CONSULTA ONLINE

Caterina Drigo*

Tutela e valorizzazione del paesaggio. Il panorama europeo

1. Com' è noto, il concetto di paesaggio e le problematiche inerenti la sua tutela rappresentano una tematica complessa, sia relativamente ai profili inerenti l'individuazione e perimetrazione dei confini della materia, sia per la coesistenza di una pluralità di fonti, non sempre agevolmente coordinabili fra loro. Conseguentemente, sia il panorama europeo, sia quello nazionale, per lungo tempo, sono stati caratterizzati da una forte disomogeneità sotto il profilo della ricostruzione di una nozione giuridica di paesaggio che fosse unitaria ed omnicomprensiva degli aspetti ritenuti meritevoli di tutela[1]. In Europa l'idea di approvare un documento giuridicamente vincolante deputato alla disciplina e alla protezione del paesaggio ha trovato un iniziale impulso nell'ambito della prima conferenza dei ministri europei dell'ambiente, svoltasi a Dobris nel 1991 (c.d. *rapporto Dobris*)[2]. Pochi anni dopo, nel 1995, l'Unione mondiale per la Conservazione della Natura ha reso pubblico un documento (c.d. *Parchi per la vita*) con cui auspicava l'adozione di una convenzione europea sul paesaggio rurale da approvarsi sotto l'egida del Consiglio d'Europa, stante la sua forte vocazione a promuovere ideali comuni fra i paesi membri[3]. Così, recependo tali sollecitazioni, si è inteso porre rimedio alla situazione di forte disomogeneità delle normative, con l'adozione della Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e sottoscritta a Firenze il 19 luglio 2000[4]. Questo documento è in vigore dall'1 marzo 2004[5], ed è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 14 del 9 gennaio 2006.

L'adozione della Convenzione in esame solo in tempi relativamente recenti non significa che prima di tale data non vi fossero accordi internazionali, approvati nell'ambito del Consiglio d'Europa, che fossero variamente incidenti sulla disciplina e tutela del paesaggio, si trattava, tuttavia, di documenti - quali, ad esempio, la Convenzione di Berna del 1979, relativa alla tutela della vita e dell'ambiente naturale, o

---

* Ricercatrice di diritto costituzionale, *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna

Relazione presentata nell'ambito del Convegno *Tutela e valorizzazione del paesaggio*, Sogliano al Rubicone (Bo), 27 novembre 2010

[1] SORACE D., *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in CARTEI G.F., (a cura di) *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 17 ss.

[2] In particolare è rilevante il capitolo 8 del rapporto, dedicato al paesaggio, cfr. *Europe's Environment: the Dobris Assesment* (EEA) Lussemburgo, ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle comunità europea, 1995, oggi in http://www.eea.europa.eu

[3] Per maggiori approfondimenti cfr. www.iucn.i t

[4] Per una ricostruzione del processo che ha portato alla stesura del testo definitivo della convenzione di veda MONTINI M., ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, in PIERGIGLI V., MACCARI A.L., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 633 ss; nonché DE LA FUENTE H., *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 893 ss. e CARTEI G.F., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007.

[5] Grazie alla ratifica da parte dei primi 10 stati firmatari.

la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa, approvata a Granada nel 1985 e revisionata a Malta nel 1992 - che provvedevano a disciplinarne unicamente particolari aspetti, senza apprestare una tutela di tipo omnicomprensivo.

È, quindi, solo con l'approvazione della Convenzione europea del paesaggio che nel panorama internazionale compare uno strumento interamente dedicato al paesaggio globalmente inteso[6] e che si è perseguito lo scopo di promuoverne la salvaguardia, la gestione e la pianificazione sia attraverso disposizioni di principio, sia attraverso l'organizzazione di forme di cooperazione europea[7]. Il documento normativo in parola ha introdotto in Europa un nuovo modo di considerare e gestire la dimensione paesaggistica del territorio ed ha profondamente influenzato l'adozione delle normative statali ad esso successive e disciplinanti i medesimi profili[8].

Come nel caso di tutte le fonti giuridiche suscettibili di produrre effetti vincolanti, il processo che ha condotto all'approvazione della Convenzione si è caratterizzato per la natura politica e appare significativo il fatto che esso si sia realizzato tenendo conto delle esigenze della democrazia e della specificità, polivalenza e varietà dei valori e degli interessi paesaggistici da considerare[9]. Dal punto di vista formale, il fatto che il Consiglio d'Europa non sia affiancato da una Corte di giustizia quale quella esistente nel quadro dell'Unione Europea, colloca la Convenzione sul paesaggio nell'ambito della *soft law* e la sua applicazione concreta è rimessa ai singoli Stati firmatari della stessa. Ma, a differenza di altri testi giuridici che una volta entrati in vigore non sono riusciti a sviluppare l'intento politico da cui sono scaturiti, l'anima politica e l'anima giuridica della Convenzione continuano a compenetrarsi in sede di sua attuazione, quasi che questa integrazione rappresenti il suo reale *ubi consistam*[10] .

