesaggio” troverebbe ora una nuova formulazione. Nondimeno le osservazioni critiche avanzate da alcuni interpreti, in relazione al precedente art. 131 del Codice – che, al comma 1, definiva il paesaggio come “*una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni*” –, sembrano essere state accolte dal legislatore solo in parte.

Così, si è ritenuto opportuno togliere dal testo l’attributo “*omogenee*” (predicato della “*parte di territorio*” definibile come *paesaggio* ai sensi del presente Codice). Infatti, l’oggettiva varietà delle *forme del territorio*, in cui si articola il paesaggio, mal si prestava ad essere ridotta alla nozione di *omogeneità*.

Contemporaneamente, però, si è inserito l’aggettivo “*distintivi*” (riferito alle “*parti di territorio*” di cui si compone il paesaggio). Una tale precisazione potrebbe indurre a pensare che la definizione

proposta di “paesaggio” sia circoscritta alle “parti di territorio che presentano caratteri *distintivi*”; ciò, tuttavia, si porrebbe in contraddizione con l’elemento innovativo essenziale del Codice (ed il suo legame con la Convenzione europea del paesaggio) e cioè con il fatto che la normativa deve fare riferimento all’intera dimensione paesaggistica nazionale;

Alla luce delle modifiche proposte resterebbero, inoltre, ancora valide alcune delle osservazioni – fatte a suo tempo – dai commentatori del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>4)</sup>. Così, ad esempio:

- a) 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, o dalla storia umana, oppure derivano dalle loro reciproche interrelazioni. 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*”;
- b) dalla definizione di paesaggio è completamente assente la *componente soggettiva* del paesaggio, sulla quale invece insiste fortemente 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 2 dell’art. 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 in questo caso è stato rilevato come – 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 di

---

<sup>4)</sup> Cfr. R. PRIORE, cit.

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, ci si può chiedere 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, di certo, un più attento chiarimento. Non resta che confidare, anche, nel fatto che la legge di ratifica e di esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio possa rappresentare un'occasione per dissipare l'insieme delle perplessità fin qui esposte.

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani

---

*IN CALCE SI RIPORTA IL TESTO DELLA LEGGE 9 GENNAIO 2006, N. 14 E LA RELAZIONE  
ESPLICATIVA DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO*



## **Legge 9 gennaio 2006, n. 14**

**Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio,  
fatta a Firenze il 20 ottobre 2000.**

(GU n. 16 del 20-1-2006- Suppl. Ordinario n.16)

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
Promulga

la seguente legge:

### **Art. 1.**

#### **Autorizzazione alla ratifica**

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000.

### **Art. 2.**

#### **Ordine di esecuzione**

1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 13 della Convenzione stessa.

### **Art. 3.**

#### **Entrata in vigore**

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 9 gennaio 2006

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri

Fini, Ministro degli affari esteri

Buttiglione, Ministro per i beni e le attività culturali

Visto, il Guardasigilli: Castelli

**Allegato**

**Omissis**

CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO

(traduzione non ufficiale)

### **Preambolo**

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione, Considerando che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri, per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che sono il loro patrimonio comune, e che tale fine è perseguito in particolare attraverso la conclusione di accordi nel campo economico e sociale;

Desiderosi di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente;

Constatando che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e che salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavori;

Consapevoli del fatto che il paesaggio concorre all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli essere umani e al consolidamento dell'identità europea;

Riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana;

Osservando che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svago e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi;

Desiderando soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione;

Persuasi che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo;

Tenendo presenti i testi giuridici esistenti a livello internazionale della salvaguardia e della gestione del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell'autonomia locale e della cooperazione transfrontaliera e segnatamente la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Berna, 19 settembre 1979), la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985), la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992), la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli addizionali, la Carta europea dell'autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985), la Convenzione sulla biodiversità (Rio, 5 giugno 1992), la Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972) e la Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998);

Riconoscendo che la qualità e diversità dei paesaggi europei costituiscono una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare;

Desiderando istituire un nuovo strumento dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei,

Hanno convenuto quanto segue:

## **Capitolo I - Disposizioni generali**

### **Articolo 1 - Definizioni**

Ai fini della presente Convenzione:

- a. "*Paesaggio*" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalla popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e delle loro interrelazioni;
- b. "*Politica del paesaggio*" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio;
- c. "*Obiettivo di qualità paesaggistica*" designa la formulazione da parte di autorità pubbliche competenti per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita;
- d. "*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;
- e. "*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;
- f. "*Pianificazione dei paesaggi*" indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

### **Articolo 2 - Campo di applicazione**

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente 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.

### **Articolo 3 - Obiettivi**

La presente Convenzione si prefigge di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.

## **Capitolo II - Misure nazionali**

### **Articolo 4 - Ripartizione delle competenze**

Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi Articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche.

### **Articolo 5 - Misure generali**

Ogni parte si impegna a:

- 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;

- b. stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6;
- c. avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b;
- d. 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.

#### **Articolo 6 - Misure specifiche**

##### *A Sensibilizzazione*

Ogni parte si impegna ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione.

##### *B Formazione ed educazione*

Ogni Parte si impegna a promuovere:

- a la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi;
- b programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate;
- c insegnamenti scolastici e universitari che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la salvaguardia, la gestione e la pianificazione.

##### *C Identificazione e valutazione*

1 Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a:

- a i identificare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
- ii analizzare le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
- iii seguirne le trasformazioni;
- b valutare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate;

2 I lavori di identificazione e di valutazione verranno guidati dagli scambi di esperienze e di metodologie organizzati tra le Parti, su scala europea, in applicazione dell'articolo 8 della presente Convenzione.

##### *D Obiettivi di qualità paesaggistica*

Ogni Parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c.

##### *E Applicazione*

Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.

### **Capitolo III - COOPERAZIONE EUROPEA**

#### **Articolo 7 - Politiche e programmi internazionali**

Le Parti si impegnano a cooperare nel momento in cui prendono in considerazione la dimensione paesaggistica delle politiche e programmi internazionali e a raccomandare, se del caso, che vi vengano incluse le considerazioni relative al paesaggio.

#### **Articolo 8 - Assistenza reciproca e scambio di informazioni**

Le Parti si impegnano a cooperare per rafforzare l'efficacia dei provvedimenti presi ai sensi degli articoli della presente Convenzione, e in particolare a:

- a prestarci reciprocamente assistenza, dal punto di vista tecnico e scientifico, tramite la raccolta e lo scambio di esperienze e di attività di ricerca in materia di paesaggio;
- b favorire gli scambi di specialisti del paesaggio, segnatamente per la formazione e l'informazione;
- c scambiarsi informazioni su tutte le questioni trattate nelle disposizioni della presente Convenzione.

#### **Articolo 9 - Paesaggi transfrontalieri**

Le Parti si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione e alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio.

#### **Articolo 10 - Controllo dell'applicazione della Convenzione**

1. I competenti Comitati di esperti già istituiti ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa sono incaricati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del controllo dell'applicazione della Convenzione.
2. Dopo ogni riunione dei Comitati di esperti, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa trasmette un rapporto sui lavori e sul funzionamento della Convenzione al Comitato dei Ministri.
3. I Comitati di esperti propongono al Comitato dei Ministri i criteri per l'assegnazione e il regolamento del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa.

