

# Regione del Veneto

Direzione Pianificazione territoriale e Parchi



## Il piano paesaggistico regionale del Veneto: indirizzi tecnico scientifici

Rapporto generale di consulenza scientifica - ottobre 2010



**Gabriele Paolinelli**, Consulente della Regione del Veneto  
Università di Firenze  
Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio



Laboratorio di Architettura e Ecologia del Paesaggio



**Simona Olivieri, Antonella Valentini, Paola Venturi**  
Gruppo di ricerca  
Studio associato Paesaggio2000, Firenze

## Indice

p.

### **Quadro preliminare delle esperienze di pianificazione regionale di nuova generazione**

3 Sintesi dello stato dell'arte

4 Elementi di indirizzo significativi

### **Gli elementi di indirizzo generali per il piano del Veneto**

9 Introduzione al significato degli indirizzi

9 Il paesaggio, i paesaggi, i beni paesaggistici

11 La forma del piano

17 L'Atlante ricognitivo e l'Osservatorio dei paesaggi

### **19 La tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici nel PTRC**

20 Ricognizione e perimetrazione dei vincoli: un processo in corso

29 Il senso sistemico della specificazione della disciplina

33 I requisiti fondamentali per la valorizzazione dei beni paesaggistici

### **35 La cura e la valorizzazione dei paesaggi nel PTRC**

36 Gli elementi di indirizzo generali

37 Il quadro strutturale del patrimonio paesaggistico regionale

37 Il quadro strategico regionale per la qualità paesaggistica del territorio

38 Il quadro operativo della pianificazione subregionale d'ambito

### **39 L'integrazione del paesaggio nelle politiche, nei piani territoriali e nei progetti**

### **41 L'elaborazione del piano paesaggistico**

42 Gli elaborati del piano paesaggistico

43 Le fasi di elaborazione del piano paesaggistico

## Appendici

46 I elementi significativi delle esperienze di nuova generazione: schede regionali

66 II specificazione degli elementi significativi relativi ai beni paesaggistici: schede regionali

# Quadro preliminare delle esperienze di pianificazione regionale di nuova generazione

## Sintesi dello stato dell'arte

La ricognizione dello stato dell'arte della pianificazione paesaggistica italiana di nuova generazione, la prima successiva alla Convenzione europea del paesaggio (di seguito, convenzione) e al Codice dei beni culturali e del paesaggio italiano (di seguito, codice), ha indicato quattro casi significativi per il confronto con la realtà veneta e l'individuazione di elementi utili all'indirizzo della stessa: Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria.

Questi sono infatti piani che hanno allestito o stanno allestendo un corpo di elaborati significativo dal punto di vista della qualità e della copertura delle problematiche principali, ma sono soprattutto i piani che in modo più esteso e approfondito risultano ad oggi affrontare le tematiche della pianificazione paesaggistica in relazione al codice e alla convenzione. Si tratta di casi che esprimono culture diverse, per le diverse realtà istituzionali identificate dalle Regioni, per le diverse realtà ambientali, sociali ed economiche che identificano i territori da esse governati nelle loro dinamiche storiche e contemporanee, ma anche per i profili dei coordinatori che le Regioni hanno scelto per guidare i processi, figure di spicco di scuole di pensiero autorevoli, distinte negli approcci scientifici e tecnici, quanto accomunate da una esplicita attenzione alle questioni della cura delle qualità paesaggistiche dei territori italiani: Roberto Gambino, Alberto Magnaghi, Edoardo Salzano, Alberto Clementi.

I piani del Piemonte e della Puglia presentano vari e diffusi elementi di interesse, anche in termini di forma complessiva, pertanto le schede che li evidenziano sono complete dal punto di vista tematico e rispondono ai seguenti criteri di esame:

- definizioni di riferimento;
- fondamenti concettuali e programmatici;
- forma scientifica, tecnica e giuridica;
- quadri delle conoscenze;
- quadri regionali progettuali patrimoniali e strategici;
- ambiti di paesaggio e obiettivi di qualità;
- beni e ulteriori contesti paesaggistici da tutelare;
- aree compromesse e degradate;
- documenti di indirizzo.

Il piano della Sardegna, antecedente alla versione modificata vigente del codice, è trattato per il particolare interesse che riveste rispetto al tema della pianificazione paesaggistica dei territori costieri, che anche in Veneto ha una rilevanza non trascurabile.

Il piano dell'Umbria presenta elementi di indirizzo significativi ad integrazione dei precedenti rispetto alla pianificazione della tutela e della valorizzazione dei beni paesaggistici e alla rete ecologica regionale.

Le informazioni estratte di possibile interesse per la definizione del processo di pianificazione paesaggistica della Regione del Veneto nell'ambito del PTRC sono state riportate nei profili dei piani esaminati (appendice I). Il testo sintetico riportato di seguito è volto a sottoporre alcune considerazioni preliminari, al gruppo di lavoro della Direzione Pianificazione territoriale e Parchi della Regione.

## Elementi di indirizzo significativi

La parte "progettuale" del piano si caratterizza, indipendentemente dalla scala a cui si applica, per il suo valore orientativo-culturale e/o per la sua capacità di essere tradotta in azioni sul territorio. Le due cose sono difficilmente separabili e la seconda presuppone la prima, ma non è vero il viceversa, ovvero si possono dare indicazioni culturalmente ineccepibili, ma prive degli strumenti necessari per concretizzarle e quindi inutili.

Ciò che occorre ricercare e favorire pare pertanto essere anzi tutto la capacità di attuazione ordinaria del piano e, dunque, non risulta appropriato pensare di privilegiare le situazioni e le condizioni di eccezionalità (che pure ci saranno) e, inoltre, occorre essere consapevoli che il livello regionale non può farsi carico di progettare tutto nel territorio (in "orizzontale" e in "verticale" e alle diverse scale di intervento).

«Il piano paesaggistico deve informare dei propri principi le differenti azioni settoriali che contribuiscono a trasformare il territorio. La difficoltà di accedere a questa concezione del Piano (e, per contrappeso, la tentazione di attribuire poteri autoritativi a enti sovraordinati per frenare la distruzione di paesaggio) è data dal fatto che la cultura contemporanea del territorio è schizofrenicamente impegnata in una esasperata "conservazione museale" di reperti patrimoniali a compensazione della perdita generalizzata di "regole virtuose" dell'edificazione "ordinaria" del territorio. E' questa perdita di regole socialmente condivise, cui si sovrappone l'inefficace, ridondante e intricata selva di atti pianificatori, a produrre paesaggi del degrado, decontestualizzati, dissonanti, casuali; lo specchio sensibile di una mutazione antropologica che ha prodotto lo smarrimento dei saperi contestuali che caratterizzano storicamente le relazioni fra insediamento umano e ambiente, in nome della produzione di una seconda natura artificiale, indifferente ai luoghi su cui si appoggia»<sup>1</sup>.

In relazione a questi principi condivisi, la definizione progettuale dei contenuti strategici del piano paesaggistico regionale può intercettare o meno alcune questioni di pianificazione in ragione dell'indirizzo che ad essa si sceglie di dare. Fra le questioni generali, pare prioritario considerare quelle relative alla declinazione locale delle politiche di paesaggio regionali, necessaria alla loro concreta e sensibile attuazione, e alla declinazione sistemica dei rapporti tra i paesaggi ed i beni paesaggistici, necessaria per l'efficacia della tutela sovraordinata di questi ultimi in un'ottica coordinata con la cura ordinaria dei primi in tutto il territorio regionale.

Al fine di perseguire gli obiettivi sopra considerati, la concezione strategica del piano pare poter assumere una ragione progettuale complessiva attraverso una struttura unitaria coordinata

delle relazioni fra i vari sviluppi progettuali che esso può attivare in modo diretto a scala regionale o prevedere a scala locale.

In merito alla organizzazione complessiva delle relazioni progettuali sulla quale è possibile sviluppare una dimensione strategica del piano paesaggistico che risulti al tempo stesso articolata e coordinata, può essere utile la definizione di un Quadro strutturale dei paesaggi della regione Veneto che assuma il ruolo di carta di riferimento generale delle politiche paesaggistiche regionali. Esso potrebbe essere definito a monte delle articolazioni patrimoniale e strategica del piano, in quanto non sarebbe chiamato ad esprimere una afferenza ad una in luogo che all'altra natura delle politiche, bensì a riconoscere e rappresentare alla scala regionale le articolazioni relazionali dei paesaggi. È evidente come ciò non significhi che il quadro regionale dovrebbe contemplare solo le strutture diffuse in tutto il territorio regionale, bensì individuare quelle organizzazioni relazionali riconoscibili come rilevanti a livello di regione, identificando in tal modo anche l'eterogeneità paesaggistica del territorio. In alternativa, tale quadro strutturale potrebbe essere definito nell'ambito della concezione patrimoniale del piano costituendo un essenziale riferimento per la definizione coerente delle politiche strategiche<sup>2</sup>.

I progetti strategici regionali paiono dover assumere necessarie quanto esclusive funzioni strumentali di indirizzo coordinato. Non si intende in questo caso il termine indirizzo nell'accezione giuridica di disposizione normativa priva di cogenza, bensì nell'accezione progettuale di orientamento finalizzato a condurre più scelte definite a scale diverse in una direzione determinata ad una scala ad esse superiore.

Si tratta infatti di disegni di piano finalizzati a guidare le scelte locali entro scenari coordinati di livello regionale o subregionale che in altro modo non sarebbe possibile controllare. Ma è noto che la trasposizione delle politiche di piano in azioni nei territori avviene a scala locale con l'essenziale partecipazione prevalente della dimensione istituzionale comunale. Ciò fa sì che quanto definito come strategia regionale debba trovare una declinazione locale congrua rispetto alle peculiarità paesaggistiche delle diverse realtà territoriali. Tutto questo è peraltro coerente con l'indicazione della convenzione circa l'esigenza intrinseca di definire e perseguire a scala locale gli obiettivi di qualità paesaggistica come espressioni vive e attive delle identità territoriali.

Occorre pertanto partire dal principio che le scelte di declinazione progettuale locale delle strategie paesaggistiche regionali debbono fondarsi sulle interpretazioni delle peculiarità dei diversi paesaggi della regione (dai sistemi montuosi alpini e prealpini, a quelli collinari, alle pianure interne e costiere, ai fondovalle fluviali, ai laghi e alle lagune) con le relative connotazioni ecosistemiche, storiche e sceniche proprie delle diverse risposte che i processi di insediamento, infrastrutturazione e coltivazione hanno impresso nei secoli nelle matrici naturali dei paesaggi. Si ritiene evidente che il riferimento per la declinazione locale dei progetti strategici regionali in coerenza con l'impianto patrimoniale del piano debba essere costituito dagli ambiti di paesaggio, opportunamente identificati e rappresentati. Tale declinazione progettuale può essere articolata attraverso progetti paesaggistici locali di interesse regionale o subregionale.

Da questo punto di vista, si pensa che emerga la suddetta funzione di indirizzo regionale dei progetti strategici. Infatti si immagina il processo di trasposizione territoriale delle politiche strategiche del piano paesaggistico come unicamente transitabile per gli ambiti di paesaggio. È

pertanto evidente come in mancanza di adeguate strutture regionali di riferimento si avrebbe l'inevitabile conseguenza di produrre una sommatoria incontrollata di piani paesaggistici d'ambito, probabilmente incapaci di dialogare su scala regionale.

