



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).

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

Printed in Italy

Sommario

Presentazione della Ricerca	VII				
<i>Alberto Magnaghi</i>					
Obiettivi e finalità					
Articolazione della Ricerca	VII	2.3.2 Le modalità di copianificazione MiBACT-Regioni	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 La gestione e l'attuazione del piano approvato	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 Forme premiali e sanzionatorie per la pianificazione paesaggistica	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 Gli Osservatori del paesaggio	33	7. Sintesi dell'intervista al prof. Marco Prusicki, consulente scientifico del Piano Paesaggistico della Regione Lombardia (<i>Riccardo Masoni</i>)	139
I. Dal vincolo al progetto. Il quadro della pianificazione paesaggistica in Italia e una proposta per un modello operativo				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
<i>Maria Rita Gisotti</i>		II. Quadro sinottico sullo stato della pianificazione paesaggistica in Italia aggiornato a Ottobre 2015	37	9. Sintesi dell'intervista al prof. Roberto Gambino, responsabile scientifico della prima adozione del Piano Paesaggistico Regionale del Piemonte (<i>Riccardo Masoni</i>)	144
Premessa	1	<i>Riccardo Masoni</i>		10. Nota sul Master in "Progettazione e promozione del paesaggio culturale" dell'Università degli Studi del Molise (<i>Luciano De Bonis</i>)	145
1. Lo stato dell'arte della pianificazione paesaggistica in Italia	1				
1.1 Lo stato di avanzamento dei piani paesaggistici regionali	2	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	63		
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	Allegati	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 Interpretazione strutturale e patrimoniale e regole invariati	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 L'integrazione tra beni paesaggistici e territorio nel suo insieme	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	<i>Profilo degli autori</i>	149
2.2.3 Il ruolo dei progetti regionali per il paesaggio	11				
2.2.4 La produzione sociale del piano e del paesaggio	18				
2.3 Aspetti processuali	24				
2.3.1 Il piano paesaggistico come "piano dell'intera Giunta"	26				

Allegato 2

Sintesi della documentazione predisposta dal Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo sulla pianificazione paesaggistica

Maria Rita Gisotti

1. Documenti di indirizzo e circolari ministeriali

Dal 2004 a oggi il MiBACT ha prodotto alcuni elaborati riferiti alla pianificazione paesaggistica riconducibili in sintesi:

- allo studio intitolato “La pianificazione paesaggistica: la collaborazione istituzionale”, interno al progetto del POAT “Promozione e attivazione di forme di collaborazione istituzionale per la pianificazione paesaggistica”, di cui è stato incaricato un esperto esterno (circolare n. 12/2011). Risultato di questo studio è un documento relativo alla definizione di “Criteri per la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni paesaggistici”, condiviso con le Direzioni Regionali;
- alle circolari sulle modalità di ricognizione dei beni paesaggistici;
- alle circolari sulle modalità di “vestizione” dei beni paesaggistici.

1.1 Ricognizione dei beni paesaggistici

La circolare n. 28 del 15/12/11 interveniva sulle cosiddette “lettere m” (zone di interesse

archeologico) dell'art. 142 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, e in particolare sui seguenti temi:

- A. “la configurazione delle ‘zone di interesse archeologico’”;
- B. “le modalità di riconoscimento delle ‘zone di interesse archeologico’”;
- C. “il rapporto intercorrente tra la tutela delle ‘zone di interesse archeologico’ e i PTP ex 431-85/PPR ex D.Lgs. 42/2004.

In relazione al primo punto (A) il MiBACT – sulla base di tre pareri dell'Ufficio legislativo precedentemente rilasciati – confermava l'interpretazione secondo la quale tutte le aree di interesse archeologico (ovvero vincolate ai sensi del Titolo I, Parte II del Codice) sono automaticamente “zone di interesse archeologico” ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera m. Sempre secondo questa interpretazione, “l'apposizione del vincolo archeologico rende direttamente operativo il vincolo paesaggistico disposto da tale disposizione” (prot. 8562-06/05/2011, p. 3).

