



European Union
 Directorate General for Regional Policy
 (E.R.D. Funds)



Italian Republic
 Ministry of the Treasury, Budget and
 Economic Planning



NetWet 3 Project

“New forms of Territorial governance for the promotion
 of landscape policies in the field of water resources management at water territories.”



EU Community Initiative
 Interreg III B ArchiMed



KEPEMEP-MedRegio
 Coordinator of NetWet 3 project



**Centro Studi
 PAN**

**Mountain Community
 Italo-Arbëreshe of the Pollino
 Project Partner no 03**

IL PAESAGGIO INTEGRALE

*(Work package 4, activity 4.1. – 4.2. -
 Work package 5, activity 5.1. - 5.2. – 5.3.)*

Coordinatore : Felice Spingola

Workgroup: Giacomo Perrotta

Abstract:

The participated management of the territory's transformations imposes the experimentation of new tools of landscape planning. In this sense the experience of river contracts assumes an important reference for their effectiveness involving the local society in the processes of construction of new sustainable landscapes.

In order to exceed sector approaches that the river contracts assume in some Italian experiences, is very useful to refer to the wider concept of landscape that implies a holistic approach to the transformations, following the innovative indications of the European Convention of the Landscape. The Contract of Landscape can therefore become, if it respects the fundamental requirement, the tool adapted to manage the fluvial landscapes in different sectors and scales.

Index

1. The participated approach in the management of the contemporary landscapes
2. The River's Contract: the European experience
3. From the River's Contracts to the Landscape's Contracts
4. Methodological approach to the writing of a Landscape's Contract
5. The Landscape's Contract in the Net Wet 3 Project
6. Contribution of NetWet 3 Project to Landscape Contracts concerning the water areas of the Pollino Mountain Community

Bibliography

1. The participated approach in the management of the contemporary landscapes

The participation of the civil society to the decisional processes, and to the landscape's policies in particular, is today recognized from good part of the scientific community necessary for the success of plans and decisions and now also from part of the political world and is greeted like solution to the failures of the only economical approach.

But the participation is a term which often is misused and everyone defines and practises it according to the conveniences more to calm the conflicts that in order to imply in the decisional processes the interested subjects.

The Landscape Contracts want to face a challenge to develop a methodology and useful tools to take in account the study of the landscape, its social sharing and the experimentation in the construction of new landscapes.

2. The River's Contract: the European experience

In the planning tools for the water courses, the experience of river contracts introduces, with no doubt, one of the more interesting examples in the ability to develop a process of transformation of the river's territories that involved directly all the local actors in order to re-establish the relations with environment and with the dynamics of the water courses.¹

Starting from the daily actions that have a consequence on the rivers landscape, every river's inhabitant, association or agency, contributes to the continuous construction of a fluvial landscape based on the principles of the sustainability. The more interesting European experiences are surely those Walloons that could coordinate the participated processes from the bottom integrating the different actors.

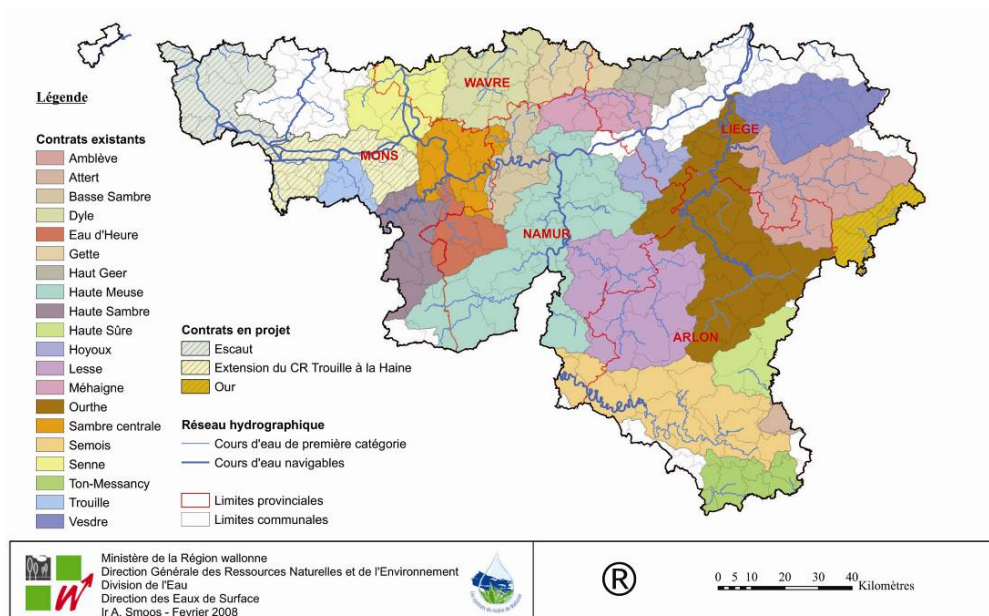


Fig.1 River Contracts in Wallonia

¹ Alberto MAGNAGHI, *I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale*, in «Notiziario dell' Archivio Osvaldo Piacentini» 1 (2008).

