

La pianificazione paesaggistica in Italia. Un quadro di sintesi e le principali questioni sul tappeto¹

Landscape planning in Italy. An outline and the main issues on the table

ROBERTO BANCHINI

Abstract

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha immesso elementi significativi nel quadro normativo sulla pianificazione paesaggistica: considerazione estesa all'intero territorio regionale; specificazione di finalità e contenuti dei piani paesaggistici; definizione del rapporto tra pianificazione paesaggistica e urbanistico-territoriale; ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Nel corso degli anni Novanta molte Regioni si sono dotate di uno strumento di pianificazione; la fase recente vede i piani approvati o adottati dopo il 2008, in copianificazione MiBAC-Regioni, tra cui il Piemonte, con Puglia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia. Il nodo principale è la creazione di una cultura comune, che riconosca nel Ppr lo strumento principe di governo del territorio e nel paesaggio la chiave per orientare politiche locali virtuose.

The Code of Cultural Heritage and Landscape has introduced significant elements in the regulatory framework on landscape planning: consideration extended to the entire regional territory; specification of purposes and contents of the landscape plans; definition of the relationship between landscape planning and urban-territorial planning; division of responsibilities between State and Regions. During the 1990s many Regions had a planning tool; the recent phase sees plans approved or adopted after 2008, by inter-institutional planning between Ministry and Regions: Piedmont, Puglia, Tuscany and Friuli-Venezia Giulia. The main issue is the creation of a common culture, which recognizes in the Regional Landscape Plan the main instrument of territorial governance and in the landscape the key to orienting virtuous local policies.

Roberto Banchini, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale Belle arti e paesaggio, Dirigente del Servizio III - Tutela del paesaggio; membro della Segreteria tecnico-scientifica dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio

1. Premessa. I Piani paesaggistici dalla legge di tutela del 1939 al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Contenuti e finalità

Il Piano territoriale paesistico (Ptp) è stato introdotto nel nostro ordinamento sin dal 1939 dalla L.1497 del 29 giugno («Protezione delle bellezze naturali», art. 5) con la finalità (che qui definiamo utilizzando il lessico aggiornato contenuto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio – Cbcp o Codice – oggi vigente) di assoggettare a specifica normativa d'uso le aree sottoposte a tutela paesaggistica (più precisamente: le «vaste località» di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1, ora «beni paesaggistici» di cui alle lettere *c* e *d* dell'art. 136 del Codice); la redazione del Ptp era indicata quale facoltà dell'amministrazione competente (il Ministero prima, le Regioni poi) ed il piano era evidentemente inteso come distinto dagli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale in senso proprio (negli stessi anni definiti e normati dalla legge urbanistica generale del 1942, n. 1150 del 17 agosto, tuttora in vigore pur variamente modificata nel corso del tempo).

La competenza a redigere il Ptp è stata demandata alle Regioni nel 1972 (DPR n. 8 del 15 gennaio), includendolo inopinatamente tra gli strumenti urbanistici; a seguito di tale impropria commistione la L.431 dell'8 agosto 1985 (c.d. "Galasso") ha giocoforza introdotto la possibilità di opzione tra il vero e proprio Piano territoriale paesistico e il Piano territoriale «con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali»; la stessa legge ha reso obbligatoria per le Regioni la pianificazione paesaggistica (in una delle forme di cui si è appena detto, da effettuarsi obbligatoriamente per le aree tutelate *ex lege*, facoltativamente per le «aree vaste» di cui all'art. 1, nn. 3-4 della L.1497 del 1939), con potere di sostituzione da parte del Ministero in caso di inadempienza. Il Codice (che ha abrogato il D.lgs. 490 del 1999 «Testo unico in materia di Beni culturali e ambientali», nel quale erano state raccolte le leggi precedenti) è intervenuto significativamente sul quadro normativo che regola la pianificazione paesaggistica, sia sotto il profilo delle finalità e dei contenuti che sotto il profilo delle competenze Stato-Regioni e dei rapporti con la pianificazione territoriale-urbanistica.

