La pianificazione e la tutela del paesaggio

Processi, criticità e fattori abilitanti

Tavoli tecnici

12 giugno 2024
10:00 - 17:00
Stanze polivalenti 4° piano
Biblioteca Nazionale Centrale di Roma
Viale Castro Pretorio, 105
Roma

Fondazione
Scuola
Beni Attività Culturali

© Marco Introini

La pianificazione e la tutela del paesaggio

Processi, criticità e fattori abilitanti

Tavoli tecnici

- **10:00 - 10:30 | Registrazione dei partecipanti**

- **10:30 - 11:00 | Sessione plenaria**
  Il progetto di ricerca

- **11:00 - 13:00 | Sessioni parallele**
  Il processo di copianificazione
  La tutela nel Piano e con il Piano
  L'attuazione del Piano

- **13:00 - 14:30 | Pausa pranzo**

- **14:30 - 15:30 | Sessioni parallele**
  Il processo di copianificazione
  La tutela nel Piano e con il Piano
  L'attuazione del Piano

- **15:30 - 17:00 | Sessione plenaria**
  Conclusioni

Premessa

Il rafforzamento del ruolo della pianificazione paesaggistica è tra le principali novità introdotte dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* del 2004 e presenta particolare rilevanza ed evidenza.

Il Piano paesaggistico, elevato a Piano direttore sovraordinato a ogni altro strumento pianificatorio, sia territoriale che settoriale (art. 145), assume un rilievo centrale nelle complessive politiche di tutela e valorizzazione dei paesaggi, anche nella logica della *Convenzione europea del paesaggio* (Firenze 2000), nella direzione di una concezione integrata e integrale del territorio nella sua rilevanza paesaggistica. Il Codice si pone ben oltre i più limitati strumenti tradizionali del Piano paesistico, previsto dall'art. 5 della legge n. 1497 del 1939, e dei piani urbanistico-territoriali, con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali previsti dall'art. 1-bis della legge "Galasso" del 1985.

Il Piano, inoltre, da mero 'contenitore' descrittivo delle aree e degli immobili sottoposti a vincolo e da semplice raccordo con la pianificazione urbanistica, diviene la sede della conoscenza, della programmazione degli obiettivi di tutela e di valorizzazione, nonché delle misure di intervento e delle azioni di recupero e riqualificazione, per conseguire il nuovo obiettivo di una salvaguardia dinamica per una qualità 'diffusa' dei paesaggi.

Il Codice del 2004 affida la tutela e la valorizzazione del paesaggio alla competenza dello Stato e delle Regioni (artt. 5, comma 6, 133 e 135) - con facoltà di delega agli enti locali - secondo il modulo della compartecipazione paritetica necessaria in tutti e tre i segmenti dell'azione amministrativa (la individuazione delle aree e degli immobili di notevole interesse pubblico paesaggistico, la pianificazione paesaggistica e la gestione e controllo dei vincoli) e demanda ad apposite intese tra Regioni, Ministero della cultura e Ministero dell'ambiente per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici (art. 143, comma 2).

All'interno della ricerca *La pianificazione e la tutela del paesaggio* i tavoli tecnici intendono approfondire alcuni dei temi introdotti dal Codice e, attraverso il confronto diretto fra rappresentanti delle Regioni, del Ministero della cultura, e di esperti del settore, intendono affrontare alcuni dei nodi principali del processo di pianificazione.

Tavolo 1
Il processo di copianificazione

Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* demanda (art. 143, comma 2) ad apposite intese tra le Regioni, il Ministero della cultura e il Ministero dell'ambiente la definizione del metodo di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, e prevede che il Piano congiuntamente elaborato sia poi oggetto di un apposito accordo conclusivo fra lo Stato e la Regione, inquadrabile nel modello generale dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, per essere, infine, approvato con provvedimento regionale.

