

La pianificazione e la tutela del paesaggio

Processi, criticità e fattori abilitanti



Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali

La pianificazione e la tutela del paesaggio
Processi, criticità e fattori abilitanti

a cura di Alessandra Ferrighi

Roma 2025

La pianificazione e la tutela paesaggistica. Processi, criticità e fattori abilitanti è un progetto di ricerca ideato e curato dalla Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali. Questo volume raccoglie gli esiti dell'omonimo seminario, svoltosi il 27 giugno 2024 presso l'Auditorium della Biblioteca nazionale centrale di Roma, e dedicato alla presentazione dei risultati della ricerca.

Progetto di ricerca

Comitato di indirizzo

Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali

Alessandra Vittorini, *Direttrice (fino a ottobre 2024)*

Mariarosaria Barbera, Giovanni Carbonara, Carla Di Francesco, Anna Marson, *Componenti del Consiglio scientifico*

Gruppo di lavoro

Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali

Alessandra Ferrighi, *Responsabile e coordinatrice della ricerca*

Paola d'Orsi, Francesca Pajno, Francesca Paola Mondelli, *Esperte in politiche culturali*

Collaboratori esterni

Stefano Damiano, Fabrizio Esposito, Anna Licia Giacobelli, Mirko Rossi, Elisabetta Vacca

Volume

A cura di

Alessandra Ferrighi

Revisione editoriale

Elisabetta Vacca

Progetto grafico

Salvatore Caruso | Studio Amaranto Srl

Fotografie

Copyright © Marco Introini

Ringraziamenti

Si ringraziano tutti coloro che hanno partecipato alle interviste e ai tavoli tecnici, contribuendo ad arricchire la discussione su un tema così articolato e complesso.

2025

Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali

Via del Collegio Romano 27

00186 Roma

www.fondazione scuolapatrimonio.it

Edizione cartacea

ISBN 9791280311238

Edizione digitale

ISBN 9791280311245

I testi e i grafici sono rilasciati con licenza Creative Commons Attribution Share Alike 4.0 International (CC BY-SA 4.0: <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode/>>).

La pianificazione e la tutela del paesaggio

Processi, criticità e fattori abilitanti





Sommario

Prefazione	7
Onofrio Cutaia	
La ricerca	11
Alessandra Ferrighi	
Le tematiche emerse dalla ricerca	31
Il processo di copianificazione paesaggistica	33
Paolo Carpentieri, Patrizia Marzaro	
La tutela paesaggistica 'nel' Piano e 'con' il Piano	41
Emanuela Carpani, Carla Di Francesco	
L'attuazione dei Piani paesaggistici come politica attiva e articolata	49
Francesca Calace, Anna Marson	
Questioni aperte e criticità	57
Alessandra Vittorini	
Paesaggio e ambiente: innovazione nelle competenze	63
Anna Buzzacchi	
La formazione e la diffusione della conoscenza al servizio della tutela del paesaggio	67
Massimo Castaldi	
La sfida della copianificazione nella nuova stagione dei Piani paesaggistici	71
Bruno Discepolo	
L'attività del Comitato tecnico-scientifico per il paesaggio del Ministero della cultura	77
Daniela Esposito	
La Convenzione del paesaggio e l'impegno del Consiglio d'Europa per la sua implementazione	83
Mario Schwetz	
Biografie degli autori	87
Appendice	93
Tavoli tecnici	95
Seminario conclusivo	103
Indice delle norme	105
Indice degli Enti	107
Indice delle fotografie	109

trascorrere anche diversi anni (come visto, anche dodici anni per le esperienze già concluse). In quel lasso di tempo molte esigenze cambiano, si modificano gli scenari, si rinnovano le normative e gli obblighi, ci si pongono nuovi ulteriori obiettivi. Considerato che il percorso di pianificazione paesaggistica parte da un'intesa e arriva a un accordo, quello che si propone è di fissare preventivamente nell'intesa alcuni passaggi intermedi fondamentali (individuazione dei beni ex art. 136, individuazione dei beni ex art. 142, esclusioni, prescrizioni d'uso ecc.) e renderli giuridicamente rilevanti in quanto ormai condivisi tra Regione e Ministero: una sorta di approvazione per gradi in cui si concludono man mano fasi, argomenti settoriali o per ambiti geografici (per esempio il territorio di un Parco). Questo al fine di non disperdere il complesso lavoro multidisciplinare che ogni Piano attiva e facilitarne la chiusura.

I livelli intermedi che costituiscono stralcio possono essere identificati anche su argomenti tematici, come per esempio quello che riguarda l'individuazione delle aree idonee e non idonee ai sensi del D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199⁷ relativo alle energie rinnovabili: la localizzazione delle aree per le installazioni e la relativa regolamentazione può costituire di fatto un Piano paesaggistico 'a tre' (Regione, Ministero della cultura, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica).

Si tratta in definitiva di prendere atto del fatto che la pianificazione paesaggistica non potrà mai essere un'opera chiusa, ma necessariamente rimane un'opera aperta, un processo per sua natura sempre incrementale e incrementabile di conoscenza, di indirizzo e di gestione delle trasformazioni territoriali.

L'attuazione dei Piani paesaggistici come politica attiva e articolata

Francesca Calace, Anna Marson

Il complesso e poco indagato tema dell'attuazione della pianificazione paesaggistica si articola in molteplici dimensioni, coinvolgendo una molteplicità di attori e sollevando diverse questioni: le diverse scale (da quella territoriale, a quella comunale, a quella di specifici ambiti di progetto) e le rispettive capacità; le modalità (da quella regolativa fino a quella strategica) con cui può essere praticata; i diversi attori che vi contribuiscono, dalle pubbliche amministrazioni (ai vari livelli e con diverse competenze), ai soggetti non istituzionali collettivi, agli operatori economici privati, alle/ai cittadine/i; le diverse problematiche operative e politiche, dalla sovrapposizione delle norme di diversa natura (regionali e statali, urbanistiche, paesaggistiche, ambientali ecc.) alle risorse da mettere in campo, alla condivisione di metodologie e linguaggi.

Per iniziare a mettere a fuoco questa complessità, anche al fine di offrire un contributo utile alla diffusione della cultura del paesaggio presso gli enti locali e la stessa società, è risultato di grande utilità l'esame e il confronto con le esperienze delle Regioni che, avendo un Piano paesaggistico approvato, si misurano con la sfida della sua attuazione. La riflessione segue quella offerta nel *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*¹ del 2017 e si è svolta nella fase conclusiva della ricerca della Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali che, a distanza di alcuni anni, ha avuto il merito di rimettere al centro il tema della pianificazione paesaggistica.

In tale contesto si sono riconosciuti tre campi problematici di discussione, già in

⁷ D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199, *Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*.

¹ MIBACT - Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, 2018, <<https://cultura.gov.it/comunicato/rapporto-sullo-stato-delle-politiche-del-paesaggio-2017>>, [consultato il 7 gennaio 2025].

parte messi a fuoco²: l'integrazione dei contenuti della pianificazione paesaggistica nelle diverse politiche e pianificazioni regionali; la conformazione/adeguamento della pianificazione urbanistica locale ai piani paesaggistici; l'attivazione della dimensione strategica presente nei piani paesaggistici. I primi due campi, strettamente interconnessi fra di loro, sono a loro volta declinati in modo diverso in relazione ai sistemi normativi vigenti in ciascuna Regione, che negli ultimi vent'anni hanno configurato quadri di riferimento non sempre facilmente comparabili. Quindi la complessità dell'attuazione della pianificazione paesaggistica si somma a quella del governo del territorio e dell'urbanistica nelle diverse Regioni italiane; un campo peraltro in continua evoluzione, con le Regioni che continuano a esercitare le proprie competenze concorrenti (in materia di governo del territorio) ed esclusive (in materia urbanistica) e con lo Stato centrale che latita da anni rispetto alle ipotesi di riforma della legge nazionale urbanistica che risale al 1942³.

Integrare il paesaggio nelle diverse politiche e pianificazioni regionali

Già la Convenzione europea del paesaggio del 2000 dichiara la centralità dell'integrazione dei contenuti della pianificazione paesaggistica nelle altre politiche e pianificazioni incidenti sul paesaggio; tale indicazione è stata successivamente rafforzata chiarendo che le politiche per il paesaggio non dovrebbero essere considerate 'aggiuntive' rispetto alle altre politiche, bensì parte integrante di esse⁴. Nel nostro contesto nazionale il Piano paesaggistico, secondo quanto disposto dal D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*⁵ (art. 145, comma 3), indirizza le diverse politiche regionali che producono effetti territoriali, realizzando così una visione nella quale il paesaggio assume un ruolo di riferimento per la valutazione e sistemazione gerarchica degli altri interessi⁶.

Nonostante queste indicazioni normative di diversa natura e livello, l'organizza-

zione settoriale delle competenze negli Enti territoriali, in quelli di scala superiore in particolare, fa sì che il paesaggio venga ancora considerato solo uno dei settori dell'organizzazione amministrativa, perfino nelle Regioni che hanno promosso e approvato il Piano paesaggistico; quindi un settore gestibile come partita autonoma.

A partire da una condizione siffatta, che mostra difficoltà strutturali nel perseguire sia il ruolo di indirizzo programmatico generale in linea di principio affidato alla pianificazione paesaggistica che l'integrazione paesaggistica delle diverse politiche promosse dalle medesime istituzioni che copianificano il paesaggio, dalla discussione sulle esperienze in corso è emersa la necessità di approfondire il tema distinguendo la fase di redazione e approvazione del Piano da quella della sua gestione post-approvazione.

La fase di redazione del Piano, proprio per i riferimenti normativi citati, si caratterizza per diffusi processi di coinvolgimento delle diverse competenze e quindi di diversi settori regionali; la qualità e l'intensità di questi processi è in grado di modificare l'attenzione e l'approccio di coloro che vi partecipano, innescando spesso importanti sinergie. Quindi i Piani paesaggistici in generale nascono con un approccio che tende a integrare diverse competenze regionali, producendo risultati virtuosi per esempio nei campi dell'ambiente e della cultura, e più nello specifico delle reti ecologiche, della mobilità sostenibile, della conoscenza e valorizzazione del patrimonio territoriale.

Nella gestione post-approvazione, con il trascorrere del tempo, diversi fattori mutano le condizioni: l'avvicinamento delle persone nei ruoli, tecnici e politici, non garantisce la continuità dell'esperienza, facendo perdere memoria delle potenziali integrazioni virtuose; i legami costruiti in sede di redazione si allentano e si riprende a lavorare in modo settoriale e in piena autonomia, spesso intendendo il Piano come un vincolo piuttosto che uno strumento di indirizzo di azioni in grado di produrre effetti territoriali rilevanti; soprattutto fattori nuovi, come l'impulso agli impianti alimentati da fonti di energie rinnovabili, o accelerativi, come quello del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), con il calare sul territorio di importanti risorse finanziarie, comportano un abbandono sistematico di politiche e progetti con un approccio integrato; in tali casi la dimensione del paesaggio è considerata *ex post* rispetto alle decisioni prese, intesa spesso con una finalità soltanto 'riparatoria', ovvero di mitigazione degli impatti di progetti pensati a prescindere dal paesaggio.

In ultimo, nonostante diverse buone esperienze, le politiche della programmazione non sempre hanno considerato l'attuazione della pianificazione paesaggistica come fattore premiante, tanto meno hanno mai assunto l'obiettivo esplicito di dare attuazione alla pianificazione paesaggistica.

2 Roberto Bianchini, Angela Barbanente *et al.*, *Adeguamento e conformazione dei piani urbanistici e territoriali ai piani paesaggistici*, in *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, MiBACT, 2017, pp. 223-225, <<https://www.soprintendenzapdve.beniculturali.it/wp-content/uploads/2021/04/Rapporto-sullo-stato-delle-Politiche-per-il-Paesaggio-2017.pdf>>, [consultato il 7 gennaio 2025].

3 Legge 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*.

4 CE, *Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention 2008 - Recommendation CM/Rec (2008)3 of the Committee of Ministers*, <<https://rm.coe.int/16802f80c9>>, [consultato il 7 gennaio 2025].

5 Di seguito definito *Codice*.

6 Nicoletta Vettori, *Il Piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, «Aedon, Rivista di arti e diritto on line», I, 2017, <<https://www.rivisteweb.it/doi/10.7390/86381>>, [consultato il 7 gennaio 2025].

In definitiva, ricentrare il paesaggio come parte integrante delle politiche territoriali, come è nelle premesse normative, comporta un mutamento profondo non solo della organizzazione amministrativa, ma anche della stessa cultura della pianificazione territoriale. Quest'ultima aveva attivato, all'epoca dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, un intenso dibattito non soltanto sulle relazioni tra pianificazione territoriale e altre politiche e pianificazioni settoriali, ma persino tra pianificazione del territorio e programmazione regionale. Molte cose sono mutate nel mezzo secolo da allora trascorso, incluso il modo di concepire la pianificazione. La questione dell'integrazione fra le diverse politiche, e quindi della coerenza complessiva dell'azione istituzionale su un medesimo territorio, rimane tuttavia una questione centrale: sia oggi, in presenza degli straordinari finanziamenti PNRR, che domani, in un contesto di risorse presumibilmente più scarse. L'esperienza offerta dalla redazione e successiva gestione dei Piani paesaggistici offre da questo punto di vista significative evidenze, di valenza anche più generale rispetto a una questione comunque centrale per l'azione di governo e amministrazione della cosa pubblica.

Conformare/adequare la pianificazione locale a quella paesaggistica

Il recepimento – nelle forme diversamente incisive della conformazione e dell'adequamento, definite in sede regionale – dei contenuti della pianificazione paesaggistica nei Piani comunali, pur non essendo l'unica forma di attuazione, è indubbiamente considerata la principale. Proprio perché considerata tale, sembra utile mettere a fuoco le cause della scarsa propensione e in alcuni casi materiale difficoltà a intraprendere e portare a termine questi procedimenti, pur previsti come obbligatori, nonché la complessità delle relazioni tra disposizioni relative al paesaggio e previsioni urbanistiche. Inoltre, se i problemi di attuazione sono abbastanza diffusi in generale per quanto riguarda la categoria dei piani, i Piani paesaggistici sembrano scontare anche un ulteriore problema, legato all'interpretazione particolarmente burocratica dei loro contenuti⁷.

Una prima criticità sembra riguardare i contenuti paesaggistici nella pianificazione del territorio, percepiti più come un appesantimento vincolistico che come un'opportunità per il territorio; infatti l'adequamento degli strumenti urbanistici comunali è quasi sempre interpretato come mero recepimento delle tutele normativamente

⁷ Anna Marson, *Landscape in spatial planning: some evidence on methodological issues and political challenges*, «Land», XII, 2023, p.827, <<https://doi.org/10.3390/land12040827>>, [consultato il 7 gennaio 2025].

cogenti, al punto che in qualche caso viene invocato una sorta di automatismo del procedimento.

Una seconda criticità riguarda la stessa urbanistica, ovvero la difficoltà a rivedere e aggiornare periodicamente i Piani comunali nelle loro previsioni operative, soprattutto in quei contesti che non intendono la pianificazione come una effettiva modalità di programmazione delle scelte collettive, che è dunque necessario e utile rinnovare periodicamente. Anche in questo caso, i contesti e le tradizioni regionali contano, frenando o incentivando i processi di adeguamento in funzione delle prassi urbanistiche locali.

Sebbene il monitoraggio dei Piani approvati si focalizzi prevalentemente sul numero dei procedimenti di conformazione/adequamento avviati e portati a termine, sembra opportuno entrare nel merito della qualità dei processi stessi, anche per esplorarne le potenzialità: come si è avuto modo di notare in alcuni territori, l'effettiva presa in conto degli aspetti paesaggistici consente di introdurre innovazioni promettenti nell'urbanistica, spostando il focus dalla dimensione prettamente immobiliare – oggi in profonda rivisitazione in un'epoca di contrazione demografica e delle dinamiche di sviluppo – a obiettivi di cura del territorio, di risignificazione delle sue componenti, di sviluppo sostenibile e basato sulle risorse patrimoniali, di rigenerazione⁸. In altri termini, se oggi l'urbanistica ha bisogno di sperimentare nuove prospettive, alimentandosi di nuove dimensioni, il paesaggio può e deve essere una di queste.

Visto in quest'ottica, il procedimento di adeguamento dei piani locali alla pianificazione paesaggistica è particolarmente strategico sia per l'attuazione della pianificazione paesaggistica che per il rinnovamento di quella urbanistica; in questa duplice prospettiva è particolarmente importante metterne a fuoco i fattori incentivanti e quelli ostativi in essere, e quelli su cui lavorare.

Un primo aspetto riguarda la necessità di creare le condizioni – forme di sostegno e incentivazione, o viceversa sanzioni e limitazioni – perché l'adequamento sia utile al governo locale del territorio, per rinnovare la pianificazione e per snellire i procedimenti autorizzativi a Piano adeguato, in ciò puntando sulla differenza fra un mero recepimento dei vincoli e il rilancio del Piano alla scala comunale.

Un secondo aspetto è la lunghezza dei procedimenti in relazione alle diversità dei

⁸ Angela Barbanente, *Rigenerazione urbana e produzione di qualità paesaggistica: connessioni possibili fra strategie e strumenti*, in *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020). Ricezione, criticità, prospettive*, a cura di Martina Frank, Myriam Pilutti Namer, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2021, pp. 323-338, <https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-563-6/978-88-6969-563-6_nWn7GuH.pdf>, [consultato il 7 gennaio 2025].

Piani paesaggistici e dei contesti normativi e pianificatori regionali, che in alcuni casi prevedono più strumenti urbanistici locali comportando quindi un pesante moltiplicarsi dei procedimenti. Importante è allora costruire, da parte delle Regioni che sono le titolari dei processi di pianificazione, indirizzi e linee guida per poter garantire la linearità e la chiarezza nella costruzione di questi processi di adeguamento, o comunque ricorrere, in sede di normazione, ad approfondite e pertinenti analisi di impatto delle proprie norme.

Va infine considerato che non tutti i contenuti paesaggistici trovano una adeguata trattazione se recepiti esclusivamente a livello di singolo Comune, e pertanto andrebbero promossi procedimenti di adeguamento intercomunali o sovracomunali, così come progetti integrati o tematici centrati su componenti paesaggistiche considerate nella loro complessità di relazioni territoriali. Anche forme di governance e gestione diverse da quelle ordinarie – come per esempio i Piani di gestione dei siti Unesco, i Contratti di fiume – possono costituire utili riferimenti per superare alcuni limiti presenti nella trattazione da parte di un solo Ente locale, spesso non in grado di cogliere la dimensione territoriale dei fenomeni e soprattutto non in condizione di gestirla per limiti di competenze.

Attuare la dimensione strategica della pianificazione paesaggistica

Tutti i Piani paesaggistici finora approvati non si limitano a trattare delle tutele riferite al paesaggio, ma comprendono anche strategie progettuali, più o meno sviluppate in termini operativi, orientate a coniugare l'attenzione alla tutela con azioni di valorizzazione del paesaggio. La presenza di una strategia progettuale, che nei suoi sviluppi operativi già prefigurati dai Piani riguarda perlopiù reti ecologiche, percorsi, siti e sistemi di fruizione, implica la necessità di azioni da intraprendersi ai diversi livelli per la sua realizzazione, ivi compreso il livello comunale dell'adeguamento.