Non si tratta dunque di immaginare a scala locale ulteriori strategie per la conservazione dinamica, la riqualificazione e l'innovazione dei diversi paesaggi che connotano i numerosi territori comunali e provinciali della regione. Pare invece che il processo di implementazione del piano regionale a livello di ambito debba procedere alla definizione condivisa delle politiche per l'integrazione di scala e delle azioni per l'attuazione delle strategie regionali per la qualità paesaggistica dei territori.

Ciò esige una attiva interpretazione delle linee proprie delle strategie regionali, necessariamente sommarie una volta che vengano traslate a livello locale e chiamate a rispondere alle specifiche realtà. Lo strumento progettuale delle carte del paesaggio può consentire, in relazione ai singoli ambiti, il coordinamento di processi di copianificazione che vedano presente la Regione con le funzioni di indirizzo, le Province con le funzioni di raccordo coordinato e i Comuni con le funzioni di determinazione operativa che sono proprie di questi distinti livelli istituzionali e l'essenziale partecipazione dei diversi attori locali. Tali processi dovrebbero svolgere funzioni essenziali di raccordo tra le diverse esigenze tecniche proprie della interpretazione conoscitiva e progettuale dei paesaggi da un lato e della trasposizione operativa ed attuazione delle scelte da un altro. Pare infatti evidente come sia necessario che le prime esigenze, che hanno per riferimento gli ambiti di paesaggio, debbano dare luogo ad efficaci risposte in termini di governo del territorio e più in generale di governance territoriale, assumendo le articolazioni amministrative come riferimenti finali per la traduzione e l'attuazione del piano. Da questo punto di vista i processi di copianificazione paiono necessari per evitare le alternative a quanto proposto; la prima si incentrerebbe sulla definizione strumentale di ambiti di paesaggio su base territoriale di natura amministrativa; la seconda richiederebbe una interposizione istituzionale (un ulteriore ente di secondo livello deputato alla pianificazione paesaggistica locale) per gestire il processo in riferimento ad ambiti di paesaggio rispondenti alle effettive articolazioni che esso presenta, spesso trasversali a quelle amministrative. Entrambe queste ipotesi paiono improprie e inutili rispetto all'obiettivo di concepire una efficace pianificazione paesaggistica dei territori veneti a partire dalle regole e dalle strategie che per essi vengono definite a livello regionale.

In merito alla seconda questione generale della concezione sistemica dei rapporti tra i paesaggi e i beni paesaggistici, alcuni aspetti paiono significativi per la dimensione strategica delle politiche di tutela e valorizzazione delle realtà vincolate.

Come primo elemento per inquadrare la questione pare dover essere considerata la rilevanza quantitativa e qualitativa dei beni paesaggistici in Veneto rispetto all'intero territorio regionale. Poiché non si tratta di una frazione minoritaria, bensì assai rilevante di esso, occorre considerare le politiche di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici integrate alle politiche dei paesaggi, indipendentemente dalla natura giuridica sovraordinata delle prime.

Il secondo elemento cornice va letto nel codice. Le competenze e le procedure che esso ha riordinato ed in parte innovato, paiono infatti sollecitare, ma quanto meno consentono, l'accesso alla dimensione progettuale della tutela e della valorizzazione dei beni paesaggistici propria del piano, in luogo della tradizionale dimensione meramente autorizzativa riferita al singolo bene.

Se per la parte statutaria, che non è trattata in questo documento, un aspetto essenziale delle competenze di pianificazione è ravvisabile nella cosiddetta “vestizione” del vincolo, per gli aspetti strategici (come del resto ancora per quelli statutari), pare rilevante la facoltà del piano di procedere alla individuazione di nuovi contesti da sottoporre a specifica disciplina di uso e trasformazione con finalità di tutela. Ciò ha avuto interpretazioni diverse nei pochi piani di nuova generazione che abbiano rilevanza in termini di riferimenti scientifici e tecnici. In una regione ad alta densità di beni paesaggistici non è detto che risulti necessaria una estensione di aree soggette a particolari disposizioni di salvaguardia svincolata dalla articolazione delle tutele vigenti. Potrebbe essere determinante l’interpretazione della suddetta facoltà di pianificazione in termini di identificazione dei contesti di diretta pertinenza paesaggistica dei beni tutelati. Si ritiene che questa opzione avrebbe anche una dimensione strategica significativa della tutela e della valorizzazione dei beni paesaggistici in relazione al fatto che i contesti in cui oggi essi si trovano sono spesso anche decisamente trasformati e talvolta critici. In una tale visione strategica potrebbe risultare opportuno promuovere ed attuare misure di tutela e valorizzazione dei beni vincolati in stretta relazione con le politiche per la cura e la valorizzazione dei paesaggi, che dei primi costituiscono i contesti complessivi.

Due ulteriori elementi che possono delineare tale visione sono ravvisabili nella dimensione sistemica che le strategie di piano possono conferire alla tutela e alla valorizzazione dei beni paesaggistici. Il primo concerne l’interpretazione progettuale della distribuzione spaziale dei vincoli di tutela secondo sistemi composti da più beni paesaggistici<sup>3</sup>. In una realtà densa e ricca come quella del Veneto l’opzione della pianificazione delle politiche per i beni paesaggistici per sistemi potrebbe essere interpretata sia dal punto di vista delle realtà areali continue composte da complessi di beni paesaggistici limitrofi di diverso tipo, che dei possibili sistemi tematici a conformazione spaziale discontinua (si pensi, ad esempio al sistema delle Ville Medicee e ai relativi potenziali di valorizzazione coordinata con i sistemi dell’accoglienza e della mobilità turistica e ricreativa rispetto al caso della valorizzazione degli stessi beni nella esclusiva dimensione individua). Il secondo elemento concerne l’interpretazione del singolo bene in stretta relazione sistemica con il paesaggio di cui fa parte; si tratta pertanto di un aspetto complementare, seppure ben distinto, a quanto sopra richiamato in merito ai contesti dei beni paesaggistici. È possibile che operare attraverso un riferimento strategico (oltre che statutario) sistemico dia al piano alcuni fondamenti di integrazione delle misure di tutela del bene rispetto alle misure di cura del paesaggio di cui il bene è parte. Tale riferimento potrebbe essere identificato nella tipologia delle componenti del paesaggio propria del territorio regionale<sup>4</sup>. L’opzione in cui questa tipologia mediante la quale può essere articolato e rappresentato l’insieme dei paesaggi della regione divenga un riferimento comune per la disciplina dei beni paesaggistici e dei paesaggi concorre probabilmente a garantire la coerenza delle loro relazioni<sup>5</sup>. È un fatto che qui è possibile solo richiamare, per limiti di competenza di questo documento, che dal punto di vista patrimoniale tale opzione generi sì una specificazione della disciplina dei beni paesaggistici in ragione delle peculiari associazioni delle componenti in ogni diversa localizzazione geografica e conformazione spaziale dei beni stessi, ma risulti una specificazione semplificata dalla ricorrenza tipologica delle disposizioni normative indipendente dalle localizzazioni geografiche dei beni e dalle associazioni fra le componenti che le caratterizzano. Si può però considerare come tale scelta tecnica produca una base normativa capace di relazionare il bene al suo paesaggio e di disciplinare il bene in modo specifico, “vestendo” il vincolo in modo perfezionabile mediante successivi ma onerosi approfondimenti, fornendo comunque un quadro regionale sistematico e praticabile. Dal punto di vista strategico questa

considerazione sistemica delle componenti paesaggistiche come mezzo di relazione progettuale tra paesaggi e beni paesaggistici pare, almeno alla scala regionale, non meno interessante da sperimentare nella definizione delle opzioni progettuali di valorizzazione dei sistemi di beni paesaggistici.

---

<sup>1</sup> Regione Puglia, *Piano Paesaggistico Territoriale Regionale*, 2009, “Relazione”, p. 20.

<sup>2</sup> Può essere di aiuto a titolo esemplificativo considerare l’articolazione definita in tal senso dal piano paesaggistico della Regione Piemonte. «L’inquadramento strutturale non esaurisce la propria funzione sul puro piano conoscitivo e interpretativo, ma consente di guardare ai fattori strutturanti in una prospettiva progettuale. È, infatti, in base ad essi che si possono individuare le relazioni e gli aspetti di lunga durata e il loro costituirsi come “imprinting morfogenetico” delle diverse parti del territorio, che assume un ruolo fondamentale nell’indirizzare le scelte e guidare i processi di cambiamento dell’assetto territoriale e paesaggistico con modalità “costruttive” (o almeno meno distruttive di quelle correnti). Per l’individuazione dei caratteri strutturali nel Quadro strutturale regionale si è adottata una logica interpretativa, che distingue:

- un sistema di relazioni "primario" tra gli aspetti climatici, idrogeomorfologici e pedologici e quelli dell’assetto e delle dinamiche naturali dell’ecosistema e dei suoi adattamenti antropici, rilevanti per gli aspetti vegetazionali e faunistici;
- un sistema di relazioni "secondario", basato sugli insediamenti storicizzati e organizzati in sistemi che comprendono i centri, i complessi isolati specialistici, le connessioni infrastrutturali e i contesti agricoli;
- un sistema di relazioni "terziario", che riflette la percezione complessiva del paesaggio, dei nessi visibili tra fattori naturali e storico-culturali, tanto più memorizzati quanto più oggetto di fruizione, consolidati in immagini identitarie di lenta evoluzione, rinforzate da fattori immateriali, legati agli usi, ai comportamenti, ai modelli e alle tradizioni produttive locali» (Regione Piemonte, *Piano Paesaggistico Regionale*, 2009, “Relazione”).

<sup>3</sup> Il piano paesaggistico della Regione Umbria adotta la categoria del raggruppamento di beni paesaggistici, pur limitandola alle condizioni di promiscuità delle aree vincolate e non sviluppandola né a livello propositivo, né a livello normativo.

<sup>4</sup> Sia il piano del Piemonte, che quello della Sardegna definiscono una articolazione di questo genere, pur distinguendosi nella declinazione che poi ne fanno in termini di forma del piano e di funzioni di raccordo normativo tra beni paesaggistici e paesaggi.

<sup>5</sup> Si tratta dell’opzione adottata nel piano del Piemonte.

# Gli elementi di indirizzo generali per il piano del Veneto

## Introduzione al significato degli indirizzi

Questa consulenza di indirizzo tecnico-scientifico del processo di pianificazione paesaggistica fornita alla Direzione Pianificazione territoriale e Parchi della Regione del Veneto non si propone una rigida griglia di vincoli di risultato. Si è piuttosto voluto rendere disponibile un quadro organico delle attività di pianificazione, affinché l'articolata comunità scientifica e tecnica che concorre alla definizione del piano paesaggistico regionale del Veneto possa discutere, mettere a punto e percorrere la strada che sarà ritenuta migliore per l'efficienza del processo e l'efficacia del progetto.

L'opportunità di considerare le esperienze di altre regioni che hanno sviluppato piani paesaggistici di nuova generazione consente di riferire il ragionamento ad approcci e soluzioni che possono risultare utili per l'elaborazione di un piano che faccia leva sui significativi spazi di convergenza delle indicazioni e dei precetti del Codice italiano e della Convenzione europea.

## Il paesaggio, i paesaggi, i beni paesaggistici.

«Natura e cultura producono equilibri e conflitti, alleanze e opposizioni, materiali e distruzioni segni e cancellazioni, stratificati nello spazio e nel tempo. La natura e la cultura formano il paesaggio, testo unico, fragile, quanto non riproducibile della storia del mondo»<sup>6</sup>.