Si deve ricordare a tale proposito la giurisprudenza costituzionale sui principi di concertazione rigorosamente necessaria nella tutela del paesaggio (Corte Costituzionale nn. 64/2015 e 240/2020) e di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Essa ha inciso in modo molto significativo sulle leggi regionali in materia ambientale e di governo del territorio, sul presupposto della distinzione tra Regioni con Piano approvato o con copianificazione in itinere; nei confronti delle seconde, ad avviso della Corte "occorre maggiore cautela" nel valutare la legittimità delle norme che intersechino profili attinenti al Piano, "perché va evitato il rischio che esse permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolar[ne] il compiuto sviluppo" (tra le altre CC nn. 187/2022, 251/2022, 124/2021, 219/2021 e 53/2023).

Fra il 2006 e il 2018, tutte le Regioni hanno stipulato intese di copianificazione con il Ministero della cultura, talvolta estendendole al Ministero dell'ambiente, secondo quanto dettato dal Codice del 2004. La struttura e i contenuti di tali documenti, pertanto, pongono le basi per i processi di copianificazione attraverso cui la pianificazione del paesaggio, inteso nella sua concezione integrale, così come proposta dalla *Convenzione europea del paesaggio*, viene trattata in collaborazione fra Stato e Regioni.

Le modalità con cui tali intese sono state costruite e i contenuti delle stesse, tuttavia, sono espressione di un mosaico articolato, in cui ciascuna Regione ha operato scelte differenti sui temi di: territorio oggetto della copianificazione (beni paesaggistici vs intero territorio regionale); orizzonti temporali per le attività di copianificazione; composizione dei Comitati tecnici paritetici e competenze coinvolte.

A partire dalla lettura dei documenti (accordi, protocolli e disciplinari di intesa) e dalla esperienza portata dalle/dai partecipanti, il tavolo di lavoro intende soffermarsi sull'analisi della organizzazione operativa dei processi di copianificazione, sulle criticità emerse e sulla efficacia delle intese stesse, facendo emergere quelle che sono state delle buone pratiche e valutando la capacità di sintesi del processo di copianificazione rispetto alla molteplicità di interessi rappresentati dal Piano paesaggistico.

Moderano

- Paolo **Carpentieri**, *Presidente TAR Emilia Romagna*
- Patrizia **Marzaro**, *Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Padova*

Intervengono

- Maria Cristina **Borocci**, *Regione Marche - Settore Urbanistica, Paesaggio ed Edilizia residenziale pubblica*
- Anna **Buzzacchi**, *Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori*
- Lorenza **Comino**, *Ministero della cultura - Segretariato Regionale per la Liguria*
- Graziella **Guaragno**, *Regione Emilia-Romagna - Direzione Generale Cura del territorio e dell'ambiente. Area Territorio, città e paesaggio, E.Q. Pianificazione paesaggistica*
- Marta **Mazza**, *Ministero della cultura - Segretariato Regionale per il Veneto*
- Salvina **Sist**, *Regione Veneto - Direzione Pianificazione Territoriale*
- Paolo **Tolentino**, *Regione Campania - Direzione Generale Governo del Territorio*

Temi da sviluppare

- Intese, accordi, disciplinari, comitati tecnici, documenti operativi, ecc.
- Valutazione delle diverse tipologie di intesa e della loro efficacia
- Le basi dell'intesa e l'ampiezza della stessa (beni paesaggistici vs intero territorio)
- L'organizzazione operativa dell'azione di copianificazione
- Elementi di criticità emersi nei processi di copianificazione

Risultati attesi/Output

- Quale tipo di codifica del processo può essere più utile?
- Quali modalità di governo del processo di copianificazione prima e dopo l'approvazione del Piano si sono rivelate più efficaci?

Tavolo 2
La tutela nel Piano e con il Piano

I beni paesaggistici, immobili e aree tutelate con specifica dichiarazione di interesse pubblico o per legge, sono “porzioni speciali” del territorio per i quali nell’ambito del processo di copianificazione paesaggistica si prevede la cosiddetta “vestizione”, ovvero l’esplicitazione di una “specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e dai caratteri peculiari del territorio considerato”. Tale disciplina diventa quindi parte integrante del Piano paesaggistico, al quale, dopo l’approvazione, si adeguano i piani urbanistici degli Enti e gli stessi pareri espressi dai soggetti competenti sui beni vincolati.