In estrema sintesi possono individuarsi come segue, nel quadro normativo delineato dal Codice in materia di pianificazione paesaggistica, quattro fondamentali "punti di forza", in merito ai quali mette anche conto di segnalare, ove necessario, le principali e fondamentali modifiche introdotte nel primitivo testo varato nel 2004 dai due successivi "correttivi" del 2006 e del 2008 (D.lgs. 157 del 2006 e D.lgs. 63 del 2008).

1.1. Estensione della pianificazione paesaggistica all'intero territorio regionale

La prima importante provvidenza contenuta nel Codice, salutata positivamente sin dalla sua prima uscita, è indubbiamente rinvenibile nella disposizione che definitivamente sancisce l'obbligo di considerare, ai fini della pianificazione paesaggistica, l'«intero territorio» regionale (art. 135, c. 1): disposizione del tutto in linea con la Convenzione europea sul paesaggio laddove essa invita a porre attenzione non solo ai «paesaggi che possono essere considerati eccezionali» ma anche ai «paesaggi della vita quotidiana» e ai «paesaggi degradati», in un'ottica di organica attenzione, in altri termini, alla qualità del contesto di vita di tutti noi e di tutti i giorni.

Appare anche significativo l'intento di superare – almeno sul piano lessicale – la vecchia dicotomia presente nella legislazione italiana tra Piano territoriale paesistico e Piano urbanistico territoriale, operando espressamente la sostituzione delle due denominazioni, nel corpo normativo, con quella unica di Piano paesaggistico.

1.2. Finalità e contenuti dei Piani paesaggistici

Nella formulazione attuale del Codice, a norma del predetto art. 143, c. 1, l'elaborazione dei Piani paesaggistici deve innanzitutto procedere alla «ricognizione del territorio

oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni» (lett. *a*), sulla base della quale, a norma dell'art. 135 commi 2 e 3, i Piani medesimi «con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari e ne delimitano i relativi "ambiti"», e «in riferimento a ciascun ambito [...] predispongono specifiche normative d'uso»; ancora, tra i compiti di ampio respiro e le finalità cruciali che il Codice assegna alla pianificazione, si inscrivono «l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio» (art. 143, c. 1, lettera *f*) e «l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse» (lettera *g*); ciò unitamente alla ricognizione degli immobili e delle aree vincolate dichiarati di notevole interesse pubblico a norma dell'art. 136, delle aree tutelate per legge a norma dell'art. 142 e degli ulteriori immobili e aree che il Piano stesso intenda riconoscere di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 134, c. 1, lettera *c*, nonché alla determinazione, per tutte e tre le categorie di beni paesaggistici appena indicati, della specifica normativa d'uso. In generale, se è ovvio che, alla scala territoriale, occorre considerare processi socio-economici complessi in continuo divenire, e che – pertanto – non tutto può essere conservato, il complesso di norme appena esaminate si basa evidentemente sull'assunto che le trasformazioni debbono avvenire sulla base di una attenta analisi di quel delicato e stratificato palinsesto che è il nostro territorio, recependo dunque quella avvertita posizione culturale che nell'ambito del processo di pianificazione, ferma restando l'ampia sinergia di competenze scientifiche che esso impone, individua come centrale il riconoscimento del paesaggio quale esito di un processo storico, testimonianza preziosa e non riproducibile della plurisecolare vicenda umana che ha modellato il nostro territorio in una continua interazione tra natura e cultura. Sempre l'art. 143, alla lettera *b*, assegna del resto al piano anche il compito di individuare «le misure necessarie al corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate».

1.3. Rapporto tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione urbanistico-territoriale

È importante sottolineare che, a norma dell'art. 145, c. 3, «le previsioni dei piani paesaggistici sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province», «immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» e «stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici»; secondo le integrazioni apportate al testo dal D.lgs. 63 del 2008, esse neppure sono «derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali

di sviluppo economico», e «sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali»; infine, «per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

Tutti i soggetti appena indicati, entro il termine stabilito dal Piano paesaggistico, e comunque non oltre due anni dalla sua approvazione, debbono adeguare alle previsioni dello stesso i propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (c. 4).