For instance in the Walloon experience the involvement of the agriculturists has allowed to define and to sustain some agricultural practices that limit the erosion and favor the waters accumulation.²



Agronomic techniques of light *hydraulics*: Fig 2-3 Grassy Bands; fig.4-5 Grassy Channels; Fig.6-7 Comparison between the effects of 2 types of plowing (deep or superficial)

3. From the River's Contracts to the Landscape's Contracts

The experience of the river's contracts, has been individualized by the 2^o world forum on the water (the Aja 2002) as fundamental tool for the restoration and management of the river basin but the effectiveness and the integration with the general management's policies are generally unsatisfactory.

² In Sabine DAUTREBANDE, *Guide méthodologique pour le choix d'aménagements appropriés en matières de conservation des sol set des eaux*, Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques-Hydrologie et Hydraulique agricole-Génie rural, Gembloux 2003.

To overcome the sectorial approaches is useful to resort to the European Convention of the Landscape that recognizes in the landscape the synthesis of the territory and of the perception that the local population has of it.

The proposal is therefore to integrate the tool of River's Contracts, that risks in the Italian experiences to centralize the attention only on the quality of waters, in Landscape's Contract, where all the natural and human elements of the fluvial organism, concurs to construct a scene of shared reference on which base the own actions.

The participation of the river populations, from the local agencies to the category's associations, from the single inhabitants to the environmental associations, are called to define the impacts and the possible contributions of their actions respect to a predefined plan, and to decide the strategies and priority of the activity.

The partners of the NetWet 3 Project undertook the task to build up a Contract Landscape concept: this work needed the comparison with other experiences in Italy, UE Member States and those from Mediterranean Basin, in particularly with experience on river contracts, because the Net Wet 3 Project concerns the water landscapes governance.

The landscape contract has an innovation value compared to well-known river contracts, because its following elements:

- Its overall approach to management and governance of environmental issues;
- It is not strictly related to the environmental damage (unlike the river contracts, that concern the restoring of compromised environmental situations), but to the comprehensive governance of all landscapes placed in a particular area, without differences;
- It has the aim to give back common values to environment, according to its changed socio-economics conditions and to furnish scientific information to resident populations and all subject involved in.
- The aim's Landscape Contract is to start up a participated process with all interested subjects (stakeholders like local managers/representatives, technicians, citizens, tourists, etc) in order to build up new landscapes by a participated approach.
- The Landscape Contract is a decentralized cooperation tool really useful for local representatives: it gives the chance to manage the local areas following a participated approach, solving their problems through shared scientific data and giving the possibility to improve the citizens conditions.

4. Methodological approach to the writing of a Landscape's Contract

The compilation of a Landscape's Contract, beyond their legal acknowledgment to regional level and their local specific structuring, for being effective must contain some fundamental elements:

1. The presuppositions:
 - territorial unity
 - unity of governance
2. The actors
The local community, is the main actor and it is charged of the transformation choices of their life's environment.

3. The scenery definition
The elaboration of a shared strategic scenery of middle and long term becomes the base to estimate the policies pursued by the different actors.
4. The individualization of the strategic lines.
They are defined to realize the scenery.
5. The definition of the actions program
Every subject individualizes the actions that it engages to carry out
6. The signature of the contract: monitoring and updating

An activity that crosses all the phases of the process is that constituted by the information and communication. These guarantee a democratic share, and at the same time the construction of a new culture of the territory that constitutes the principal presupposition for the construction of new sustainable landscapes

5. The Landscape's Contract in the NetWet 3 Project

In Italy and Europe there are lot of well-established experiences about River Contracts (see previous paragraphs) and they were carried out in those countries where there are national rules promoting voluntary agreements on restoration and increase of environmental and local value of river basins.