Il processo di rilettura ai fini della esplicitazione dei valori dei singoli beni e la conseguente disciplina di tutela sono estremamente complessi in quanto si applicano ad aree dichiarate di interesse pubblico nell’arco di un secolo, sulla base di criteri non omogenei, unitamente a quelle dichiarate per legge ex art. 142 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

Il tavolo di lavoro intende verificare insieme alle/ai partecipanti, sulla base della loro esperienza, strumenti e criteri utilizzati, e le criticità riscontrate nella individuazione e perimetrazione cartografica dei beni (in particolare quelli ex art. 142 del Codice), nella “vestizione” e nella stesura della disciplina di Piano; ma soprattutto intende verificare l’efficacia di questo lavoro ai fini delle procedure di tutela e della loro efficacia approfondendo la qualità dell’azione di tutela in seguito all’approvazione del Piano e - quando presente - all’adeguamento degli strumenti urbanistici, nonché il rapporto tra pianificazione, azione delle Commissioni regionali per il paesaggio e Commissioni locali per il paesaggio.

Nel corso della giornata di lavoro si intende, inoltre, interrogarsi su quanto il Piano possa/debba orientare la qualità dei singoli interventi di trasformazione paesaggistica, in particolare in relazione ai beni tutelati, nel passaggio dalla scala di lettura più ampia (territoriale) a quella intermedia (l’ambito di intervento) fino a quella di dettaglio (scala architettonica).

Moderano

- Emanuela **Carpani**, *Soprintendente, Soprintendenza ABAP Città Metropolitana di Milano*
- Carla **Di Francesco**, *Membro del Consiglio Scientifico della Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali*

Intervengono

- Ilaria **Di Cocco**, *Ministero della cultura - Segretariato Regionale per l'Emilia-Romagna*
- Simonetta **Montonato**, *Ministero della cultura - Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio della Basilicata, Ufficio tecnico*
- Gabriele **Nannetti**, *Ministero della cultura - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le province di Siena Grosseto e Arezzo*
- Sabrina **Scarabattoli**, *Regione Umbria - Servizio Urbanistica, Politiche della casa e rigenerazione urbana, Tutela del paesaggio*
- Domenico Bartolo **Scrascia**, *Regione Toscana - Direzione Urbanistica e sostenibilità, Settore Tutela, riqualificazione e valorizzazione del Paesaggio*
- Pierfrancesco **Ungari**, *Presidente TAR Umbria*
- Sandra **Zappella**, *Regione Lombardia - Direzione Generale Territorio e Sistemi Verdi, Struttura Paesaggio*

Temi da sviluppare

- Nodi critici del processo di individuazione, perimetrazione e "vestizione" dei beni
- Il valore aggiunto potenziale della pianificazione dei beni paesaggistici
- Come cambia la tutela in presenza di un Piano approvato
- Pianificazione e progettazione (passaggi di scala nel "fare tutela")
- Pianificazione, Commissioni regionali per il paesaggio, Commissioni locali per il paesaggio

Risultati attesi/Output

- Indicazioni per una più efficace vestizione dei vincoli
- Aspetti emergenti del vantaggio di pianificare i beni paesaggistici
- Quali modalità di governo del processo di copianificazione prima e dopo l'approvazione del Piano si sono rivelate più efficaci?

Tavolo 3
L'attuazione del Piano

È noto come diversi problemi strutturali (relativi all'azione complessiva di pianificazione nel nostro Paese, e alla mancata integrazione tra piani e altre politiche pubbliche) e contingenti (risorse politiche e tecniche delle istituzioni di riferimento) abbiano di fatto limitato il numero dei piani paesaggistici redatti ai sensi del Codice a oggi approvati. Anche nel caso dei piani approvati l'azione complessiva di pianificazione sconta tuttavia una serie di problemi, in quanto l'approvazione del piano viene troppo spesso considerata come momento conclusivo, anziché come inizio altrettanto (se non addirittura più) impegnativo di un percorso che richiede di essere governato in modo attivo, investendovi diversi tipi di risorse (umane, conoscitive, politiche, finanziarie).

