



La Convenzione Europea e il Codice Rutelli

1. Tutela del paesaggio - La Convenzione Europea

La **Convenzione Europea del Paesaggio** è un accordo stipulato a Firenze il 20 ottobre 2000 tra gli stati membri dell'Unione Europea per dare una definizione comune di Paesaggio e disporre i provvedimenti in tema di riconoscimento e tutela. Con questo accordo, che riconosce il ruolo dell'elemento *antropico* (cioè dell'azione umana), sono state definite le politiche necessarie alla salvaguardia e alla gestione del patrimonio paesaggistico come *componente integrante del patrimonio europeo ed elemento fondamentale a garantire la qualità della vita delle popolazioni*.

La Convenzione cerca di tenere presente la necessità di uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente. Per questo motivo nello stilare un documento comune **si è tenuto conto di tutti gli interessi che il Paesaggio coinvolge: culturali, ecologici, ambientali, sociali ed economici**. Il Paesaggio infatti, salvaguardato e gestito in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro per le popolazioni locali. Inoltre, tutelando il paesaggio europeo si protegge e valorizza anche il **patrimonio culturale e naturale** dell'Europa. La Convenzione prende atto anche del fatto che le trasformazioni dei paesaggi sono accelerate dall'evoluzione delle tecniche di produzione agricola, forestale e industriale oltre che dalle politiche in ambito urbanistico.

Il testo definitivo della Convenzione ha dunque svolto il difficile compito di mettere insieme le esigenze di tutela e "vivibilità" del paesaggio, con la necessità di non estromettere le popolazioni da un ruolo *attivo* nel paesaggio stesso e nella sua evoluzione. Allo stesso tempo ha sottolineato l'importanza di considerare la qualità e la diversità dei paesaggi europei una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare.

Questi i paesi che hanno ratificato la convenzione:

Armenia
Azerbaijan
Belgio
Bulgaria
Croazia
Repubblica Ceca
Danimarca
Finlandia
Francia
Grecia
Irlanda
Italia

Lituania
Lussemburgo
Malta
Moldova
Norvegia
Polonia
Portogallo
Romania
San Marino
Slovenia
Spagna
Svezia
Svizzera
Macedonia
Turchia

Nel dettaglio, la Convenzione Europea sostiene che ***“Paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali c/o umani e dalle loro interrelazioni.***

Si applica a tutto il territorio degli Stati aderenti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani (cioè “intorno alle città”). Comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine e non fa discriminazioni tra i paesaggi considerati particolarmente degni di nota e quelli più comuni o persino degradati.

La Convenzione indica le linee generali da seguire per favorire uno sviluppo sostenibile e le azioni utili a valorizzare, ripristinare o creare paesaggi. Il suo obiettivo principale è promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e organizzare la cooperazione europea in questo campo.

A livello nazionale, i singoli stati devono poi assumere iniziative in linea con quanto stabilito dalla Convenzione Europea. Più precisamente, si devono impegnare a riconoscere giuridicamente il paesaggio come componente essenziale nella vita delle popolazioni, *espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità*. Un altro invito importante arriva dalla Convenzione: quello di coinvolgere le popolazioni e le autorità locali e regionali nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche mettendo insieme le esigenze pratiche (di costruzione di nuovi edifici, per esempio) con quelle culturali, ambientali, agricole, sociali ed economiche.

Un accordo del genere, fa sì che gli Stati si impegnino in un'opera di *sensibilizzazione* dei propri abitanti sul tema del *valore* del paesaggio per la comunità e di come essa possa dare il suo contributo a organizzarlo e proteggerlo o talvolta trasformarlo in meglio. Per raggiungere questi obiettivi, i Paesi aderenti alla Convenzione devono anche formare degli specialisti in materia *paesaggio* attraverso programmi appositi che li educino su temi come politica, salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio e sui valori che esso rappresenta.

L'accordo comune stabilisce anche che i Paesi devono aiutarsi reciprocamente a mettere in atto gli interventi a favore del paesaggio. In che modo? Per esempio condividendo la raccolta e lo scambio di esperienze e di attività di ricerca in materia di paesaggio, oppure favorendo gli scambi di specialisti del paesaggio, in particolare per la formazione e l'informazione.

A vigilare affinché la Convenzione sia rispettata dagli Stati aderenti è un comitato di controllo costituito da esperti. Per incoraggiare i comportamenti virtuosi, la Convenzione ha anche istituito il *Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa*, destinato agli Enti locali e regionali e ai loro consorzi che hanno preso dei provvedimenti a favore della salvaguardia, gestione e pianificazione sostenibile dei loro paesaggi. Chiaramente è necessario dimostrare l'efficacia durevole di questi provvedimenti, tanto che possano servire da modello per gli altri Enti territoriali europei.

2. Tutela del paesaggio - Il Codice Rutelli

Il 19 marzo 2008 il Consiglio dei Ministri ha varato il Codice dei beni culturali e del Paesaggio, chiamato **Codice Rutelli** dal nome del suo relatore, l'ex ministro Francesco Rutelli. Il nuovo codice offre uno strumento legale più forte a difesa del paesaggio. Elaborato da un'apposita Commissione presieduta dal professor Salvatore Settis, è stato fortemente sostenuto dal FAI con interventi pubblici sui quotidiani "La Repubblica" e il "Corriere della Sera". L'impegno del FAI - insieme a Civita, Italia Nostra e WWF Italia - per far approvare il nuovo codice è stato ritenuto fondamentale dal Ministero dei Beni Culturali. La tutela del paesaggio ora potrà contare su strumenti adeguati per proteggere e custodire il patrimonio paesaggistico del nostro Paese.

In che cosa consiste questo nuovo codice?

Va detto che, chiaramente, esisteva già un Codice dei Beni Culturali, che tuttavia andava rafforzato con interventi sia nella parte relativa ai Beni culturali, sia in quella riguardante il Paesaggio. In linea generale, il Codice recentemente modificato ha puntato una maggiore attenzione sul paesaggio, la pianificazione (cioè il progettare la costruzione e l'utilizzo di centri d'insediamento umano, siano edifici, strade o servizi in genere, nel rispetto del patrimonio naturale e culturale) e la tutela, cercando di non appesantire la burocrazia. Una commissione apposita, inoltre, potrà d'ora in poi disporre di 15 milioni di euro l'anno per aiutare i comuni a liberarsi dei cosiddetti *ecomostri*, ovvero quelle costruzioni che hanno un impatto devastante dal punto di vista ecologico-ambientale. A proposito del nuovo Codice, Francesco Rutelli parla di "svolta storica" che trova finalmente un compromesso condiviso tra Stato e Regioni.

Riassumiamo alcune delle **principali novità** introdotte:

- **il reato di "frode paesaggistica"**: il nuovo codice aumenta infatti le **sanzioni penali per chi danneggia il paesaggio e per chi utilizzi documenti falsi o falsifichi documentazione allo scopo di edificare in violazione delle norme. In particolare, la norma prevede sanzioni più elevate per il reato di *danneggiamento di bene paesaggistico tutelato*¹**;
- alla Convenzione Unesco del 1970 contro l'illecita esportazione dei beni culturali (che è stata confermata) **il Codice aggiunge nuove regole anche per la salvaguardia del patrimonio immobiliare pubblico** nell'ipotesi di dismissione (cioè in caso il patrimonio non venga più utilizzato) o di uso per valorizzazione economica (cioè per essere venduto), con il blocco immediato della dismissione in caso tali regole non vengano osservate: in pratica verranno bloccate tutte le operazioni in cui vi sia il rischio di una "svendita" del patrimonio paesaggistico;
- al Paesaggio viene attribuito un **valore primario e assoluto** affidato alla tutela dello Stato;

¹ In precedenza questo reato era punito solo con un'ammenda, cioè una multa in denaro.

- **Stato e Regioni dovranno collaborare obbligatoriamente per i piani che riguardano beni paesaggistici.** I piccoli comuni, controllati dalle Regioni, potranno autorizzare costruzioni solo nel caso dispongano di strumenti tecnici adeguati;
- **le Soprintendenze² dovranno emettere un parere vincolante preventivo sulla conformità dell'intervento ai piani paesaggistici e ai vincoli:** ovvero, prima di qualsiasi intervento (per esempio: lo scavo per realizzare una linea della metropolitana) sarà necessario avere il parere della Soprintendenza competente. Sulla base di questo parere i lavori potranno essere avviati o meno;
- **i pareri delle Soprintendenze dovranno essere formulati in tempi più rapidi rispetto al passato** (15 giorni invece di 60). I vincoli dovranno essere rivisti entro un anno.

Su questi argomenti Francesco Rutelli era intervenuto personalmente già in occasione del Convegno del FAI nel novembre 2007, ad Assisi, sottolineando che “il problema del paesaggio è la più grave minaccia alla cultura che esista nel nostro Paese”.

Aveva poi individuato tre elementi critici ai quali il nuovo codice cerca di porre rimedio: la crescita senza freni dei valori immobiliari *che illude i comuni, soprattutto quelli più piccoli, di avere un vantaggio dall'edificazione selvaggia*; la fragilità della pianificazione del territorio; la scarsa qualità della progettazione.

“Gli architetti e gli urbanisti del dopoguerra – afferma Rutelli – hanno perso una battaglia storica. Non sono riusciti a imporre una *leadership* culturale e quindi una cifra stilistica alla trasformazione del territorio nell'Italia contemporanea”. Per questo, prosegue il ministro, “c'è bisogno di trovare nuovi giovani architetti del paesaggio che siano in grado non solo di riparare i danni realizzati, ma di disegnare un paesaggio diverso da quello attuale”.

Ad Assisi il ministro aveva anche criticato la politica dei condoni edilizi³ e i continui conflitti sulla tutela tra Stato, Regioni e Comuni, ricordando l'esclusiva competenza delle Soprintendenze e spiegando che “il compito della tutela del paesaggio visto come ‘valore primario e assoluto’ è di pertinenza dello Stato”.

² Sono gli uffici del ministero per i beni culturali e ambientali preposti alla tutela e alla conservazione del patrimonio artistico, archeologico e ambientale di una determinata area.

³ Cioè l'annullamento totale o parziale delle sanzioni per chi commette abusi edilizi, cioè interventi sul territorio (costruzione edilizia, lottizzazione, ecc.) viene realizzato in assenza, o in difformità, di una preventiva autorizzazione: permesso di costruire o denuncia di inizio attività.