Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für_Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

10 agosto 2011

Procedura di consultazione del DATEC concernente

l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio (Convenzione europea del paesaggio)

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

Sommario

I. Introduzione 3

1. Situazione iniziale 3

2. Progetto per la consultazione 3

2.1 Contenuti principali della convenzione 3
2.2 Importanza della convenzione per la Svizzera 4

3. **Procedura di consultazione e pareri** 4

II. Risultati 5

1. Sintesi 5

2. Contenuti principali dei pareri 6

2.1 Cantoni 6
2.2 Partiti politici 7
2.3 Associazioni dell'economia 7
2.4 Associazioni dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna 7
2.5 Organizzazioni ambientaliste 8
2.6 Altre organizzazioni e associazioni 8

III. Elenco dei destinatari 9

IV. Elenco dei pareri 9

I. Introduzione

1. Situazione iniziale

Il 20 ottobre 2000 a Firenze, in occasione della Conferenza ministeriale di apertura alla firma della convenzione, il Consiglio federale ha firmato la Convenzione europea del paesaggio, firmata al contempo da altri 18 Stati. La convenzione è entrata in vigore il 1° marzo 2004 e, nel frattempo, è stata ratificata da 34 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa (stato luglio 2011). Altri 4 Stati hanno firmato la convenzione senza tuttavia ratificarla .

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 è detto disposto ad avviare la procedura di ratifica.

2. Progetto per la consultazione

2.1 Contenuti principali convenzione

Tra gli elementi centrali della convenzione figura un concetto di paesaggio nella sua accezione più ampia. Quest'ultimo rispecchia le idee di base del Consiglio d'Europa, attua il principio di sostenibilità e si orienta all'importanza del paesaggio per l'essere umano con i suoi bisogni fisici, sociali, culturali ed economici fondamentali. Il paesaggio è così visto soprattutto come spazio vitale, ricreativo ed economico al servizio del benessere e dell'identità sociale e meno come oggetto protetto.

Gli Stati firmatari si impegnano a garantire la salvaguardia, la pianificazione nonché la gestione sostenibile e lo sviluppo dei paesaggi. Essi devono poter svolgere la loro funzione quale parte del contesto sociale e culturale, quale elemento della qualità di vita dei cittadini, quale spazio di sviluppo e rigenerazione delle basi vitali naturali nonché quale parte del molteplice patrimonio naturale e culturale europeo.

La convenzione riconosce espressamente il principio di sussidiarietà e, di conseguenza, la ripartizione dei compiti che caratterizza gli Stati federali. Con il principio della partecipazione sottolinea al tempo stesso l'importanza della cooperazione tra la popolazione, gli attori e gli esperti a livello regionale.

Ogni due anni è attribuito a collettività territoriali o altre istituzioni un Premio europeo del paesaggio, destinato a incentivare un'utilizzazione accurata del paesaggio.

Finora, a livello degli organi del Consiglio d'Europa l'attuazione della convenzione da parte degli Stati membri era seguita dal Comitato direttivo del patrimonio culturale e del paesaggio (CDPATEP) nonché dalla Conferenza europea dei ministri responsabili della pianificazione del territorio (CEMAT), in cui siede anche la Svizzera. In seguito a una riorganizzazione degli organi del Consiglio d'Europa, a partire dal 2012 accanto al CEMAT sarà competente un nuovo comitato, nato recentemente dalla fusione di due comitati. La convenzione non crea quindi nessuna istituzione nuova, nemmeno in seno al Consiglio d'Europa.

2.2 Importanza della convenzione per la Svizzera

In Svizzera, il paesaggio con la sua diversità e bellezza svolge un ruolo fondamentale quale elemento dell'ambiente, espressione del patrimonio naturale e culturale, spazio vitale per la popolazione nelle aree urbane, periurbane e rurali nonché risorsa economica per il turismo e fattore di competitività. Questa conquista è il risultato dell'elaborazione e dell'applicazione mirate e pragmatiche di strumenti di salvaguardia, gestione sostenibile e sviluppo del paesaggio, strumenti che sono stati perfezionati e collaudati nel corso di decenni e che hanno dimostrato la loro efficacia.

Da queste esperienze, maturate sullo sfondo della partecipazione democratica e del principio di sussidiarietà della struttura federale della Svizzera, sono scaturiti numerosi impulsi, che hanno potuto confluire nell'elaborazione della Convenzione europea del paesaggio.

La convenzione offre alla Svizzera un prezioso sostegno per l'attuazione delle politiche nazionali e cantonali di protezione della natura e del paesaggio con i loro strumenti, soprattutto per il suo carattere programmatico e in un'ottica metodologica. La base di tali politiche è costituita dalla Concezione paesaggio svizzero (CPS), approvata dal Consiglio federale nel 1997. La convenzione è conforma a tale documento nella sua accezione più ampia e ne riprende l'approccio basato su un rapporto che vede gli attori come partner e sulla sussidiarietà nella ripartizione federale dei compiti.

La convenzione non contiene novità giuridiche o strumentali per la Svizzera e di conseguenza può essere attuata dalla Confederazione e dai Cantoni senza alcun bisogno di modificare o completare atti giuridici o strumenti. La sua esecuzione può avvenire nell'ambito delle risorse umane e finanziarie esistenti.

Per vari Stati dell'Europa centrale, orientale e sudorientale, la convenzione rappresenta un importante punto di partenza per l'elaborazione delle politiche nazionali di protezione della natura e del paesaggio e di strumenti corrispondenti. La convenzione è quindi in linea con gli sforzi della Svizzera alla collaborazione nell'ambito della politica estera ambientale.

Con questa convenzione, il paesaggio nella sua importanza globale e trasversale diventa per la prima volta oggetto di uno strumento internazionale che colma una lacuna e completa le convenzioni esistenti, ratificate dalla Svizzera, che mirano alla conservazione e all'utilizzazione sostenibile delle specie e degli habitat (Convenzioni di Berna, di Bonn e di Ramsar, Convenzione sulla diversità biologica).

3. Procedura di consultazione e pareri

La convenzione non contiene disposizioni direttamente applicabili e non comporta ripercussioni legislative né nuovi obblighi finanziari per la Svizzera. Essa riguarda tuttavia un settore – la politica del paesaggio – che s'iscrive perlopiù nella sovranità legislativa ed esecutiva dei Cantoni, ma che al tempo stesso contiene anche elementi rientranti nei compiti comuni. La Confederazione è interessata in particolare nell'ambito dei paesaggi d'importanza nazionale nonché dei compiti di promozione e di compiti federali di rilevanza paesaggistica.

La ratifica della convenzione sottostà pertanto a referendum secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale. Per questo motivo, secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061) era necessaria una procedura di consultazione.

Il 1° ottobre 2010, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha avviato, su mandato del Consiglio federale, la procedura di con-

sultazione concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio (Convenzione europea del paesaggio).

Sono stati invitati a prendere posizione 79 destinatari: i Cantoni, i partiti politici, associazioni dell'economia e associazioni dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, organizzazioni ambientaliste nonché altre organizzazioni e associazioni. Al termine della procedura, il 21 gennaio 2011, erano pervenute complessivamente 66 risposte, due associazioni non si sono espresse.

II. Risultati

Il rapporto sui risultati è redatto in forma volutamente concisa e riporta i contenuti principali dei commenti contenuti nei pareri.

1. Sintesi

Approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio (Convenzione europea del paesaggio)	Destinatari	Pareri	Approvazione	Rifiuto
Cantoni	28	27	26	1
Partiti politici	13	6	4	2
Associazioni dell'economia	9	10	3	7
Associazioni dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna	3	3	2	1
Organizzazioni ambientaliste	14	11	11	-
Altre organizzazioni e associazioni	12	7	7	-
Totale pareri	**79**	**64**	**53**	**11**
		100%	*83%*	*17%*

La stragrande maggioranza dei 64 pareri è chiaramente favorevole alla ratifica della Convenzione europea del paesaggio: 53 destinatari (83%) sono per l'approvazione della convenzione, 11 destinatari (17%) sono invece contrari.