Il paesaggio, in quanto categoria concettuale di riferimento per l'interpretazione della realtà, è una complessa espressione dinamica delle relazioni fra fattori e processi naturali e culturali, comprensiva della influenza della percezione sociale sulle sue identificazioni e evoluzioni. Si tratta di una entità essenziale in quanto sistema degli habitat delle popolazioni di esseri viventi, dei loro spazi di vita percepiti.

La schizofrenia umana tra protezione e distruzione esprime spesso conflittualità di natura politica ed economica che fanno emergere significative incoerenze rispetto alle esigenze eticamente preminenti della fondazione dello sviluppo sociale sulla conservazione delle risorse del territorio mediante il loro uso equilibrato e durevole.

Come afferma Massimo Venturi Ferriolo, la concezione del paesaggio come «realtà presente dove l'uomo abita e produce»<sup>7</sup> è essenzialmente etica, nel senso proprio di relativa al comportamento umano. Una tale concezione non consente alcuna riduzione del paesaggio attraverso formule deterministiche, semplificazioni che non producono identificazioni sufficienti, per la presenza stessa della pluralità di variabili costituite dalle diverse percezioni sociali.



Figura 1. Rappresentazione evocativa di uno scorcio sulle diversità dei paesaggi del territorio regionale veneto e della presenza in esso di beni paesaggistici che interessano gran parte della tipologia codificata dalla legislazione.

In ragione della concezione europea del paesaggio recata dalla relativa Convenzione, il piano paesaggistico interessa entità concrete e strategiche, sia nelle loro espressioni materiali, che in quelle immateriali. Vale la pena ricordarne la centralità per la qualità della vita delle persone, fine primo di ogni strumento e azione inerente la pianificazione spaziale per l'uso delle risorse del territorio.

«Il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica (...). Il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea»<sup>8</sup>. Esso è una «componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità»<sup>9</sup> ed è «(...) in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana»<sup>10</sup>.

I paesaggi sono entità sistemiche e, in quanto tali, relazionali e contestuali, di natura composita, materiale e immateriale, la seconda delle quali non è relativa alle soggettività individuali, non rilevanti ai fini del piano, bensì si riferisce alle soggettività collettive espresse dalle percezioni sociali. I beni paesaggistici, giuridicamente distinti dai paesaggi, ne sono parte integrante dai punti di vista sistemici strutturale e funzionale.

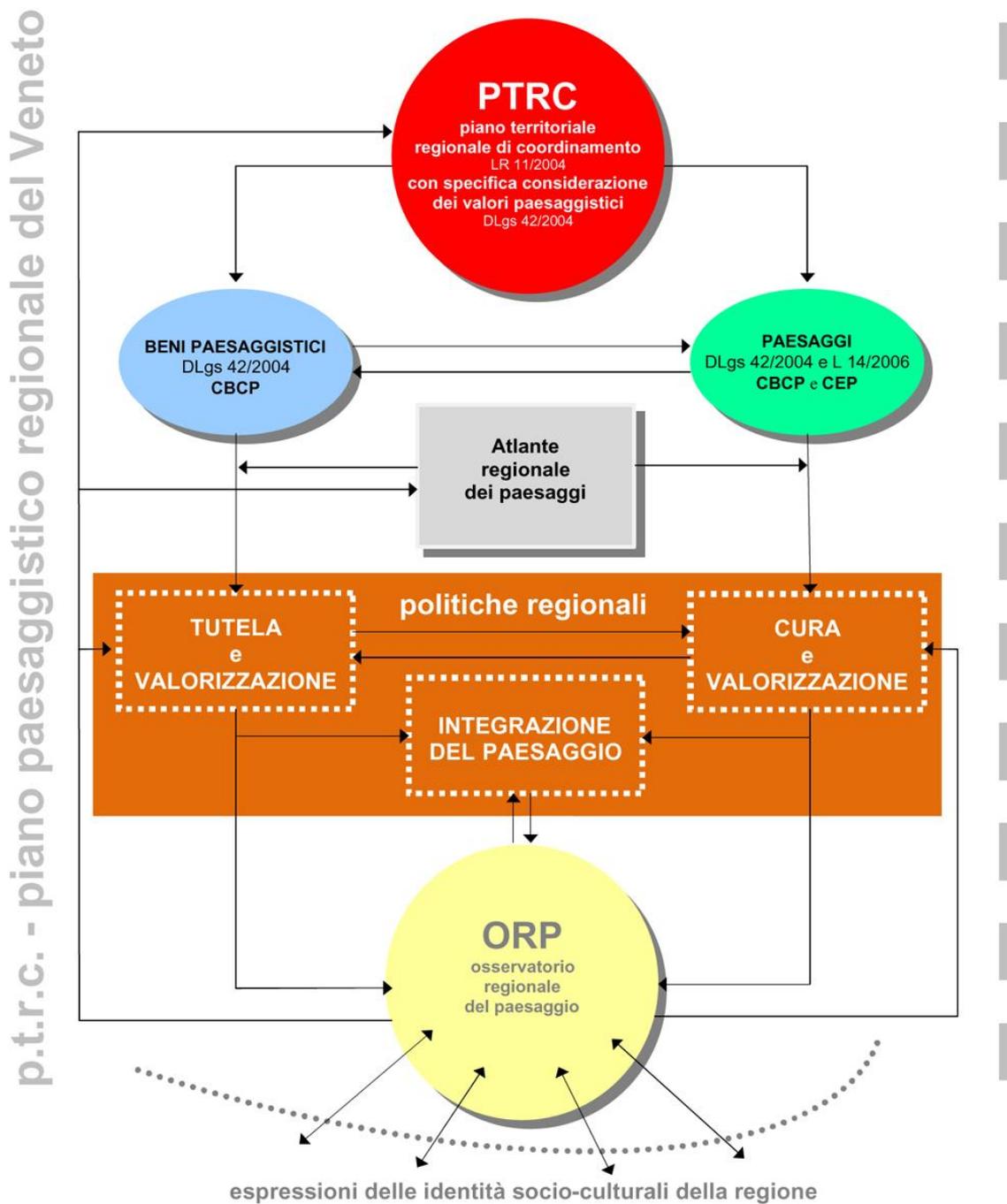


Figura 2. Schema di indirizzo generale proposto per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale del Veneto.

## La forma del piano

La Regione del Veneto ha optato fino dalla pubblicazione del documento preliminare del PTRC per la pianificazione paesaggistica integrata in luogo di quella separata, ovvero per il conferimento al PTRC della forma e dei contenuti di piano urbanistico- territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'articolo 135 del Codice e a tutti gli effetti dello stesso, piano paesaggistico regionale<sup>11</sup>.

Tale opzione è stata confermata all'articolo 1 del protocollo di intesa Stato-Regione siglato nel 2009<sup>12</sup>. Questo essenziale documento programmatico e disciplinare esplicita una serie di elementi fondativi per la definizione della forma del piano. In esso si richiama l'articolata attività della Regione relativa ai Piani d'area elaborati ed in corso di elaborazione e la definizione in seno al PTRC adottato nel 2009 dell'Atlante ricognitivo del paesaggio, assunto come «quadro di riferimento per la conoscenza dei caratteri del paesaggio veneto e dei processi di trasformazione che lo interessano»<sup>13</sup>.

Il piano paesaggistico del Veneto potrà essere il progetto con il quale i beni identitari saranno tutelati e gli habitat delle popolazioni saranno curati in modi appropriati, secondo l'obiettivo comune europeo dello sviluppo sostenibile, che non risulta perseguibile con coerenza ed efficacia al di fuori di politiche territoriali tese a evolvere paesaggi sostenibili, capaci di espressioni identitarie. È utile non trascurare che la sostenibilità di ogni paesaggio non esclude mai alcuna delle dimensioni fondamentali della concezione delle politiche territoriali per l'uso e la gestione delle risorse: etica, estetica, ecologica, economica.

I termini della composizione dei conflitti fra tutela e sviluppo sono scritti già nel concetto di sviluppo sostenibile, non debbono essere cercati altrove, bensì sperimentati e praticati in tale ambito, che costituisce la vera sfida per l'innovazione. In questi termini la tutela dei beni paesaggistici è una parte ineludibile del piano e delle politiche di qualità che esso può esprimere. Non lo è in tal senso solo perché prescritta dalla legge come obbligo istituzionale dello Stato e della Regione, bensì perché nella concezione paesaggistica delle politiche territoriali essa può costituire una garanzia patrimoniale per la sostenibilità dello sviluppo a cui esse tendono. La tutela dei beni paesaggistici non potrà essere l'unica politica definita per la salvaguardia del patrimonio territoriale della regione, poiché i paesaggi in molte parti non soggette al regime giuridico della tutela presentano qualità a cui riferire preminenti istanze di salvaguardia proprio in ragione della sostenibilità delle opzioni di sviluppo sociale ed economico.

Per i fini fin qui espressi, coniugando i precetti legislativi fondamentali della L. 14/2006, del DLgs 42/2004 e della LR 11/2004, il PTRC potrà esprimere la propria valenza di piano paesaggistico attraverso tre assi complementari di progetto e disciplina relativi alla tutela dei beni paesaggistici, alla cura dei paesaggi e alla integrazione del paesaggio nelle politiche e nei piani territoriali, nonché nei progetti che abbiano incidenza sui paesaggi e sui beni paesaggistici.

Il piano paesaggistico regionale potrà pertanto raggiungere significative espressioni di efficacia anche nella misura in cui tenderà a conseguire un complesso di requisiti basilari per porsi in modo coerente come tale, in quanto concezione paesaggistica delle politiche territoriali, siano esse sovraordinate che concorrenti, ma anche strumento articolato promotore di un modo mentale e comportamentale in grado di andare oltre la tradizionale strumentazione territoriale e intercettare le opportunità e le esigenze di interpretazione paesaggistica della realtà nelle diverse dimensioni nella quale essa si articola. Da questo punto di vista il piano non sarà fatto solo di disegni e di scritti, né questi dovranno essere molti e pesanti in quanto, sebbene necessari, non sufficienti alla trattazione del paesaggio. Esso è infatti la risultante sistemica complessa di un insieme di processi naturali e culturali che è ingenuo solo pensare di poter dominare e tanto più con un piano tradizionale. Il paesaggio è una entità con proprietà sistemiche emergenti di autorganizzazione, non lo si progetta come un giardino, non lo si pianifica come le realtà circoscrivibili entro dimensioni spaziali e temporali determinate, lo si può semmai ben condurre, conservare, evolvere e trasformare in modo coerente e equilibrato nella misura in cui lo si sappia conoscere, ascoltandone le espressioni anche nelle sue pieghe sociali identitarie più nascoste e deboli. Tutto ciò, che determina allo stesso tempo opportunità e difficoltà, fa sì che il piano paesaggistico sia fatto anche di azioni e processi che possono essere avviati in più sedi fin da subito, senza bisogno di attendere approvazioni, valutazioni e in genere complimenti di percorsi che richiedono talvolta tempi lunghi. Il piano paesaggistico è un modo diverso e nuovo di guardare e evolvere gli habitat delle popolazioni venete. Un modo che deve articolarsi e permeare spazi, strutture e persone delle istituzioni e della società oltre che stabilire regole e

procedure. Si tratta di un progetto culturale in quanto su un insieme di progressivi mutamenti culturali basa le concrete possibilità di attuazione di processi ed azioni capaci di gestire la dimensione paesaggistica della realtà, una visione sistemica, nella sua essenza profonda di concezione olistica delle associazioni di cose e persone e delle loro relazioni. Soprattutto in relazione alle opzioni di integrazione relative alle disposizioni della lettera d) dell'articolo 5 della Convenzione Europea del Paesaggio, si fa cenno in conclusione di questo documento preliminare di indirizzo delle diverse modalità nelle quali questo mutamento di modo di vedere e fare può essere condiviso come utile e necessario.