Uno degli elementi qualificanti la Convenzione risiede nel fatto che essa, sintetizzando la coesistenza di un duplice carattere, politicamente programmatico e giuridicamente prescrittivo, ha avuto l'ambizione di rivoluzionare il modo di concepire e di amministrare il paesaggio nei paesi europei: coinvolgendo nella sua attuazione non

---

[6] DEJEANT-PONS M., *The implementation of the European Landscape Convention*, in http://www.unifi.it/ri-vista/04ri/pdf/04r_1_dejeant-pons_paper.pdf

[7] Dispone in tal senso l'art. 3 della Convenzione.

[8] Per quel che concerne il panorama italiano, significativo è il fatto che il Codice per i beni culturali ed il paesaggio, pur essendo entrato in vigore prima della ratifica della Convenzione da parte dell'Italia, comunque tenga conto delle sue disposizioni. Per maggiori approfondimenti sulle relazioni fra il Codice e la Convenzione vedasi: CROSETTI A., *Paesaggio (I Agg)*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Giuffrè, 2008, pp.543 ss.; CARTEI G.F., *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione Europea: un raffronto*, relazione presentata alla Biennale del Paesaggio Toscano, Firenze, 12-15 novembre 2008, in http://www.aedon.mulino.it; TAMBURELLI G., *Evoluzione della disciplina a tutela del paesaggio*, in http://www.isgi.cnr.it/; CIVITARESE MATTEUCCI S., *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del Codice del Paesaggio*, in CARTEI G.F., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., pp. 209 ss.; SCIULLO G., *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, 2008, in http://www.aedon.mulino.it/ 3/2008; CAMMELLI M., (a cura di) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio - Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Il Mulino, Bologna, 2004.

[9] Tali considerazioni sono espresse nella relazione esplicativa alla Convenzione, il cui testo è reperibile sul sito www.coe.int .

[10] PRIORE R., *L'esecuzione della Convenzione europea del paesaggio (L. 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali*, Relazione presentata al Seminario annuale Diritto e Paesaggio – Università di Siena, in http://www.unisi.it/did/dip-direcon/matdid.pdf

solo gli Stati (centrali), ma anche gli enti territoriali e le realtà locali, prevedendo parallelamente una serie di strumenti concertativi a carattere transnazionale[11].

Passando ad esaminare la struttura formale della Convenzione, si osserva che essa si articola in un Preambolo, che enuncia i principi e valori ad essa sottesi, ed in quattro capitoli, rispettivamente disciplinanti: a) gli obiettivi ed il campo di applicazione della Convenzione (cap. I), b) i provvedimenti vincolanti per gli stati contraenti a livello nazionale (Cap. II), c) le misure da adottare a livello internazionale ed i fondamenti della cooperazione europea, nonché il ruolo dei comitati responsabili del controllo dell'attuazione ed applicazione della Convenzione (Cap. III); d) le procedure da seguire per l'adozione della Convenzione e tutte le questioni connesse (cap. IV). Dal punto di vista contenutistico, l'aspetto più significativo della Convenzione è quello di concepire il paesaggio quale oggetto di valorizzazione e tutela specifica da parte delle autorità statali e locali, colmando il vuoto normativo derivante dalla mancanza di strumenti giuridici specificamente dedicati alla disciplina del paesaggio e unificanti l'azione dei diversi Paesi. Infatti, fino al 2000 la scelta dei legislatori nazionali e internazionali era nel senso di ancorare la protezione del paesaggio alla disciplina di altri beni e interessi giuridicamente rilevanti *ex se*, quali l'ambiente, la gestione del territorio, l'urbanistica o la disciplina dei beni culturali[12], senza preoccuparsi di configurare strumenti giuridici concepiti specificamente per la sua tutela. Con la Convenzione in esame, invece, si rivoluziona il panorama normativo e si introduce una concezione di paesaggio caratterizzata da una propria autonomia, non improntata a canoni meramente estetici, ma ad una sua dimensione oggettiva e globale[13]. Il paesaggio si definisce secondo una formula omnicomprensiva, integrata delle sue componenti naturali e umane, cioè come «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e delle loro interrelazioni»[14]. A

---

[11] Per quel che concerne il panorama italiano vedasi quanto disposto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