Tutti i Cantoni, ad eccezione di Appenzello Interno, approvano i punti essenziali e i contenuti della convenzione e ne sostengono la ratifica da parte della Svizzera. Anche la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) sostiene chiaramente l'approvazione. Dai pareri emerge inequivocabilmente che le basi giuridiche e gli strumenti disponibili nei Cantoni nonché le strategie e le pianificazioni in materia di protezione della natura e del paesaggio nonché di pianificazione

del territorio corrispondono già agli obiettivi della Convenzione europea del paesaggio. I contenuti della convenzione sono sostanzialmente già attuati dai Cantoni, che sono gli attori principali della politica svizzera del paesaggio, assieme alla Confederazione.

Dei sei partiti politici che si sono espressi, la maggioranza (PCS, PPD, I Verdi, PS) sostiene l'approvazione della convenzione, mentre il PLR.I Liberali. e l'UDC la respingono.

Le associazioni dell'economia difendono posizioni divergenti. Le tre associazioni economiesuisse, hotelleriesuisse e Solothurner Bauernverband sostengono la ratifica, altre sette associazioni (costruzionesvizzera, Centre patronal, Chambre vaudoise des Arts et Metiers, sgv, AES, USIE e USC) sono invece contrarie.

L'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione delle città svizzere si schierano a favore della ratifica, mentre il Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB vi si oppone.

Tutti gli 11 pareri di organizzazioni ambientaliste nonché i sette pareri di altre organizzazioni e associazioni sono favorevoli senza eccezione alla ratifica della Convenzione europea del paesaggio da parte della Svizzera.

2. Contenuti principali dei pareri

2.1 Cantoni

I Cantoni salutano la visione moderna del paesaggio, nella sua accezione più ampia, della convenzione, una visione che colma una lacuna a livello internazionale in un settore importante dell'ambiente e fornisce impulsi positivi a favore di uno sviluppo sostenibile. Trova così conferma l'approccio innovativo della politica svizzera del paesaggio, imperniato sulla Concezione paesaggio svizzero (CPS). La ratifica della convenzione permette inoltre di rafforzare sia l'importanza del paesaggio quale fattore di competitività e quale risorsa economica per il turismo sia la consapevolezza della popolazione nei suoi confronti. Per l'attuazione della convenzione è sottolineata l'importanza del rispetto del principio di sussidiarietà.

I Cantoni di frontiera sono convinti dell'importanza di una cooperazione transfrontaliera basata sulla visione «le frontiere dividono, ma il paesaggio unisce» e plaudono all'impegno della convenzione a promuoverla a livello locale e regionale (articolo 6). A tal fine, vari Cantoni hanno già elaborato i loro strumenti regionali specifici e vantano esperienze positive.

È inoltre sottolineata la necessità di attuare la convenzione anche al di fuori dei paesaggi di valore straordinario e soprattutto nei paesaggi quotidiani, dove vive e lavora la maggioranza della popolazione. All'interno dei programmi di agglomerato, gli spazi liberi dovrebbero quindi assumere maggior peso in particolare per le attività ricreative della popolazione urbana.

Vari Cantoni e la DCPA elogiano le prestazioni del Fondo svizzero per il paesaggio (FSP), che rappresenta uno strumento esemplare di promozione della gestione dei paesaggi ai sensi dell'articolo 6 e fornisce un contributo essenziale ed efficace all'attuazione della convenzione.

Secondo l'unico Cantone contrario, Appenzello Interno, la Svizzera deve rinunciare ad aderire alla convenzione, poiché un accordo del genere avrebbe un effetto vincolante e le conseguenze di un'adesione non sarebbero al momento prevedibili.

2.2 Partiti politici

La maggioranza favorevole dei partiti sostiene la ratifica con vigore e quale conseguenza logica dell'impegno di cui ha dato prova sinora la Svizzera nell'ambito dell'elaborazione dei contenuti della convenzione, quale Stato firmatario della prima ora nonché attraverso la presidenza della Conferenza degli Stati membri e il contributo esemplare all'attuazione mediante il FSP. Questo contributo importante, confermato con la duplice proroga del FSP da parte del Parlamento contrariamente a quanto proposto dal Consiglio federale, va menzionato nel messaggio, anche se le prestazioni esemplari sostenute dal FSP possono trarre in inganno poiché si limitano alle regioni periferiche. In qualità di Stato membro della convenzione, la Svizzera può fornire un contributo attraverso la cooperazione nell'ambito dell'assistenza tecnica e scientifica reciproca e al tempo stesso approfittare delle esperienze di altri Stati.