Sulla base di alcuni studi in corso<sup>14</sup> si indicano di seguito i requisiti generali che si ritiene possano avere nel loro complesso organico valenza fondativa del processo di pianificazione paesaggistica, con il fine di trasmetterne la ragione complessiva senza la considerazione della quale si crede possano risultare inefficaci dal punto di vista delle qualità paesaggistiche del territorio regionale anche le più approfondite e sofisticate elaborazioni ed esperienze particolari.

Il piano paesaggistico riguarda tutto il territorio regionale Veneto, poiché in ogni ettaro di esso vi sono paesaggi. I paesaggi debbono essere soggetti a cure che ne definiscano e ne attuino le modalità di salvaguardia, di gestione e di progettazione, che essi siano urbani, rurali o seminaturali, eccellenti o ordinari, degradati o conservati, storici o nuovi. Il principio aprioristico della rilevanza del paesaggio ne evolve la considerazione nella pianificazione territoriale, ponendolo come soggetto centrale e trasversale del piano. La condizione essenziale per tale mutamento è prima di tutto culturale, relativa alla concezione dei paesaggi come complessi sistemi dei luoghi dell'abitare, gli habitat.

Il piano paesaggistico costituisce l'atto di riferimento per l'integrazione del paesaggio in ogni politica e strumento territoriale che abbiano su di esso influenze. Solo in parte tale integrazione può avvenire per effetto diretto del piano, ma da esso occorre che parta come messaggio culturale e politica di coordinamento. In tal senso, sono certamente da richiamare le priorità dell'assunzione dei paesaggi come contesti sistemici essenziali per la concezione delle politiche sovraordinate di tutela dei beni paesaggistici. Per quanto concerne il tema della pianificazione delle aree protette e dei loro sistemi territoriali, le articolazioni strutturali e funzionali del paesaggio risultano i riferimenti potenzialmente più idonei a garantirne l'integrazione nei loro contesti in luogo dell'isolamento da essi. Nell'ambito delle fondamentali politiche di governo dei territori a regime ordinario, le essenziali relazioni tra gli strumenti di indirizzo regionali, quelli di raccordo coordinato provinciali e quelli di assetto strutturale e di conformazione fondiaria comunali, possono trovare nel paesaggio un soggetto comune di riferimento per l'impostazione e la calibrazione coerente delle politiche territoriali secondo le rispettive competenze. Una elencazione altrettanto sommaria e esemplificativa deve essere dedicata anche agli strumenti della pianificazione territoriale di settore e a quelli della programmazione territoriale economica. I piani energetici regionali e i piani della mobilità, ad esempio, producono diverse e anche rilevanti forme di incidenza sul paesaggio. Occorre che il paesaggio sia integrato nei piani di settore attraverso processi conoscitivi e progettuali idonei alla ricerca del senso paesaggistico di ogni previsione che possa avere influenza sul paesaggio. Un esempio altrettanto significativo, fra gli strumenti territoriali per la programmazione economica, è certamente costituito dai piani regionali di sviluppo rurale. E' infatti facile intuire, quanto difficile trovare praticato il principio che i piani di sviluppo rurale debbano essere piani paesaggistici nel senso sopra richiamato. I paesaggi non sono giardini. La loro formazione ed evoluzione dipende da un complesso di attori e processi ambientali, sociali ed economici. L'agricoltura è ancora oggi, con luci e ombre, un ineludibile fattore sociale ed economico di conservazione, gestione e trasformazione dei paesaggi. La sostenibilità dello sviluppo rurale dipende pertanto anche dalla sua capacità di generare evoluzioni positive dei paesaggi attraverso le importanti leve economiche delle attività agrarie. Nel senso fin qui richiamato la promozione e la prescrizione delle modalità di integrazione è un essenziale compito del piano paesaggistico regionale. La filosofia che esso può promuovere con concrete disposizioni assume il principio

che tutti i piani e i progetti che riguardano territori e parti di essi debbano essere paesaggistici. Da questo punto di vista assumono pertanto rilievo anche le declinazioni dell'obiettivo dell'inserimento paesaggistico per la finalità della integrazione del paesaggio nei progetti di opere e luoghi.

Il piano paesaggistico è il tavolo nel quale è possibile ricercare in termini progettuali l'integrazione delle competenze senza trasgredirne la distinzione giuridico-istituzionale. In esso la tutela dei beni paesaggistici e il governo del territorio, al quale è demandata la cura dei paesaggi e l'integrazione del paesaggio nelle politiche territoriali, hanno una opportunità di integrazione che può concorrere in modo sostanziale alla efficacia delle distinte politiche paesaggistiche.

Il piano paesaggistico è chiamato per definizione, quella convenzionale europea del paesaggio, a promuovere processi di partecipazione. Ciò a livello regionale può avvenire per lo più in termini di rapporti istituzionali, configurando in tal modo la partecipazione come concertazione. Ma la cura dei paesaggi del territorio regionale richiede una adeguata definizione e implementazione locale delle politiche di qualità paesaggistica ed essa è perseguibile con efficacia e coerenza attraverso processi di partecipazione pubblica che coinvolgano le popolazioni e le articolazioni sociali ed economiche che i territori esprimono. A tal fine, la pianificazione paesaggistica di ambito può costituire un valido quadro di riferimento per l'identificazione delle unità di paesaggio significative e utili per l'attivazione delle procedure partecipative a partire dalla identificazione conoscitiva delle risorse, per poi avere efficaci trasferimenti di elementi condivisi nel processo di definizione degli obiettivi e delle politiche di qualità paesaggistica e infine per portare alla loro attuazione partecipata in ragione dei diversi ruoli di tutti gli attori sociali, economici e istituzionali che concorrono alla evoluzione dei paesaggi del Veneto. In sintesi, occorre che alla trascalarità del paesaggio, alla quale si fa corrispondere la trascalarità del processo di progettazione paesaggistica del piano territoriale, corrisponda anche una ponderata e sistematica trascalarità del processo partecipativo attraverso l'utilizzo appropriato delle diverse modalità, dalle varie sedi e tematiche di copianificazione di livello regionale e di relazione subregionale tra Regione e Province, ai patti d'area con soggetti molteplici, fino alla più circoscritta sensibilizzazione locale delle popolazioni, al rilevamento della loro percezione sociale e alla elaborazione di mappe di comunità e di altri strumenti di identificazione condivisa degli obiettivi di qualità paesaggistica e di definizione partecipata delle politiche patrimoniali e strategiche per il paesaggio.

Si introduce così l'essenziale argomento correlato al precedente della conoscenza della percezione sociale del paesaggio. La percezione che le popolazioni esprimono del paesaggio concorre ad identificarlo ed evolverlo, costituendone non tanto la mera percezione visiva, bensì il senso culturale che nel paesaggio stesso viene espresso e risulta progressivamente impresso. Così come collocata dalla Convenzione Europea, la percezione sociale del paesaggio è un fattore ineludibile delle sue conformazioni e dinamiche, responsabile di impronte culturali profonde o superficiali, durevoli o effimere, in continuità o discontinuità storica. La pianificazione paesaggistica di ambito può costituire il quadro di riferimento delle unità di paesaggio per lo studio e l'evoluzione delle percezioni sociali, dato fondamentale sul quale basare l'individuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica e la conseguente definizione partecipata delle politiche per la cura dei paesaggi di cui si è detto sopra.

Il paesaggio costituisce un patrimonio dalla cui cura dipende in modo diretto la qualità della vita delle popolazioni. Percepire i paesaggi come patrimonio territoriale consente alle comunità di curarne la salvaguardia e la riqualificazione, come di svilupparne il senso profondo di fondamento dell'innovazione. Assumere il paesaggio come opera di creazione collettiva compiuta entro il quadro delle libertà consentite dalla natura<sup>15</sup> significa assumerlo come entità di preminente significato etico. Questo passaggio culturale, del quale ricercare progressivamente profonde radici sociali, non è in alcun modo eludibile per la fondazione dei piani territoriali su

una solida concezione patrimoniale. Ogni piano territoriale costruito con buon senso parte dallo studio delle risorse dello spazio di sua competenza, ma questa non è una condizione sufficiente per conferirgli un controllato e profondo senso paesaggistico, in quanto le singole risorse, riconosciute in sé come patrimonio territoriale, non sono paesaggio. Quei caratteri che articolano un dato territorio per gli effetti dell'azione di fattori naturali e/o umani e delle loro interrelazioni, intimamente connessi alla percezione delle popolazioni<sup>16</sup> sono legami, relazioni fra le risorse materiali e immateriali e fra i sistemi in cui esse si trovano organizzate. Quindi la concezione patrimoniale paesaggistica dei piani territoriali vede come condizione da perseguire il riconoscimento di quei legami vitali attraverso i quali si formano e si evolvono i paesaggi. I piani territoriali possono in tal senso sviluppare il riconoscimento, socialmente percepito e condiviso, perciò responsabile, delle caratteristiche patrimoniali del paesaggio e riferire ad esse i requisiti di sostenibilità delle politiche di governo del territorio. Immaginare processi e modalità per raggiungere questa evoluzione culturale e tecnico-scientifica della pianificazione territoriale nella massima semplicità e concretezza possibili pare essenziale per controllare il rischio di astrazione del piano dalla realtà entro una sfera di meri principi, inutili per generare forme di governo del territorio che abbiano senso paesaggistico. Occorrono opzioni per il superamento del modello delle invarianti per elementi. Si ritiene infatti incongruente con la concezione del paesaggio proposta una assunzione patrimoniale di invarianti per la sua conservazione che disarticoli in modo elementare questa entità complessa, inducendo il rischio di erronea semplificazione connaturato alla riduzione del tutto alla somma delle parti. Nell'ambito di una congrua differenziazione di obiettivi e politiche di qualità paesaggistica, le invarianti paesaggistiche sono con più coerenza identificabili con quelle qualità dei paesaggi, piuttosto che delle singole risorse, assunte come non negoziabili dalla visione patrimoniale del piano. La distinzione del valore paesaggistico in valore di esistenza e valore d'uso, principio fondativo del piano della Puglia, è un elemento di forma e filosofia del piano essenziale rispetto all'obiettivo prioritario dello sviluppo sostenibile in completo accordo con il principio aprioristico dell'importanza del paesaggio recato dal preambolo della Convenzione Europea.

