



# La pianificazione paesaggistica in Italia

Stato dell'arte e innovazioni

a cura di  
**Alberto Magnaghi**

TERRITORI

- 26 -

## DIRETTRICE

Daniela Poli

## COMITATO SCIENTIFICO

---

Alberto Magnaghi (*Università di Firenze, presidente*)

Paolo Baldeschi (*Università di Firenze*)

Iacopo Bernetti (*Università di Firenze*)

Luisa Bonesio (*Università di Pavia*)

Lucia Carle (*EHESS*)

Pier Luigi Cervellati (*Università di Venezia*)

Giuseppe Dematteis (*Politecnico e Università di Torino*)

Pierre Donadieu (*ENSP*)

André Fleury (*ENSP*)

Giorgio Ferraresi (*Politecnico di Milano*)

Roberto Gambino (*Politecnico di Torino*)

Carlo Alberto Garzonio (*Università di Firenze*)

Carlo Natali (*Università di Firenze*)

Giancarlo Paba (*Università di Firenze*)

Rossano Pazzagli (*Università del Molise*)

Daniela Poli (*Università di Firenze*)

Massimo Quaini (*Università di Genova*)

Bernardino Romano (*Università dell'Aquila*)

Leonardo Rombai (*Università di Firenze*)

Bernardo Rossi-Doria (*Università di Palermo*)

Wolfgang Sachs (*Wuppertal institute*)

Bruno Vecchio (*Università di Firenze*)

Sophie Watson (*Università di Milton Keynes*)

## COMITATO DI REDAZIONE

---

Daniela Poli (*Università di Firenze, responsabile*)

Iacopo Bernetti (*Università di Firenze*)

Leonardo Chiesi (*Università di Firenze*)

Claudio Fagarazzi (*Università di Firenze*)

David Fanfani (*Università di Firenze*)

Fabio Lucchesi (*Università di Firenze*)

Alberto Magnaghi (*Università di Firenze*)

Carlo Natali (*Università di Firenze*)

Giancarlo Paba (*Università di Firenze*)

Gabriele Paolinelli (*Università di Firenze*)

Camilla Perrone (*Università di Firenze*)

Claudio Saragosa (*Università di Firenze*)

La collana *Territori* nasce per iniziativa di ricercatori e docenti dei corsi di laurea interfacoltà – Architettura e Agraria – dell'Università di Firenze con sede ad Empoli. Il corso di laurea triennale (Pianificazione della città e del territorio e del paesaggio) e quello magistrale (Pianificazione e progettazione della città e del territorio), svolti in collaborazione con la Facoltà di Ingegneria, sviluppano in senso

multidisciplinare i temi del governo e del progetto del territorio messi a punto dalla “scuola territorialista italiana”. L'approccio della “scuola di Empoli” assegna alla didattica un ruolo centrale nella formazione di figure professionali qualificate nella redazione e nella gestione di strumenti ordinativi del territorio, in cui i temi dell'identità, dell'ambiente, del paesaggio, dell'*empowerment* sociale, dello svi-

luppo locale rappresentano le componenti più rilevanti. La collana *Territori* promuove documenti di varia natura (saggi, ricerche, progetti, seminari, convegni, tesi di laurea, didattica) che sviluppano questi temi, accogliendo proposte provenienti da settori nazionali e internazionali della ricerca.

# La pianificazione paesaggistica in Italia

Stato dell'arte e innovazioni

*a cura di*

Alberto Magnaghi

*con scritti di* Luciano De Bonis, Maria Rita Gisotti, Riccardo Masoni

Firenze University Press  
2016

La pianificazione paesaggistica in Italia : stato dell'arte e innovazioni / a cura di Alberto Magnaghi. – Firenze : Firenze University Press, 2016. (Territori ; 26)

<http://digital.casalini.it/9788864533711>

ISBN 978-88-6453-371-1 (online)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández

Ottimizzazione grafica, post-editing e impaginazione di Angelo M. Cirasino

Questo volume è stato edito con il contributo della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Molise

In copertina: Mappa di Comunità del Paesaggio delle Serre di Neviano, particolare; fonte: Sistema Ecomuseale della Puglia

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 Unported (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>)

#### Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice ([www.fupress.com](http://www.fupress.com)).