[12] A livello internazionale, ad esempio, disposizioni disciplinanti aspetti comunque concernenti la tutela del paesaggio si ritrovavano nella Convenzione di Berna del 1979, relativa alla conservazione della vita selvatica dell'ambiente naturale dell'Europa; oppure nel Protocollo alla Convenzione di Barcellona del 1995, concernente la tutela delle aree protette e della diversità biologica del mediterraneo. Significativa è anche la Convenzione di Granada del 1985 per la salvaguardia del patrimonio architettonico. Considerando il nostro ordinamento, invece, disposizioni relative al paesaggio ed alla pianificazione paesaggistica si ritrovavano già nella legge 29 giugno 1939, n. 1497, relativa alla *Protezione delle bellezze naturali*; nella Costituzione repubblicana (art. 9), nell' art. 1, l. 19 novembre 1968, n. 1187, modificativa della l. urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; nell'art. 3, l. 6 agosto 1967, n. 765 (che ha indicato la "tutela del paesaggio" quale finalità idonea a consentire l'introduzione di modifiche al piano regolatore generale comunale da parte dell'autorità pubblica deputata all'approvazione dello stesso); nel D.Lgs n. 616/ 1977(art. 82); nella c.d. L. Galasso del 1985 (l. n. 431), nel D.Lgs 112/1998; nel testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali del 1999 (D.Lgs n. 490); fino a giungere, in tempi recenti, al Codice dei ceni culturali e del paesaggio.

[13] cfr. PRIEUR M., *La Convention Européenne du Paysage*, in *Environmental Policy ad law*, 31/3, 2001, 168 ss; nonché PRIORE R., *La convention Européenne du Paysage, ou de l'évolution de la conception juridique relative au paysage en droit comparé et en droit internationale*, in *Revue Européenne de droit de l'Environment,* 2000, 3, 281 ss

[14] Art. 1 della Convenzione. Per completezza è opportuno precisare che, anche prima dell'approvazione della Convenzione in esame, l'idea di paesaggio quale combinazione di elementi naturali non era del tutto estranea al diritto internazionale – si pensi alla Convenzione di Bruxelles 1982, la quale, pur avendo un'applicazione limitata agli stati del Benelux, conteneva importanti disposizioni in materia di conservazione della natura e protezione dei paesaggi ponendo in risalto l'elemento umano e

conferma di ciò è pure stabilito che la Convenzione non tutela unicamente paesaggi che si connotano per particolari profili di pregio, ma estende il suo campo di applicazione a tutto il territorio delle Parti contraenti, ivi inclusi gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, comprendendo i paesaggi terrestri, nonché le acque interne e marine, e concernendo «sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati»[15].

Il paesaggio, quindi, è tratteggiato come un insieme indivisibile e sinergico, nel quale gli elementi naturali e culturali sono considerati globalmente nei loro rapporti e non separatamente. Le Parti aderenti alla Convenzione si impegnano a disciplinarlo come componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità[16].

Il paesaggio, pertanto, si affranca dalla concezione meramente estetizzante che l'aveva caratterizzato nei decenni precedenti al 2000, connotandosi di nuove sfumature che ne arricchiscono la valenza: se ne valorizza il carattere "sociale" essendo elemento fondamentale del benessere individuale e collettivo delle popolazioni europee. Il riconoscimento della sua natura di "bene collettivo" ne promuove una concezione "democratica", non più ancorata, come già anticipato sopra, ad un'idea elitaria e restrittiva, di matrice esclusivamente estetizzante, propria delle convenzioni internazionali approvate in precedenza[17]. Uno degli elementi più innovativi della Convenzione in esame risiede, quindi, nel fatto che, per la prima volta, un testo normativo ha riconosciuto la valenza collettiva del paesaggio: esso è un bene di tutte le popolazioni europee, da tutelare e valorizzare a prescindere dal valore concretamente attribuitogli. A tal proposito pare significativo che nel testo definitivo della Convenzione sia stata eliminata ogni eventuale lista di paesaggi di interesse europeo, che invece era stata inserita nella redazione del progetto iniziale[18]. Secondo il Consiglio d'Europa, quindi, tutto il territorio (globalmente inteso) va considerato come paesaggio, e il suo valore non è oggettivamente determinato assumendo come criterio di valutazione la presenza o meno di particolari caratteristiche naturali, estetiche, antropologiche o culturali, ma in riferimento alla percezione che di esso hanno le popolazioni residenti. Conseguentemente, il testo dell'art. 2 - disposizione dal contenuto speculare a quello di cui all'art. 1 poiché chiarisce la portata delle definizioni in esso contenute - definendo l'ambito di applicazione della Convenzione, precisa che essa «si

---

definendo i paesaggi come il riflesso dell'attitudine della comunità verso il suo contesto naturale ed il modo in cui opera la natura.

[15] In tal senso, art. 2 della Convenzione.