1.4. La ripartizione delle competenze tra stato e regioni

L'altra questione nodale su cui è intervenuto il Codice, e su cui maggiormente hanno operato il D.lgs. 157/06 e specialmente il D.lgs. 63/08, concerne la ripartizione delle competenze fra stato e regioni, sia nel processo di pianificazione che nei nessi di quest'ultima con il procedimento tecnico-amministrativo dell'autorizzazione paesaggistica.

Nell'ambito della pianificazione, il ruolo statale, che aveva subito nella prima formulazione del Codice un deciso arretramento, già in parte recuperato a seguito dei correttivi introdotti dal D.lgs. 157/06, risulta ora significativamente rafforzato dal D.lgs. 63/08.

Nella versione del testo normativo scaturita dalle modificazioni apportate dal D.lgs. 157/06, così come in quella originaria, l'effettuazione della pianificazione congiunta tra ministero e regione era subordinata alla condizione, non obbligatoria, che fossero stati stipulati fra i due soggetti, e con il Ministero dell'Ambiente, un'intesa e quindi un accordo preliminare per l'elaborazione condivisa del piano stesso; pertanto, discendendo la pianificazione congiunta da una facoltà di cui i soggetti predetti potevano avvalersi o meno, permaneva almeno in astratto l'eventualità che, nel caso la regione fosse indisponibile all'intesa (e/o al successivo accordo), il ministero, e dunque le soprintendenze competenti per territorio, venissero completamente escluse dall'attività di redazione del piano. Ciò valeva anche nel caso che, anziché redigere *ex novo* il piano, si procedesse ad adeguare ai nuovi criteri la pianificazione paesaggistica già esistente.

Nella originaria formulazione del Codice a tale previsione si aggiungeva l'ulteriore disposizione secondo la quale l'approvazione del nuovo piano da parte della regione (o dell'avvenuto adeguamento di quello già esistente) comportava comunque, anche in assenza di accordo, la soppressione del potere ministeriale di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dalla regione medesima o dagli enti locali subdelegati esercitato dai soprintendenti (secondo il dispositivo introdotto a suo tempo dalla L. 431 del 1985, e poi rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2009), e la sua sostituzione con una nuova procedura autorizzatoria (prevista all'art. 146) in cui a questi ultimi veniva assegnato un parere preliminare meramente consultivo.

Nella versione riconfigurata dal D.lgs. 157 del 2006, invece, ciò avveniva solo qualora la pianificazione fosse stata condivisa fra stato e regione, e inoltre solo successivamente all'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici alle prescrizioni del Piano paesaggistico (rimanendo in caso contrario il parere vincolante).

Nell'attuale quadro ridisegnato dal D.lgs. 63 del 2008, la pianificazione, «limitatamente ai beni e alle aree vincolate deve essere elaborata congiuntamente tra Stato e Regioni» (art. 135, c. 1, terzo periodo), e il parere del soprintendente, dopo l'approvazione del Piano, resta vincolante non solo fino all'avvenuto adeguamento ad esso dei piani urbanistici, ma anche fino all'avvenuta verifica da parte del Ministero di tale adeguamento (o conformazione).

Per la pianificazione del territorio non coperto dai vincoli resta invece operativo il precedente meccanismo che prevede la facoltà, per lo Stato e le Regioni, di stipulare l'intesa per l'effettuazione congiunta della pianificazione e quindi l'accordo ai fini dell'approvazione del Piano (art. 143, c. 2), ciò tuttavia non producendo alcun effetto sul regime dell'autorizzazione.