#### Consiglio editoriale Firenze University Press

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M.C. Torricelli, M. Verga, A. Zorzi.

#### CC 2016 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze  
Firenze University Press  
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy  
[www.fupress.com](http://www.fupress.com)

*Printed in Italy*

## Sommario

<b>Presentazione della Ricerca</b>	VII				
<i>Alberto Magnaghi</i>					
Obiettivi e finalità					
Articolazione della Ricerca	VII	2.3.2 <i>Le modalità di copianificazione MiBACT-Regioni</i>	31	4. Sintesi dell'intervista alla prof. Angela Barbanente, Assessore alla Qualità del territorio della Regione Puglia ( <i>Maria Rita Gisotti</i> )	127
Risultati della Ricerca	VIII	2.3.3 <i>La gestione e l'attuazione del piano approvato</i>	31	5. Sintesi dell'intervista al dott. Roberto Goffredo (Università di Foggia) sul Sistema Informativo Unico dei Beni Culturali coordinato dal prof. Giulio Volpe ( <i>Maria Rita Gisotti</i> )	131
	IX	2.3.4 <i>Forme premiali e sanzionatorie per la pianificazione paesaggistica</i>	32	6. Sintesi dell'intervista all'arch. Luisa Pedrazzini, Dirigente struttura paesaggio - DG ambiente, energia e sviluppo sostenibile, e all'arch. Cinzia Pedrotti, P.O. Piani e Programmi per il Paesaggio, Regione Lombardia ( <i>Riccardo Masoni</i> )	133
		2.3.5 <i>Gli Osservatori del paesaggio</i>	33	7. Sintesi dell'intervista al prof. Marco Prusicki, consulente scientifico del Piano Paesaggistico della Regione Lombardia ( <i>Riccardo Masoni</i> )	139
<b>I. Dal vincolo al progetto. Il quadro della pianificazione paesaggistica in Italia e una proposta per un modello operativo</b>					
<i>Maria Rita Gisotti</i>					
Premessa	1	<b>II. Quadro sinottico sullo stato della pianificazione paesaggistica in Italia aggiornato a Ottobre 2015</b>	37	8. Sintesi dell'intervista all'arch. Giovanni Paludi, Dirigente del Settore Territorio e Paesaggio - Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del Territorio e all'arch. Annalisa Savio, Settore Territorio e Paesaggio ( <i>Riccardo Masoni</i> )	141
1. Lo stato dell'arte della pianificazione paesaggistica in Italia	1	<i>Riccardo Masoni</i>		9. Sintesi dell'intervista al prof. Roberto Gambino, responsabile scientifico della prima adozione del Piano Paesaggistico Regionale del Piemonte ( <i>Riccardo Masoni</i> )	144
1.1 Lo stato di avanzamento dei piani paesaggistici regionali	2	<b>III. Schede di approfondimento sui piani paesaggistici approvati o adottati ai sensi del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, su piani in elaborazione ritenuti significativi e su strumenti di interesse metodologico</b>	63	10. Nota sul Master in "Progettazione e promozione del paesaggio culturale" dell'Università degli Studi del Molise ( <i>Luciano De Bonis</i> )	145
1.2 Le principali criticità	2	<i>Maria Rita Gisotti, Riccardo Masoni</i>			
2. Proposte per un modello operativo di pianificazione paesaggistica condiviso fra MiBACT e Regioni	3				
2.1 Innovazioni e obiettivi specifici	4	<b>Allegati</b>	115		
2.2 Aspetti metodologici	4	1. Confronto delle versioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio nei suoi aggiornamenti dal 2004 al 2015 ( <i>Riccardo Masoni</i> )	117		
2.2.1 <i>Interpretazione strutturale e patrimoniale e regole invariati</i>	6	2. Sintesi della documentazione predisposta dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo sulla pianificazione paesaggistica ( <i>Maria Rita Gisotti</i> )	121		
2.2.2 <i>L'integrazione tra beni paesaggistici e territorio nel suo insieme</i>	6	3. Sintesi dell'intervista alla prof. Anna Marson, Assessore all'Urbanistica e Pianificazione del territorio di Regione Toscana ( <i>Maria Rita Gisotti</i> )	125		
2.2.3 <i>Il ruolo dei progetti regionali per il paesaggio</i>	11				
2.2.4 <i>La produzione sociale del piano e del paesaggio</i>	18				
2.3 Aspetti processuali	24				
2.3.1 <i>Il piano paesaggistico come "piano dell'intera Giunta"</i>	26				
	26			<i>Profilo degli autori</i>	149

## Allegato 4

### **Sintesi dell'intervista alla prof. Angela Barbanente, Assessore alla qualità del territorio di Regione Puglia, Bari 19 maggio 2015**

*Maria Rita Gisotti*

#### **1. Rapporto MiBACT-Regione**

La copianificazione deve essere concepita come dialogo tra le due parti, come occasione di apprendimento reciproco, non come competizione nella quale si tende a far prevalere una parte sull'altra. Questa idea, in fondo, è contenuta nello stesso Codice che ha un contenuto ambivalente: se da un lato incorpora una visione basata sulla gestione del vincolo, dall'altro prevede un approccio alla pianificazione che non può non essere strategico, dunque basato sulla condivisione da parte dei soggetti locali (Comuni, operatori economici, associazioni ecc.).

Alcuni esempi di come si è articolato questo dialogo tra istituzioni durante l'elaborazione del PPTR Puglia.

Il ruolo del MiBACT è stato determinante al momento dell'adozione del PPTR (agosto 2013), quando sono scattate le misure di salvaguardia e la Regione ha ricevuto circa 2.700 osservazioni, oltre a subire un attacco fortissimo da molti fronti (politico, imprenditoriale ecc.). Senza la presenza del Ministero probabilmente la Regione non sarebbe riuscita a superare

questo scoglio. La Regione si è infatti appellata al MiBACT come soggetto competente sulla tutela dei beni paesaggistici (ai sensi del Codice) trovando in esso un baluardo essenziale per portare avanti il processo di pianificazione.

Con l'adozione del piano e con l'entrata in vigore delle misure di salvaguardia si è reso necessario anche modificare alcune norme transitorie del piano, ad esempio per affrontare situazioni nelle quali era stato già rilasciato un parere su un piano esecutivo ai sensi del PUTT (il precedente strumento di pianificazione paesaggistica regionale). Qui è stato decisivo il ruolo della Regione che, con la sua competenza e conoscenza sulla pianificazione del proprio territorio, ha modificato alcune norme transitorie consentendo di superare questo ostacolo procedurale. Il MiBACT ha accettato questo cambiamento interno al piano adottato riconoscendo la superiore competenza della Regione su questa materia. Dunque in alcune circostanze è stato il MiBACT a svolgere un ruolo determinante per il buon esito del piano, in altre la Regione, in un rapporto di mutuo scambio e supporto tecnico e politico.

La Regione "ha imparato" a interpretare il Codice dal MiBACT, costruendo la disciplina del piano in maniera da renderlo nella misura del possibile inattuabile in caso di contenzioso. Per esempio: inizialmente il piano aveva individuato 400 aree archeologiche come lettere "m" (ex art. 142 del Codice). Il MiBACT è intervenuto evidenziando la debolezza di questa scelta, attaccabile in caso di ricorso al TAR perché la rilevanza paesaggistica di queste aree non era sufficientemente argomentata. Dunque molte di queste sono state ricomprese negli ulteriori contesti paesaggistici (cfr. NTA art. 7 c. 7, e art. 38 c. 3).

Certo, stabilire un linguaggio comune per favorire il dialogo fra istituzioni non è stato facile. All'inizio il rapporto con il MiBACT è stato conflittuale perché i giuristi di Regione Puglia davano un'interpretazione diversa del Codice e spingevano per una maggiore autonomia della Regione rispetto al processo di pianificazione sostenendo che le facoltà conferite dal Codice alle Regioni sono più che altro formali e non sostanziali. E che in definitiva il MiBACT conserva un'autonomia decisionale sui beni paesaggistici.

In realtà si è visto con il piano pugliese (ma potremmo aggiungere anche con quello toscano) che questo potere del Ministero è fondamentale per arrivare all'approvazione del piano e difenderlo dagli attacchi di alcuni portatori di interesse locali.

In sintesi:

- il MiBACT ha offerto il suo ruolo di garante politico per il piano paesaggistico e la sua competenza sul Codice in termini di conoscenza e interpretazione;
- la Regione ha offerto la conoscenza approfondita del proprio territorio e la competenza ed esperienza in materia di pianificazione territoriale, oltre che sugli strumenti urbanistici e di governo del territorio locali.

## 2. Ruolo dei vincoli

La vestizione dei vincoli, basata su un quadro conoscitivo ricco e aggiornato fatto non solo di descrizioni ma anche di interpretazioni dense del paesaggio, diventa lo strumento per orientare l'azione delle Soprintendenze che fino a prima del piano autorizzavano o meno in base a una conoscenza spesso superficiale e datata del territorio e a criteri conseguentemente inadeguati quando non arbitrari. Questo *modus operandi* ha nel tempo delegittimato l'azione delle Soprintendenze. La vestizione dei

vincoli ha invece reso motivata e circostanziata (e dunque efficace) l'azione di tutela sui beni paesaggistici, stabilendo delle regole chiare, sempre valide e condivise. Non solo. La vestizione dei vincoli ha anche consentito di affermare certi principi come regole da applicare su estese parti di territorio. E' questo il caso della vestizione dei beni paesaggistici ex articolo 142, e in particolare della costa che - al di fuori dell'istituto del vincolo, della sua vestizione e a prescindere dall'appoggio del Ministero come soggetto competente della tutela ai sensi del Codice - non sarebbe stata analogamente tutelata. Senza il MiBACT il piano non sarebbe riuscito a tenere ferme le regole sulla costa, specie nei passaggi in Consiglio Regionale.

La vestizione del vincolo relativo alla costa è parte di un progetto di preservazione e valorizzazione di tutto il territorio regionale (in particolare si lega al progetto di Valorizzazione e Riqualificazione Integrata dei Paesaggi Costieri, uno dei cinque Progetti Territoriali per il Paesaggio Regionale in cui si articola lo scenario del PPTR). Anche le linee guida tematiche (per esempio sulla progettazione e localizzazione di impianti di energie rinnovabili, o per la tutela, il restauro e gli interventi sulle strutture in pietra a secco della Puglia) si sono intrecciate con la vestizione dei vincoli. La loro applicazione è divenuta obbligatoria all'interno dei perimetri tutelati. Il vincolo dunque è stato inteso come vettore di regole che possono

valere, naturalmente non con lo stesso carattere prescrittivo e con minore rigidità, su tutto il territorio. Gli stessi contenuti che valgono come prescrizioni per i beni paesaggistici possono essere declinati come obiettivi, direttive - o altri dispositivi meno cogenti - per tutto il territorio regionale.

## 3. Copianificazione relativa a tutto il territorio regionale

Il MiBACT ha fin dall'inizio condiviso l'approccio del piano pugliese, i suoi obiettivi, la sua articolazione in Atlante, Scenario strategico, Progetti Territoriali per il Paesaggio Regionale, Linee guida. Molto apprezzato è stato il progetto regionale di Valorizzazione e Riqualificazione Integrata dei Paesaggi Costieri (base per proporre la disciplina dei territori costieri ex art. 142, c.1, lettera a). Come pure il patto città-campagna sul tema del consumo di suolo. Le linee guida sono state apprezzate a tal punto che la loro applicazione è divenuta obbligatoria nei perimetri vincolati.

Le NTA del PPTR prevedono il parere paesaggistico regionale per le varianti dei piani comunali e per tutti i piani esecutivi relativamente agli ulteriori contesti paesaggistici e ai beni paesaggistici. Inoltre la Regione si pronuncia su tutto ciò che passa da VIA regionale. Per questi aspetti vedi art. 89 e segg. delle NTA.

Un elemento di ulteriore complessità dell'iter di formazione del piano pugliese specie relativamente alla vestizione dei beni paesaggistici è stato l'avvicendamento di 5 Direttori generali e di 5 Direttori Regionali.