Attraverso la concezione paesaggistica del piano territoriale regionale è possibile contribuire al progressivo risanamento e rinnovamento degli habitat con la conversione della rilevante quota di paesaggi "subiti", di paesaggi "di risulta" o di paesaggi privati di cure, che le culture industriali e postindustriali, con le maggiori disponibilità di mezzi, hanno paradossalmente generato e accumulato. Pare evidente a tal fine l'inadeguatezza della sola visione patrimoniale del paesaggio. Occorre sviluppare visioni di piano strategiche, atte a conferire senso paesaggistico al governo del territorio nell'ambito dell'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile. Sviluppo delle qualità con profonda attenzione intelligente alle quantità. Il complesso di queste scelte compete la cura del paesaggio. Essa si fonda sulla visione patrimoniale di quanto occorre salvaguardare, recuperare e gestire, diversamente da quanto è possibile oppure necessario trasformare, anche profondamente. Senza immaginare e attuare scenari, non potranno esserci paesaggi nell'accezione richiamata di opera d'arte collettiva nel quadro delle scelte permesse dalla natura, ma solo solo relitti di paesaggi del passato e risultanze contemporanee di processi non guidati da senso paesaggistico ricercato in modo consapevole. È possibile ed opportuno dotare il piano di un insieme coerente di progetti direttori regionali relativi, ad esempio, al recupero e al miglioramento ecosistemico dei paesaggi agrari che sono andati soggetti a semplificazioni biologiche e semiologiche, ai fini dell'integrazione delle reti ecologiche esistenti e del recupero di qualità morfologiche appropriate alla funzione di habitat umani, allo sviluppo di sistemi di fruizione incentrati sulla mobilità dolce e integrati con le reti dei trasporti, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei sistemi paesaggistici costieri marini, lacustri e lagunari, allo sviluppo di sistemi paesaggistici agrari periurbani, alla valorizzazione dei sistemi e dei complessi di beni paesaggistici, come anche a progetti sperimentali volti alla definizione di modelli innovativi e alla loro promozione come pratiche normali mediante apposite linee guida. Occorre in definitiva non esaurire il piano paesaggistico nella forma autoritativa sovraordinata, di fatto legittima solo rispetto all'esercizio della tutela dei beni paesaggistici, bensì puntare sulle sue dimensioni progettuale e processuale, per sviluppare,

diffondere e rendere progressivamente ordinari rapporti diversi degli attori economici, sociali e istituzionali con i paesaggi nei quali si esprimono.

Sensibilizzare i cittadini contribuisce a formare le basi per una consapevole ed esigente espressione della percezione sociale del paesaggio. Formare i tecnici contribuisce a sviluppare il patrimonio strumentale di risorse umane essenziale per una efficace interpretazione paesaggistica dei territori e dei loro fenomeni. Entrambi i casi riguardano l'effettiva possibilità di sviluppare progressivamente un contesto culturale idoneo a esigere, valutare e ricercare il senso paesaggistico dei piani territoriali e dei progetti architettonici, come delle azioni per la loro attuazione. In una concezione processuale e partecipativa, il piano paesaggistico regionale (PTRC) e i piani territoriali provinciali (PTC) e comunali (PAT e PATI) possono risultare laboratori privilegiati per sperimentare e promuovere processi di sensibilizzazione sociale e di formazione tecnica.

I paesaggi sono entità dinamiche in costante evoluzione. Questa caratteristica esige di per sé una duplice articolazione processuale del piano paesaggistico regionale. Da un lato ad esso è richiesta una conoscenza dei paesaggi adeguata, anche in quanto processuale, capace di intercettarne le evoluzioni, una osservazione dinamica dei paesaggi. Dalla struttura conoscitiva e progettuale che con esso viene costruita può nascere il sistema regionale dell'osservatorio del paesaggio, da concepire in prospettiva come sistema coordinato a livello regionale di una rete di osservazione locale, idonea a monitorare le evoluzioni dei paesaggi anche dal punto di vista essenziale delle loro percezioni sociali. Da un altro lato, il piano deve divenire uno strumento integrato con gli atti di programmazione o, meglio, in quanto piano territoriale generale, strumento di integrazione. Essi infatti possono essere fattori di evoluzioni controllate o incontrollate del paesaggio in ragione del loro senso paesaggistico intrinseco e reciproco. Con l'insieme delle visioni patrimoniale e strategica, il piano territoriale può costituire un efficace riferimento per l'integrazione della programmazione territoriale con le politiche di qualità paesaggistica, in un quadro coerente di strumenti, seppur distinti e talvolta anche separati per competenza istituzionale. Il piano paesaggistico regionale è uno strumento privilegiato di raccordo tra l'osservazione delle evoluzioni paesaggistiche e la programmazione delle azioni che hanno effetti sul paesaggio.

Si pensa che il messaggio culturale che il piano può esprimere e le modalità che esso può promuovere e porre in atto debbano tendere ad una realtà capace di applicare come normale il principio della priorità che tutti i piani territoriali e i progetti architettonici si qualificano in termini concreti come paesaggistici, affinché vi possano essere opportunità di coerenza, ovvero di prevenzione prima ancora che di mitigazione di conflitti più o meno profondi.

In sintesi le istanze programmatiche che fanno emergere in modo congiunto la chiave di interpretazione proposta per il piano paesaggistico del Veneto sono enunciabili nella seguente forma:

- cura di tutti i paesaggi del territorio regionale;
- integrazione del paesaggio in tutte le decisioni che lo influenzano;
- integrazione delle competenze sul paesaggio;
- adozione della partecipazione come strumento necessario;
- conoscenza della percezione sociale del paesaggio;
- riconoscimento del paesaggio e dei beni paesaggistici come patrimonio territoriale;
- definizione di scenari strategici coerenti con le peculiarità del patrimonio territoriale;
- sensibilizzazione delle popolazioni e formazioni dei tecnici;
- osservazione delle trasformazioni e programmazione delle azioni.

Questa sommaria ma organica indicazione di indirizzi per la forma del piano costituisce una proposta per una base di ragionamento essenziale per concepire in modo coerente ed efficace la forma della disciplina paesaggistica del PTRC nel corso dello sviluppo del processo di

pianificazione, della quale il prossimo capitolo sulla tutela dei beni paesaggistici propone alcuni elementi ad essa attinenti.

Al tempo stesso, la proiezione complessiva di una struttura logica del processo di pianificazione consente di ipotizzarne la programmazione per fasi e la distribuzione delle competenze fra le strutture coinvolte. Vi sono infatti argomenti scientifici e tecnici che consigliano l'attivazione di più assi di riflessione ed elaborazione, per certo almeno in relazione alle tre linee principali di pianificazione indicate della tutela, della cura e della integrazione, al fine di consentire necessari processi ciclici di verifica e rettifica al loro interno e complessivi della coerenza generale e particolare del disegno territoriale regionale e delle sue necessarie progressive articolazioni locali.

## L'Atlante ricognitivo e l'Osservatorio dei paesaggi

Il processo di pianificazione paesaggistica in Veneto muove da una situazione regionale che presenta più riferimenti significativi. Fra di essi si ricorda per primo il PTRC adottato, nella sua natura essenziale complessiva di piano di coordinamento territoriale regionale. Fra le definizioni paesaggistiche tematiche del PTRC si trova la Rete Ecologica Regionale, che indica l'articolazione spaziale funzionale dei caratteri ecosistemici del paesaggio. Inoltre, ancora nell'ambito del PTRC, sono stati definiti il quadro regionale degli ambiti di paesaggio e il relativo Atlante del paesaggio che ne descrive i caratteri e le dinamiche attraverso una ricognizione regionale preliminare alla definizione della pianificazione paesaggistica di ambito. Infine, esperienze pregresse e altre in corso interessano parti della regione di preminente rilevanza paesaggistica con la definizione di Piani d'area.

Gli ambiti di paesaggio identificati dall'atlante regionale costituiscono da questo punto di vista un riferimento comune di impostazione e di coordinamento progettuale della tutela dei beni paesaggistici e della cura dei paesaggi. I secondi costituiscono infatti i contesti sistemici dei primi e si crede che ogni attenzione debba essere posta nella ricerca di coerenze e sinergie fra le politiche di qualità paesaggistica per la tutela di ciò che è compreso entro i perimetri di vincolo e quelle per la cura di ciò che lo contiene e ha con esso complesse e profonde relazioni storiche fondative. Le eccellenze di tali relazioni esigono protezioni, ma le criticità, talvolta non trascurabili, che esse possono manifestare esigono altrettanto azioni di risanamento, senza le quali la tutela si limita alla sua accezione passiva della negazione, impropria quando i soggetti destinatari siano i beni paesaggistici.

Quanto sopra richiamato per completezza del quadro costituisce una dote relativa ad attività pregresse. Ma è importante considerare insieme ad essa quanto si sta programmando in relazione all'Osservatorio del paesaggio. Già nel paragrafo precedente si sono richiamati i ruoli di questo importante istituto sulla cui organizzazione la Regione si è attivata istituendo un apposito gruppo di lavoro<sup>17</sup>.

È comunque utile richiamare i lineamenti che riporta in merito la relazione del PTRC, evidenziandone il senso in una prospettiva operativa in evoluzione. L'Osservatorio potrà costituire un riferimento comune alla Regione, ai Ministeri competenti, alle Province e ai soggetti scientifici, tecnici, culturali e sociali interessati alla partecipazione al rilevamento e alla identificazione processuali delle evoluzioni dei paesaggi della regione. Esso potrà coordinare e promuovere azioni di sensibilizzazione sociale, come di formazione tecnica, nonché di indagine delle percezioni sociali locali, contribuendo alla progressiva normalizzazione di pratiche processuali di pianificazione paesaggistica con moduli locali ad elevata dinamicità in costante monitoraggio e messa a punto e con revisioni periodiche di livello regionale supportate da una adeguata implementazione progressiva dei sistemi informativi territoriali.

L'Osservatorio, operando sulla realtà veneta e ponendosi in rete a livello nazionale e europeo, potrà assumere ruoli centrali nei molteplici processi necessari per la ricerca e il raggiungimento di un diffuso e profondo senso paesaggistico delle politiche territoriali e dei

comportamenti sociali che riguardano in modo diretto o condizionano in modo indiretto i paesaggi e la conseguente qualità della vita delle popolazioni.

---

<sup>6</sup> Regione del Veneto, 2006, atti non pubblicati del convegno *Il Veneto in Europa: i territori ad alta naturalità Cultura e natura nel nuovo PTRC*, testo tratto dall'intervento di Gabriele Paolinelli, Praglia (PD), 19 maggio 2006.

<sup>7</sup> Venturi Ferriolo M. (2002), *Etiche del paesaggio. Il progetto del mondo umano*, Roma, p. 20.

<sup>8</sup> Consiglio d'Europa, Convenzione Europea del Paesaggio, Firenze 2000, preambolo.

<sup>9</sup> Ivi, art. 5, lett. a.

<sup>10</sup> Ivi, preambolo.

<sup>11</sup> Regione del Veneto, DGR 2587/2007, BURV anno XXXVIII, supp. n. 86, p.4

<sup>12</sup> Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regione del Veneto, Protocollo di intesa in attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 135, comma 1 e 143, comma 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale.

<sup>13</sup> Ivi, p. 6.

<sup>14</sup> Paolinelli G., Valentini A. (2009), *Il senso paesaggistico del piano*, in Atti della XII Conferenza Nazionale Società degli Urbanisti, *Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio*, Bari, 19-20 Febbraio. Paolinelli G., Valentini A., *Sul senso paesaggistico del piano territoriale*, Contesti, n. 1-2, 2009. Paolinelli G., Valentini A., *Nove argomenti di pianificazione*, manoscritto inedito parte del progetto editoriale in corso di sviluppo Paolinelli G. (a cura di), *Habitare. Il paesaggio nei piani territoriali*, edizione Franco Angeli programmata per il 2011.

<sup>15</sup> Si vedano in particolare i pensieri dei filosofi, Alain Roger (1997, 2009) e Massimo Venturi Ferriolo (2002, 2009). Indipendentemente dalle distinzioni che si trovano nelle loro posizioni, queste pongono infatti in rilievo l'essenza etica del paesaggio, Roger in modo più implicito, ma non meno determinante, attraverso la trattazione della generazione artistica del paesaggio, Ferriolo in modo esplicito e diretto, dedicando all'etica del paesaggio un intero lavoro (2002) e quelli precedenti che ne hanno permesso l'articolata composizione. E' appunto l'essenza etica del paesaggio il carattere ineludibile sul quale è possibile fondare la sua concezione patrimoniale nell'ambito della pianificazione territoriale.

<sup>16</sup> Si veda la già citata definizione di paesaggio della Convenzione Europea: Consiglio d'Europa (2000), op. cit., art. 1, lett. a.

<sup>17</sup> Regione del Veneto, DGR 726/2010, Piano Territoriale Regionale di Coordinamento – Attribuzione della specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi del Dlgs 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio. Istituzione gruppo di lavoro per dar corso all'attuazione dell'Osservatorio del Paesaggio.

# La tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici nel PTRC

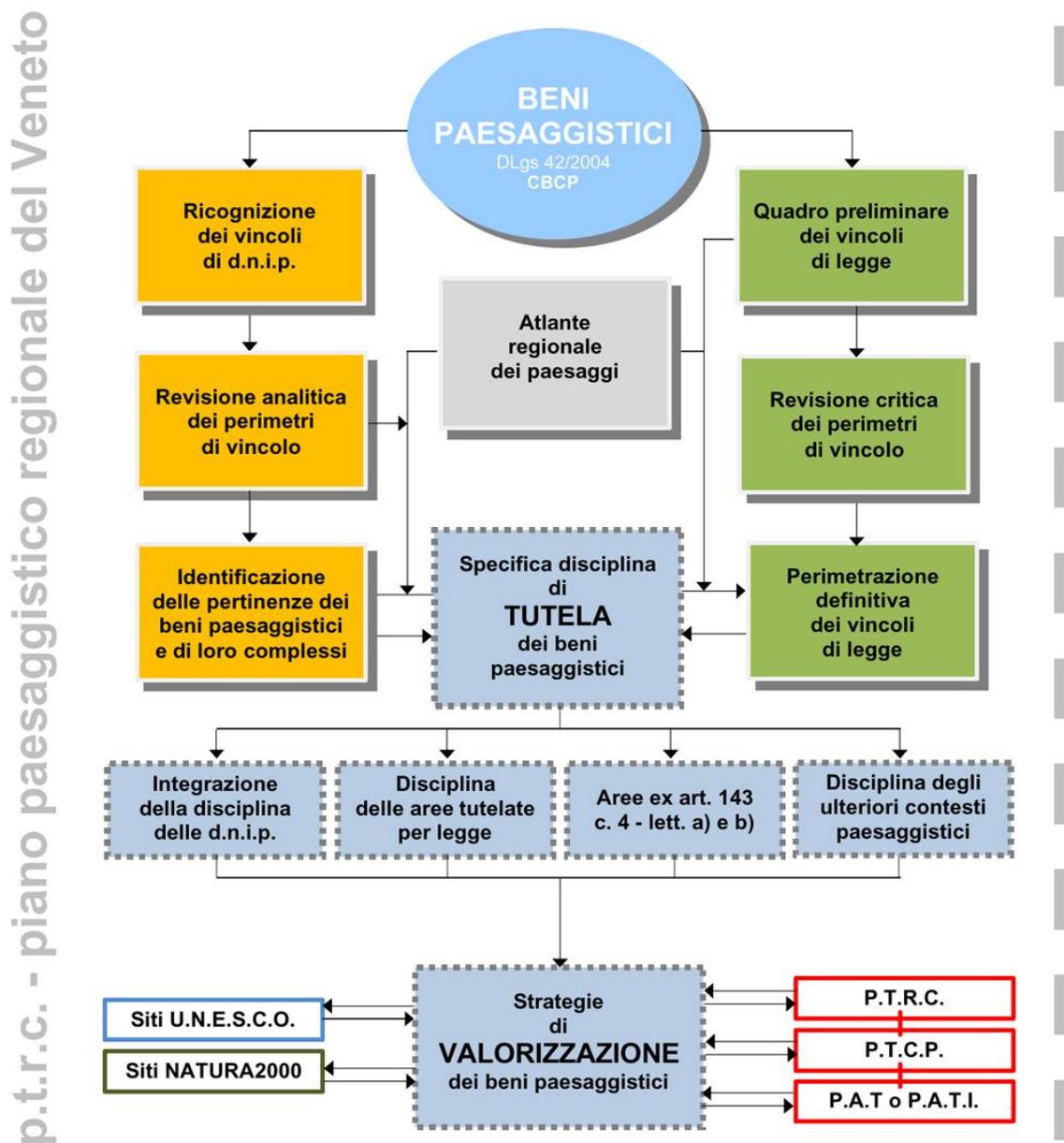


Figura 3. Schema di indirizzo particolare proposto per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale del Veneto in relazione agli adempimenti relativi ai beni paesaggistici.

## Ricognizione e perimetrazione dei vincoli: un processo in corso

La tutela dei beni paesaggistici richiede anzi tutto una loro adeguata identificazione negli archivi geografici del piano ai sensi dell'art. 143, c. 1, lett. b), c), d) del Codice. La ricognizione dei beni tutelati e la loro classificazione giuridica riguarda le categorie a) b) c) del c. 1 dell'art. 134 del Codice.

La prima giornata di studi, del 29 gennaio scorso, ha posto in evidenza come il procedimento congiunto di pianificazione paesaggistica avviato dalla Regione e dal Ministero in Veneto stia coinvolgendo molte persone e strutture tecniche in una attenta e dettagliata fase di ricognizione e ripermetrazione dei vincoli paesaggistici con un adeguato supporto di fonti scritte, grafiche e fotografiche.

La previsione e l'organizzazione di un apposito Comitato Tecnico congiunto in attuazione del protocollo di intesa ha consentito di attivare la procedura con i requisiti di coordinamento e di sistematizzazione necessari per condurre con efficienza ed efficacia il complesso lavoro analitico, interpretativo e restitutivo richiesto. L'impostazione concordata dal Comitato, in ragione della quale sono in corso le attività di ricognizione e ripermetrazione, nonché si immagina avvenga nelle prime fasi la stessa verifica e messa a punto del metodo, consentirà la costruzione di un archivio informativo geografico regionale con requisiti essenziali per una corretta ed efficiente pianificazione della tutela dei beni paesaggistici. L'archivio recherà infatti perimetrazioni dei vincoli verificate e rettifiche in ragione dei loro diversi tipi. Tali verifiche e rettifiche dei perimetri sono già di per sé un importante atto di pianificazione paesaggistica che impegna i soggetti coinvolti in osservazioni analitiche e in interpretazioni delle articolazioni strutturali e funzionali dei beni considerati e delle relative condizioni. Nel caso delle tutele per legge, si tratta di analisi e scelte interpretative che concernono la più corretta e rispondente perimetrazione dell'entità tipizzata dalla disposto legislativo rispetto alle reali conformazioni dei paesaggi interessati. Si è visto, ad esempio nelle elaborazioni mostrate nella prima giornata di studi, il caso dei vincoli dei corsi d'acqua, per i quali il lavoro sulle perimetrazioni è teso ad identificarne le pertinenze paesaggistiche. Ciò costituisce una semplificazione della complessa conformazione sistemica della realtà, necessaria ai fini specifici del vincolo relativi, all'esercizio delle funzioni di tutela del bene. Data la consapevolezza di questa sua natura di enucleazione di parti di realtà sistemiche, la perimetrazione costituisce ancor più un complesso atto di pianificazione paesaggistica teso a comprendere le più importanti relazioni ecosistemiche, storiche e sceniche che identificano la più corretta pertinenza paesaggistica del corso d'acqua. Nel caso delle tutele di beni di notevole interesse pubblico esiste un dato storico che può facilitare o rendere più difficoltoso il processo di identificazione del bene con il perimetro di vincolo. Si tratta del decreto di notifica che, anche in ragione del periodo di promulgazione, può variare in modo significativo la precisione della identificazione topografica del perimetro originario e il dettaglio della motivazione dell'imposizione del vincolo. Non sono rari i casi in cui queste realtà pongono l'operatore tecnico di fronte a evidenti aspetti di permanenza storica di caratteri paesaggistici che possono risultare anche fra quelli di preminente interesse per l'identità del bene, che può in taluni casi anche mostrare condizioni di profonda compromissione della sua identità paesaggistica. In questi casi si pone pertanto il problema aggiuntivo della attualizzazione del vincolo paesaggistico.

Appare chiaro pertanto che il processo di ricognizione e perimetrazione dei vincoli, laddove non sia condotto in modo acritico e burocratico, costituisca una fase cruciale del processo di pianificazione paesaggistica nella quale si compiono scelte determinanti il quadro complessivo dello scenario della tutela dei beni paesaggistici, rispetto alla cui tipologia e articolazione spaziale dovranno essere articolate le specificazioni della disciplina prescritte dal Codice. L'operatività del Comitato Tecnico garantisce la conduzione del processo suddetto, rispetto al quale si ritiene che questi indirizzi tecnico-scientifici possano solo aggiungere la raccomandazione, che appare pure ovvia, del coordinamento delle diverse unità operative nella ricerca del delicato quanto necessario equilibrio tra le esigenze di scelta particolari, connesse al processo di perimetrazione con obiettivi di coerenza paesaggistica effettiva rispetto alle singole

realtà, e quelle di omogeneità di base ovvero di sistematicità, atte a produrre un quadro di tutele con caratteristiche di coerenza interna essenziali in un'ottica che possa superare, laddove abbia senso, la visione singolare per accedere alla più complessa organizzazione di quella sistemica. Questo requisito appare di particolare interesse in una regione con la densità di beni paesaggistici del Veneto. Dalle relazioni dei colleghi intervenuti nell'incontro del 29 gennaio è risultato uno scenario regionale del tutto in linea con la cospicuità delle superfici interessate a livello di media nazionale. Il Veneto ha una percentuale di territorio vincolato prossima alla metà della regione. Ciò fornisce una prima indicazione di indirizzo progettuale per il piano, sia in merito alla necessaria visione complessiva e, a livello locale e operativo, sistemica dei beni paesaggistici, sia alla necessaria integrazione tra tutela dei beni paesaggistici e governo del territorio, nel preminente interesse dell'efficacia della tutela stessa. Tale integrazione è raggiungibile attraverso politiche di qualità che su tutto il territorio regionale si facciano carico della cura dei paesaggi, oltre che secondo le sue finalità dirette, relative ai territori a regime ordinario, anche nei termini relativi alla valenza che i paesaggi hanno come contesti essenziali dei beni paesaggistici. La necessaria limitazione giuridica delle competenze di tutela, circoscritte ai perimetri di vincolo, non coincide in alcun modo con una astrazione sistemica strutturale e funzionale dei beni tutelati dai paesaggi di cui sono parte integrante, sia nei casi di permanenza storica e equilibri significativi, che in quelli di profonde alterazioni della relazioni fondative e di gravi conflitti contemporanei. Un'altro elemento quantitativo emerso dalla prima giornata di studi del Piano costituisce un indicatore non trascurabile per le scelte di definizione delle politiche di tutela ed in particolare per gli adempimenti relativi alla specificazione della disciplina dei beni paesaggistici prescritta dall'articolo 143, comma 1, lettere b) e c) e di quella degli eventuali ulteriori beni di cui alla lettera d) dello stesso comma. I soli beni paesaggistici che risultano dalla ricognizione in corso determinano un patrimonio territoriale regionale il cui ordine di grandezza è ben superiore alle mille di unità. Pare evidente che ciò richieda la ricerca della migliore interpretazione delle esigenze di specificazione delle disciplina rispetto alla pratica possibilità di definizione della stessa in relazione alla numerosità del patrimonio.