Il primo problema è relativo all'estrema difficoltà a superare, anche all'interno delle istituzioni chiamate a dare attuazione alla copianificazione, l'organizzazione settoriale delle competenze, e quindi anche del paesaggio, concepito come competenza settoriale. Da questo punto di vista, dare attuazione ai contenuti di un piano paesaggistico approvato significa essere in grado di anticipare gli effetti negativi o non desiderabili prodotti sul paesaggio innanzitutto dalle politiche pubbliche di settore promosse dalle stesse istituzioni che hanno copianificato il Piano. Da questo punto di vista, la prima riflessione sollecitata ai/alle partecipanti al tavolo è relativa alle pratiche di integrazione eventualmente sperimentate, sia in sede di programmazione che di valutazione, alla loro strutturazione e al monitoraggio condiviso della loro efficacia.

Una seconda questione è relativa all'adeguamento dei piani urbanistici comunali ai contenuti del piano paesaggistico. Tale operazione può essere condotta con diverse modalità, dal burocratico recepimento dei contenuti del Piano paesaggistico fino a innovazioni nella stessa pianificazione, spostandone o integrandone il focus dagli aspetti prettamente urbanistico-edilizi a una più ampia nozione di 'cura' del territorio nelle sue molteplici dimensioni. Sembra, quindi, utile esplorare in profondità tale attività, sia in termini di Comuni adeguati, sia di approfondimento dei contenuti del Piano paesaggistico a livello di maggior dettaglio, sia, infine, di produzione di contenuti paesaggistici nella pianificazione urbanistica.

Una terza questione, senza con ciò esaurire la trattazione possibile, è data dal fatto che la scarsa attenzione all'attuazione del piano è comunque focalizzata principalmente sui contenuti regolativi dello stesso, trascurandone le parti contenenti indicazioni strategiche. Questo atteggiamento sembra sottendere l'idea che l'attuazione sia questione delegabile alle routine burocratiche, anziché richiedere impegno politico, economico e progettuale, o forse che sia meglio affrontarla sottotono, per diminuire l'efficacia del Piano a vantaggio delle negoziazioni e degli aggiustamenti che costituiscono la merce abituale del quotidiano scambio politico.

Moderano

- Francesca **Calace**, *Professore Associato di Urbanistica, Politecnico di Bari*
- Anna **Marson**, *Professore Ordinario di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Università Iuav di Venezia*

Intervengono

- Cristina **Albery**, *Regione Friuli-Venezia Giulia - Direzione Centrale Infrastrutture e Territorio. Servizio Pianificazione Paesaggistica, Territoriale e Strategica*
- Stefania **Cascella**, *Regione Puglia - Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio*
- Alessia **Contino**, *Ministero della cultura - Segretariato Regionale per il Lazio*
- Lorenzo **Paoli**, *Consulente ANCI*
- Mirko **Pellegrini**, *Ministero della cultura - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per il Friuli Venezia Giulia*
- Maria **Piccarreta**, *Ministero della cultura - Segretariato Regionale per la Puglia*
- Francesca **Restano**, *Ministero della cultura – Segretariato Regionale per il Piemonte*
- Girolamo **Sciullo**, *già Professore Ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Bologna*

Temi da sviluppare

- Progettazione, governo e gestione dell'attuazione del Piano nelle diverse politiche e valutazioni pubbliche, da quelle regionali al PNRR
- Il percorso di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali (tempi previsti, processi di accompagnamento, altre misure di sostegno, innovazione nei risultati)
- Attivazione dei contenuti strategici dei Piani paesaggistici (accompagnamento delle strategie sul territorio, progetti di paesaggio, ecc.)

Risultati attesi/Output

- Effettiva valutazione e presa in conto del paesaggio, a Piano approvato, nel contemperamento dei diversi interessi
- Indicazioni per promuovere l'adeguamento dei Piani comunali (tempi ed efficacia degli adeguamenti)
- Come costruire strategie di successo per il paesaggio
- Evidenziazione di politiche e azioni virtuose

Note

Note