La rilevanza e il valore attribuito sia politicamente che tecnicamente alla dimensione strategica del Piano determina l'intensità delle politiche per la sua attuazione: bandi e procedure concorsuali per finanziare e incentivare piani e progetti integrati e d'area, percorsi di accompagnamento per migliorare la qualità dei procedimenti di adeguamento dei Piani locali, sostegno a processi di governance e coprogettazione, sperimentazioni sul territorio che provano a concepire in maniera congiunta le


politiche di pianificazione paesaggistica e quelle di sviluppo del territorio⁹. Come è ovvio, questi contenuti e attività necessitano di notevoli impegni e risorse umane, organizzative, finanziarie per essere portate avanti nel tempo, e tuttavia possono davvero cambiare la percezione e l'uso dei Piani paesaggistici¹⁰. A questo riguardo non si può non menzionare la quasi totale assenza del dovuto apporto del Ministero della cultura, trattandosi dell'ente che, oltre a detenere la competenza esclusiva in materia di tutela del paesaggio e la competenza concorrente per quanto riguarda la valorizzazione, insieme alle regioni copianifica i Piani paesaggistici.

Da parte dello Stato non sono infatti in alcun modo riconosciuti alle Regioni dotate di Piano paesaggistico incentivi o criteri premiali di sorta; se a questo si aggiunge che nemmeno il lavoro dei funzionari dei Segretariati regionali nei procedimenti di copianificazione è oggetto di riconoscimento da parte del Ministero della cultura, sembra perdurare una difficoltà a riconoscere e considerare l'impegno per la qualità dei processi di attuazione del Piano paesaggistico, un investimento specifico piuttosto che un mero adempimento, alla stregua di un qualsiasi procedimento di ordinaria amministrazione.

Va infine sottolineato che anche la dimensione strategica, nel suo occuparsi di progetti di reti, di percorsi, di siti e di sistemi di fruizione, ma anche di dimensioni paesaggistiche dello sviluppo territoriale, invita al superamento dei confini amministrativi e invita all'intercomunalità, o comunque a sperimentare un livello di governo intermedio tra Regione e Comuni che può essere assunto in qualche caso da Province e Unioni di Comuni, ma anche dalle aggregazioni più varie, stabili o meno, come già in precedenza affermato. Anche questa dimensione dovrebbe trovare opportune forme di incentivazione, sia per non far precipitare tutta la responsabilità dell'attuazione sull'attività comunale, spesso inadeguata per scala e per risorse umane, che per non far dipendere ogni innovazione possibile dal livello regionale, la cui scala è spesso troppo ampia per poter comprendere le potenzialità di declinazione del paesaggio in chiave strategica rispetto ai molteplici territori e luoghi.

⁹ Un esempio a questo riguardo è la sperimentazione sostenuta dalla Fondazione Compagnia di San Paolo, in accordo con Regione Piemonte e Segretariato regionale Ministero della cultura, su alcuni territori del Piemonte: <<https://www.compagniadisanpaolo.it/it/progetti/piano-paesaggistico>>, [consultato il 7 gennaio 2025].

¹⁰ Marson, *Landscape*, 2023, cit.



In un'epoca in cui il Paesaggio è al centro di sfide sempre più complesse, questo volume esplora i processi di pianificazione e tutela attraverso un'analisi dettagliata e multidisciplinare. Frutto di un approfondito progetto di ricerca promosso dalla Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali, il libro offre una panoramica chiara delle dinamiche di copianificazione tra Stato e Regioni, mettendo in luce i successi raggiunti e le criticità emerse a vent'anni dall'introduzione del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

Attraverso contributi di esperti, il volume affronta temi cruciali della copianificazione, proponendo riflessioni e spunti per migliorare l'efficacia delle politiche paesaggistiche. Un'opera destinata a studiosi, professionisti e a tutti coloro che vedono nel Paesaggio una risorsa preziosa per il futuro, capace di coniugare conservazione e sviluppo sostenibile.