Si ritiene utile richiamare alcuni aspetti particolari inerenti l'identificazione dei beni paesaggistici, in relazione alla ricognizione e alla perimetrazione dei vincoli in corso.

Un impegno non trascurabile è connesso alla disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 142 del Codice relativa alle esclusioni dalle aree tutelate per legge di quelle parti di esse che al 6 settembre 1985 risultavano classificate zone A e B ai sensi del DM 1444/1968 per la presenza di tessuti insediativi storici o consolidati oppure, con classificazione come zone omogenee diverse, risultavano inserite in piani pluriennali di attuazione e attuate o infine, in assenza di piani regolatori in attuazione del decreto citato, risultavano appartenere a insediamenti perimetrali ai sensi dell'articolo 18 della L. 865/1971, il tutto con l'eccezione delle aree protette e delle zone umide che restano in ogni caso soggette a tutela. Si tratta di precetti legislativi che esigono una adeguata ottemperazione, ma si crede sia altrettanto evidente che si tratti di questioni che hanno più a che vedere con obiettivi di efficienza volti ad evitare contenziosi tecnici e giuridici in sede di istruttoria e rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, che non con le esigenze di una efficace pianificazione per la tutela delle qualità paesaggistiche dei beni. Malgrado l'onerosità della procedura di derubricazione cartografica necessaria per rispondere a tale identificazione, il fatto che il Codice sancisca che a tali aree non si applica la tutela, determina di fatto un obbligo circa la loro deperimetrazione per il valore giuridico conformativo che essa assume rispetto all'imposizione del vincolo. Si ritiene pertanto utile premettere tre considerazioni che motivano una successiva proposta di possibile soluzione delle difficoltà che si pongono, volta a capitalizzare gli oneri sostenuti in termini di miglioramento della coerenza paesaggistica del sistema dei vincoli, piuttosto che di mera regolarizzazione a norma di legge.

La prima considerazione fa riferimento al fatto che la classificazione giuridica conformativa di zona A è relativa a "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi" (DM 1444/1968, art. 2) e pertanto riferibile ai "centri e nuclei storici insediativi" di cui alla lettera c, comma 1, articolo 136 del Codice. In termini tecnici, per tale

motivo non parrebbe essenziale per la deperimetrazione delle zone A l'esame degli strumenti di pianificazione generale comunali rispetto alla soglia del 1985. In tal senso si potrebbe utilizzare la perimetrazione dei beni ex lettera c, comma 1, articolo 136, per escludere gli stessi dai perimetri dei beni di cui al citato al comma 2 dell'articolo 142. Ciò comporterebbe l'ulteriore vantaggio della perfetta coerenza interna del sistema dei vincoli per la quale, nei casi di deperimetrazione di centri e nuclei storici, sarebbe conseguente la coincidenza di perimetro con i poligoni dei limitrofi beni tutelati per legge. Occorre però osservare come in termini giuridici le cose abbiano una enunciazione diversa a causa della fonte. Infatti il legislatore non ha sancito che sono esclusi i centri e i nuclei storici, per l'identificazione dei quali le fonti sarebbero di tipo strutturale diacronico, bensì le zone omogenee classificate A ad una determinata data, per l'identificazione delle quali le fonti che possono fare fede sono solo gli strumenti e gli atti di pianificazione attraverso i loro elaborati con natura giuridica conformativa del regime dei suoli. Il fatto ovvio che si possano verificare frequenti casi di divergenza dei perimetri con rischi di contenziosi giuridici relativi all'esercizio della tutela attraverso il vincolo pone il pianificatore nella necessità di rinunciare al minore aggravio di istruttoria dei dati analitici necessari per la deperimetrazione e alla coerenza automatica tra i perimetri delle aree tutelate per legge rivisti per sottrazione con quelli che il Codice stesso prescrive di definire rispetto ai centri e ai nuclei storici.

La seconda considerazione critica riguarda la sostanziale impossibilità di adottare una soluzione di tipo procedurale interistituzionale, per affrontare gli adempimenti in questione basata sulla attribuzione ai Comuni di funzioni di documentata certificazione dei perimetri delle zone omogenee. Le motivazioni per le quali è sconsigliabile una tale ipotesi risiedono innanzitutto nella frequente assenza di univocità delle denominazioni delle classi di conformazione fondiaria adottate dai piani nelle diverse epoche e nei diversi territori comunali rispetto alla classificazione del citato D.M. 1444/1968.

L'ultima considerazione critica che si suggerisce di considerare riguarda la discutibile opportunità di condurre l'operazione come mera deperimetrazione in ragione del fatto che tale onere di lavoro, come è noto del tutto non trascurabile, non comporterebbe alcun contributo al problema della coerenza della perimetrazione del vincolo rispetto alla articolazione strutturale e funzionale del paesaggio.

Rispetto alle esperienze in corso nelle varie regioni italiane, si trova come le tavole dei piani paesaggistici regionali di nuova generazione più significativi per il tema in questione ed esaminabili in quanto sufficientemente definiti ed ufficialmente pubblicati (adottati o approvati), relativi alle regioni Piemonte, Puglia, Sardegna ed Umbria, non presentino in merito a questi adempimenti evidenze grafiche delle deperimetrazioni. Ciò non toglie che il processo sia stato posto in atto e i risultati resi vigenti negli elaborati giuridicamente prescrittivi oppure che le attività siano state programmate con termini differiti. È pur vero però che le regioni citate non presentano cenni di tali aspetti neppure nelle relazioni e nelle normative dei piani.

Il piano della Puglia in un apposito elaborato affronta il problema complessivo del riordino dei vincoli, esplicitandone le note motivazioni, ma non compaiono specificazioni nel merito delle deperimetrazioni di cui al comma 2 dell'art. 142 del Codice, che si è infatti appurato non essere state eseguite. «Un aspetto innovativo del sistema normativo è consistito [nell'attività condotta al fine, n.d.r.] di restituire certezza, georeferenziazione, e coerenza di sistema a un insieme di tutele ampio, ma caotico, giuridicamente incerto, che ha generato sovente ricorsi all'autorità giudiziaria, confusione e/o evasione nell'applicazione delle norme, ecc. dei dati; assenza di georeferenziazione e di "vestizione" dei vincoli, e così via). Coerentemente con l'art. 143 del Codice dei beni Culturali e del paesaggio si è proceduto: a) a recensire la disponibilità di cartografie e tecnologie aggiornate con copertura di tutta la regione; b) a concertare la condivisione delle informazioni con gli enti e i soggetti titolari delle tutele specifiche; c) a effettuare la ricognizione e la ripermimetrazione sulla nuova Carta Tecnica Regionale (scala 1/5000) di tutti i beni paesaggistici così come definiti dall'art. 134 (...). Sono stati individuati e perimetrati ulteriori contesti meritevoli di tutela (art. 143 lett. e). Tutta la materia è stata dunque riordinata in un unico sistema di beni sottoposti a tutela che comprende: i

Beni Paesaggistici (ex art. 134 Dlgs. 42/2004); gli ulteriori contesti paesaggistici tutelati ai sensi del piano (ex. 143 co.1 lett. E) Dlgs. 42/2004 )»<sup>18</sup>.

Anche il piano dell'Umbria, che dispone di una copiosa documentazione dei beni paesaggistici con schede di descrizione dei loro caratteri e delle dinamiche e criticità che ne connotano le condizioni, non presenta evidenze grafiche degli esiti del processo di deperimetrazione. Nell'esempio riportato nella figura 4 si notano due tipi di beni paesaggistici ex articolo 142, le aree boscate, rappresentate dalla campitura unita di colore verde, e le fasce di pertinenza paesaggistica del torrente che attraversa il nucleo storico di Gubbio, per proseguire a valle dello stesso nella parte della cittadina umbra con tessuti consolidati di origine successiva. Si può notare come i boschi presentino un perimetro che non comprende mai tessuti insediativi, ma il corso d'acqua abbia indifferentemente sia parti di nucleo storico che di tessuti successivi entro le fasce di vincolo, indicate dalle linee tratteggiate blu, che non presentano alcuna variazione topologica rispetto alla regola base dei 150 metri. Si può dedurre pertanto che con buona probabilità nel caso dei boschi la distinzione dai tessuti insediativi sia dovuta solo alla effettiva giacitura dei primi rispetto ai secondi che, come avviene di norma quando sono perimetrati da strati di uso del suolo, si escludono a vicenda, mentre non sembra che i perimetri dei vincoli di legge siano stati specificati con alcuna deperimetrazione ex comma 2 dell'articolo 142 del Codice.

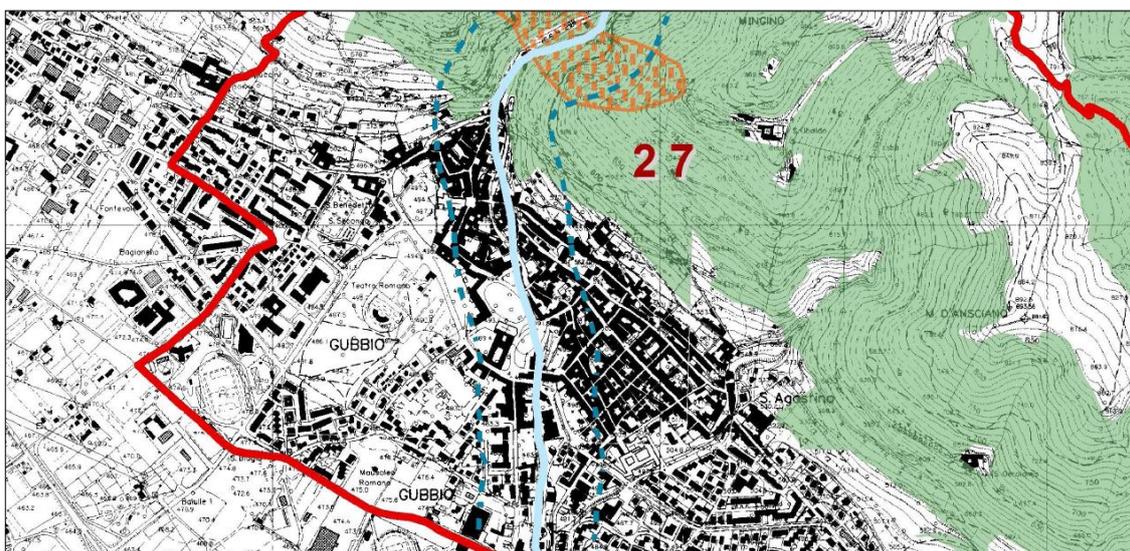


Figura 4. Regione Umbria, Piano Paesaggistico Regionale, elaborato EP 9 Immobili ed aree di notevole interesse pubblico (ex art.136, D.lgs 42/04) - EP 9.2.11\_1 Ricostruzione dello stato delle tutele – bene paesaggistico di notevole interesse pubblico 27: Gubbio.