[16] Il preambolo della Convenzione evidenzia l'importanza non soltanto culturale o naturale, ma anche economica del paesaggio e ne giustifica l'esigenza di un' attenzione specifica e rigorosa in quanto è «in ogni luogo un elemento importante della qualità di vita delle popolazioni […] svolge importanti funzioni di interesse generale sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro». Tale previsione va letta congiuntamente a quanto disposto dall'art. 5 della Convenzione in relazione alle misure generali che le parti contraenti si impegnano ad attuare. Tale disposizione, infatti, impegna gli Stati 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».

[17] Cfr. ad esempio, la Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale naturale e culturale approvata a Parigi nel 1972 che si riferisce solo a beni paesaggistici caratterizzati da un particolare valore eccezionale.

[18] MONTINI M., ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, cit., pp. 633 ss.

applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani», comprendendo anche «i paesaggi terrestri, le acque interne e marine» e «sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati».

La concezione di paesaggio che emerge dalla Convenzione è importante anche per il rilievo attribuito alla dimensione personale-soggettiva costituita dalla particolare relazione che le popolazioni europee hanno con i loro paesaggi: relazione che evoca una dimensione di matrice sensibile e spirituale. A tal proposito si è osservato che «spostando il baricentro delle politiche sul territorio dai bisogni materiali, che spesso hanno portato ad un urbanismo sfrenato e ad un, conseguente, degrado paesaggistico, agli ideali ed ai bisogni spirituali delle popolazioni, viene affermato il diritto dei cittadini europei fruire di paesaggi di qualità corrispondenti alle proprie aspirazioni e di partecipare democraticamente alle decisioni concernenti i loro paesaggi»[19]. Il paesaggio diventa, pertanto, un importante strumento di partecipazione democratica anche a livello di ordinamenti nazionali, poiché le decisioni relative alla sua gestione e valorizzazione devono essere assunte con la partecipazione attiva e consapevole di tutte le popolazioni interessate.

Le potenzialità di un siffatto approccio, tuttavia, possono svilupparsi in senso positivo solo se si incentiva e valorizza una diffusa coscienza paesaggistica. Occorre, cioè la promozione e l'implementazione di una sensibilità verso il paesaggio che si manifesti a tutti i livelli, di modo che sia intrinsecamente sentita dalle popolazioni e dagli enti locali l'esigenza di estendere all'intero territorio, nel suo complesso e nelle sue declinazioni specifiche, l'obiettivo di un paesaggio di qualità.

Senza un'adeguata valorizzazione delle "sensibilità locali", infatti, la concezione "globale" di paesaggio che emerge dalla lettura combinata degli artt. 1 e 2 della Convenzione può esporre al rischio di determinare un sorta di omologazione nelle modalità di tutela, abbassandone potenzialmente il livello anche per quanto riguarda gli ambiti più significativi. Per affermare un diritto al paesaggio è necessario, dunque, creare una vera e propria cultura dello stesso, cosicché la sua tutela e valorizzazione diventino una responsabilità per tutti, e, in particolar modo, per i pubblici poteri impegnati ai diversi livelli di governo[20]. La stessa Convenzione mostra di avvertire l'esigenza di stimolare il sorgere di uno spontaneo interesse verso il paesaggio da parte delle popolazioni locali (e formare, così, una coscienza paesaggistica): a tal proposito, fra le modalità di valorizzazione del paesaggio, essa considera particolarmente efficace, in quanto facente leva su interessi concreti, l'evidenziazione del valore del paesaggio quale risorsa economica che, se propriamente gestita e valorizzata, crea valore aggiunto.

In concreto, gli obiettivi della Convenzione devono essere perseguiti attraverso l'adozione di diverse misure da porsi in essere sia da parte dei singoli Paesi aderenti (cfr. art. 4 ss) sia a livello di programmazione europea, anche se si lascia sempre agli Stati la scelta finale circa i mezzi da utilizzare per l'attuazione pratica delle misure specifiche previste a livello convenzionale. La Convenzione, cioè, si limita a indicare le

---

[19] MONTINI M., ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, cit., pp. 640.

[20] A tal fine la Convenzione prevede apposite misure che gli Stati aderenti sono chiamati ad adottare per sensibilizzare la società civile e le pubbliche autorità in merito al valore e all'importanza dei paesaggi. Per maggiori approfondimenti vedasi MONTINI M., ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, cit., pp. 633 ss.

finalità e i valori di indirizzo e orientamento, oltre a prevedere strumenti di raccordo e di confronto delle diverse esperienze in essere nei diversi ordinamenti.

Agli Stati è richiesta l'adozione di misure sia a carattere generale sia a carattere specifico. Le prime si sostanziano: a) nel necessario riconoscimento giuridico del concetto di paesaggio; b) nell'adozione di politiche paesaggistiche finalizzate alla salvaguardia, alla gestione ed alla pianificazione dei paesaggi, coinvolgendo anche le popolazioni, le autorità locali e regionali; c) in azioni volte alla integrazione del paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché in tutte quelle politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio. Le seconde (indicate all'art. 6) consistono in un'opera di sensibilizzazione e formazione dei cittadini e degli operatori verso le tematiche paesaggistiche.

Sul versante transnazionale, i Paesi aderenti si sono impegnati a cooperare rafforzando l'efficacia dei provvedimenti adottati ai sensi della Convenzione, provvedendo, in particolare, a prestarsi reciproca assistenza dal punto di vista tecnico e scientifico, favorendo scambi di informazioni e di specialisti del paesaggio. Si è, così, intrapresa la strada del livellamento delle differenze di approccio al tema del paesaggio nei diversi paesi. Differenza testimoniata anche da un elemento di natura semantica. Come già anticipato, infatti, la Convenzione individua un concetto di paesaggio (e conseguentemente, una tutela) inteso sia nella sua veste naturalistica, sia nella sua accezione più spiccatamente culturale, dimostrando di tener conto delle diverse concezioni in essere nei vari Paesi, concezioni rimarcate anche dal modo di riferirsi ad esso. È stato acutamente osservato che le differenze di approccio al tema del paesaggio dei diversi Paesi sono testimoniate dalla «diversa matrice terminologica neolatina (paesaggio, *paysage*, dal latino *pagus*, che sottolinea i caratteri del luogo costruito) e germano anglosassone (*landscape*, *landshaft*, *landscap* - come luogo in cui una società è insediata e trae e proprie risorse»[21].

Al fine di implementare e dare attuazione concreta alle disposizioni della Convenzione europea del paesaggio, Il Consiglio d'Europa e, a rotazione, i diversi Stati membri, organizzano periodicamente workshop nell'ambito dei quali si dà conto dello stato dell'arte e dei progressi nell'attuazione della Convenzione[22]. I risultati di questi lavori sono pubblicizzati dal Consiglio d'Europa il quale, contestualmente, può provvedere a emanare anche raccomandazioni e linee guida dirette agli Stati membri. Inoltre, sono state istituite organizzazioni internazionali di tipo non governativo aventi il proposito di supportare il processo di implementazione della Convenzione. A tal proposito si ricorda la *Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della convenzione europea del paesaggio* (RECEP), istituita a Strasburgo il 30 maggio 2006 e di cui anche la Regione Emilia Romagna fa parte. Essa rappresenta un'organizzazione

---

[21] SCAZZOSI L., *Paesaggio, Paysage, Paisaje, Landscape, Landschaft, Landschap, Krajobraz… politiche e culture del paesaggio in Europa e negli Stati Uniti: una lettura trasversale*, in SCAZZOSI L. (a cura di) *Politiche e culture del paesaggio: esperienze internazionali a confronto*, Gangemi, Roma 1999, pp.17-36.

[22] Tali lavori generalmente si tengono in una /due sessioni differenziate annuali (marzo/aprile e ottobre/novembre), in uno dei paesi aderenti alla Convenzione. Ad essi partecipano i delegati dei paesi membri che hanno aderito o ratificato la Convenzione stessa, oltre a esperti in materia di paesaggio, consulenti, rappresentanti degli enti territoriali, università ed enti di ricerca, organizzazioni e associazioni di categoria. Nel corso dei lavori ogni Pese illustra la situazione che lo caratterizza e presentano progetti, studi e ricerche, soprattutto in linea con la tutela, la gestione e la pianificazione paesaggistica.

internazionale di tipo non governativo, costituita dagli enti locali e regionali europei che fanno parte di uno Stato membro del Consiglio d'Europa che ha sottoscritto la Convenzione. Alla rete hanno dato adesione, ad oggi, 34 membri di cui 21 italiani[23].

2. Passando, ora, ad analizzare le modalità attraverso le quali viene accordata tutela al paesaggio nell'ambito del sistema dell'Unione Europea, il primo dato che pare opportuno evidenziare è l'inesistenza di uno strumento giuridico dedicato specificamente al paesaggio nella sua accezione omnicomprensiva, cioè nella totalità degli aspetti in esso ricompresi[24]. Ciò non significa che esso non riceva comunque una tutela, quantomeno in un'accezione lata o indiretta. In primo luogo si ricorda che alcune Costituzioni di Paesi aderenti all'UE contengono disposizioni relative alla valorizzazione e protezione del paesaggio[25], disposizioni che potrebbero intendersi acquisite al patrimonio costituzionale europeo per il tramite delle tradizioni costituzionali comuni cui la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha fatto sovente riferimento e che oggi sono richiamate anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea la quale, come noto, in virtù dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha acquisito il medesimo valore giuridico dei trattati. Inoltre, l'Unione è competente a disciplinare molte materie che presentano rilevanti profili di connessione con il paesaggio e quindi per loro tramite, esso riceve una tutela indiretta e sussidiaria. Ovviamente, come peraltro già anticipato, la nozione "giuridica di paesaggio" è distinta sia da quella di ambiente sia da quella di urbanistica, ma ciò non significa che non sussista un rapporto di inscindibile interrelazione fra gli stessi. In primo luogo l'art. 3, par. 3, del TUE specifica che l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, sviluppo basato anche «su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente», inoltre «vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo». La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, poi, espressamente tutela l'ambiente all'art. 37, specificando che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Infine, il TFUE prevede che l'Unione abbia competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore dell'Ambiente (art. 4), mentre il successivo art. 11 (ex art. 6) precisa che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione. In particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»[26]. Pertanto, la tutela che il paesaggio ha ricevuto, e riceve nell'ambito dell'Unione Europea è limitata, sebbene sia possibile riscontrare una crescente attenzione verso le sue esigenze di protezione, specialmente nel quadro di sviluppo di politiche incidenti più o meno indirettamente su di esso. In particolare, sono numerose le previsioni normative riconducibili alla conservazione delle risorse naturali e alla protezione dell'ambiente,

---

[23] L'attività della *Rete Europea degli Enti locali e regionali per l'Attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio (RECEP)* si può monitorare al sito http://www.recep-enelc.net/. Cfr. altresì le politiche di attuazione coordinate da enti come L'*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale* (ISPRA)

[24] Per una disamina della disciplina e tutela accordate all'ambiente ed alla gestione del territorio nell'ordinamento europeo, anche secondo una prospettiva diacronico evolutiva, vedasi RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. Int. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2009, 649 ss.

[25] Cfr. ad esempio l'art. 9 della Costituzione italiana o l'art. 75 della Costituzione tedesca.

[26] Si veda anche il titolo XX della parte terza relativa alla disciplina delle politiche ed azioni interne all'Unione (artt. da 191 e 193.

mentre appaiono posti in secondo piano quegli aspetti più propriamente afferenti all'urbanistica o alla gestione del territorio, che, tradizionalmente, rientrano nella competenza degli Stati membri, pur non mancando alcuni ambiti di incidenza europei anche su tali settori.

Soprattutto a partire dagli anni novanta, la dimensione paesaggistica è venuta in rilievo in fonti di diritto comunitario derivato ed in iniziative afferenti all'ambito delle politiche agricole - per lo più con riferimento alla tutela della diversità dei paesaggi rurali contro l'intensificazione e la massificazione delle culture agricole, nonché in fonti disciplinanti l'ambiente globalmente inteso[27]. In relazione a questo secondo profilo, se è vero che alcune direttive fanno riferimento al paesaggio, è altrettanto vero che non vi apprestano una tutela specifica, poiché dalla loro lettera ne emerge un'accezione che si riferisce quasi esclusivamente alla sua dimensione puramente naturalistica, attraverso obiettivi e strategie finalizzati principalmente alla conservazione degli *habitat* naturali[28]. Vi sono, altresì, testi normativi in cui il paesaggio viene in rilievo anche in una diversa dimensione: quale elemento da considerare in sede di valutazione di impatto ambientale[29] o nelle procedure di smaltimento dei rifiuti[30]. Si segnala, inoltre, per le implicazioni indirette sulla tutela del paesaggio, che la direttiva che dà attuazione alla Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, ha indicato la necessità di coinvolgere la collettività nelle decisioni concernenti il paesaggio[31].

Per quel che riguarda, invece, il primo dei profili sopra indicati, vale a dire la tutela del paesaggio nell'ambito di iniziative dell'Unione Europea concernenti lo sviluppo agricolo e la protezione del paesaggio rurale, l'analisi del dato normativo diventa più complessa in ragione delle articolate modalità con cui si sono evolute le politiche in materia. Infatti, se in una prima fase si riscontra una maggiore attenzione per le esigenze della produzione, a partire dalla fine degli anni ottanta, il quadro normativo è progressivamente mutato e si rinviene, coerentemente con l'emergere di una sensibilità

---

[27] Sul punto, MONTINI M., ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, cit., pp. 640, 641. Nonché RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, pp. 649 ss.;

[28] Cfr. Direttiva 92/43 CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e semi-naturali e della fauna e flora selvatiche che ha anche istituito il programma rete ecologica natura 2000 e stimolato gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per gestire quei paesaggi che sono di maggiore importanza da un punto di vista della conservazione della flora e della fauna.

[29] Cfr. Direttiva 85/337.

[30] Cfr. Direttiva 75/442 e la più recente Direttiva 2006/12. In particolare quest'ultima Direttiva, all'art. 4 prevede che «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare: […] c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse».

[31] Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

Si veda, altresì, la decisione del Consiglio 2005/370/CE, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Diffusamente in materia si veda: A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO, (a cura di) *La convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2011

per le problematiche ambientali, una tendenza a collegare lo sviluppo dell'agricoltura ad una maggiore attenzione per la qualità dei paesaggi, in particolare dei paesaggi rurali[32].

In assenza di un testo normativo che prevedesse, a livello di ordinamento dell'Unione Europea, forme di gestione e protezione del paesaggio che fossero assimilabili a quelle previste nell'ambito della Convenzione europea di cui si è diffusamente trattato in precedenza, attore rilevante nell'apprestare tutela al paesaggio, è stato la Corte di Giustizia. I giudici di Lussemburgo, infatti, pur in assenza di un appiglio normativo diretto nei Trattati istitutivi, provvedono comunque a proteggere e valorizzare il paesaggio, sebbene solo in via sussidiaria e ricollegandolo a ulteriori profili oggetto di specifiche previsioni (come l'ambiente). È, quindi, in considerazione di ciò che acquisisce rilievo la portata della giurisprudenza della Corte di Giustizia, grazie alla quale si può sostenere che anche nel sistema giuridico dell'Unione Europea il paesaggio riceva una certa tutela, seppure, come abbiamo detto, unicamente in via indiretta. Si segnalano, a tal proposito, le decisioni rese dai giudici di Lussemburgo in materia di Valutazione di Impatto ambientale o di gestione del ciclo dei rifiuti. Così, ad esempio, nella causa C-297/08 - avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 dell'allora TCE, proposto il 3 luglio 2008 dalla Commissione Europea nei confronti del nostro Paese per non avere la regione Campania, adottato tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, non avendo essa creato una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento venendo, quindi, meno agli obblighi incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti[33] -,

---

[32] Si consideri, ad esempio, il Regolamento n. 795/85 sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole. Tale atto permette di attuare delle politiche nazionali diversificate, soprattutto relativamente alla concessione degli aiuti, nelle zone sensibili dal punto di vista ambientale (per le quali si intendono le zone che rivestono un particolare interesse dal punto di vista ecologico e del paesaggio). Più di recente, si segnala la Decisione del Consiglio del Febbraio 2006 (2006/1144/ec), che enuncia le linee comunitarie strategiche in materia di sviluppo rurale. Tale atto, nel preambolo, evidenzia il ruolo multifunzionale rivestito dall'agricoltura nel forgiare la ricchezza e la diversità dei paesaggi europei cosi come il patrimonio culturale e naturale della comunità. Per maggiori approfondimenti: MONTINI M., ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, cit., pp. 641.

[33] In particolare tale normativa, all'art. 4, imponeva agli Stati di adottare «le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare: a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori od odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse».

Gli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12 sono stati trasposti nell'ordinamento giuridico italiano per mezzo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, contenente norme in materia ambientale (Supplemento ordinario alla GURI n. 96 del 14 aprile 2006).

L'art. 178, comma 2, di tale decreto stabilisce che: «I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente». Secondo la Commissione «Alla luce, in particolare, delle sentenze 26 aprile 2007, causa C-135/05, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3475), e 24 maggio 2007, causa C-361/05, Commissione/Spagna, la Commissione ritiene incontestabile che i rifiuti giacenti nelle strade, nonché quelli in attesa di trattamento presso i siti di stoccaggio, costituiscano un degrado significativo dell'ambiente e del paesaggio e una reale minaccia tanto per l'ambiente quanto per la salute umana. Infatti, tali accumuli potrebbero determinare una contaminazione del suolo e delle falde acquifere, il rilascio di sostanze inquinanti nell'atmosfera a seguito dell'autocombustione dei rifiuti o

la Corte di Giustizia ha accolto le istanze della Commissione, rilevando come la mancanza di disponibilità di discariche sufficienti, e la conseguente presenza di ingenti quantitativi di rifiuti fuori dai luoghi di stoccaggio adeguati ed autorizzati, fosse suscettibile di vulnerare il paesaggio e i siti di particolare interesse, e, conseguentemente, ha condannato il nostro Paese.

Anche in relazione alle procedure di valutazione di impatto ambientale la giurisprudenza europea dimostra di tener conto, sebbene genericamente e sussidiariamente, delle problematiche di ordine paesaggistico e a tal proposito si richiamano le decisioni C-105/09 del 17 giugno 2010 o C-110/2009 di medesima data[34].