2. Lo stato della pianificazione paesaggistica

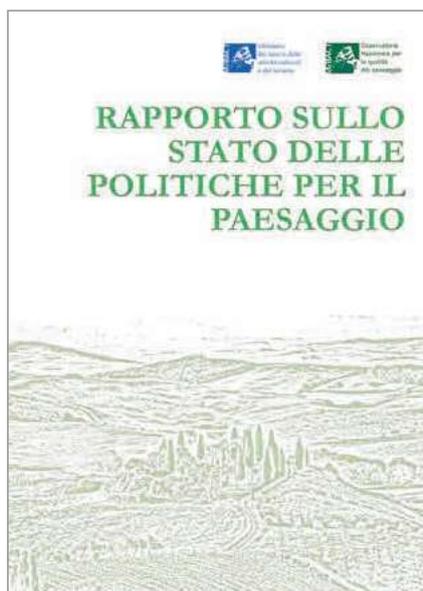
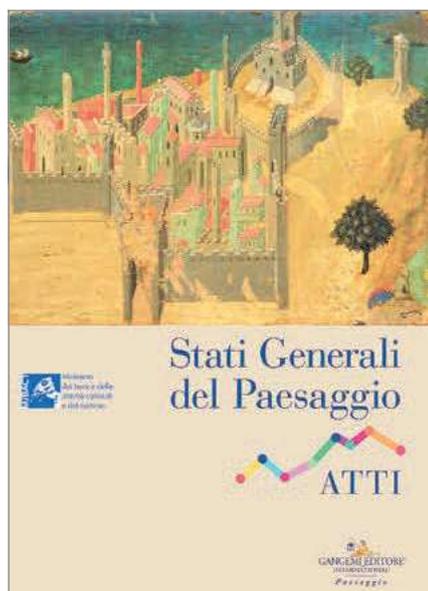
2.1. I Piani dalla prima alla terza generazione

All'entrata in vigore della L. 431 del 1985 ha fatto seguito una significativa stagione di esperienze, prevalentemente concentrate nel corso degli anni Novanta, che ha visto la gran parte delle Regioni dotarsi di uno strumento di pianificazione, quasi sempre con preferenza accordata allo strumento del Piano territoriale «con valenza paesistica», tuttora in vigore qualora non sia stato aggiornato o sostituito da un nuovo Piano ai sensi del Codice: dal che discende qui doverosamente l'obbligo di evidenziare come di tale circostanza non tengano conto le ricorrenti reprimende (anche su articoli di stampa) circa il numero ristretto di Piani paesaggistici in vigore, stante il fatto che esse fanno riferimento ai soli Piani adottati o approvati successivamente all'entrata in vigore del Codice.

In tale primo ciclo di esperienze va evidenziato l'intervento diretto del Ministero in Campania, che ha condotto all'approvazione già nel 1985, con decreto ministeriale, di tredici Piani territoriali paesaggistici.

Successivamente all'emanazione del Codice, ma in vigenza del quadro normativo così come riconfigurato dal primo correttivo del 2006, si collocano l'approvazione nel 2006 del Piano della Sardegna per l'ambito costiero e l'adozione nel 2007 del Piano del Lazio (Ptp), che allarga all'intero territorio le metodologie e i criteri di analisi del territorio e di definizione della normativa d'uso già presenti nei numerosi Piani territoriali paesistici in precedenza approvati nel 1998 (e tuttora anch'essi vigenti in regime di salvaguardia, stante il perdurare all'attualità dello stato di adozione del Ptp).

Alla fase più recente risalgono i Piani che, convenzionalmente, potremmo definire di "terza generazione" (considerando



Stati generali del paesaggio (2017), Rapporto sullo stato delle politiche del paesaggio (2017) e Carta nazionale del paesaggio (2018) sono iniziative recenti del MiBACT che offrono un quadro di riferimento a livello nazionale.

quale seconda generazione, ovviamente, quelli risalenti alla fase di vigenza del primo correttivo del 2006), ovvero quelli approvati o adottati successivamente all'entrata in vigore del secondo correttivo del 2008, dunque secondo il più rigoroso regime di copianificazione MiBAC-Regioni attualmente vigente, e tra i quali si iscrive il Piano paesaggistico del Piemonte: esito di una collaborazione proficua che va ad aggiungersi a quella, altrettanto proficua, dalla quale sono scaturiti i Piani della Puglia e della Toscana, che l'hanno preceduto (entrambi approvati nel 2015), ed il Piano del Friuli Venezia Giulia, che l'ha seguito di non molto (approvato nell'aprile 2018).