#### **Articolo 11 - Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa**

1 Il Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa può essere assegnato agli Enti locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato Parte contraente e della presente Convenzione, abbiano attuato una politica o preso provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per gli altri Enti territoriali europei. tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o alla pianificazione del paesaggio.

2 Le candidature per l'assegnazione del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa saranno trasmesse ai Comitati di esperti, di cui all'articolo 10, dalle Parti. Possono essere candidati Enti locali e regionali transfrontalieri, nonché dei raggruppamenti di collettività locali o regionali, purchè gestiscano in comune il paesaggio in questione.

3 Su proposta dei Comitati di esperti di cui all'articolo 10, il Comitato dei Ministri definisce e pubblica i criteri per l'assegnazione del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa, ne adotta il regolamento e conferisce il premio.

4 L'assegnazione del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa stimola i soggetti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi vengano salvaguardati, gestiti e/o pianificati in modo sostenibile.

## **Capitolo IV - Clausole finali**

### **Articolo 12 - Relazioni con altri strumenti giuridici**

Le disposizioni della presente Convenzione non precludono l'applicazione di disposizioni più severe in materia di salvaguardia, gestione o pianificazione dei paesaggi contenute in altri strumenti nazionali od internazionali vincolanti che sono o saranno in vigore.

### **Articolo 13 - Firma, ratifica, entrata in vigore**

1 La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2 La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso a essere vincolati dalla Convenzione conformemente alle disposizioni del precedente paragrafo.

3 Per ogni Stato firmatario che esprimerà successivamente il proprio consenso ad essere vincolato dalla Convenzione, essa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

### **Articolo 14 . Adesione**

1 Dal momento dell'entrata in vigore della presente convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare la Comunità Europea e ogni Stato europeo non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla presente Convenzione, con una decisione presa dalla maggioranza prevista all'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa, e all'unanimità degli Stati Parti contraenti aventi il diritto a sedere nel Comitato dei Ministri.

2 Per ogni Stato aderente o per la Comunità Europea in caso di adesione, la presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di adesione presso il Segretario del Consiglio d'Europa.

### **Articolo 15 - Applicazione territoriale**

1 Ogni Stato o la Comunità Europea può, al momento della firma o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori in cui si applicherà la presente Convenzione.

2 Ogni Parte può in qualsiasi altro momento successivo mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. La Convenzione entrerà in vigore nei confronti di detto territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la dichiarazione è stata ricevuta dal Segretario Generale.

3 Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto riguarda qualsiasi territorio specificato in tale dichiarazione, con notifica inviata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese che segue lo scadere di un periodo di tre mesi data del ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

#### **Articolo 16 - Denuncia**

1 Ogni Parte può, in qualsiasi momento, denunciare la presente Convenzione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2 Tale denuncia prenderà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la notifica è stata ricevuta da parte del Segretario Generale.

#### **Articolo 17 - Emendamenti**

1 Ogni Parte o i Comitati di esperti indicati all'articolo 10 possono proporre emendamenti alla presente Convenzione.

2 Ogni proposta di emendamento è notificata per iscritto al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che a sua volta la trasmette agli Stati membri del Consiglio d'Europa, alle altre Parti contraenti e ad ogni Stato europeo non membro che sia stato invitato ad aderire alla presente Convenzione ai sensi dell'articolo 14.

3 Ogni proposta di emendamento verrà esaminata dai Comitati di esperti indicati all'articolo 10 e il testo adottato a maggioranza dei tre quarti dei rappresentanti delle Parti verrà sottoposto al Comitato dei Ministri per l'adozione. Dopo la sua adozione da parte del Comitato dei Ministri secondo la maggioranza prevista all'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa e all'unanimità dei rappresentanti degli Stati Parti contraenti aventi il diritto di partecipare alle riunioni del Comitato dei Ministri, il testo verrà trasmesso alle Parti per l'accettazione.

4 Ogni emendamento entra in vigore, nei confronti delle parti che l'abbiano accettato, il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui tre Parti contraenti, membri del Consiglio d'Europa avranno informato il Segretario Generale di averlo accettato/ Per qualsiasi altra Parte che l'avrà accettato successivamente, l'emendamento entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere del periodo di tre mesi dalla data in cui la detta Parte avrà informato il Segretario Generale di averlo accettato.

#### **Articolo 18 - Notifiche**

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa, a ogni Stato o alla Comunità Europea che abbia aderito alla presente Convenzione:

a ogni firma

b il deposito di ogni strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o di adesione;

c ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione conformemente agli articoli 13, 14 e 15;

d ogni dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 15;

e ogni denuncia fatta in virtù dell'articolo 16;

f ogni proposta di emendamento, così come ogni emendamento adottato conformemente all'articolo 17 e la data in cui tale emendamento entrerà in vigore;

g ogni altro atto, notifica, informazione o comunicazione relativo alla presente Convenzione.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a questo fine, hanno firmato la presente Convenzione. Fatto a Firenze, il 20 ottobre 2000, in francese e in inglese, facendo i due testi ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli stati membri del Consiglio d'Europa, nonchè a ciascuno degli Stati o alla Comunità Europea invitati ad aderire alla presente Convenzione.

## Convenzione europea del paesaggio

### Relazione esplicativa

#### I. Origini della Convenzione

Nel marzo del 1994, alcuni mesi prima della Prima Sessione plenaria del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE), l'allora Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa ha adottato la Risoluzione 256 (1994) relativa alla 3a Conferenza delle regioni mediterranee. Nel testo, l'allora Conferenza permanente ha invitato il Congresso, l'organo che l'ha sostituita, " *ad elaborare, in base alla Carta del paesaggio mediterraneo - adottata a Siviglia dalle Regioni Andalusia (Spagna), Languedoc-Roussillon (Francia) e Toscana (Italia) - una convenzione-quadro sulla gestione e la tutela del paesaggio naturale e culturale di tutta l'Europa* ".

Un anno dopo, in seguito alla prima Conferenza dei ministri europei dell'Ambiente, svoltasi a Dobříš nel giugno del 1991, l'Agenzia europea dell'ambiente dell'Unione europea ha pubblicato *L'ambiente dell'Europa, la relazione di Dobříš*, che presenta un'analisi approfondita della situazione e delle prospettive dell'ambiente nella Grande Europa. Il Capitolo 8 di questo testo è dedicato alla questione del paesaggio e nelle sue conclusioni esprime l'auspicio che il Consiglio d'Europa prenda l'iniziativa di elaborare una convenzione europea sul paesaggio rurale.

Nel 1995, l'Unione mondiale per la natura (UICN) ha pubblicato il documento *Parchi per la vita : delle iniziative per le aree protette d'Europa*; con il supporto, tra l'altro, dell'Agenzia svedese di protezione dell'ambiente, del ministero dell'Agricoltura, dell'Assetto territoriale e della Pesca olandese, del Ministero dell'ambiente norvegese, della Countryside Commission britannica, del ministero dell'ambiente, della conservazione della natura e della sicurezza nucleare tedesco, del ministero dell'ambiente francese e del Fondo mondiale per la natura (WWF). Tale testo raccomanda la stesura di una convenzione internazionale sulla tutela dei paesaggi rurali in Europa, cui dovrebbe partecipare il Consiglio d'Europa.