3. Volendo trarre alcune conclusioni dagli spunti di riflessione sopra offerti in merito alla protezione del paesaggio nel panorama europeo si osserva che, nonostante la polisemia intrinseca del termine - cui si ricollega la difficoltà di addivenire ad una nozione giuridica di paesaggio univoca[35] e soprattutto completamente autonoma da quelle di ambiente, territorio e urbanistica - nell'ultimo decennio, grazie soprattutto all'approvazione della Convenzione europea sul paesaggio - e alla conseguente implementazione delle politiche concertative di valorizzazione e protezione dello stesso - è di molto aumentata la sensibilità giuridica degli Stati nei confronti della necessità di affiancare alle dichiarazioni di principio e alle previsioni normative di natura programmatica, strumenti concreti di valorizzazione e tutela. In questo senso vanno collocate le attività delle agenzie nazionali ed europee ovvero delle reti europee[36] che coinvolgono gli enti territoriali e gli stessi enti locali, soggetti istituzionali che per primi si trovano a doversi confrontare con problematiche di ordine paesaggistico e che spesso scontano rilevanti difficoltà di gestione derivanti anche dalla difficoltà di disporre di adeguate forme di sostegno finanziario.

BIBLIOGRAFIA

CAMMELLI M., (a cura di) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio- Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Il Mulino, Bologna, 2004

CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, pp. 405 ss.

---

degli incendi provocati dalla popolazione, con conseguente inquinamento dei prodotti agricoli e dell'acqua potabile, o, ancora, emanazioni maleodoranti».

[34] Si trattava della domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. La direttiva 85/337, applicabile alla controversia in esame nella sua versione originaria, riguarda, secondo il suo art.1, n.1, la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante. L'art.3, invece, descrive l'oggetto della valutazione dell'impatto ambientale prevedendo che essa «individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori: –l'uomo, la fauna e la flora; –il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio».

[35] CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, pp. 405 ss.

[36] Si pensi, ad esempio, alla *Rete Europea degli Enti locali e regionali per l'Attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio (RECEP)*(cfr. http://www.recep-enelc.net/) ed alle relative politiche di attuazione coordinate da enti come L'*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale* (ISPRA)

CARTEI G.F.,*Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione Europea: un raffronto*, relazione presentata alla Biennale del Paesaggio Toscano, Firenze, 12-15 novembre 2008, in http://www.aedon.mulino.it

CARTEI G.F., (a cura di) *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007

CIVITARESE MATTEUCCI S., *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del Codice del Paesaggio*, in CARTEI G.F., (a cura di) *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 209 ss.

CROSETTI A., *Paesaggio (I Agg)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Giuffrè, 2008, pp.543 ss.

DE LA FUENTE H., *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 893 ss.

DEJEANT-PONS M., *The implementation of the European Landscape Convention*, in http://www.unifi.it/ri-vista/04ri/pdf/04r_1_dejeant-pons_paper.pdf

MONTINI M., ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, in PIERGIGLI V., MACCARI A.L., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 633 ss.

PIERGIGLI V., MACCARI A.L., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006

PRIEUR M., *La convention Européenne du Paysage*, in *Environmental Policy ad law*, 31/3, 2001, 168 ss;

PRIORE R., *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on-line*, 3/2005, in http://www.aedon.mulino.it.

PRIORE R., *La Convenzione europea del paesaggio:matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in CARTEI G.F., (a cura di) *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 27ss.

PRIORE R., *L'esecuzione della Convenzione europea del paesaggio (L. 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali*, Relazione presentata al Seminario annuale Diritto e Paesaggio – Università di Siena, in http://www.unisi.it/did/dip-direcon/matdid.pdf

PRIORE R., *La convention Européenne du Paysage, ou de l'évolution de la conception juridique relative au paysage en droit comparé et en droit internationale*, in *Revue Européenne de droit de l'Environment*, 3/ 2000, pp. 281 ss.

RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, pp. 649 ss.

SCAZZOSI L., *Paesaggio, Paysage, Paisaje, Landscape, Landschaft, Landschap, Krajobraz… politiche e culture del paesaggio in Europa e negli Stati Uniti: una lettura trasversale*, in SCAZZOSI L. (a cura di) *Politiche e culture del paesaggio: esperienze internazionali a confronto*, Gangemi, Roma 1999, pp.17-36.

SCIULLO G., *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on-line*, 3/2008, in http://www.aedon.mulino.it.

SORACE D., *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in CARTEI G.F., (a cura di) *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 17 ss.

TAMBURELLI G., *Evoluzione della disciplina a tutela del paesaggio*, in http://www.isgi.cnr.it/

TANZI A., FASOLI E., IAPICHINO L., *La convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2011.