I due partiti contrari si oppongono a una ratifica, poiché la Svizzera adempie già l'accordo attraverso le sue norme giuridiche e i suoi strumenti nonché con una salvaguardia dei paesaggi che funziona. Un'adesione non crea quindi alcun valore aggiunto e nasconde il pericolo di limitare il nostro margine di manovra.

2.3 Associazioni dell'economia

A complemento dell'atteggiamento favorevole di economiesuisse, singoli membri di questa associazione economica sostengono espressamente gli orientamenti della convenzione. Secondo hotelleriesuisse, i paesaggi attraenti sono il capitale di base del settore alberghiero, da cui dipende l'economia turistica. Le associazioni favorevoli sottolineano che con la CPS la Svizzera dispone di una norma per la protezione della natura e del paesaggio e adotta lo stesso approccio della convenzione. Sono respinti ogni ulteriore bisogno d'intervento giuridico o organizzativo nonché di risorse umane e finanziarie supplementari. Occorre inoltre prestare attenzione a condizioni quadro conformi al mercato e rispettare il principio di sussidiarietà. Nel settore dell'agricoltura, l'attuazione della convenzione non deve tradursi in ulteriori limitazioni dell'utilizzazione agricola della superficie coltivata. Alla salvaguardia dei paesaggi deve inoltre essere riservata maggiore importanza rispetto all'estensione della zona edificabile nella zona agricola.

Le associazioni contrarie temono che la ratifica della convenzione comporti procedure più onerose con ulteriori condizioni nell'ambito dello sviluppo territoriale futuro, a causa del coinvolgimento della popolazione locale, del pubblico e di altri interessati e dubitano del fatto che un'adesione abbia un valore aggiunto per la Svizzera. Subentrerebbe piuttosto una perdita di competenza, il principio di sussidiarietà sarebbe messo a repentaglio e sarebbero introdotti controlli supplementari per vigilare sull'esecuzione della convenzione, con un onere amministrativo e costi corrispondenti.

2.4 Associazioni dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

L'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri sottolineano che la Convenzione europea del paesaggio risale a un'iniziativa del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE) e dà rilievo alla dimensione locale. Sarebbe pertanto opportuno descrivere nel messaggio del Consiglio federale anche le ripercussioni di un'adesione per i Comuni e le città. L'Unione delle città svizzere attira inoltre l'attenzione sul fatto che un'utilizzazione sostenibile del paesaggio è nell'interesse delle città e delle aree urbane.

Il Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB è contrario alla ratifica poiché ritiene che, pur non comportando alcun ostacolo, la convenzione non offre neanche alcun vantaggio significativo. Inoltre le misure vincolanti della convenzione sono già attuate in Svizzera.

2.5 Organizzazioni ambientaliste

Per le organizzazioni ambientaliste, la convenzione avrebbe già dovuto essere ratificata da tempo. La Svizzera è uno degli Stati pionieri della Convenzione europea del paesaggio e dispone già degli strumenti necessari. Ispirandosi alla CPS ha fornito impulsi preziosi nell'ambito dell'elaborazione e ottenuto che si tenesse conto del principio di sussidiarietà degli Stati federalisti e di una concezione del paesaggio nella sua accezione più ampia. La Svizzera figura inoltre tra i primi Stati firmatari, partecipa all'attuazione della convenzione e fornisce un contributo esemplare con il FSP quale strumento d'incentivazione finanziaria per promuovere la salvaguardia e la gestione dei paesaggi ai sensi dell'articolo 6 della convenzione. Sul piano europeo, la ratifica attribuisce quindi alla Svizzera il riconoscimento che merita quale Paese all'avanguardia in Europa dal punto di vista della bellezza paesaggistica, della diversità e della qualità di vita.