Relativamente al punto B) - ovvero il riconoscimento di un'area come d'interesse

archeologico - la circolare richiamava le procedure di riconoscimento illustrate in un parere precedentemente rilasciato dal MiBACT (prot. 8562-06/05/2011). Tale parere metteva in luce il fatto che il vincolo archeologico e quello paesaggistico non sono identici quanto all'estensione dell'area in questione. L'ambito del vincolo paesaggistico, inteso come “contesto di giacenza del patrimonio archeologico in esso localizzato” (prot. 8562-06/05/2011, p. 3), può essere dunque più ampio della sola area archeologica. Tali operazioni di riconoscimento e delimitazione trovano nell'elaborazione del Piano paesaggistico la sede d'elezione, “laddove siano stati stipulati protocolli d'intesa per la pianificazione paesaggistica congiunta tra Regione e Ministero”.

Un banco di prova di questa posizione del MiBACT rispetto alle “lettere m” (sia relativamente all'identità tra queste ultime e le aree di interesse archeologico che alla loro delimitazione) è stato il PPTR della Puglia. Inizialmente, infatti, il piano aveva individuato circa 400 aree archeologiche come “lettere m”.

Tale individuazione è parsa in breve tempo debole, attaccabile in caso di ricorso al TAR perché la rilevanza paesaggistica di queste aree non era sufficientemente argomentata. MiBACT e Regione Puglia hanno quindi concordato che venissero classificate come “lettere m” solo determinate aree di interesse archeologico “per i valori archeologico-monumentali e paesaggistici e per l’attitudine che il [loro] profilo presenta alla conservazione del contesto di giacenza del patrimonio archeologico esistente meritevole di tutela” (Allegato alla circolare n. 3 del 23/01/13). Le aree conseguentemente escluse da questa categoria sono state ricomprese tra gli “ulteriori contesti paesaggistici” (cfr. PPTR Puglia, NTA, art. 7 c. 7, e art. 38 c. 3). Tale definizione delle zone di interesse archeologico adottata nel PPTR Puglia è stata impiegata nella scheda tipo “per la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni paesaggistici” messa a punto dal Ministero e inviata a tutte le Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici.

L’esperienza maturata nell’ambito dei tavoli di copianificazione con la Regione Puglia ha dunque consentito di conseguire un primo risultato di tipo metodologico da estendere a tutte le Regioni, relativamente ai provvedimenti ricognitivi sulle “lettere m”.

In generale, in base alle esperienze finora condotte, nelle operazioni di ricognizione delle zone di interesse archeologico si possono verificare i seguenti tre casi:

- zone di interesse archeologico (ex Titolo I, Parte II del Codice) il cui contesto di giacenza è rilevante (rientrano nelle “lettere m”);
- zone di interesse archeologico (ex Titolo I, Parte II del Codice) il cui contesto di giacenza non è rilevante (non rientrano nelle “lettere m” ma possono rientrare, come nel caso della Puglia, negli ulteriori contesti paesaggistici);
- zone di interesse archeologico rilevate dal piano il cui contesto di giacenza è rilevante (rientrano nelle “lettere m”).

Quanto al punto C) - “il rapporto intercorrente tra la tutela delle ‘zone di interesse archeologico’ e i PTP ex 431-85/PPR ex D.Lgs. 42/2004 - la circolare 28/2011 afferma che un piano paesaggistico non può “rimuovere o ridurre un vincolo paesaggistico, sia esso dichiarativo dei beni elencati nell’art. 136 del Codice, sia imposto *ope legis*, sia imposto *ex novo* da un piano paesaggistico approvato. Anche l’Ufficio Legislativo, con parere reso con nota n. 12974 del 5 luglio 2011 ricorda che i vincoli paesaggistici non possono essere rimossi o ridotti nemmeno a opera del piano paesaggistico e sottolinea come, per consentire modificazioni del territorio vincolato, sia necessaria una convergenza delle valutazioni dell’amministrazione territoriale competente e dell’Amministrazione Centrale dello Stato”.