Nella stessa fase si colloca l'approvazione unilaterale da parte della Regione Lombardia (2010) del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica, il quale comunque non contiene le norme d'uso dei beni paesaggistici, la cui definizione come detto è obbligatoriamente demandata alla copianificazione con il Ministero; con la Regione Lombardia è stata di recente (luglio 2017) sottoscritta l'intesa per l'integrazione e l'adeguamento del piano in conformità al Codice, e il tavolo di copianificazione si è insediato il 19 settembre 2017.

Attualmente l'intesa prevista dal Codice per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei Piani paesaggistici e il relativo e connesso disciplinare attuativo risultano sottoscritti con tutte le Regioni; i tavoli di copianificazione sono in questo momento particolarmente attivi con le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Umbria, Veneto. In quasi tutti i casi l'intesa concerne l'intero territorio regionale. Sono in fase molto avanzata i lavori di copianificazione con la Regione Umbria.

Va fortemente sottolineato come, pur in un quadro certo non privo di difficoltà e in una linea di sviluppo delle attività

che innegabilmente ha registrato varie battute di arresto (riferibili a circostanze e motivi di vario ordine e complessità), la pianificazione paesaggistica sia da tempo stabilmente inserita nelle linee programmatiche del MiBAC, assunta quale impegno prioritariamente strategico dell'amministrazione nell'ottica di una politica seria, coerente ed efficace di governo del territorio, che coniughi intelligentemente e oculatamente le istanze dello sviluppo e della tutela.

E va inoltre evidenziato come, nel quadro dell'attività di copianificazione, le strutture tecniche tanto del MiBAC che delle Regioni siano impegnate nella complessa ricognizione, per ogni territorio regionale, di molte centinaia di provvedimenti di tutela (circa novecento nella sola Lombardia) dei quali vengono congiuntamente verificate e validate le perimetrazioni e messi a punto i criteri di gestione, operazione assai significativa in termini di "certezza del diritto" e chiarezza procedurale, giacché essa si muove nell'ottica di porre a disposizione dei cittadini e degli operatori economici un quadro chiaro e incontrovertibile degli ambiti territoriali in cui trovano coerenza le disposizioni di tutela previste dal Codice.

2.2. L'attività di copianificazione in corso e l'esperienza più recente. Alcuni nodi problematici

A voler tentare una sintesi delle principali questioni e problematiche più ricorrentemente emerse ed emergenti nei tavoli di copianificazione, sia sotto il profilo tecnico-giuridico che sotto il profilo metodologico dell'impostazione dei piani e più concretamente operativo delle scelte di pianificazione, può delinearsi il seguente quadro:

- ricognizione e perimetrazione dei beni paesaggistici: al riguardo, problematiche tecnico-giuridiche complesse, ricorrenti e al contempo diversificate nelle varie regioni

sulla base della specifica legislazione in materia, sono state e vengono affrontate in tutti i tavoli di copianificazione, con particolare riguardo alla ricognizione e alla perimetrazione dei beni *ex lege* (definizione dei concetti di linea di battigia, argine, sponda; individuazione di fiumi, torrenti e corsi d'acqua; perimetrazione dei boschi; individuazione degli usi civici, ecc.); nel merito è stato coinvolto in varie occasioni l'ufficio legislativo del MiBAC, e la DG ABAP ha emanato varie circolari di indirizzo;