#### 4. Dopo il piano: gestione e attuazione

Fattore imprescindibile per l'attuazione del piano è incentivare i Comuni ad adeguarsi (bisogna infatti ricordare che il Codice non prevede alcuna sanzione per i Comuni che non adeguano il proprio strumento urbanistico al piano paesaggistico). Il PPTR – anche al fine di evitare contenziosi derivanti dalla definizione di perimetri (per procedimenti autorizzatori) per forza di cose passibile di imprecisioni alla scala regionale – ha scelto di non applicare l'art. 143 del Codice e di non individuare:

- “aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale” (art. 143 c. 4, lettera a);

- “aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146” (art. 143 c. 4, lettera b).

Relativamente al primo punto il piano prevede che in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPTR, la Regione e il Ministero, avvalendosi del contributo conoscitivo degli Enti locali, possano individuare queste aree (NTA, art. 93, c. 2). Quanto al secondo punto la Regione d'intesa con il Ministero può procedere all'individuazione delle aree gravemente compromesse e degradate anche in sede di adeguamento dei piani urbanistici generali e territoriali al PPTR (NTA, art. 93 c. 1). I Comuni sono così incentivati ad adeguarsi perché in tal modo possono usufruire della semplificazione del procedimento autorizzatorio prevista dall'articolo 143, c. 4 del Codice.

Sempre relativamente agli strumenti per l'attuazione del piano è stata recentemente approvata (maggio 2015) la modulistica unificata per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche adeguate al PPTR, condivisa con ANCI e Soprintendenze. Sono stati anche formulati degli indirizzi rivolti ai Comuni per l'individuazione delle aree di cui all'art. 143 c. 4, nell'ambito dei processi di adeguamento degli strumenti urbanistici. Inoltre, al maggio 2015, risultava già convocato il Comitato Tecnico

Paritetico (sfrondata del Ministero dell'Ambiente che nella circolare del 30/12/2014 ha comunicato la volontà di limitare la propria partecipazione al percorso di copianificazione) per la condivisione di questi indirizzi.

Tutta la segreteria tecnica del piano è stata conservata nell'Ufficio Assetto del Territorio della Regione Puglia. Questo è un elemento che assicura la continuità amministrativa su cui si deve basare la gestione del piano. Progetti regionali e linee guida continuano a essere gestiti dallo stesso ufficio.

I progetti regionali sono in corso di attuazione. Per esempio il progetto di Valorizzazione e Riqualificazione Integrata dei Paesaggi Costieri e il Patto città-campagna, entrambi finanziati con il Fondo per lo Sviluppo e Coesione 2007-2013 - Delibera CIPE n. 92/2012, “Accordo di Programma Quadro” Settore Aree Urbane – Città.

Il punto critico sull'attuazione del piano è trovare un bilanciamento tra parte autorizzativa/vincolistica e parte progettuale. È decisivo non far prevalere nella percezione collettiva l'idea di un approccio esclusivamente vincolistico ma valorizzare i progetti contenuti nel piano come vettori di sviluppo anche economico della regione. Questo richiede uno sforzo amministrativo e tecnico teso a evitare che la routine prevalga sulla tensione progettuale e che il controllo prevalga sulla visione integrata, l'indirizzo, l'incentivazione, il dialogo.

La Puglia, come tutte le regioni del Mezzogiorno, riceve cospicue risorse comunitarie che possono essere impiegate per esempio per la realizzazione dei cinque Progetti per il paesaggio regionale che creano lavoro e occupazione (veri e propri cantieri per la mobilità dolce, per la rinaturalizzazione delle dune, delle aree costiere e dei corsi d'acqua, per esempio) e al tempo stesso propongono un'idea di sviluppo durevole, legata alla preservazione del paesaggio e ai benefici collettivi che ne derivano.

Perché questa opzione sia effettiva occorre la volontà politica di portarla avanti e un lavoro costante di dialogo intersettoriale interno alla Regione. Il piano pugliese ha costruito, non senza difficoltà, questa dimensione di intersettorialità fin dall'inizio, condividendo il progetto del piano con gli altri assessorati. Le NTA del piano comprendono una parte relativa alle Norme di coordinamento con gli altri settori. La stessa elaborazione delle controdeduzioni alle osservazioni al piano è stata condivisa con i settori interessati (agricoltura, demanio, energie ecc.). Il punto chiave è dunque includere il più possibile mettendo insieme il rigore della tutela e la convenienza (anche economica) a tutelare.