In base a tali raccomandazioni e alla crescente domanda sociale, il Congresso ha deciso di elaborare un progetto di convenzione europea del paesaggio, in vista della sua adozione da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Per la stesura di tale progetto, il Congresso ha istituito, nel settembre del 1994, un gruppo di lavoro *ad hoc*. Nel novembre dello stesso anno si è svolta la prima riunione del suddetto gruppo, composto di membri della Camera dei poteri locali e della Camera delle regioni del Congresso. In applicazione del principio di consultazione e di partecipazione, sono stati invitati a partecipare ai lavori di questo gruppo numerosi enti e programmi internazionali, nazionali e regionali. Tra questi citiamo: l'Assemblea parlamentare e il Comitato del patrimonio culturale del Consiglio d'Europa (CC-PAT), il Comitato per le attività del Consiglio d'Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP), il Comitato per la tutela del patrimonio mondiale dell'Unesco, l'UICN, il Comitato delle Regioni e la Commissione europea dell'Unione europea, l'Ufficio della Strategia paneuropea per la diversità biologica e paesaggistica, nonché le regioni Andalusia (Spagna), Languedoc-Roussillon (Francia) e Toscana (Italia).

Vista la complessità scientifica delle tematiche e la diversità delle impostazioni giuridiche seguite nei vari paesi, il gruppo di lavoro ha elaborato, in quanto documenti preparatori, una versione completa del progetto di convenzione in termini non giuridici e uno studio del diritto comparato europeo in materia di paesaggio. Tale studio è stato effettuato al fine di conoscere le situazioni giuridiche e pratiche in merito alla protezione, alla gestione e alla pianificazione del paesaggio negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Inoltre, nel corso della sua attività, il suddetto gruppo di lavoro si è costantemente riferito ai testi giuridici già esistenti in materia, a livello internazionale e nazionale. Tra tali testi, occorre citare - oltre



alla Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'Unesco- la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa, la Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa, la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico, la Raccomandazione 95 (9) del Comitato dei Ministri relativa alla conservazione dei siti culturali integrata alle politiche riguardanti il paesaggio, la Raccomandazione (79) 9 del Comitato dei Ministri relativa alla scheda di individuazione e di valutazione dei paesaggi naturali in vista della loro protezione, la Carta del paesaggio mediterraneo, il Regolamento delle Comunità europee sui metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze dell'ambiente e il mantenimento dello spazio naturale, la direttiva delle Comunità europee sulla conservazione degli habitat naturali, nonché della fauna e della flora selvatica, la direttiva delle Comunità europee sulla valutazione dell'impatto ambientale, nonché altri importanti testi di diritto nazionale, comunitario ed internazionale.

In considerazione delle esigenze della democrazia, come pure delle specificità, della polivalenza e della varietà dei valori e degli interessi paesaggistici di cui tener conto, il Gruppo di lavoro ha indetto a Strasburgo due audizioni specifiche, nel quadro del suo programma di consultazioni in merito al progetto di convenzione. La prima di queste, rivolta agli organismi scientifici nazionali e regionali, pubblici e privati e alle organizzazioni non governative europee interessate, si è svolta l'8 e il 9 novembre 1995 ; la seconda, svoltasi il 24 marzo 1997, era rivolta alle organizzazioni internazionali e alle autorità regionali europee interessate.

A seguito di tali audizioni, in occasione della sua 4a Sessione plenaria, che si è tenuta a Strasburgo dal 3 al 5 giugno 1997, il Congresso ha adottato il progetto preliminare di convenzione europea del paesaggio, contenuto nella sua Risoluzione 53 (1997). Il progetto di convenzione espresso in termini non giuridici e lo studio del diritto comparato europeo del paesaggio già citati sono stati presentati come allegati alla motivazione di tale risoluzione (CG (4) 6, parte II).

Nella stessa occasione, con la sua Raccomandazione 31 (1997), il Congresso ha chiesto all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa di esaminare il progetto preliminare di convenzione europea del paesaggio contenuto nella sua Risoluzione 53 (1997), di esprimere il proprio parere, e, se possibile, di sostenerlo. La stessa richiesta di parere e di sostegno è stata rivolta dal Congresso al Comitato delle regioni dell'Unione europea.

Da notare che, prima di raccomandare al Comitato dei Ministri l'adozione della Convenzione europea del paesaggio, il Congresso ha deciso, sempre nella sua Risoluzione 53 (1997), di consultare i rappresentanti dei ministeri nazionali interessati. Ha pertanto incaricato il gruppo di lavoro di organizzare una conferenza di consultazione rivolta a tali rappresentanti, come pure alle principali organizzazioni internazionali e non governative qualificate sotto il profilo tecnico nel campo del paesaggio.

Su invito del Ministero italiano per i beni culturali ed ambientali, tale importante Conferenza si è svolta a Firenze (Italia), dal 2 al 4 aprile 1998.

Grazie a questa conferenza di consultazione, il Congresso ha potuto stabilire un dialogo costruttivo con le autorità governative degli Stati membri del Consiglio d'Europa responsabili delle questioni connesse con il paesaggio. Più particolarmente, mediante questo scambio di vedute aperto ed informale tra i membri del gruppo di lavoro, affiancati dagli esperti che li hanno assistiti nella preparazione del progetto di convenzione e i rappresentanti dei ministeri preposti al paesaggio, il Congresso è stato in grado di comprendere le esigenze di questi Stati per quanto riguarda la definizione di norme comuni volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei loro paesaggi attraverso il diritto internazionale.

In base ai risultati molto incoraggianti della Conferenza di Firenze e ai pareri positivi delle istituzioni internazionali interessate in merito al progetto preliminare di convenzione<sup>1</sup>, e in considerazione delle proposte avanzate nel corso delle succitate audizioni, il gruppo di lavoro ha redatto il progetto finale di convenzione europea del paesaggio, in vista della sua adozione da parte del Congresso nel quadro del progetto di raccomandazione presentato in occasione della sua 5a Sessione plenaria (Strasburgo, 26-28 maggio 1998).

Questo progetto di raccomandazione, adottato dal Congresso il 27 maggio 1998 (Raccomandazione 40 (1998)), chiede al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di esaminare il progetto di convenzione europea del paesaggio in vista della sua adozione in quanto convenzione del Consiglio d'Europa, se possibile già in occasione della campagna sul patrimonio comune decisa dai capi di Stato e di governo nel corso del loro 2° Vertice a Strasburgo nell'ottobre del 1997.

Tale raccomandazione ha invitato inoltre l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a sostenere il progetto di convenzione europea del paesaggio in vista della sua adozione da parte del Comitato dei Ministri.

Nel corso della loro 641<sup>a</sup> riunione (15-18 settembre 1998), i Delegati dei Ministri del Consiglio d'Europa hanno esaminato la Raccomandazione 40 (1998) del CPLRE ed hanno chiesto al Comitato per le attività del Consiglio d'Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP), come pure al Comitato del patrimonio culturale (CC-PAT) di prendere in esame l'opportunità e la fattibilità di elaborare sotto gli auspici del Consiglio d'Europa un testo di convenzione europea del paesaggio, tenendo conto del progetto di convenzione europea del paesaggio del CPLRE contenuta nella Raccomandazione n° 40 (1998).

Sia il CC-PAT che il CO-DBP hanno espresso un parere favorevole, rispettivamente il 17 febbraio e il 19 aprile 1999.

Su tale base, nel corso della sua 676<sup>a</sup> riunione (1-2 luglio 1999), il Comitato dei Ministri ha deciso la creazione di un Comitato ristretto di esperti governativi incaricato della redazione della convenzione europea del paesaggio, basata sul progetto preparato dal Congresso. In particolare, il Comitato dei Ministri ha raccomandato al Comitato ristretto di esperti di porre un'attenzione particolare agli articoli riguardanti l'organo incaricato di controllare l'applicazione della convenzione e l'individuazione dei paesaggi di interesse europeo.

Il suddetto Comitato di esperti si è riunito tre volte (settembre, novembre 1999 e gennaio 2000) ed ha trasmesso un nuovo progetto di convenzione al CC-PAT e al CO-DBP nel gennaio 2000. I due comitati hanno esaminato congiuntamente il testo il 10 marzo 2000 ed hanno deciso di presentarlo per esame al Comitato dei Ministri, corredato dal rapporto della loro riunione [T-LAND (2000) 4], ai fini della sua eventuale adozione ed apertura alla firma.

Sulla base dei testi contenuti nel suddetto rapporto e dei Pareri dell'Assemblea parlamentare e del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, rispettivamente del 25 maggio 2000 e del 26 giugno 2000, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha sottoposto un progetto di Convenzione al Comitato dei Ministri per adozione. Il Comitato dei Ministri ha adottato il testo della Convenzione il 19 luglio 2000 ed ha fissato al 20 ottobre 2000 la data di apertura alla firma.

## **II. Obiettivi e struttura della Convenzione**

Le popolazioni europee chiedono che le politiche e gli strumenti che hanno un impatto sul territorio tengano conto delle loro esigenze relative alla qualità dello specifico ambiente di vita. Ritengono che tale qualità poggi, tra l'altro, sulla sensazione che deriva da come esse stesse percepiscono, in particolar modo visualmente, l'ambiente che le circonda, ovvero il paesaggio e hanno acquisito la consapevolezza che la qualità e la diversità di numerosi paesaggi si stanno deteriorando a causa di fattori tanto numerosi, quanto svariati e che tale fenomeno nuoce alla qualità della loro vita quotidiana.

Le attività degli organi pubblici in materia di paesaggio non possono più limitarsi a studi o a un'area ridotta di interventi, appannaggio esclusivo di certi enti scientifici e tecnici specializzati.

Il paesaggio deve diventare un tema politico di interesse generale, poiché contribuisce in modo molto rilevante al benessere dei cittadini europei che non possono più accettare di "subire i loro paesaggi", quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza di loro. Il paesaggio è una questione che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale.

Il riconoscimento di un ruolo attivo dei cittadini nelle decisioni che riguardano il loro paesaggio può offrir loro l'occasione di meglio identificarsi con i territori e le città in cui lavorano e trascorrono i loro

momenti di svago. Se si rafforzerà il rapporto dei cittadini con i luoghi in cui vivono, essi saranno in grado di consolidare sia le loro identità, che le diversità locali e regionali, al fine di realizzarsi dal punto di vista personale, sociale e culturale. Tale realizzazione è alla base dello sviluppo sostenibile di qualsiasi territorio preso in esame, poiché la qualità del paesaggio costituisce un elemento essenziale per il successo delle iniziative economiche e sociali, siano esse private, che pubbliche.

L'obiettivo generale della convenzione è di obbligare i pubblici poteri ad attuare, a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale, delle politiche e dei provvedimenti atti a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d'Europa, al fine di conservarne o di migliorarne la qualità e di far sì che le popolazioni, le istituzioni e gli enti territoriali ne riconoscano il valore e l'interesse e partecipino alle decisioni pubbliche in merito.

Il campo di intervento delle politiche e dei provvedimenti qui sopra citati deve riferirsi alla totalità della dimensione paesaggistica del territorio degli Stati. A tal proposito, la convenzione si applica all'insieme del territorio europeo, che si tratti degli spazi naturali, rurali, urbani o periurbani. Non la si potrebbe limitare unicamente agli elementi culturali od artificiali, oppure agli elementi naturali del paesaggio: si riferisce all'insieme di tali elementi e alle relazioni esistenti tra di loro.

L'estensione della portata dell'azione dei pubblici poteri in materia di paesaggio all'insieme della dimensione paesaggistica del loro territorio nazionale non significa che si debbano applicare le stesse misure e le stesse politiche all'insieme dei paesaggi; tali misure e politiche dovranno potersi riferire a dei paesaggi che, a seconda delle loro caratteristiche, richiederanno degli interventi locali diversificati che vanno dalla conservazione più rigorosa alla creazione vera e propria, passando per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione. Tali interventi possono permettere uno sviluppo socio-economico determinante dei territori interessati.

La convenzione esige un atteggiamento rivolto verso il futuro da parte di tutti i protagonisti le cui decisioni hanno un'influenza sulla salvaguardia, la gestione o la pianificazione dei paesaggi. Ha delle conseguenze in numerosi settori della politica e dell'azione pubblica o privata, dal livello locale a quello europeo.

I paesaggi d'Europa rappresentano un interesse locale, ma ugualmente un valore per l'insieme delle popolazioni europee. Sono apprezzati oltre il loro ambito locale e oltre le frontiere nazionali. Inoltre esistono paesaggi che presentano delle caratteristiche comuni da entrambi i lati di una frontiera e sono allora necessarie delle misure transfrontaliere per attuare degli interventi. Infine, i paesaggi sono esposti alle influenze, sia favorevoli, che sfavorevoli, di processi che possono essere provocati in altre zone e far sentire i loro effetti al di là delle frontiere. Per questo, è legittimo occuparsi dei paesaggi a livello europeo.

La diversità e la qualità dei valori culturali e naturali legati ai paesaggi europei costituiscono un patrimonio comune degli Stati europei, elemento che li obbliga a definire insieme i mezzi atti a garantire in modo concertato la tutela di tali valori. Soltanto una convenzione internazionale a livello del Consiglio d'Europa può contribuire a conseguire tale obiettivo, al fine di fornire un riferimento giuridico alle altre iniziative internazionali che operano nello stesso campo.

Alcuni strumenti giuridici internazionali hanno una certa incidenza sul paesaggio, sia direttamente, che indirettamente. Non esiste tuttavia uno strumento giuridico internazionale che tratti in modo diretto, specifico e completo dei paesaggi europei e della loro tutela, malgrado il loro valore culturale e naturale inestimabile e le molteplici minacce che pesano su di loro. La convenzione è destinata a colmare tale lacuna.

Una convenzione internazionale costituisce uno strumento giuridico vivo, che evolve insieme all'oggetto trattato nelle sue disposizioni. È essenziale che uno strumento giuridico internazionale mirante a tener conto dei valori e degli interessi del paesaggio possa evolvere seguendo il carattere variabile di tali valori ed interessi.

La Convenzione presenta il vantaggio di applicarsi per un periodo indeterminato e di essere applicata sotto gli auspici di una organizzazione internazionale, in questo caso il Consiglio d'Europa. La Convenzione europea del paesaggio è considerata il complemento di strumenti giuridici internazionali, quali:

a. la Convenzione dell'Unesco sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972) ; b. la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Bern, 19 settembre 1979) ; c. la Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985) ; d. la Convenzione del Consiglio d'Europa per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992) ; e di iniziative internazionali, quali la Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica (Sofia, 25 ottobre 1995). La Convenzione europea del paesaggio deve consentire di stabilire dei legami formali, se del caso, tra i meccanismi della convenzione stessa e tutti questi altri strumenti o iniziative.

La Convenzione europea del paesaggio lascia alle Parti la scelta dei mezzi da attivare nei loro ordinamenti giuridici interni per soddisfare gli obblighi che ne derivano. Gli strumenti giuridici, amministrativi, fiscali e finanziari messi in atto in ogni paese per applicare la convenzione devono inserirsi nel modo più armonioso possibile nelle tradizioni nazionali. Inoltre, in virtù del principio di sussidiarietà, la responsabilità dei provvedimenti a favore del paesaggio spetta anche ai pubblici poteri del livello locale e regionale, e non unicamente a quelli del livello nazionale ed internazionale. Il testo della Convenzione europea del paesaggio consiste in un preambolo e in quattro parti principali:

il capitolo I, che definisce gli obiettivi e il campo d'applicazione della convenzione, nonché i suoi termini-chiave;

il capitolo II, che elenca i provvedimenti da prendere a livello nazionale;

il capitolo III, che precisa i fondamenti della cooperazione europea e le misure da prendere a livello internazionale, come pure il ruolo dei Comitati responsabili del controllo dell'applicazione della Convenzione;

il capitolo IV, che tratta delle procedure per l'adozione della convenzione e delle questioni connesse.

### **III. Commenti sulle disposizioni della Convenzione**

#### **Preambolo**

Il preambolo della Convenzione mira a sottolineare le poste in gioco che sono alla base della Convenzione europea del paesaggio, ponendo in rilievo i punti enunciati qui appresso. La convenzione si inserisce nel contesto dei lavori del Consiglio d'Europa nel campo del patrimonio naturale e culturale, dell'assetto territoriale, dell'ambiente e dell'autonomia locale.

La preoccupazione dello sviluppo sostenibile enunciata alla Conferenza di Rio del 1992 accorda al paesaggio un posto essenziale in quanto fattore di equilibrio tra patrimonio naturale e culturale, riflesso dell'identità e della diversità europea e una risorsa economica creatrice di posti di lavoro e legata allo sviluppo di un turismo sostenibile.

Il paesaggio svolge un ruolo importante in quanto elemento dell'ambiente e del contesto di vita delle popolazioni, sia nelle aree urbane, che rurali e sia per i paesaggi con caratteristiche eccezionali, che per quelli della vita quotidiana. Per questo, le popolazioni sono invitate a svolgere un ruolo attivo nella sua gestione e nella sua pianificazione e devono sentirsi responsabili del loro futuro.

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, desiderosi di promuovere gli ideali che rappresentano il loro patrimonio comune mediante accordi internazionali, dispongono quindi, con il paesaggio, di un bene

prezioso da mantenere e da gestire mediante una cooperazione internazionale effettiva ed organizzata nel quadro di uno strumento giuridico esclusivamente dedicato al paesaggio.

## **CAPITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI**

### **Articolo 1 - Definizioni**

L'articolo dà la definizione di una serie di termini utilizzati nella convenzione, al fine di garantire la loro interpretazione uniforme da parte di tutti coloro che intendono adoperarsi a favore dello stato dei paesaggi europei.

Il termine " paesaggio " viene definito come una zona o un territorio, quale viene percepito dagli abitanti del luogo o dai visitatori, il cui aspetto e carattere derivano dall'azione di fattori naturali e/o culturali (ossia antropici). Tale definizione tiene conto dell'idea che i paesaggi evolvono col tempo, per l'effetto di forze naturali e per l'azione degli esseri umani. Sottolinea ugualmente l'idea che il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultaneamente.

I termini " politica del paesaggio " e " obiettivo di qualità paesaggistica " indicano le fasi della strategia che gli Stati devono mettere a punto in due tappe:

la " politica del paesaggio " è l'espressione della consapevolezza, da parte dei pubblici poteri, della necessità di enunciare una politica pubblica in materia di paesaggio. Consisterà nel formulare degli orientamenti fondamentali, dei principi generali e delle scelte strategiche che serviranno da guida alle decisioni relative alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione del paesaggio;

un " obiettivo di qualità paesaggistica " consiste, per un determinato paesaggio, dopo che è stato individuato e valutato, nell'indicazione dettagliata delle caratteristiche che le popolazioni locali interessate aspirano a veder riconosciute per il loro ambiente di vita.

L'articolo 1 contiene poi delle definizioni relative a tre espressioni che si ritrovano frequentemente nella convenzione, ossia " salvaguardia ", " gestione " e " pianificazione " dei paesaggi, che sono dei principi di azione sul paesaggio previsti in modo dinamico e prospettivo.

" Salvaguardia dei paesaggi " riguarda i provvedimenti presi allo scopo di preservare il carattere e la qualità di un determinato paesaggio al quale le popolazioni accordano un grande valore, che sia per la sua configurazione naturale o culturale particolare. Tale salvaguardia deve essere attiva ed accompagnata da misure di conservazione per mantenere gli aspetti significativi di un paesaggio.

" Gestione dei paesaggi " riguarda i provvedimenti presi conformemente al principio dello sviluppo sostenibile per accompagnare le trasformazioni provocate dalle esigenze economiche, sociali o ambientali. Tali provvedimenti potranno riguardare l'organizzazione dei paesaggi o gli elementi che li compongono. Mirano a garantire la cura costante di un paesaggio e a vigilare affinché evolva in modo armonioso, allo scopo di soddisfare i fabbisogni economici e sociali. La gestione dovrà essere dinamica e dovrà tendere a migliorare la qualità dei paesaggi in funzione delle aspirazioni delle popolazioni.

" Pianificazione dei paesaggi " riguarda il processo formale di studio, di progettazione e di costruzione mediante il quale vengono creati nuovi paesaggi per soddisfare le aspirazioni della popolazione interessata. Occorre elaborare autentici progetti di pianificazione, soprattutto nelle aree maggiormente colpite dal cambiamento e fortemente deteriorate (periferie, zone periurbane ed industriali, litorali). Tali progetti di pianificazione si pongono come obiettivo la radicale ristrutturazione dei paesaggi degradati.

In ogni zona paesaggistica, l'equilibrio tra questi tre tipi di attività dipenderà dal carattere della zona e dagli obiettivi definiti per il suo futuro paesaggio. Certe zone possono richiedere una protezione molto rigorosa. Invece, possono esistere delle zone il cui paesaggio estremamente rovinato richiede di venir completamente ristrutturato. Per la maggior parte dei paesaggi, si rende necessario l'insieme delle tre tipologie di intervento, mentre altri richiedono uno specifico grado di intervento.

Nella ricerca di un buon equilibrio tra la protezione, la gestione e la pianificazione di un paesaggio, occorre ricordare che non si cerca di preservare o di "congelare" dei paesaggi ad un determinato

stadio della loro lunga evoluzione. I paesaggi hanno sempre subito mutamenti e continueranno a cambiare, sia per effetto dei processi naturali, che dell'azione dell'uomo. In realtà, l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di accompagnare i cambiamenti futuri riconoscendo la grande diversità e la qualità dei paesaggi che abbiamo ereditato dal passato, sforzandoci di preservare, o ancor meglio, di arricchire tale diversità e tale qualità invece di lasciarle andare in rovina.

### **Articolo 2 - Campo di applicazione**

L'articolo precisa che la convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Riguarda tanto il paesaggio terrestre, che acquatico e concerne le acque interne (laghi, stagni), come pure le aree marittime (acque costiere, mare territoriale).

La riserva dell'articolo 15 si riferisce alla facoltà lasciata a certi Stati, per ragioni costituzionali, di non applicare automaticamente un trattato internazionale ratificato ad alcuni dei loro territori, in particolar modo quelli di oltremare (si veda il commento relativo all'articolo 15).

L'originalità della Convenzione risiede nella sua applicazione tanto ai paesaggi ordinari, che a quelli eccezionali, poiché sono tutti determinanti per la qualità dell'ambito di vita delle popolazioni in Europa. Comprende in tal modo i paesaggi della vita quotidiana, quelli eccezionali o degradati. Un campo d'applicazione così vasto è giustificato dalle seguenti ragioni: ogni paesaggio costituisce un ambito di vita per la popolazione che vi risiede; esistono delle interconnessioni complesse tra i paesaggi urbani e rurali; la maggior parte degli Europei vive nelle città (grandi e piccole), la cui qualità paesaggistica ha un'enorme influenza sulla loro esistenza; infine, i paesaggi rurali occupano un posto importante nella sensibilità europea. Altro motivo che giustifica questo vasto campo di applicazione sono le profonde modifiche che subiscono attualmente i paesaggi europei, in particolar modo quelli periurbani.

### **Articolo 3 - Obiettivi**

L'articolo enuncia l'obiettivo della convenzione, che è quello di garantire la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei mediante l'adozione di provvedimenti nazionali e l'attuazione di una cooperazione europea tra le Parti.

Il capitolo II (articoli 4-6) e il capitolo III (articoli 7-11) della convenzione trattano dei provvedimenti nazionali e della cooperazione europea.

## **CAPITOLO II - PROVVEDIMENTI NAZIONALI**

### **Articolo 4 - Ripartizione delle competenze**

Ai sensi di questo articolo, ogni Parte contraente dovrà applicare la convenzione al livello amministrativo meglio appropriato per l'adozione di misure riguardanti il paesaggio, tenendo conto del principio di sussidiarietà e della Carta europea dell'autonomia locale. Ne consegue che, quando necessario, gli enti locali e regionali, come pure i loro consorzi devono avere la garanzia di essere chiamati a partecipare in modo ufficiale al processo di applicazione.

Nei casi in cui le autorità locali e regionali dispongano delle competenze necessarie, la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi risulteranno maggiormente efficaci se la responsabilità della loro messa in atto verrà affidata - nel quadro costituzionale legislativo previsto a livello nazionale - alle autorità più vicine alla popolazione interessata. Ogni Stato deve definire precisamente i compiti e le misure che vengono affidati ad ogni livello (nazionale, regionale o locale) e stabilire delle norme per il coordinamento di tali provvedimenti tra i vari livelli, segnatamente per quanto riguarda gli strumenti relativi all'urbanistica e alla pianificazione territoriale.

### **Articolo 5 - Provvedimenti generali**

L'articolo determina i provvedimenti necessari per l'applicazione della convenzione in ogni Stato firmatario. Si tratta dei seguenti provvedimenti:

riconoscere giuridicamente il paesaggio, in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio, naturale, culturale, ambientale e socio-economico e fondamento delle loro identità locali. Vale la pena di notare che numerosi Stati europei già fanno dei riferimenti al paesaggio nella loro costituzione o nella loro legislazione sul patrimonio naturale o culturale, oppure sull'ambiente;

formulare ed attuare delle politiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, nel rispetto delle disposizioni della convenzione, adottando le misure particolari previste all'articolo 6;

avviare delle procedure per la partecipazione delle popolazioni, degli enti locali e regionali e degli altri soggetti interessati, ai fini di definire ed attuare le suddette politiche. Il paesaggio è un elemento che interessa l'insieme della popolazione: la cura del paesaggio richiede un partenariato tra una nutrita schiera di individui e di organizzazioni;

tener conto sistematicamente del paesaggio nelle politiche nazionali in materia di pianificazione territoriale e di urbanistica, nelle politiche culturali, ambientali, agricole, socioeconomiche, come pure nelle altre politiche settoriali suscettibili di avere un'incidenza, diretta od indiretta, sul paesaggio, così come per esempio i trasporti. Alla base di questa disposizione c'è l'idea che il paesaggio non è un tema da prendere in esame in quanto settore specializzato di competenza degli affari. pubblici Il paesaggio può subire influenze positive o negative esercitate da interventi plurisettoriali. Ne deriva la necessità per i governi di vigilare affinché gli obiettivi connessi con il paesaggio siano presi in considerazione in tutti i settori pertinenti della vita pubblica.

### **Articolo 6 - Misure specifiche**

L'articolo si riferisce alle misure specifiche che le Parti dovranno prendere a livello nazionale, regionale o locale.

#### *Paragrafo A - Sensibilizzazione*

Il paragrafo tratta della questione chiave della sensibilizzazione. Il paesaggio appartiene in parte ad ogni cittadino, che ha il dovere di averne cura. Ne deriva che la buona condizione dei paesaggi è strettamente connessa al livello di sensibilizzazione delle popolazioni. In tale prospettiva dovrebbero essere indette delle campagne di informazione e di sensibilizzazione dei cittadini, dei rappresentanti eletti e delle associazioni sul valore dei paesaggi di oggi e di domani.

#### *Paragrafo B - Formazione ed educazione*

La salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi possono rivelarsi una questione complessa che coinvolge molteplici enti pubblici e privati e che comporta lavori pluridisciplinari di competenza di varie professioni. Le Parti sono pertanto invitate:

a realizzare una formazione di livello elevato per gli specialisti nel settore della conoscenza e degli interventi sui paesaggi;

a promuovere dei programmi pluridisciplinari di formazione alle questioni connesse con il paesaggio per gli amministratori eletti e il personale tecnico delle autorità locali, regionali e nazionali e degli altri enti pubblici o privati interessati. Obiettivo di tali sforzi è il miglioramento delle competenze tecniche degli enti responsabili del paesaggio. Tali enti possono essere per esempio delle organizzazioni di categoria incaricate della pianificazione territoriale, dell'ambiente e della gestione del patrimonio, interessate all'utilizzo delle terre ai fini dell'agricoltura, del turismo o dell'industria, oppure essere coinvolte nei lavori di edilizia e della costruzione di infrastrutture;

a sviluppare degli insegnamenti scolastici ed universitari che trattino, nelle discipline interessate, dei valori legati al paesaggio e delle questioni relative alla sua salvaguardia, alla sua gestione e alla sua pianificazione, in modo che i giovani acquisiscano la consapevolezza dei problemi connessi con il contesto nel quale vivono.

#### *Paragrafo C - Individuazione e valutazione*

Il paragrafo espone la natura dei lavori necessari per individuare e valutare i paesaggi, al fine di far poggiare su solide basi un'azione sul lungo periodo, volta a tutelarne e a migliorarne la qualità. Tale azione deve essere sostenuta da una conoscenza approfondita delle particolarità di ogni paesaggio, del suo processo di evoluzione e del valore che la popolazione interessata gli accorda. La valutazione potrebbe venir effettuata senza che si proceda necessariamente a stabilire una scala precisa di valori.

Il sottoparagrafo C 1 *a* impegna le Parti ad intraprendere delle ricerche e degli studi finalizzati ad individuare i paesaggi e ad analizzarne le particolarità, come pure le dinamiche e le pressioni che li modificano. Alcuni paesi hanno effettuato a livello nazionale un lavoro di esame e di censimento dei loro paesaggi. Tale lavoro ha rivelato il carattere specifico dei paesaggi delle varie zone, poiché ciascuno possiede la propria combinazione di elementi naturali ed antropici. Sistemi informativi territoriali e moderne tecniche di cartografia informatizzata, anche a livello urbano, vengono impiegate per evidenziare le specificità di un paesaggio (suoi rilievi, schema del suo popolamento, principali utilizzazioni del suolo, attività economiche, zone residenziali, presenza o assenza di caratteristiche quali siepi o terrazzi, testimonianze delle attività umane del passato o ad habitat per delle specie selvatiche, ecc.).

Tale lavoro effettuato sul campo da professionisti deve obbligatoriamente rendere partecipi le comunità locali, i cittadini e i vari soggetti interessati mediante indagini e riunioni di informazione.

Il sottoparagrafo C 1 *b* impegna le Parti a stabilire la qualità dei paesaggi così individuati, tenendo conto del valore specifico loro attribuito dai cittadini e dai soggetti interessati, per esempio i proprietari fondiari o quelli che intervengono nel loro utilizzo e nella loro gestione. Obiettivo di tale valutazione è quello di fornire una base che consenta di determinare quali elementi, nel paesaggio di una zona determinata, sono preziosi al punto da doverli proteggere, quali caratteristiche richiedono una gestione volta a preservare la qualità del paesaggio e quali elementi o quali zone meritano che se ne preveda la valorizzazione. È un processo che deve tener conto del parere della popolazione interessata e degli interessi legati alle politiche settoriali; si tratta di punti di vista che possono rivelarsi estremamente vari e soggettivi. Per questo sarebbe forse saggio cominciare la valutazione basandosi su dei criteri obiettivi, e poi raffrontare i risultati con i diversi valori che la popolazione attribuisce al paesaggio e ad interessi di altro tipo. Se del caso, tale confronto potrebbe essere oggetto di un'indagine pubblica nell'ambito della quale i soggetti interessati potrebbero esprimere il loro parere. La partecipazione dei cittadini a questo tipo di processo potrebbe venir incoraggiata mediante l'informazione del pubblico, la consultazione di tutti gli enti rappresentativi o ricorrendo ai mass media e alle campagne di sensibilizzazione condotte a tutti i livelli.

Il sottoparagrafo C 2 ricorda a tal proposito quanto può apportare lo scambio internazionale di esperienze e di idee, previsto agli articoli successivi. Non esiste nessun metodo riconosciuto da tutti per studiare, individuare e valutare i paesaggi; esiste però tutto un insieme molto importante di conoscenze, di cui occorrerebbe avvalersi. La cooperazione internazionale dovrà incoraggiare i paesi a prendere i provvedimenti; garantirà che vengano accomunate le esperienze sui paesaggi e sul loro valore, come pure i problemi e le politiche attuali, consentirà infine di stabilire quali paesaggi o quali problemi meriterebbero un'attenzione internazionale.

#### *Paragrafo D - Obiettivi di qualità paesaggistica*

Il paragrafo impegna le Parti a definire per i paesaggi individuati e valutati degli obiettivi di qualità paesaggistica, mediante la consultazione della popolazione interessata. Prima di adottare qualsiasi provvedimento di salvaguardia, gestione e pianificazione di un paesaggio, è essenziale dare al



pubblico una definizione chiara degli obiettivi che si vogliono conseguire. Gli obiettivi devono essere definiti, presentati e pubblicati dall'autorità competente, previa consultazione del pubblico e tenendo conto di tutti gli interessi in gioco. Gli obiettivi possono essere stabiliti nell'ambito più generale di una politica condotta dagli enti territoriali o centrali interessati. La definizione degli obiettivi deve esporre in maniera chiara le caratteristiche e le qualità particolari del paesaggio preso in esame, l'idea generale della politica relativa a detto paesaggio, gli elementi specifici del paesaggio interessati dalle misure di salvaguardia, di gestione o di pianificazione e deve quindi indicare quali sono gli strumenti che si intende utilizzare per conseguire gli obiettivi prefissati.

Deve apparire una chiara relazione tra gli obiettivi, i risultati delle analisi di individuazione e di valutazione e i provvedimenti giudicati necessari per conseguire tali obiettivi.

#### *Paragrafo E - Applicazione*

Il paragrafo invita le Parti ad adottare gli strumenti legislativi, amministrativi, fiscali o finanziari specifici per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi, tenendo conto delle politiche sul paesaggio convenute. Tali strumenti possono essere svariati. Possono consistere nell'elaborazione di strumenti di pianificazione a valenza paesistica, di progetti sul paesaggio, nel regime speciale per certi paesaggi, nella presa in considerazione dei paesaggi negli studi di impatto e nelle autorizzazioni alle attività o all'occupazione dei suoli, in misure urgenti per salvaguardare un determinato paesaggio minacciato, ecc. Spetta ad ogni Stato elaborare e adottare una serie di strumenti atti a soddisfare le esigenze dei propri paesaggi e conformi al suo ordinamento giuridico. I Comitati di esperti competenti di cui all'articolo 10 della convenzione potranno formulare delle raccomandazioni per agevolare l'applicazione della convenzione.

### **CAPITOLO III - COOPERAZIONE EUROPEA**

#### **Articolo 7 - Politiche e programmi internazionali**

La convenzione dovrebbe stimolare una maggiore presa in considerazione del paesaggio presso i diversi organismi internazionali come pure nei programmi internazionali. A tal scopo, le Parti specialmente sensibilizzate al problema del paesaggio dovrebbero svolgere un ruolo attivo, coordinando le loro riflessioni e le loro proposte in seno ai Comitati di esperti competenti di cui all'articolo 10 della Convenzione. Il Consiglio d'Europa dovrebbe inoltre organizzare una cooperazione particolare sul tema del paesaggio, in collaborazione con altri organismi internazionali, governative, in particolare l'Unesco, l'Unione europea e l'IUCN, e altre organizzazioni non governative.

#### **Articolo 8 - Assistenza reciproca e scambio di informazioni**

Per facilitare l'applicazione della convenzione e rafforzarne l'efficacia, le Parti si impegnano a cooperare tra di loro in tre settori:

la reciproca assistenza tecnica e scientifica mediante lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio;

gli scambi di specialisti del paesaggio, segnatamente al fine della formazione e dell'informazione;

lo scambio di informazioni su tutte le questioni trattate nelle disposizioni della convenzione.

In questi ultimi anni, si è potuto constatare un notevole aumento dell'interesse - politico, professionale ed accademico - suscitato dalle questioni relative al paesaggio, da cui deriva lo sviluppo di tutto un insieme di esperienze e di competenze alle quali possono ispirarsi gli Stati membri, gli enti locali e regionali e gli altri soggetti per l'applicazione della convenzione. Nel contempo, i mezzi disponibili per questo scambio di idee, - e per gli aspetti tecnici dello studio paesaggistico- sono stati radicalmente migliorati grazie al progresso delle comunicazioni elettroniche e all'arrivo di Internet. Tale evoluzione consente di portare avanti su una base molto più ampia rispetto soltanto ad una decina di anni fa lo scambio di idee e l'assistenza reciproca; in tal modo, in

tutta Europa, i soggetti locali possono partecipare a questo scambio che consente di instaurare un'autentica "democrazia del paesaggio".

#### **Articolo 9 - Paesaggi transfrontalieri**

L'articolo impegna le Parti a mettere a punto dei programmi transfrontalieri per l'individuazione, la valutazione, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi transfrontalieri. Nell'elaborare tali programmi, nel rispetto del principio di sussidiarietà quale definito dalla Carta europea dell'autonomia locale, le Parti sono invitate ad avvalersi del sostegno degli enti locali e regionali, utilizzando come strumenti di realizzazione quelli raccomandati dalla Convenzione-quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, e i suoi protocolli addizionali.

#### **Articolo 10 - Controllo dell'applicazione della convenzione**

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.

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.

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 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.

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).

Nello stesso spirito, il CPLRE è chiamato a partecipare attivamente alle iniziative intraprese nell'ambito del controllo e ad esprimere il proprio parere sui criteri seguiti per l'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa previsto dall'articolo 11.

#### **Articolo 11 - Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa**

L'articolo prevede che il Comitato dei Ministri, su proposta dei Comitati di esperti competenti di cui all'articolo 10 della convenzione, e dopo aver preso in considerazione il parere del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, assegnerà il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa ad un ente locale o regionale, a un consorzio di tali enti (all'interno di un solo paese o su base transfrontaliera) e a delle organizzazioni non governative che abbiano attuato una politica o delle misure relative alla salvaguardia, la gestione e/o la pianificazione dei paesaggi che dimostrino un'efficacia durevole e possano servire da esempio alle altre collettività attraverso l'Europa.

Tale premio si prefigge lo scopo di stimolare un processo che gli Stati potrebbero innescare in tutta Europa per incoraggiare e riconoscere una gestione esemplare dei paesaggi. Il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa potrebbe in tal modo venir a completare un processo gestito a livello nazionale e comprendente eventualmente l'organizzazione di concorsi nazionali analoghi e un sostegno finanziario alle collettività locali e regionali interessate.

Il paragrafo 1 indica che le autorità locali e regionali, i loro consorzi, le organizzazioni non governative possono presentare la loro candidatura per partecipare al concorso per il premio del paesaggio attraverso il loro Stato membro. Lo Stato Parte della convenzione potrà in tal modo valutare le candidature, eventualmente mediante un concorso nazionale che potrebbe prevedere dei premi o delle ricompense, e presentare ai Comitati di esperti competenti il vincitore nazionale, oppure un numero limitato di candidati per l'assegnazione del premio.

I paragrafi 2 e 3 autorizzano i Comitati di esperti competenti a definire e a pubblicare i criteri secondo i quali verranno valutati i candidati al premio e a ricevere le proposte da parte degli Stati. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa conferisce il premio.

Il paragrafo 4 predispone che i titolari del premio vengano invitati a garantire in modo durevole la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi considerati.

#### **CAPITOLO IV - CLAUSOLE FINALI**

Tranne poche eccezioni, le clausole finali si basano sul modello delle clausole finali delle convenzioni e degli accordi stipulati in seno al Consiglio d'Europa, modello approvato dal Comitato dei Ministri alla 315<sup>a</sup> riunione a livello dei Delegati, nel febbraio 1980. La maggior parte degli articoli non richiede quindi delle osservazioni particolari, ma meritano una spiegazione i punti seguenti.

##### **Articolo 12 - Relazioni con altri strumenti giuridici**

La redazione di questo articolo si ispira alle disposizioni tipo già adottate per altre convenzioni internazionali, per risolvere il problema dell'articolazione tra convenzioni che intervengono in settori simili.

La presente convenzione si distingue sia sul piano formale, che su quello sostanziale dalla Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'Unesco del 16 novembre 1972. Hanno vocazioni distinte, al pari delle due organizzazioni sotto i cui auspici sono state elaborate. Una è a vocazione regionale, l'altra mondiale. La convenzione del Consiglio d'Europa appare come complementare di quella dell'Unesco. Sul piano sostanziale, la convenzione del Consiglio d'Europa raggruppa tutti i paesaggi, anche quelli che non hanno un valore universale eccezionale, ma non comprende i monumenti del patrimonio culturale, a differenza del testo dell'Unesco. Parimenti, il suo obiettivo principale non è quello di stabilire un elenco di beni che presentano un interesse eccezionale ed universale, bensì di stabilire un regime di salvaguardia, di gestione e di pianificazione di tutti i paesaggi sulla base di una serie di principi. Ognuno dei due testi possiede pertanto la propria specificità. Per coordinare l'azione complementare delle due convenzioni, si potrebbe prevedere una cooperazione scientifica tra il Comitato del patrimonio mondiale dell'Unesco e i Comitati di esperti di cui all'articolo 10 della Convenzione europea del paesaggio, mediante un accordo tra l'Unesco e il Consiglio d'Europa, in applicazione dell'articolo 13.7 della Convenzione dell'Unesco del 16 novembre 1972 e in base al suggerimento contenuto all'articolo 7 della presente convenzione.

L'articolo 12 della convenzione europea del paesaggio intende prevenire delle eventuali difficoltà con altri strumenti giuridici internazionali, precisando che non preclude l'applicazione di disposizioni più rigorose e più favorevoli eventualmente contenute nei suddetti strumenti.

##### **Articolo 13 - Firma, ratifica, entrata in vigore**

La convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo la ratifica da parte di dieci Stati membri del Consiglio d'Europa.

##### **Articolo 15 - Applicazione territoriale**

Si tratta di una disposizione che interessa unicamente dei territori con statuto particolare, quali i territori d'oltremare, oppure le isole Feroe e la Groenlandia per la Danimarca, o Gibilterra, l'isola di Man, di Jersey e di Guernsey per il Regno Unito.

È stato chiaramente convenuto che sarebbe contrario all'oggetto e allo scopo della convenzione il fatto che una Parte possa escludere dall'applicazione di questo strumento delle parti del suo territorio metropolitano e che non era necessario esplicitare questo aspetto nella convenzione.

**Articolo 17 - Emendamenti**

Gli emendamenti possono consentire di adattare o di migliorare la convenzione. I comitati menzionati all'articolo 10 della convenzione possono preparare gli emendamenti ed esaminare quelli che vengono proposti dalle Parti. Gli emendamenti vengono adottati dal Comitato dei Ministri a maggioranza dei tre quarti dei voti espressi, e poi accettati dalle Parti. Entrano in vigore tre mesi dopo la loro accettazione da tre Stati Parti firmatari membri del Consiglio d'Europa.