Some of these experiences concern rivers crossing different countries – like the river basin of the Danube in Europe: this experience is really promising, both because the know-how acquired and the scientific outcomes achieved, both because the solution of problems related to different national legislations.

The innovative contribute of the Net Wet 3 Project, introducing for the first time in Europe the “Landscape Contract” concept, is to extend the interventions not only to river basins and water conservation, but to the whole water landscapes – according to their natural and cultural features.

The landscape is the key tool useful for analysis and knowledge achievement, as defined in the European Landscape Convention (ELC).

According o the ELC:

- a. The Landscape means “*an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors*”.
- b. “Landscape policy” means an expression by the competent public authorities of general principles, strategies and guidelines that permit the taking of specific measures aimed at the protection, management and planning of landscapes (Art. 1 ELC)

The Net Wet 3 Project chose to apply the Landscape Contract Hypothesis to “water areas”: this is just because the river contracts experiences, carried out so far, allowed to go beyond their distinctive issues (river water pollution, sand drawing from riverbed etc). In this way it was possible to deal with the overall problems of the areas – the “landscape”, according to ELC – in order to fix “new” relationships between the man and its environment: in fact in the last 70 years the Mediterranean Region experienced lot of fast epochal changes, never happened before.

In the particular case of the areas of Pollino Mountain Community and their surroundings, the landscape contracts focused on water areas, allowing to face overall the local current problems. They are able to carry out, by a participated and shared planning, restoration interventions on water pollution reduction, overflowing risk reduction, environmental systems and landscapes restoration and all that is related to. This is also an important contribution to affluence

improvement of resident populations and not only. The Landscape Contract can represent a new model of participated policy among different institutional components and can become an useful negotiation tool, for the advantage of resident populations and policy makers at Province, Regional, National and EU level. Further, it could give the chance to test different strategies of local landscape governance.

Unfortunately, except the ELC adoption, do not exist national laws carrying into effect the Landscape Contract (as occurred at the beginning for river contracts), and it's necessary referring to regional, national and international current laws on decentralized negotiation.

For instance, the water areas Landscape Contract carries out the environmental aims and goals on water issues that the European Commission planned in the VI Environment Action Programme and in the 2000/60/CE Directive, but above all it carries into effect the ELC by a participated design.

The local policy makers can quickly comprehend the importance of this tool: in ordinary situations it represents the useful key to face the local problems in an unitary view and this kind of approach is important, because if the problems are individually faced and split for each town the institutions at national level don't take them into suitable account.

At the moment, and in the particular framework of the Pollino Mountain Community, the Landscape Contract is the only tool able to tackle the increasing water requirement like underground water picking up for cities, tourist supplies on the coastal areas and the agriculture, considering too the mad use of water tables made in the Sibari Plain (see the work of Mr Caracciolo and colleagues of Net Wet 3 Project).

6. Contribution of NetWet 3 Project to Landscape Contracts concerning the water areas of the Pollino Mountain Community

A large number of information related to the context of water management issues in the Pollino Mountain Community areas was achieved by studies and research activities involving several kind of subjects (like public bodies, associations and private subjects) interested in the water governance of this area. The scientific data, collected and elaborated, are able to start the drafting formulation of a Landscape Contract concerning the whole water areas of Pollino Mountain Community and their surroundings.

The NetWet 3 Project allowed to outline the situation of water resources and other landscape elements, providing lot of deep information on the basin of rivers Coscile, Garga and Eiano:

- Critical aspects and their causes of the considered areas;
- The heritage of environmental values, landscape and territorial features that have to be the basis of the Landscape Contract;
- The hydrogeological risks related to the water management and affecting the Pollino Mountain Community areas;
- Proposition of good practices aimed to restoration interventions, management of water flows and cultural water heritage i.e. factories, watermills, abandoned water plants, vegetable gardens etc;
- Management and reuse of effluents waters;
- Cultural heritage related to historical fountains and troughs of the Community areas.

The Pollino CM and the policy makers of towns placed in the Coscile-Garga-Eiano basin, have a very significant acknowledgement asset represented by studies and information like monographs, geo-referred maps, pictures collection etc: they can use this asset to develop a Landscape Contract of Coscile-Garga-Eiano Valley in order to protect and increase the value of its environmental and cultural heritage.

The carrying out of the Landscape Contract could lead to:

- A "landscape – like" management of Coscile-Garga-Eiano Valley;

- The environmental conservation and water ecosystems preservation of the Valley;
- The increase of economic and territorial value of water commercial activities – both traditional and potential;
- The conversion of agricultural and wood activities standing on water resources;
- The aware and participated development of sustainable tourist activities;
- The sustainable management of effluent waters and their profitable reuse;
- The suitable waste management, that at present are often illegally disposed in riverbeds.

Because the Pollino Mountain Community was equipped by the “Regional Landscape Atelier” as innovative tool aimed to manage the landscape problems, the carrying out of the Pollino CM Landscape Contract could be an useful experience approved at different levels: provincial, regional, national, EU and, above all, at European Council level. The European Council could judge this experience as testing of the European Landscape Convention.

In depth, the Landscape Contract on water areas of Pollino Mountain Community, could allow the beginning of a new “water culture” spread over the resident population, that lost the traditional knowledge on water uses because the deep changes occurred in its socio-economic assessment after the Second War till now. The Landscape Contract could offer the chance to establish new values to the water resources.

Bibliography

- CALORI Andrea, “Apporti partecipativi e funzioni programmatiche per i Contratti di fiume in Lombardia”, in *Partecipazione pubblica nell’attuazione della Direttiva Quadro Europea sulle Acque 2000/60*, Atti del Convegno, Milano, 30 maggio 2005, on-line.
- Common Ground, *Rynes Rivers & Running Brooks, Rivers and Local Distinctiveness*, Shaftesbury 2005.
- DAUTREBANDE Sabine, *Guide méthodologique pour le choix d’aménagements appropriés en matières de conservation des sol set des eaux*, Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques-Hydrologie et Hydraulique agricole-Génie rural, Gembloux 2003.
- GIACOMOZZI Sara, *Paesaggi fluviali in movimento: dalla gestione del rischio idraulico alla creazione di nuovi spazi di libertà*. Tesi di Dottorato in Pianificazione Urbanistica, Territoriale e Ambientale, XX Ciclo, Firenze 2008.
- MAGNAGHI Alberto, *I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale*, in «Notiziario dell’ Archivio Osvaldo Piacentini» 1 (2008).
- Ministère de la Région wallone, Division de l’Eau, *Guide méthodologique relatif au contrat de rivière*, Région Wallone, 2001.
- PIZZIOLO Giorgio, *Il fiume, segno e generatore di paesaggio*, in «Ri-Vista, ricerche per la progettazione del paesaggio», 5 (2007), pp. 5-12.
- ROOSEN Jutta, "Lutte contre l’érosion des terres agricoles par les mesures agro-environnementales en Région flamande", intervento al convegno: *Lutte contre les inondations et coulées de boue*, Jodoigne, 15 giugno 2007, on-line.
- TREVISIOL, Erich Roberto, *Public Opposition Shifted Top-Down Planning into Bottom-Up in the Bacchiglione River Case Study*, in the 3rd World Water Forum, Kyoto, Shiga and Osaka, Japan, March 16-23 2003.
- ZAZZI, Michele, “Partecipazione e processi negoziali per il governo dei bacini idrografici”, in *Una nuova strategia per il governo del territorio, delle acque e dei suoli*, Pollenzo 23-24 marzo 2006.

CAPITOLO 1

1. IL PAESAGGIO “INTEGRALE”

Una delle migliori definizioni di cosa sia un paesaggio resta quella di Benedetto Croce, che nel 1920 era Ministro nell'ultimo governo Giolitti. A lui toccò di illustrare un disegno di legge per la tutela di quelle cose che allora si chiamavano “bellezze naturali”.

Croce scriveva: “Il paesaggio è la rappresentazione materiale e visibile della patria con i suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, foreste, pianure, fiumi, rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo”.

Per Croce queste idee “sono il presupposto di ogni azione di difesa delle bellezze naturali”, difesa di quello che costituisce la fisionomia, la caratteristica, la singolarità per cui una nazione si differenzia da un'altra.

Il paesaggio come custode di un'identità, il paesaggio come elemento riconoscibile che identifica un luogo rispetto ad un altro.

La riflessione sulla nozione di paesaggio non costituisce esclusivo appannaggio della scienza giuridica, anzi, essa trae origine più diretta da altri rami del sapere, quali la geografia, l'urbanistica e la pianificazione del territorio (come branca degli studi d'architettura), la storia, la semiotica, la sociologia e le altre scienze sociali.

I giuristi, come spesso accade, hanno lavorato sul concetto metagiuridico desunto dagli studi prodotti dagli altri campi del sapere per pervenire a una nozione utile sul piano della regolazione degli interessi umani giuridicamente rilevanti.

Gli sviluppi della dottrina vanno naturalmente letti in contrappunto rispetto all'evoluzione della normativa e della giurisprudenza (costituzionale e amministrativa) nell'emersione e formazione di un concetto giuridico compiuto di tutela del paesaggio, nel continuo scambio di apporti ed influenze reciproche.

Una svolta nella riflessione dottrinarica sul tema del paesaggio si deve ad A. Predieri¹, che ha allargato la visuale sull'ampiezza di significato del termine nell'inscindibile nesso tra profili culturali e profili naturalistici (il paesaggio integrale), giungendo a considerare *“il paesaggio (come) un fatto fisico*, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile, *è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile”*.

Per il Predieri, dunque, il paesaggio è “la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo”².

Viene così superata la tradizionale visione che ancorava il paesaggio al concetto di bellezze naturali³.

E' stato esattamente osservato, come la tesi del Sandulli, secondo cui la locuzione “paesaggio” costituirebbe l'equivalente semantico di “bellezze naturali”, restringeva l'ambito di applicabilità della tutela alle sole aree di pregio paesaggistico e tendeva ad assimilarle, per natura e regime giuridici (assecondando la evidente analogia degli impianti normativi tra le leggi 1089 e 1497 del 1939), alle cose di interesse storico artistico, quali cose appartenenti alla speciale categoria dei beni di interesse pubblico; nel mentre, rispetto a siffatta impostazione, l'idea del Predieri del paesaggio come forma del paese estesa all'intero territorio tendesse invece a giustificare il carattere non ablatorio del vincolo e la non indennizzabilità della sua apposizione sulla base di una diversa linea argomentativa, fondata sull'utilizzazione della nozione di conformazione della proprietà privata nel combinato disposto degli articoli 9 e 42 della Costituzione.

Altri Autori hanno proposto una distinzione tra ambiente/paesaggio e ambiente/ecosistema, nonché, nell'ambito dell'ambiente/paesaggio, tra beni ambientali paesaggistici (bellezze naturali e zone di pregio naturalistico) e beni ambientali urbanistici (i centri storici, il paesaggio più antropizzato).

Altri, ancora, hanno condotto sino in fondo la tesi che identifica il paesaggio con l'ecologia, in un'ottica di superamento tra competenze statali e regionali. L'opinione più diffusa oggi tende ad approfondire *l'intuizione del Predieri del paesaggio integrale*, come valore primario ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione, articolato nella salvaguardia contestuale della forma visibile del territorio e dei beni ambientali che ne costituiscono le componenti strutturali.

2. La Convenzione europea del paesaggio (CEP).

Come trattato internazionale, cioè come forma di diritto, la Convenzione rappresenta un'autorevole espressione di qualcosa che va al di là della norma, cioè di un disegno politico. In Europa si è sviluppata, nel corso degli ultimi 10-15 anni, una nuova visione del rapporto tra cittadini e territorio, in chiave paesaggistica. Si è voluta cogliere una domanda sociale, una domanda quindi che veniva da parte delle comunità, soprattutto locali e si è voluto dare una risposta a questa domanda, fornendo uno strumento giuridico che servisse a realizzare questo disegno politico. Per arrivare a questo risultato occorre però ribaltare la situazione da un punto di vista concettuale e non solo giuridico.

Fino all'accettazione della Convenzione e dei principi che essa contiene, si considerava che non tutto il territorio potesse essere riconosciuto e tutelato come "paesaggio" ma che solo determinati territori - in virtù delle loro eccellenze, dei loro valori eccezionali da un punto di vista estetico, storico, naturalistico - potessero essere riconosciuti come tale.

Era quindi necessario strappare il paesaggio da questa prigione, e per fare questo si è dovuto stabilire un principio giuridico molto importante e basilare, *cioè che il paesaggio debba essere riconosciuto e tutelato giuridicamente indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli.*

Questo è un passaggio chiave, un fondamento della Convenzione Europea del Paesaggio.

E' emersa da parte delle comunità l'esigenza di considerare e indicare il paesaggio come un elemento chiave per la qualità della vita quotidiana.

Lo Stato che accetta la Convenzione Europea del Paesaggio, obbligandosi secondo le regole del diritto internazionale, dovrà impegnarsi a prendersi cura in maniera diversa del paesaggio sull'intero territorio nazionale sul quale esercita la propria sovranità.

In Italia questo potrebbe portare concretamente ad investire sulla totalità del territorio ed a portare la percentuale di territorio di cui ci si prende cura da un punto di vista paesaggistico da circa il 50% al 100%.

Una volta riconosciuto che "il paesaggio costituisce un bene da riconoscere e tutelare giuridicamente come tale, indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli", il valore gli va attribuito sul territorio. Ed è in funzione dell'attribuzione di questo valore che sarà possibile decidere l'intervento, e qui entra il discorso della sussidiarietà⁴.

E' impensabile che le autorità centrali dello Stato si facciano carico, per così dire, dell'intera dimensione paesaggistica nazionale, e questo non solo per ragioni di economia o di efficacia amministrativa, ma anche di democrazia.

Dal momento che nella definizione del paesaggio vi è una componente soggettiva fondamentale, vale a dire la percezione delle popolazioni, è impensabile che si attribuisca un valore concreto al paesaggio sul territorio ignorando le popolazioni, perché il paesaggio senza popolazione non esiste.

La Convenzione Europea del Paesaggio costituisce sicuramente un disegno politico, ma anche una sfida e una scommessa: dal momento che le autorità dello Stato non potranno e non dovranno farsi più carico dell'intera dimensione paesaggistica nazionale attraverso dei vincoli e si applicherà il principio di sussidiarietà: gli enti locali dovranno assumersi delle ben precise responsabilità

Ebbene, nel nostro paese - come in altri - non tutti gli enti territoriali sono pronti ad assumersi questa responsabilità per ragioni legate alla maturità istituzionale o al grado di coscienza paesaggistica.

Le comunità dovranno essere chiamate, una volta che i paesaggi saranno stati identificati e qualificati, ad esprimersi insieme ai rappresentanti politici e con l'aiuto degli esperti, per fissare degli obiettivi di qualità paesaggistica.

Da questo punto di vista la Convenzione Europea del Paesaggio rappresenta un disegno politico che propone una nuova cultura del territorio in chiave paesaggistica. Ci si è, infatti, resi conto che le popolazioni sono forse ancora più sensibili al dato paesaggistico che ad altre componenti ambientali singolarmente prese, poiché nel paesaggio vi è un fattore “seduttivo” molto importante, legato appunto all'estetica e all'identità - per non parlare di spirito e di sentimenti - e molto coinvolgente; è proprio per questo del resto che è emersa questa domanda sociale di paesaggio.

Quindi la CEP, adeguatamente applicata, può costituire per questo paese uno strumento particolarmente prezioso per “sfruttare”, in senso positivo, quel capitale di cui questo paese ancora dispone, cioè il paesaggio; “sfruttare” nel migliore senso della parola, per uno sviluppo economico sostenibile, perché nel momento in cui la comunità comincia a rendersi conto che il paesaggio non è solo benessere individuale e sociale in senso generico, per lo spirito, ma anche fonte importante di reddito (rendite fondiari per i terreni e per le case, turismo, beni di produzione per l'agricoltura, per i servizi e per l'industria), in quel momento questo paese potrà - nel quadro di una politica nazionale adeguata - realizzare dei vantaggi competitivi straordinari.

5. L'impatto della CEP sull'ordinamento giuridico italiano.

L'entrata in vigore in Italia della Convenzione europea del paesaggio (1° settembre 2006), a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento della legge di ratifica (n. 14 del 9 gennaio 2006), ci obbliga ad analizzare il rapporto tra la Convenzione e il diritto nazionale, ed in primo luogo i riferimenti alla dimensione paesaggistica menzionati nella Costituzione della Repubblica Italiana.

La Costituzione del 1947, al pari dei testi fondamentali di altri cinque Stati europei, contiene un diretto riferimento al paesaggio. Tra i principi fondamentali, l'Articolo 9, II comma della Costituzione dispone che: "La Repubblica (...) tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione".

Di fronte ad un concetto di paesaggio talmente ampio e al valore straordinario che la Costituzione ha voluto conferirgli, a partire dagli anni '80 la Corte costituzionale ha cercato, di chiarire progressivamente la nozione giuridica di paesaggio.

Nell'affermare la dimensione estetico-culturale di tale nozione e abbandonando l'idea che il paesaggio debba essere limitato alle bellezze naturali, la Corte costituzionale ha affermato che il paesaggio comprende ogni elemento naturale ed umano che contribuisce alla forma esteriore del territorio.

La stessa Corte ha altresì precisato che la tutela del paesaggio "costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato, oltre che delle regioni e degli enti locali .

Così come interpretato, l'Articolo 9 II comma della Costituzione, nella sua veste di principio fondamentale, offre ampi margini di coerenza con le disposizioni della Convenzione, e rappresenta quindi un riferimento fondamentale per la sua attuazione in Italia. Questo principio infatti riconosce giuridicamente il paesaggio (cfr. Articolo 5.a della Convenzione), in maniera autonoma ed estesa, senza cioè riferirsi a paesaggi di eccezionale valore; al contempo affida la tutela del paesaggio all'insieme delle pubbliche autorità, ai diversi livelli territoriali

Questo ultimo elemento fondamentale pone le basi per una ripartizione delle competenze che avvicini il più possibile le decisioni pubbliche riguardanti il paesaggio alle popolazioni.

Sebbene la Costituzione menzioni all'Articolo 9 la tutela del paesaggio tra i principi fondamentali dell'ordinamento, l'Articolo 117 del riformato testo costituzionale (L. Cost. 3 del 2001) non indica espressamente il termine "paesaggio" nelle materie nelle quali lo Stato e/o le Regioni hanno il compito di legiferare. In materia di paesaggio

non si ha quindi menzione dei pubblici titolari delle competenze legislative. Di fronte a tale omissione, ed ai conseguenti dubbi interpretativi, il Consiglio di Stato nel 2001 ha incluso la tutela del paesaggio nella “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, 2° comma, lettera s), materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tale interpretazione, divenuta prevalente, è stata ribadita dalla Corte costituzionale nel 2006. La scissione introdotta nel 2001 dalla riforma dell’Articolo 117 della Costituzione tra “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di competenza esclusiva dello Stato, e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni (art. 117, 3° comma), ha di fatto generato la distinzione tra le due funzioni di tutela e valorizzazione del paesaggio.

La mancata considerazione in termini diretti e specifici della dimensione paesaggistica rispetto a queste funzioni da parte dell’art. 117, indebolisce l’autonomia giuridica del paesaggio prevista dall’Articolo 9.2 della Costituzione. Tale omissione ci appare grave se riferita alla crescente attenzione al tema del paesaggio maturata durante gli stessi anni del lavoro di riforma costituzionale, con i due momenti significativi della prima Conferenza nazionale per il Paesaggio (Roma, 1999) e della sottoscrizione della Convenzione (Firenze, 2000). Si condivide pertanto l’opinione di una certa parte della dottrina per cui “tale mancanza abbia reso più difficile la ripartizione delle funzioni pubbliche in questo sensibile settore, con conseguenze spesso nefaste nell’ambito del processo decisionale sia legislativo che amministrativo”.

Analogamente, ampie critiche vengono mosse nei confronti della separazione costituzionale (stabilita del resto in via interpretativa) delle competenze di tutela da quelle di valorizzazione del paesaggio. Nel favorire l’esercizio di competenze legislative distinte (quelle dello Stato e quelle delle Regioni) si finisce infatti per ostacolare l’opportunità, auspicata dalla Convenzione, di combinare interventi diversificati sui paesaggi.

Rispetto alle competenze amministrative relative al paesaggio, il riferimento giuridico di livello nazionale è rappresentato dall'Articolo 118 della Costituzione (pure riformato attraverso le modifiche introdotte nel 2001). Tale articolo stabilisce che “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Rifacendosi al principio di sussidiarietà e tenendo probabilmente conto di quanto stabilito in proposito dalla Carta europea dell'autonomia locale (trattato internazionale ratificato dall'Italia nel 1988, citato, insieme al principio suddetto all'Articolo 4 della Convenzione), l'Articolo 118 pone le basi affinché i poteri in materia di paesaggio vengano, in prevalenza, *esercitati dalle autorità locali*. In tal modo, si pongono le garanzie per la dimensione partecipativa delle popolazioni e degli enti locali all'interno del processo decisionale pubblico riguardante il paesaggio, nel rispetto delle esigenze di adeguatezza, differenziazione e del livello degli interessi pubblici considerati.

7. Principi operativi

L'Articolo 5.b della Convenzione obbliga formalmente gli Stati contraenti a “(...) *stabilire ed attuare delle politiche del paesaggio (...) tramite l'adozione di misure specifiche (...)*”.

L'Articolo 1 spiega che “*le politiche paesaggistiche designano la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentono l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e progettare il paesaggio*”.

L'obbligo relativo alla formulazione delle politiche del paesaggio è corroborato dalle disposizioni dell'Articolo 3 che, nel fissare gli obiettivi generali della Convenzione, impegna gli Stati contraenti a *promuovere la salvaguardia, la gestione e la progettazione dei paesaggi e a organizzare la cooperazione in questo campo*. In

questa stessa prospettiva, l'Articolo 5.d spinge gli Stati a “(...) *integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio*”.

L'Articolo 1 fornisce una definizione precisa dei termini di *salvaguardia, gestione e progettazione* enunciati all'Articolo 3.

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

A - *Sensibilizzazione*

B – *Formazione ed educazione*

C – *Identificazione e valutazione*

D – *Obiettivi di qualità paesaggistica*

E – *Applicazione*

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

In materia di *formazione ed educazione (B)*, la Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad impegnarsi a promuovere la formazione di specialisti, programmi pluridisciplinari di formazione destinati ai professionisti del settore pubblico e privato

e alle associazioni di categoria interessate, nonché insegnamenti scolastici e universitari specifici. Queste attività, come del resto quelle di sensibilizzazione, seppure in generale, dovrebbero essere già previste dalla politica del paesaggio formulata in applicazione dell'Articolo 5.b; tanto più sarà forte il riconoscimento e l'impegno dello Stato contraente per il paesaggio, tanto più si potrà investire in attività di questo tipo.

In questo ambito, considerata l'importanza della "risorsa paesaggio" in Italia, sarebbe auspicabile che, allo scopo di dare piena attuazione all'Articolo 6.B, le autorità competenti sostengano fin d'ora la creazione di facoltà universitarie autonome, specificamente dedicate alle *scienze paesaggistiche*. Queste facoltà dovrebbero essere in grado di formare *scienziati del paesaggio* capaci di comprendere, in una visione omnicomprensiva e in un'ottica pluridisciplinare, l'insieme delle caratteristiche, valori e problemi del paesaggio, in vista della sua salvaguardia, gestione e progettazione da parte delle pubbliche autorità. Una volta formati, questi "nuovi" *scienziati* dovrebbero essere in grado di procedere direttamente alle attività di *identificazione* e *qualificazione* dei paesaggi in esame o, nei casi più complessi, di individuare il tipo di *approfondimento specialistico* necessario per procedere alle dette attività. Questo approfondimento dovrebbe essere compiuto da *specialisti* chiamati, materia per materia, in considerazione dei valori e problemi riscontrati nelle unità di paesaggio considerate. Rispetto agli *specialisti*, gli *scienziati del paesaggio* svolgerebbero dunque, innanzitutto, una funzione di inquadramento e coordinamento. L'Articolo 6.C riguarda specificamente le attività di *identificazione* e *qualificazione*. Il termine "*qualificazione*" è stato preferito al termine "*valutazione*" utilizzato nella traduzione italiana della Convenzione¹². In effetti, il termine "*qualificazione*" – oltre a costituire secondo noi una migliore traduzione del termine originale "*qualification*" e "*assessment*" del testo ufficiale in francese e in inglese della Convenzione – presenta il vantaggio di far meglio comprendere che gli esperti, dopo aver identificato i paesaggi, averne analizzato i tratti essenziali, le dinamiche e le pressioni che li modificano e averne descritto le trasformazioni nel corso del tempo, devono limitarsi

a presentare le caratteristiche salienti dei paesaggi identificati astenendosi da qualsiasi valutazione mirante a classificare i valori o disvalori riscontrati, secondo una qualsiasi scala gerarchica.

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

Sulla base delle aspirazioni di questi soggetti e popolazioni, per ciascuna delle unità territoriali appositamente identificata e qualificata, le autorità competenti dovranno poi fissare i cosiddetti *obiettivi di qualità paesaggistica* e, conseguentemente, decidere il tipo di intervento, la sua intensità ed estensione, nonché gli *strumenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla progettazione dei paesaggi* considerati. Questa decisione dovrà essere presa in funzione del tipo e dei valori del paesaggio identificato e qualificato secondo le procedure previste all'articolo 6.C. Sarebbe infatti impensabile intervenire in maniera uniforme e utilizzando gli stessi strumenti di intervento per tutti i paesaggi presi in considerazione. La varietà dei paesaggi in Europa, obbliga infatti ad una grande diversificazione delle attività e degli strumenti di intervento.