La circolare n. 10 del 04/04/12 interveniva sull’identificazione delle cosiddette “lettere c” (fiumi, torrenti e corsi d’acqua) dell’art. 142 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, rispondendo a un quesito posto dalla Direzione Regionale della Puglia. In questa circolare il Ministero ritiene che “la fase di individuazione del bene paesaggistico in questione (fiumi e torrenti) sia stata correttamente eseguita, considerando i torrenti ricompresi nella ‘categoria Fiumi’”. Il MiBACT segnala inoltre che, al fine di identificare correttamente i beni in questione, è necessario che le Regioni completino la ricognizione effettuata a partire dalla Carta Idrogeomorfologica confrontandola con la cartografia IGM utilizzata dal 1985 (data a partire della quale è stato istituito il vincolo)¹. Ciò al fine di rilevare quei corpi idrici non presenti nella Carta Idrogeomorfologica (ma presenti nell’IGM dell’85) in quanto scomparsi per “cause antropiche, non riconducibili alla tutela del bene”. La redazione del piano paesaggistico sarà dunque “l’occasione per il recupero dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la loro valorizzazione”. Solo se la ricognizione effettuata secondo le modalità

¹ In Puglia si è andati a ritroso fino ai catasti storici e d’impianto perché i decreti di vincolo erano datati anche ai primi del ‘900 e la toponomastica era cambiata nell’IGM del 1985. Perciò si è cercata una congruenza tra fonte descrittiva (decreto) e cartografica (fonte Marco Carbonara, Regione Puglia).

precedentemente indicate avrà evidenziato l'irilevanza paesaggistica di un corpo idrico o la sua scomparsa per cause naturali, la Regione, congiuntamente col MiBACT potrà procedere alla sua derubricazione e inserimento negli appositi elenchi (ai sensi dell'art. 142, c. 3 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio).

1.2 Vestizione dei beni paesaggistici

La circolare n. 30 del 21/12/2011 proponeva una scheda tipo per l'identificazione e definizione della disciplina d'uso per i beni paesaggistici (ex art. 136 del Codice). La scheda è stata condivisa con i Direttori regionali in data 12/07/2011 ed è stata redatta a partire da alcune esperienze di copianificazione in corso. In particolare:

- le *Schede degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree gravemente compromesse o degradate*, contenute nella Sezione 4 degli Allegati alla disciplina del PIT con valenza di piano paesaggistico della Regione Toscana;
- la metodologia applicata per la definizione delle prescrizioni d'uso nella "Dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardante l'Ambito meridionale dell'Agro Romano compreso tra le vie Laurentina e Ardeatina" (Comune di Roma);
- i criteri condivisi da MiBACT e Regione Puglia nell'ambito delle attività di copianificazione per il PPTR della Puglia.

La scheda tipo si articola in 5 sezioni:

- sezione A: elementi identificativi del vincolo;
- sezione B: identificazione dei valori e valutazione della loro permanenza/trasformazione;
- sezione C: obiettivi per la conservazione dei valori paesaggistici. Disciplina d'uso;
- sezione D: individuazione di aree gravemente compromesse;
- sezione E: individuazione di aree degradate.

La scheda è stata parzialmente adottata nel piano paesaggistico pugliese e in quello toscano.

2. Il ruolo del Ministero dell'Ambiente

Il Ministero dell'Ambiente – che, com'è noto, ai sensi del Codice può essere coinvolto nella stipula di intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici (ex art. 143, c. 2) – ha comunicato la volontà di limitare la propria partecipazione al percorso di copianificazione, facendo un passo indietro rispetto alle attività avviate e portate avanti fino a quel momento (in particolare con le Regioni Umbria, Puglia e Basilicata). In particolare il MATTM ha dichiarato che il suo concorso "sarà finalizzato a garantire [...] l'integrazione, nei piani paesaggistici regionali, delle norme di tutela dei valori natura-

listici previste negli strumenti di pianificazione e di governo dei Parchi e Riserve Nazionali e delle misure di conservazione relative ai siti Natura 2000, presenti nel territorio regionale" (circolare del 30/12/14).

3. Procedure di copianificazione MiBACT-Regioni

Il MiBACT non ha formalmente stabilito delle procedure differenziate per i beni paesaggistici ex art. 136 ed ex art. 142 del Codice ma le esperienze di ricognizione e vestizione portate avanti nell'ambito dei piani paesaggistici regionali hanno seguito percorsi per alcuni aspetti diversi. In Puglia, quanto ai beni cosiddetti provvedimentali (ex art. 136), i perimetri proposti dal MiBACT e dalla Regione talvolta non erano coincidenti. È stato quindi svolto un lavoro che ha compreso anche ricerca sulle fonti d'archivio per definire la fase della ricognizione². Per i "territori costieri" identificati all'art. 142 del Codice (lettera a), un ruolo importante per la ricognizione e la definizione della disciplina è stato svolto dal Progetto Territoriale per il Paesaggio Regionale "La valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri".

² È stata infine lasciata aperta la possibilità di proporre rettifiche anche dopo l'approvazione del piano (vedi PPTR Puglia, NTA, art. 104, c. 1).

Le intese di copianificazione (previste dagli articoli 143, c. 2 e 156, c. 3 del Codice) differiscono sensibilmente l'una dall'altra e non si rifanno a un modello di riferimento condiviso. Inoltre si segnala che il termine previsto dal Codice (ex art. 156) per procedere all'adeguamento di un piano paesaggistico a esso antecedente, era il 31/12/2009. A oggi dunque tale possibilità è formalmente esaurita e le Regioni possono stipulare intese con il MiBACT solo per l'elaborazione ex novo di un piano paesaggistico (ex art. 143) e non più per il suo adeguamento (ex art. 156).

4. Copianificazione e semplificazione del procedimento autorizzatorio

Attualmente il vantaggio che le Regioni ricavano nell'elaborare un piano paesaggistico ai sensi del Codice (dunque obbligatoriamente copianificato per i beni paesaggistici ai sensi dell'art. 135, comma 1) è riconducibile al fatto di poter beneficiare della semplificazione del procedimento autorizzatorio, relativa a tre tipi di situazioni.

Una prima semplificazione è prevista dall'art. 146 comma 5 del Codice e concerne la possibilità di rendere il parere del Sovrintendente, nei procedimenti di autorizzazione paesaggistica di interventi di trasformazione in aree vincolate, obbligatorio ma non più vinco-

lante. La possibilità di accedere a tale procedura è subordinata al fatto che la Regione disponga di un piano paesaggistico approvato e copianificato con il MiBACT almeno relativamente ai beni paesaggistici, che gli strumenti urbanistici comunali siano adeguati al piano stesso e che il Ministero abbia espresso un parere positivo rispetto al processo di adeguamento.

Una seconda semplificazione è contenuta all'art. 143 comma 4 del Codice. In particolare:

- la lettera a) del suddetto comma prevede che nelle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 e non interessate da altri provvedimenti o procedimenti (ai sensi degli artt. 136, 138, 139, 140, 141 e 157) la realizzazione degli interventi possa 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”;
- la lettera b) dello stesso comma prevede la possibilità per il piano paesaggistico di individuare aree gravemente compromesse e 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”.

Per entrambe le situazioni descritte all'art. 143, comma 4 l'entrata in vigore del procedimento di semplificazione è subordinata

all'approvazione degli strumenti urbanistici comunali adeguati al piano (ai sensi dell'art. 143, comma 5).