- definizione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici: le principali problematiche attengono al rapporto della disciplina con l'impostazione generale del Piano e con il suo complessivo impianto normativo (Nta) e, specialmente, alla definizione del livello di dettaglio delle norme di gestione, specie con riguardo alle prescrizioni direttamente incidenti sul regime giuridico della proprietà e immediatamente cogenti all'adozione del Piano;
- rapporto con gli strumenti di pianificazione urbanistica: delicata e ricorrente è la problematica che concerne – stante la norma del Codice secondo la quale il Piano paesaggistico è immediatamente prevalente sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici – le istanze di “salvezza” provenienti dalle amministrazioni comunali, e i limiti entro i quali ragionevolmente tener conto delle motivazioni addotte, degli strumenti di pianificazione urbanistica pre-vigenti, specie attuativi, e – più in generale – la messa a punto del procedimento di verifica dell'avvenuto adeguamento (o dell'avvenuta conformazione) degli strumenti urbanistici al Piano; si tratta della questione forse più cruciale: il mancato, o inadeguato, recepimento degli indirizzi e delle prescrizioni del Piano paesaggistico da parte degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale sotto-ordinati può, di fatto, vanificarne l'efficacia. Ciò, peraltro, nel quadro estremamente complesso e continuamente *in progress* delle specifiche legislazioni regionali in materia di urbanistica e governo del territorio;
- ruolo assegnato ai comuni: si registrano casi di proposte tendenti a sconfinare di fatto in una “delega” dell'attività di pianificazione paesaggistica agli enti locali, in forte disallineamento col dettato normativo del Codice che riserva detta attività allo Stato e alle Regioni e subordina la pianificazione urbanistica a quella paesaggistica;
- rapporto con le legislazioni regionali pertinenti il governo del territorio, l'edilizia o altri settori di attività: non di rado norme regionali, anche intervenendo a valle

dell'approvazione dei piani paesaggistici, inseriscono disposizioni che in vario modo e vario titolo introducono forme di deroga o superamento delle disposizioni in essi contenute.

Il nodo principale, e che tutti in definitiva li riassume, è quello della necessità di promuovere una cultura diffusa e condivisa che riconosca nel Piano paesaggistico lo strumento principe di governo del territorio e che induca tutti i soggetti, pubblici e privati, che a vario titolo intervengono nelle trasformazioni del territorio, a introiettare stabilmente il paesaggio nelle proprie politiche di azione e di intervento. Tale istanza è stata ben colta nell'elaborazione della Carta nazionale del paesaggio (che ha fatto seguito agli Stati generali del paesaggio promossi dal MiBACT, tenutisi come noto a Roma nei giorni 26 e 27 ottobre 2017) la quale, ai fini dell'attuazione del primo dei tre obiettivi strategici che individua («Promuovere nuove strategie per governare la complessità del paesaggio»), pone – tra le principali azioni da perseguire – quella di «assicurare la centralità e la preminenza del Piano paesaggistico come Costituzione del territorio»; e – ferma restando, ed anzi rafforzando, l'autonomia giuridica del concetto di paesaggio – quella di promuovere «con una visione di lungo periodo [...] l'attenzione alla qualità del paesaggio in tutte le politiche pubbliche che incidono sul territorio»².

In tale quadro si situa la questione dell'adeguamento/conformazione dei piani urbanistici al Piano paesaggistico, attività fondamentale – lo si è già evidenziato – per l'effettiva, concreta efficacia del piano che, già in corso in Toscana e Puglia, va avviandosi ora anche in Piemonte: l'auspicio è che le strutture tanto del MiBAC che della Regione siano dotate di risorse adeguate, strumentali e innanzitutto umane (sia con riguardo al numero di unità di personale assegnate a tale complessa e impegnativa attività, sia sotto il profilo dell'adeguata preparazione tecnico-professionale delle unità medesime) che consentano loro di affrontare adeguatamente la sfida cruciale che va aprendosi.

Note

¹ Il presente testo riprende, con alcuni aggiornamenti, il contributo contenuto in Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, CLAN group, Roma 2017 e posto alla base della discussione degli Stati generali.

² La Carta, gli Atti degli Stati generali e il *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio in Italia* sono consultabili sul sito MiBAC - Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio.