

11.068

**Messaggio
concernente l'approvazione della Convenzione europea
del paesaggio**

del 2 novembre 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione europea del paesaggio.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

2 novembre 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente messaggio propone la ratifica della Convenzione europea del paesaggio da parte della Svizzera. La Convenzione, che pone l'accento sia sul valore ecologico e culturale del paesaggio che sulla sua importanza sociale ed economica, si basa sul principio di sussidiarietà e rispetta espressamente le strutture e le procedure statali esistenti. In Svizzera essa potrà essere attuata integralmente con le basi giuridiche attuali, nell'ambito delle attività correnti e delle procedure esistenti e con le risorse disponibili.

Situazione iniziale

Il paesaggio riveste un ruolo sempre più importante in quanto parte dell'ambiente, espressione del patrimonio naturale e culturale, contesto di vita della popolazione nelle aree rurali, urbane e periurbane, risorsa economica per il turismo e fattore di sviluppo locale. Ciononostante, finora non gli è stato dedicato alcuno strumento internazionale. La Convenzione europea del paesaggio colma questa lacuna.

La Convenzione si basa su una concezione moderna del paesaggio. Non si limita a evidenziarne il valore ecologico e culturale, bensì ne rileva l'importanza per il benessere della società e come spazio economico. La Convenzione mira a far sì che i servizi statali competenti avviino politiche e misure volte non solo alla salvaguardia del paesaggio, ma anche a dare impulso alla sua gestione, alla sua pianificazione e al suo sviluppo, rendendo la popolazione, gli attori e le collettività locali consapevoli del suo valore e del suo influsso sulla qualità di vita. La Convenzione intende infine dare espressamente la possibilità a tutti i soggetti coinvolti di partecipare in modo attivo alla realizzazione di una moderna politica del paesaggio.

Contenuto del progetto

La Convenzione ha carattere programmatico. Essa invita ad adottare anche misure direttive o incentivanti, oltre a misure giuridiche. La Convenzione postula la cooperazione delle autorità a tutti i livelli dello Stato e la cooperazione transfrontaliera. Infine, incoraggia, sulla base del principio di sussidiarietà e fatte espressamente salve le strutture e le procedure statali esistenti, a sviluppare strumenti differenziati. Viene particolarmente sottolineata l'importanza della sensibilizzazione come anche della formazione e del perfezionamento.

La Convenzione europea del paesaggio viene attuata unicamente dagli Stati membri e la sua attuazione viene seguita a livello del Consiglio d'Europa da organi nel frattempo snelliti. Il Consiglio d'Europa può conferire alle collettività locali o regionali un Premio del paesaggio per le politiche o le misure esemplari e sostenibili attuate a favore della salvaguardia, della gestione e della pianificazione dei propri paesaggi.

Le basi istituzionali e giuridiche e gli strumenti di attuazione a livello federale e cantonale rispondono già oggi integralmente a quanto chiede la Convenzione. Non sussiste pertanto alcuna necessità di intervento ulteriore né sul piano legislativo né

su quello del personale o del bilancio. L'attuazione avverrà nell'ambito delle competenze attuali e delle attività correnti nonché con le procedure esistenti.

L'importanza della Convenzione consiste nel dare impulsi che promuovano l'attenzione nei confronti della risorsa «paesaggio» e la sua gestione sostenibile nei paesaggi di valore straordinario, ma anche e sempre di più nei paesaggi quotidiani, dove vive, lavora e svolge attività di svago la maggioranza della popolazione. Per la Svizzera, situata al centro dell'Europa, assume particolare rilievo la cooperazione nei paesaggi transfrontalieri postulata dalla Convenzione. A livello europeo la Convenzione assume inoltre un particolare significato dal punto di vista degli sforzi compiuti nell'ambito della politica ambientale da diversi nuovi Stati europei. Ne scaturiscono sinergie con la cooperazione nell'ambito della politica estera ambientale della Confederazione.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Perché una Convenzione del paesaggio?

Oggi il paesaggio non è più percepito unicamente dal punto di vista estetico. Lo sviluppo della politica ambientale ha fatto sì che il paesaggio così come le acque, l'aria, la fauna, la flora e il suolo siano ora considerati componenti essenziali dell'ambiente. Il termine «paesaggio» si riferisce quindi all'intero territorio ed è espressione del patrimonio naturale e culturale nonché delle interazioni tra le molteplici condizioni naturali e le attività umane.

Il paesaggio è diventato un valore strettamente legato a luoghi e condizioni di vita che, insieme ai presupposti economici e sociali, rappresenta un elemento importante della qualità di vita e dell'identità dei cittadini. È la base economica su cui poggia il turismo e assume sempre più importanza come fattore competitivo.

La politica del paesaggio è una politica trasversale ed è quindi in stretta relazione con tutti gli ambiti politici che hanno un'incidenza sul territorio (agricoltura, silvicoltura, pianificazione del territorio e urbanistica, infrastrutture, trasporti, energia, ambiente). L'attuazione di una politica del paesaggio presuppone strumenti integrati e procedure coordinate. Il paesaggio non deve più essere solo oggetto di studio da parte degli esperti, ma deve rispondere all'esigenza della popolazione di vivere in un ambiente non uniformato o deturpato che le permetta di soddisfare i propri bisogni e di identificarsi con lo spazio in cui vive. Questo approccio richiede strumenti che consentano una partecipazione attiva e democratica alle decisioni volte a gestire e dare forma a questo spazio tenendo al contempo conto delle peculiarità regionali.

Il Consiglio d'Europa si è prefisso l'obiettivo di tutelare le identità europee in tutta la loro varietà. Con la Convenzione europea del paesaggio intende mettere a disposizione degli Stati membri un quadro giuridico moderno che assegna al paesaggio il giusto spazio in tutti gli altri ambiti politici rilevanti per il territorio senza interferire nella loro sovranità con una densità normativa troppo elevata.

1.1.2 Situazione in Svizzera

La Svizzera è uno dei pochi Stati membri del Consiglio d'Europa a disporre, con l'articolo 78 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), di una base costituzionale esplicita sul paesaggio. La legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451) concretizza tale postulato costituzionale a livello di legge. Si tratta di un compito comune nel quale tuttavia la competenza generale è attribuita ai Cantoni. Nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione deve a sua volta considerare e tutelare il paesaggio e i suoi elementi. Per adempiere al suo mandato costituzionale dispone degli strumenti definiti nella LPN. La Costituzione e la legge – come la Convenzione – si basano su un'accezione ampia di paesaggio che, oltre alla protezione di paesaggi di particolare interesse, postula il rispetto del paesaggio nel suo insieme. Con la Convenzione Paesaggio

svizzero (CPS), approvata il 19 dicembre 1997 dal Consiglio federale, che nell'ambito dell'attuazione della politica del paesaggio all'interno delle politiche settoriali della Confederazione assegna particolare importanza ai rapporti di partenariato, è inoltre disponibile uno strumento di attuazione moderno, apprezzato anche a livello europeo. Con il Fondo svizzero per il paesaggio (FSP), dal 1991 la Svizzera dispone inoltre di uno strumento efficace ed esemplare per promuovere la gestione dei paesaggi, che fornisce un contributo all'attuazione della Convenzione, benché il suo effetto limitato si concentri soprattutto nelle regioni periferiche.

La Convenzione europea del paesaggio coincide sia dal punto di vista della filosofia che dei contenuti essenziali con la concezione del paesaggio definita nel diritto svizzero e con il modo in cui viene realizzata da parte della Confederazione e dei Cantoni.

1.1.3 Situazione in Europa

A tutt'oggi non esiste uno strumento internazionale che consideri il paesaggio nell'accezione più ampia del termine, ossia che tenga conto, in particolare, della sua importanza culturale e sociale nonché dei suoi rapporti con l'economia, l'informazione, la formazione e la partecipazione della popolazione. Le convenzioni esistenti sono circoscritte alla protezione delle specie e degli habitat. La Convenzione del paesaggio può colmare questa lacuna.

Numerosi Stati, in particolare i nuovi Stati dell'Europa centrale e orientale, non dispongono, o dispongono solo in maniera limitata, di basi giuridiche nell'ambito della politica ambientale. Per questi Paesi la Convenzione rappresenta una base importante sulla quale elaborare le proprie normative nazionali.

1.2 Risultati della procedura preliminare

1.2.1 Svolgimento dei negoziati nel Consiglio d'Europa

La Convenzione è nata sulla scia della Conferenza dei ministri europei dell'ambiente tenutasi nel 1991 a Dobříš (Repubblica Ceca) su iniziativa e sotto la direzione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (CPLRE), nel quale la Svizzera è rappresentata da vari delegati dei Cantoni e dei Comuni. All'origine della Convenzione vi è l'idea, sviluppatasi sotto l'effetto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi nel 1992 a Rio de Janeiro, che gli strumenti internazionali esistenti all'epoca non fossero in grado di cogliere il significato globale che il paesaggio assume soprattutto per il benessere fisico e psichico della popolazione, né la sua importanza sul piano socioeconomico. Su incarico del CPLRE, un gruppo internazionale di esperti di vari settori ha quindi elaborato una bozza da presentare al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

La Svizzera ha dato, attraverso i suoi esperti, un importante contributo alla nascita della Convenzione, impegnandosi in particolare affinché essa tenesse conto della situazione specifica degli Stati a struttura federale e vi confluissero nuovi approcci per una politica del paesaggio moderna così come sono formulati nella Concezione Paesaggio svizzero.

Su richiesta del CPLRE, dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, del Comitato per le attività del Consiglio d'Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP) e del Comitato del patrimonio culturale del Consiglio d'Europa (CC-PAT), il 19 luglio 2000 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato la Convenzione e l'ha sottoposta per la firma agli Stati membri.

La Svizzera ha firmato la Convenzione del paesaggio con altri 18 Stati in occasione della Conferenza ministeriale di apertura alla firma della Convenzione tenutasi il 20 ottobre 2000 a Firenze; la Convenzione è entrata in vigore il 1° marzo 2004 con la 10ª ratifica. Attualmente (stato luglio 2011) conta già 34 Stati membri (Armenia, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Finlandia, Francia, Georgia, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Moldavia, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Turchia, Ucraina, Ungheria); oltre alla Svizzera, altri quattro Stati hanno già firmato la Convenzione, ma non l'hanno ancora ratificata.

1.2.2 Risultati della procedura di consultazione

Nelle sue risposte del 20 maggio 2009 alle interpellanze dello stesso tenore 09.3162 Forster-Vannini e 09.3182 Fluri concernenti la ratifica della Convenzione europea del paesaggio, il Consiglio federale si era detto disposto a riavviare la procedura di ratifica.

In merito allo svolgimento di una procedura di consultazione è stato ritenuto quanto segue: la Convenzione non contempla disposizioni direttamente applicabili e non comporta conseguenze in ambito legislativo né nuovi obblighi finanziari per la Svizzera. Essa riguarda tuttavia un settore, quello della politica del paesaggio, che rientra perlopiù nella sovranità legislativa ed esecutiva dei Cantoni, ma al tempo stesso contiene anche elementi di un compito comune. In tale ambito la Confederazione è interessata in particolare a livello dei paesaggi e degli oggetti d'importanza nazionale, nonché sul piano dei compiti di promozione e dei compiti federali che hanno un'incidenza sul paesaggio.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale, la ratifica della Convenzione sottostà quindi al referendum facoltativo applicabile ai trattati internazionali. Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061) deve quindi essere indetta una procedura di consultazione.

Il 1° ottobre 2010, il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di svolgere una consultazione sull'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio (Convenzione europea del paesaggio) entro il 21 gennaio 2011.

L'ampia maggioranza (84 %) dei partecipanti alla consultazione condivide i punti essenziali e i contenuti della Convenzione e si schiera chiaramente a favore della sua ratifica. Una minoranza (16 %) teme invece un effetto limitante per lo sviluppo territoriale futuro ed è quindi contraria all'approvazione della Convenzione.

Tutti i Cantoni, con un'unica eccezione, e le associazioni dei Comuni e delle città sono favorevoli alla ratifica. Plaudono all'approccio globale della Convenzione, fondata su un concetto moderno di paesaggio, che colma una lacuna in un settore importante dell'ambiente a livello internazionale e fornisce impulsi a favore di uno sviluppo sostenibile. La ratifica permette di rafforzare il significato del paesaggio quale fattore di sviluppo locale e risorsa economica per il turismo, ma anche di aumentare la sensibilità del pubblico nei confronti del paesaggio. I Cantoni di confine sono convinti dell'importanza della cooperazione transfrontaliera postulata dalla Convenzione. È sottolineata pure la necessità di attuare la Convenzione anche e soprattutto nei paesaggi quotidiani, dove vive e lavora la maggioranza della popolazione, al di fuori dell'ambito dei «paesaggi di valore straordinario». All'interno dei programmi di agglomerato deve quindi essere riservata maggiore attenzione agli spazi liberi, in particolare per le attività di svago della popolazione urbana.

La maggioranza dei partiti politici favorevole alla Convenzione ne sostiene con convinzione la ratifica, trattandosi di una conseguenza logica dell'impegno assunto finora dalla Svizzera nell'ambito dell'elaborazione dei contenuti della Convenzione e dell'adesione con il primo gruppo di firmatari. Per i due partiti contrari, in Svizzera la protezione del paesaggio funziona anche senza la Convenzione; un partito teme che un'adesione possa limitare il margine di manovra della Svizzera.

Le grandi associazioni mantello dell'economia sostengono gli orientamenti della Convenzione e sottolineano il significato economico di paesaggi attraenti, in particolare per il settore turistico. Ritengono inoltre che la politica del paesaggio della Svizzera sia già in linea con l'indirizzo adottato della Convenzione. Le associazioni contrarie temono procedure più onerose, una perdita di competenza e controlli supplementari.

Per le organizzazioni ambientaliste, la ratifica della Convenzione europea del paesaggio era attesa da tempo. Detta ratifica darebbe alla Svizzera il riconoscimento che merita sulla scena europea, essendo uno dei Paesi leader in Europa in termini di bellezza paesaggistica, diversità e qualità di vita. Il fatto che nella Convenzione si tenga espressamente conto del principio di sussidiarietà degli Stati federalisti e di un modo di vedere il paesaggio in un'ottica globale è dovuto in gran parte all'impegno della Svizzera nella fase di elaborazione della Convenzione. Siccome con il Fondo svizzero per il paesaggio (FSP), la Svizzera fornisce già un contributo all'attuazione della Convenzione, varie organizzazioni ambientaliste si aspettano che in futuro il Consiglio federale riconosca tale contributo e prepari una soluzione duratura per il Fondo.

Per varie altre organizzazioni e associazioni, l'adesione alla Convenzione può dare un impulso per sensibilizzare il pubblico sul valore del paesaggio. La partecipazione della popolazione consente peraltro di attribuirle una corresponsabilità per l'ambiente in cui vive. Andrebbero inoltre eliminati i deficit in due settori di attività: nelle aree utilizzate intensamente e urbanizzate, in cui la pianificazione del territorio può assumere sempre più spesso un ruolo trainante, e nella formazione di specialisti, sia mediante cicli di studio che tengano conto delle esigenze pratiche, che cicli di perfezionamento per specialisti.

2 **Commento ai singoli articoli**

2.1 **Obiettivi e contenuto della Convenzione**

2.1.1 **Preambolo**

La Convenzione si inserisce nelle attività del Consiglio d'Europa nell'ambito del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell'ambiente e dell'autonomia locale.

2.1.2 **Capitolo I Disposizioni generali**

Art. 1 Definizioni

In questo articolo sono definiti alcuni termini utilizzati nella Convenzione.

Il termine *«paesaggio»* sottolinea l'interrelazione in continuo mutamento tra fattori naturali e socioculturali.

Le locuzioni *«politica del paesaggio»* e *«obiettivo di qualità paesaggistica»* designano i due elementi principali della strategia che gli Stati firmatari devono sviluppare:

- la *«politica del paesaggio»* esprime la disponibilità a sviluppare principi generali, strategie e misure per la salvaguardia, la gestione e l'utilizzo nonché la pianificazione del paesaggio,
- un *«obiettivo di qualità paesaggistica»* esprime le peculiarità di un determinato paesaggio e le caratteristiche che deve presentare agli occhi della popolazione locale che vive in esso.

Le locuzioni *«salvaguardia dei paesaggi»*, *«gestione dei paesaggi»* e *«pianificazione dei paesaggi»* delineano il quadro di azione in cui si iscrivono misure lungimiranti e flessibili a favore del paesaggio. Il peso da attribuire ai singoli approcci all'interno di un determinato ambiente, ferma restando la necessità di un loro equilibrio generale, dipende dalle peculiarità del rispettivo paesaggio e dagli obiettivi formulati per esso:

- la *«salvaguardia dei paesaggi»* comprende tutte le misure volte a preservare le peculiarità e le qualità di un paesaggio considerate di grande importanza dalla popolazione sulla base delle sue specifiche caratteristiche naturali o culturali,
- la *«gestione dei paesaggi»* comprende le azioni volte ad accompagnare, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, mutamenti del paesaggio dovuti a ragioni economiche, sociali o ecologiche. Si tratta di fare in modo che il paesaggio possa svilupparsi armoniosamente e in sintonia con le esigenze economiche e sociali,
- la *«pianificazione dei paesaggi»* comprende tutte le procedure di pianificazione, trasformazione e autorizzazione. Le pianificazioni del paesaggio possono essere volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

Art. 2 Campo di applicazione

La Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. La particolarità della Convenzione risiede nel fatto che si applica sia ai paesaggi comuni che a quelli di straordinario interesse, perché tutti i paesaggi sono importanti per la qualità dell'ambiente in cui vivono le persone.

Art. 3 Obiettivi

Questo articolo afferma che lo scopo della Convenzione consiste nel promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi in Europa mediante provvedimenti nazionali e la cooperazione tra le Parti a livello europeo.

2.1.3 Capitolo II Provvedimenti nazionali

Art. 4 Ripartizione delle competenze

Ogni Parte contraente attua la Convenzione sul piano statale più indicato per le corrispondenti misure, in base alla ripartizione delle competenze e conformemente ai suoi principi costituzionali, alle sue forme organizzative e alle sue politiche. Questo principio attua il principio di sussidiarietà e rinvia, dal punto di vista dei contenuti, alla Carta europea dell'autonomia locale.

Art. 5 Provvedimenti generali

Questo articolo indica i provvedimenti da adottare per l'attuazione della Convenzione, segnatamente per quanto concerne:

- a. il riconoscimento del paesaggio nell'ordinamento giuridico;
- b. la definizione e l'attuazione di politiche del paesaggio volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi;
- c. l'introduzione di procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti;
- d. l'integrazione del paesaggio nelle politiche settoriali che hanno un'incidenza territoriale.

Art. 6 Misure specifiche

Questo articolo cita le misure specifiche che le Parti devono sviluppare a livello nazionale, regionale o locale.

Sensibilizzazione: la sensibilizzazione dei cittadini ha un ruolo chiave, perché da essa dipende lo stato dei paesaggi. Mediante specifiche attività di informazione e sensibilizzazione si deve mirare ad accrescere la consapevolezza del valore dei paesaggi odierni e futuri.

Formazione ed educazione: le Parti vengono invitate a offrire programmi pluridisciplinari di formazione di alto livello e a far confluire negli insegnamenti scolastici e universitari temi connessi con il paesaggio.

Individuazione e valutazione: per il mantenimento o il miglioramento della qualità del paesaggio sono necessarie delle basi che permettano di capire le peculiarità dei paesaggi, le dinamiche alle quali sono esposti e i valori che sono ad essi attribuiti dalla popolazione interessata. A questi lavori devono poter partecipare la popolazione locale, il pubblico e altri soggetti coinvolti.

Obiettivi di qualità paesaggistica: sono da formulare sulla base della valutazione dei paesaggi e dell'individuazione degli elementi paesaggistici particolarmente importanti di una regione, dopo aver ascoltato la popolazione interessata.

Applicazione: le Parti sono invitate ad attivare, in base alle loro esigenze specifiche, strumenti (di incentivazione) giuridici, amministrativi o finanziari volti alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi.

2.1.4 Capitolo III Cooperazione europea

Art. 7 Politiche e programmi internazionali

L'obiettivo della Convenzione consiste, tra l'altro, nel tenere maggiormente conto degli aspetti del paesaggio nelle politiche e nei programmi internazionali.

Art. 8 Assistenza reciproca e scambio di informazioni

Le Parti si impegnano a cooperare e a prestarsi reciprocamente assistenza, dal punto di vista tecnico e scientifico, tramite lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio.

Art. 9 Paesaggi transfrontalieri

Le Parti si impegnano a elaborare programmi per il rilevamento, la valutazione, la salvaguardia e la pianificazione di paesaggi transfrontalieri.

Art. 10 Controllo e applicazione della Convenzione

Dato il carattere intersettoriale del concetto di paesaggio e delle relative attività, il controllo dell'applicazione della Convenzione viene affidato al Comitato direttivo del patrimonio culturale e del paesaggio del Consiglio d'Europa (CDPATEP), istituito sulla scia di una riorganizzazione a seguito della fusione di due comitati. Questo comitato svolge i compiti relativi all'ambito trattato dalla Convenzione e sottostà direttamente al Comitato dei Ministri. La concertazione con la Conferenza europea dei ministri responsabili della pianificazione del territorio è assicurata dal suo statuto di osservatore in seno al CDPATEP. Per applicare la Convenzione non è quindi necessario creare nuove strutture o istituzioni a livello internazionale.

Art. 11 Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa

Il Comitato dei Ministri può assegnare il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa a collettività locali o regionali, a istituzioni da esse create e a organizzazioni non governative. Con questo riconoscimento viene premiata una politica del paesaggio o una misura volta alla salvaguardia, alla gestione o alla pianificazione

che abbia dimostrato di avere un'efficacia durevole e possa in tal modo servire da modello.

2.1.5 Capitolo IV Clausole finali

A parte alcune deroghe minime, le disposizioni finali corrispondono al modello utilizzato dal Consiglio d'Europa per altre convenzioni e accordi approvato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La maggior parte degli articoli non necessita pertanto di ulteriori spiegazioni, ad eccezione delle seguenti precisazioni.

L'articolo 12 ha lo scopo di evitare conflitti di contenuto con altri strumenti giuridici internazionali o nazionali. La disposizione specifica, in particolare, che la Convenzione non preclude l'applicazione di disposizioni nazionali più severe e pertanto più favorevoli al paesaggio contenute in tali strumenti giuridici.

L'articolo 16 disciplina la denuncia della Convenzione da parte di uno Stato firmatario, la quale può avvenire in qualsiasi momento e prende effetto allo scadere di un periodo di tre mesi.

2.2 Valutazione, posizione della Svizzera

Dal punto di vista della Svizzera, la Convenzione europea del paesaggio può essere considerata una conferma degli sforzi congiunti della Confederazione e dei Cantoni per inserire la politica del paesaggio in un'attuazione globale del concetto di sostenibilità, che tenga conto anche degli aspetti economici, sociali e culturali. Il paesaggio viene riconosciuto nella sua accezione più ampia, ne viene sottolineata la funzione socioeconomica e la valenza per la varietà culturale della Svizzera. La Convenzione illustra l'importanza di approcci moderni quali la promozione dei processi dal basso verso l'alto (*bottom-up*) o i modelli di indennizzo con incentivi economici basati su accordi. Questi approcci sono attuati in modo esemplare nella nuova politica della Confederazione in materia di parchi. Sul piano delle procedure, la Convenzione punta sulla cooperazione con gli ambiti politici che hanno un'incidenza sul territorio e su gruppi d'interesse sociali. Infine, riconosce da un lato l'importanza della sensibilizzazione del pubblico, della formazione e del perfezionamento professionale, e dall'altro l'importanza degli attori in vista del rafforzamento di una politica ambientale non normativa e della ricerca interdisciplinare in Svizzera.

Le basi istituzionali e giuridiche esistenti a livello federale e cantonale tengono già oggi conto di questi aspetti. Gli strumenti e le misure indicati nella Convenzione sono presenti nella legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio, nonché nel diritto sulla pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni e sono in corso di attuazione. Il paesaggio è sovente oggetto di programmi di ricerca nazionali e di progetti orientati all'applicazione avviati dalla Confederazione e dai Cantoni. È inoltre già oggetto di leggi e progetti legislativi negli ambiti dell'agricoltura e della pianificazione del territorio. L'importanza della Convenzione per la Svizzera risiede quindi negli impulsi che la Svizzera saprà dare e nel supporto che saprà fornire a livello di contenuti all'attuazione in corso. La cooperazione transfrontaliera assume sempre più importanza nei paesaggi transfrontalieri della Svizzera e dei Paesi limitrofi, sia negli agglomerati che nelle regioni rurali. Programmi

comuni per il paesaggio, come quelli richiesti dalla Convenzione, devono consentire di coordinare la pianificazione e la gestione delle attività d'incidenza territoriale e dello sviluppo regionale. A livello internazionale nascono opportunità di trasferimento reciproco di conoscenze, ad esempio sulle esperienze che scaturiscono da attuazioni esemplari. Si possono così creare sinergie con le tematiche principali in materia di cooperazione nell'ambito della politica estera ambientale della Confederazione.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per la Confederazione la Convenzione non comporta alcuna necessità di intervento dal punto di vista giuridico o organizzativo. La sua attuazione, sul piano dei contenuti e dell'entità degli interventi, avviene nell'ambito delle politiche in corso, delle rispettive attività della Confederazione e delle attività dei Cantoni, che in questo campo godono di un'ampia autonomia. Il loro ruolo viene espressamente riconosciuto dalla Convenzione. L'attuazione può quindi avvenire nel quadro delle risorse esistenti in termini finanziari e di personale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Anche per i Cantoni la Convenzione non comporta alcuna necessità di intervento supplementare dal punto di vista giuridico o organizzativo. Essa attribuisce grande importanza al principio di sussidiarietà e riconosce espressamente le competenze sancite dal diritto interno. Sul piano dei contenuti, la sua attuazione avviene nell'ambito dell'attuazione del diritto vigente e può quindi avvenire nel quadro delle attività correnti e delle risorse esistenti.

3.3 Ripercussioni per le regioni, i Comuni e le città

Anche per le regioni, i Comuni e le città, la Convenzione non comporta alcuna necessità di intervento supplementare dal punto di vista giuridico o organizzativo. Il principio di sussidiarietà è garantito e la partecipazione della popolazione, delle autorità regionali e comunali nonché di altri attori, richiesta espressamente, è assicurata dal diritto vigente in Svizzera e già praticata nelle procedure esistenti. Anche a questo livello federale, la Convenzione può essere attuata nell'ambito delle attività correnti e con le risorse disponibili.

3.4 Ripercussioni per l'economia

La politica del paesaggio contribuisce già oggi a rafforzare la competitività della Svizzera ed è adeguata a preservare, sfruttare in modo sostenibile, gestire e sviluppare ulteriormente il paesaggio quale capitale fondamentale per un turismo improntato alla qualità, affinché anche le prossime generazioni possano beneficiare di margini di manovra sufficienti. Nella graduatoria mondiale delle piazze economiche e

nella concorrenza internazionale per l'insediamento delle attività economiche, il paesaggio come aspetto della qualità di vita svolge un ruolo sempre più importante. Come parte di una politica ambientale orientata al futuro e alla sostenibilità, in sintonia con la Convenzione europea del paesaggio, la politica del paesaggio svizzera e la sua attuazione sul terreno contribuiscono alla credibilità internazionale della Svizzera.

3.5 Altre ripercussioni

Non sono prevedibili altre ripercussioni.

4 Programma di legislatura

Il disegno non figura né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597), né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 7469). Nelle sue risposte agli interventi parlamentari dello stesso tenore concernenti la ratifica della Convenzione europea del paesaggio (2009 I 09.3162 [S 11.06.09 Forster-Vannini] e 2009 I 09.3182 [N 12.06.09 Fluri]), il Consiglio federale si era detto disposto a riavviare la procedura di ratifica. Tra gli altri argomenti a favore figura inoltre il fatto che il messaggio concernente la ratifica della Convenzione del paesaggio contribuisce all'attuazione dell'obiettivo 12 «Utilizzare con parsimonia le risorse naturali» e, indirettamente, all'attuazione dell'obiettivo 14 «Istituire un sistema multilaterale di regole» del programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597), pur non essendo citato espressamente.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione europea del paesaggio è sancita dall'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'approvazione dei trattati internazionali compete, secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., all'Assemblea federale. Conformemente alla prassi corrente e unitaria delle autorità federali (FF 2002 539, 2005 891), tale competenza si estende a tutti i settori, compresi quelli che rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni.

L'attuazione della Convenzione europea del paesaggio rappresenta un compito comune della Confederazione e dei Cantoni. Secondo l'articolo 78 capoverso 1 Cost., la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. A questa competenza dei Cantoni nell'ambito della protezione del paesaggio si sovrappongono le linee guida e le competenze della Confederazione definite ai capoversi 2, 3 e 5 dell'articolo citato. La Confederazione deve tener conto della protezione del paesaggio in particolare nell'adempimento dei suoi compiti. Da un lato deve garantire il rispetto dei paesaggi e, quando l'interesse pubblico lo richiama, conservarli integri. Dall'altro alla Confederazione è assegnata una competenza di promozione generale, in quanto può sostenere gli sforzi volti a proteggere il paesaggio nonché, per con-

tratto o per espropriazione, acquistare o salvaguardare opere d'importanza nazionale. Anche altre norme costituzionali quali l'articolo 75 Cost. sulla pianificazione del territorio o l'articolo 73 Cost. sullo sviluppo sostenibile si riferiscono al paesaggio. Nell'articolo 104 Cost. la salvaguardia del paesaggio rurale è perfino espressamente parte integrante del mandato che la Costituzione ha definito per l'agricoltura. L'attuazione della Convenzione europea del paesaggio compete quindi sia ai Cantoni che alla Confederazione, nell'ambito delle rispettive competenze.

5.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La Convenzione europea del paesaggio è uno strumento del Consiglio d'Europa. La Svizzera ha già aderito a varie altre convenzioni che a livello di contenuti fanno riferimento al paesaggio nell'ampia accezione prevista dalla presente Convenzione. La relazione con le convenzioni più importanti viene illustrata sinteticamente qui di seguito. Si rinvia inoltre a varie iniziative e attività avviate a livello politico, in particolare alla Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica approvata il 25 ottobre 1995 a Sofia dalla Conferenza dei Ministri europei dell'ambiente.

Anche l'Unione europea dispone di atti legislativi in relazione al paesaggio. È da citare in particolare la direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag.7; direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2006/105/CE del 20 novembre 2006, GU L 363 del 20.12.2006, pag. 368). Indirettamente sono rilevanti per la protezione dei paesaggi anche vari atti giuridici concernenti l'agricoltura e la ricerca. La Convenzione europea del paesaggio è in armonia con gli atti legislativi dell'Unione europea.

Con rimando all'articolo 12 della Convenzione, che disciplina la relazione con altri strumenti internazionali analoghi, sono illustrate qui di seguito le differenze rispetto ad altri strumenti:

- La presente Convenzione si differenzia sia sul piano formale che su quello materiale dalla *Convenzione dell'UNESCO del 16 novembre 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* (Convenzione sul patrimonio mondiale). Le due Convenzioni, così come le organizzazioni sotto la cui egida sono state adottate, hanno un raggio d'azione territoriale diverso, una globale e l'altra regionale. Dal punto di vista materiale la Convenzione europea del paesaggio si applica a tutti i paesaggi, mentre la Convenzione UNESCO si riferisce solo a paesaggi di importanza straordinaria e universale. L'obiettivo essenziale della Convenzione del paesaggio non è quindi quello di stilare un elenco di paesaggi di straordinario interesse, bensì di tutelare, sulla base dei principi di sostenibilità, i paesaggi che costituiscono l'ambiente di vita quotidiano della popolazione.
- La presente Convenzione si differenzia dalla *Convenzione del 2 febbraio 1971 sulle zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri* (Convenzione di Ramsar) nella misura in cui quest'ultima si limita alla conservazione e all'utilizzazione sostenibile di determinati ecosistemi/zona umide d'importanza internaziona-

le. Per il resto si applicano le stesse caratteristiche distintive come per la Convenzione sul patrimonio mondiale menzionata sopra.

- La presente Convenzione si differenzia dalla *Convenzione del Consiglio d'Europa per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa* del 19 settembre 1979 (Convenzione di Berna) nella misura in cui quest'ultima è circoscritta agli habitat di specie animali e vegetali, mentre la Convenzione del paesaggio pone in primo piano la qualità di vita dell'uomo e rappresenta in tal senso un'integrazione che colma una lacuna, poiché considera il paesaggio nella sua più ampia accezione, tenendo conto anche degli aspetti socioeconomici e culturali.
- La presente Convenzione si differenzia dalla *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa* del 3 ottobre 1985 (Convenzione di Granada) e dalla *Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico* del 16 gennaio 1992 (riveduta) (Convenzione di La Valletta), nella misura in cui il campo d'applicazione di queste ultime è circoscritto al patrimonio monumentale.
- La presente Convenzione si differenzia dalla *Convenzione per la protezione delle Alpi* del 7 novembre 1991 (Convenzione delle Alpi) sia dal punto di vista giuridico che territoriale: è rivolta a tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e non si riferisce pertanto a un territorio determinato. Si limita in maniera programmatica a elaborare una concezione comune del paesaggio e della sua importanza e invita i membri ad adottare provvedimenti adeguati, secondo la ripartizione delle competenze propria al loro ordinamento e alle proprie esigenze specifiche, a tutelare il patrimonio naturale e culturale e garantirne lo sviluppo sostenibile, senza tuttavia indicare quali debbano essere in particolare tali provvedimenti. La Convenzione intende stimolare lo sviluppo di nuovi approcci di intervento, per esempio nel quadro degli strumenti di incentivazione e dei metodi partecipativi come anche nel campo della formazione e informazione.

La Convenzione è perciò un trattato moderno, con una densità normativa ridotta incentrata su un'idea comune e che mira a dare impulso alle politiche nazionali. Essa non entra in conflitto né si sovrappone a strumenti internazionali analoghi.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). La Convenzione è di durata indeterminata, ma secondo l'articolo 16 paragrafo 1 è denunciabile in qualsiasi momento. Non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Resta da stabilire se comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se la sua attuazione richiede l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10) contengono norme di diritto le disposizioni che impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze in forma direttamente vincolante e in termini generali e

astratti. Per «disposizioni importanti che contengono norme di diritto» s'intendono quelle che alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. nel diritto interno devono essere emanate sotto forma di legge formale.

La Convenzione contiene disposizioni definibili importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1, dal momento che la loro attuazione in Svizzera deve avvenire o è già avvenuta nell'ambito di una cornice legislativa formale. Infatti, l'articolo 6 lettera B della Convenzione prevede la promozione della formazione di specialisti e della formazione scolastica e universitaria nei rispettivi settori. Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera e Cost., le attività di promozione necessitano di una base giuridica formale. All'articolo 6 lettera C della Convenzione è prevista l'elaborazione di inventari del paesaggio. Entro i confini nazionali, ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere e e f Cost., è necessaria una base giuridica anche per l'elaborazione di inventari. La legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio contiene già le basi corrispondenti e, più esattamente, agli articoli 5, 18a e 23a per i paesaggi, i biotopi e altri oggetti d'importanza nazionale. Al Parlamento resta però riservata la possibilità di adeguare le basi giuridico-formali.

Per questi motivi, come per tutti i trattati internazionali, il decreto di approvazione sottostà al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

5.4 Delega di competenze legislative

Non vengono create o delegate competenze legislative. Nell'articolo 4, la Convenzione rimanda al principio di sussidiarietà e fa espressamente salva la ripartizione di competenze e l'organizzazione sancite dal diritto nazionale.