In proposito, varie organizzazioni ambientaliste si aspettano che in futuro il Consiglio federale riconosca la grande importanza del FSP anche per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio e prepari una soluzione durevole per il fondo. Con i numerosi spazi paesaggistici transfrontalieri, in particolare nelle Alpi, a livello delle acque, nei boschi del Giura e negli agglomerati, la cooperazione transfrontaliera messa in risalto nella convenzione è particolarmente importante per la Svizzera e va promossa. Con la sua adesione potrebbero essere premiate a livello europeo anche misure esemplari realizzate in Svizzera.

2.6 Altre organizzazioni e associazioni

Per varie organizzazioni e associazioni, la ratifica darebbe maggior peso alla sensibilizzazione e alla partecipazione della popolazione nell'ambito dello sviluppo del paesaggio e potrebbe offrire al paesaggio maggior riconoscimento quale risorsa per l'identità e il benessere. Anche se la Svizzera persegue sostanzialmente già gli obiettivi della convenzione e ha adottato o sta attuando misure essenziali, le tendenze dell'attuale sviluppo del paesaggio mostrano un notevole bisogno d'intervento. L'adesione alla convenzione potrebbe fornire impulsi per eliminare in modo mirato i deficit. In primo piano vi sono due settori d'azione: le aree utilizzate intensamente e urbanizzate, dove la pianificazione del territorio può assumere più spesso un ruolo di spicco, e la formazione di specialisti mediante cicli di studio orientati alla pratica nonché perfezionamenti per le persone del mestiere. Manca inoltre, a livello federale e cantonale, un organo direttivo per il paesaggio.

III. Elenco dei destinatari

Cfr. elenco dei destinatari

IV. Elenco dei pareri

Cantoni

AG	Argovia
AI	Appenzello Interno
AR	Appenzello Esterno
BE	Berna
BL	Basilea Campagna
BS	Basilea Città
FR	Friburgo
GE	Ginevra
GL	Glarona
GR	Grigioni
JU	Giura
LU	Lucerna
NE	Neuchâtel
NW	Nidvaldo
OW	Obvaldo
SG	San Gallo
SH	Sciaffusa
SO	Soletta
SZ	Svitto
TG	Turgovia
TI	Ticino
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Vallese
ZG	Zugo
ZH	Zurigo

DCPA Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente

Partiti politici

PCS	Partito cristiano sociale
PPD	Partito popolare democratico
PLR.I Liberali.	Partito liberale radicale
I Verdi	Partito ecologista svizzero
PS	Partito socialista
UDC	Unione Democratica di Centro

Associazioni dell'economia

costruzionesvizzera	Organizzazione nazionale della costruzione
Centre Patronal	Centre patronal
Chambre vaudoise	Chambre vaudoise des Arts et Metiers
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere
hotelleriesuisse	Società svizzera degli albergatori SSA
sic svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
USI	Unione svizzera degli imprenditori
USC	Unione svizzera dei contadini
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
SOBV	Solothurnischer Bauernverband
AES	Associazione delle aziende elettriche svizzere
USIE	Unione svizzera degli installatori elettricisti

Associazioni dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Comuni svizzeri	Associazione dei Comuni svizzeri
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Città svizzere	Unione delle città svizzere

Organizzazioni ambientaliste

Iniziativa delle Alpi	Associazione svizzera per la protezione delle Alpi
BirdLife	Associazione svizzera per la protezione degli uccelli ASPU/ BirdLife Svizzera
equiterre	Partenaire pour le développement durable
FSP	Fondo svizzero per il paesaggio
forum	forum paesaggio
greenpeace	Greenpeace Svizzera
HELVETIA NOSTRA	Helvetia Nostra
mountain wilderness	mountain wilderness
pro natura	Pro Natura
FP	Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio
WWF	WWF Svizzera

Altre organizzazioni e associazioni

A+	Accademie svizzere delle scienze
AQUA NOSTRA	Associazione Aqua Nostra Svizzera
agridea	Sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali
FSAP	Federazione svizzera architetti paesaggisti
FSU	Federazione svizzera degli urbanisti
asep	Associazione svizzera dei professionisti dell'ambiente
UBE	UNESCO Biosphäre Entlebuch