Il piano del Piemonte opera un argomentato differimento procedurale delle operazioni suddette e delle relative determinazioni tecnico-giuridiche in relazione ai perimetri nei quali è effettivamente vigente la tutela paesaggistica in forza di legge. «Il Piano è chiamato a fornire la “puntuale individuazione” e la “determinazione della specifica disciplina” di tali beni, ordinata alla loro tutela e valorizzazione. E’ questo un campo d’azione assai impegnativo (va ricordato che i beni ex-art. 142 CBCP coprono una gran parte del territorio regionale), tale quindi da motivare ampiamente la partecipazione delle Province e degli Enti Locali al processo di pianificazione<sup>19</sup>. Tanto più che, per assicurare un’adeguata tutela dei beni paesaggistici diffusi, è necessario che la disciplina consideri l’insieme delle “componenti” dal cui controllo tale tutela dipende (ad esempio le aree agricole circostanti, le aree esposte a processi di degrado che minacciano i beni, ...)»<sup>20</sup>. Si legge infatti ancora nella relazione che «particolare importanza assume nel Ppr il trattamento normativo delle “aree tutelate per legge” (art. 142 CBCP), per le quali il Piano deve procedere a una “ricognizione, delimitazione e rappresentazione in scala

idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione” (art. 143 del Codice). A quest’ultimo riguardo, si tratta evidentemente di attivare un processo di cooperazione tra Regione e Ministero, di cui il Ppr stabilisce i presupposti. Sulla base di un adeguato confronto con la cartografia del Piano è possibile valutare, nei contesti dei beni e delle aree tutelate, l’efficacia e l’esautività delle norme generali di attenzione e tutela applicate al territorio regionale e quindi consentire l’applicazione del comma 4 dell’art. 143, al riguardo delle procedure autorizzative agli interventi. D’altra parte, anche nel processo di gestione e autorizzazione che seguirà all’approvazione del Ppr, il Piano stesso offre un quadro complessivo di riferimento per le attività di controllo istituzionale riguardanti il patrimonio ambientale, quali: la verifica e l’aggiornamento cartografico; l’identificazione delle dinamiche in atto; dei fattori di rischio; degli elementi di vulnerabilità e fragilità; la applicazione degli indirizzi e prescrizioni di tutela e valorizzazione»<sup>21</sup>.

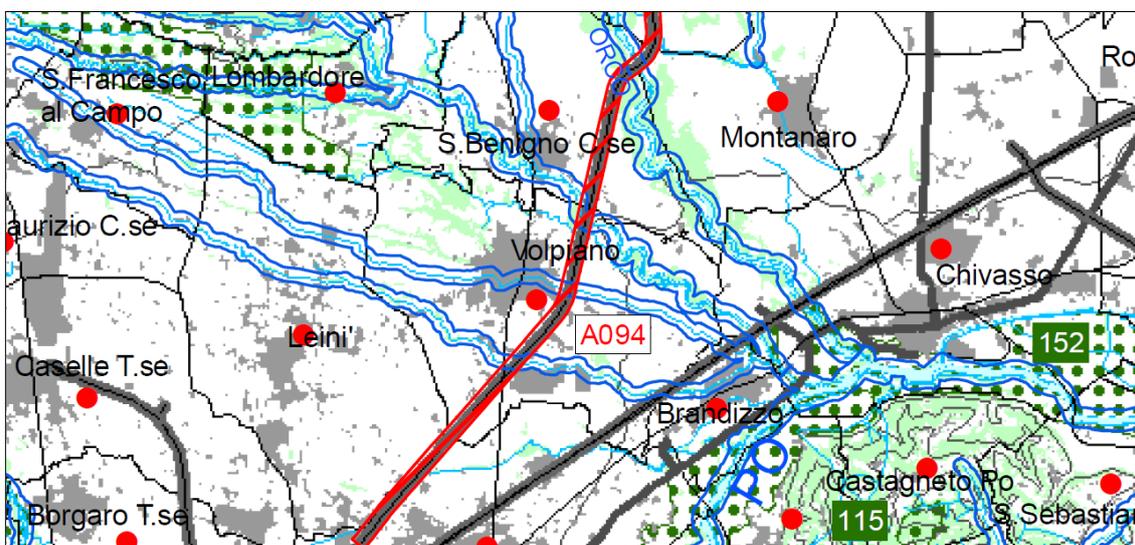


Figura 5. Regione Piemonte, Piano Paesaggistico Regionale, tavola 2: beni paesaggistici – originale pubblicato in scala 1:250000 con riduzione cartografica dei dati vettoriali dell’archivio informativo del piano.

La disciplina territoriale del piano, rispetto alle aree tutelate per legge specifica che «(...) in sede di adeguamento degli strumenti di pianificazione (...), le province e i comuni possono proporre al Ministero e alla Regione interventi e norme di dettaglio che, secondo le modalità previste nel protocollo di intesa Stato-Regione vanno ad informare la revisione periodica degli elaborati del piano prevista dal comma 4 dell’articolo 5 della disciplina stessa»<sup>22</sup>. Nel caso del Piemonte non è stata definita la specificazione del perimetro dei vincoli vigenti in forza di legge in relazione al disposto del citato comma 2 dell’articolo 142 del Codice, come è possibile osservare nella figura 5 rispetto all’abitato di Volpiano e al torrente lungo le cui rive esso si è sviluppato, che, sebbene la rappresentazione abbia valore grafico indicativo, conferma la natura delle determinazioni topologiche alle quali si è finora pervenuti.

Per tutto quanto fino a qui considerato, si suggerisce di valutare l’opportunità di una soluzione diversa, che affronti il problema in termini di pianificazione paesaggistica, meno burocratici, ma anche più utili della sola conformità legislativa. Non si tratta di nulla di nuovo, bensì del senso che Galasso dette al piano paesaggistico della generazione precedente e che le competenze attribuite alla pianificazione paesaggistica congiunta Stato-Regione dal Codice oggi consentono di perseguire sulla scorta di quadri conoscitivi assai più evoluti e di tecnologie informative capaci di reggere il carico di elaborazione. Pare opportuno procedere alla perimetrazione dei vincoli a partire dalla ricognizione degli esistenti ma operando ex novo e

pertanto agendo secondo due profili principali. Rispetto agli adempimenti in questione ex articolo 142 comma 2 del Codice, procedere alla esclusione ragionata di aree dei sistemi insediativi. Rispetto alle esigenze di coerenza paesaggistica, procedere alla inclusione sulla base di tutte le informazioni contemporanee e storiche utili delle aree che abbiano connotati coerentemente rispondenti alla classe tipologica considerata. Per quanto si è detto in principio rispetto alla forma della disposizione del comma citato, resta da discutere il problema degli eventuali contenziosi che potrebbero nascere rispetto alla conformazione fondiaria al 1985 nel caso, pur intuitivamente poco probabile, in cui una conformazione che oggi determinasse la derubricazione non avesse avuta parziale o completa attuazione e pertanto ad un'esame strutturale della realtà e non del suo stato giuridico storico non comportasse la derubricazione, che al contrario è stata posta in atto ope legis dal Codice.

Ancora in relazione alle tutele paesaggistiche in essere, oltre gli adempimenti di ricognizione, perimetrazione e deperimetrazione finora trattati, il piano ha altre due facoltà di specificazione della disciplina dei vincoli fissate dal comma 4 dell'articolo 143 del Codice. Si tratta in un caso della possibilità di individuare, fra le aree tutelate per legge che non risultino soggette anche a procedimenti o provvedimenti di tutela per dichiarazione di notevole interesse pubblico, porzioni di paesaggio per i quali si ritiene di procedere alla semplificazione delle procedure autorizzative mediante la prescrizione del preliminare accertamento di conformità al piano paesaggistico nell'ambito del procedimento di rilascio del titolo edilizio in luogo della relazione paesaggistica. Nell'altro caso la semplificazione consistente nella possibilità di definire ed attuare interventi di riqualificazione senza il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è connessa al riconoscimento di condizioni di grave compromissione o di degrado di parti di aree tutelate che possono a tal fine essere identificate in modo univoco. Entrambi i casi sono trattati dal Codice nell'ambito del procedimento di pianificazione paesaggistica in quanto ritenuto garante di scelte oculate e documentate. Malgrado ciò tali disposizioni del Codice, condivisibili nell'intento della opportuna semplificazione procedurale dei casi che presentino caratteri idonei, richiedono sostanziali precauzioni proprio nella identificazione di tali realtà che, poiché non potrà essere oggettivata dal alcuna valutazione parametrica codificabile e applicabile in modo sistematico, dovrà essere supportata da motivazioni congrue per chiarezza, rilevanza e documentazione. Per quanto concerne il primo caso, relativo a porzioni di aree tutelate per legge, è raccomandabile che l'eventuale processo di identificazione delle aree sia supportato da una esaustiva istruttoria conoscitiva inerente tutte le principali espressioni delle qualità paesaggistiche del territorio, assicurando in tal modo la considerazione congiunta e sistemica dei suoi caratteri ecologici, storici e scenici. Con tali precauzioni tecniche, il processo indicato può essere d'altra parte in taluni casi del tutto opportuno in ragione del fatto che le tutele fissate per legge hanno un intrinseco limite di aderenza alla specifica conformazione delle diverse realtà e lo stesso Galasso, padre di tale tipo di vincolo che, si ricorda, fu concepito per motivi urgenti ed emergenziali, lo definì in relazione ad un esplicito rilancio del significato essenziale della pianificazione paesaggistica. Così è possibile, ad esempio, che sia opportuno identificare come soggetta ad accertamento di conformità paesaggistica un'area rientrante nella fascia convenzionale dei corsi d'acqua qualora la conformazione geomorfologica faccia sì che essa sia in modo evidente e documentabile estranea alle pertinenze paesaggistiche dello stesso. Se ancora per quell'area la motivazione fosse che tale porzione risulta severamente degradata si sarebbe nel secondo caso in questione, che il codice estende ai beni paesaggistici in genere, consentendo al piano di fissare norme che non assoggettino ad autorizzazione paesaggistica gli «interventi effettivamente volti al recupero e alla riqualificazione»<sup>23</sup>. È raccomandabile in relazione alla disciplina di queste eventualità una attenta definizione della normativa di piano, atta a contenere i rischi di trasformazioni improprie e di contenziosi giuridici attraverso una esplicita definizione della tipologia degli interventi di recupero e riqualificazione. Occorre infatti che, ad esempio, resti consentito solo previa autorizzazione paesaggistica che la riqualificazione di una cava avvenga attraverso un intervento di realizzazione di un complesso ricettivo. Da taluni punti di vista, esso non è infatti da escludere a priori, fatte salve le preliminari necessarie conformità urbanistiche, dal momento che ad esempio non incide almeno con ulteriore consumo di suolo, oltre ad intervenire

modificando una situazione di degrado. Ma non tutte le cave in tutti i paesaggi hanno le stesse sensibilità. L'esempio costituisce pertanto un caso teorico di certezza della necessità della procedura di autorizzazione paesaggistica, nonostante possa esprimere documentabili effetti di riqualificazione del degrado pregresso.

Il piano della Toscana, ad esempio, nella sezione 4 delle schede degli ambiti di paesaggio<sup>24</sup> riporta i quadri di identificazione dei beni paesaggistici vincolati mediante dichiarazioni di notevole interesse pubblico comprensivi delle valutazioni sulle dinamiche evolutive critiche e sugli stati di compromissione e degradi. Esaminando le schede si nota come il pianificatore, nella competente forma congiunta Stato-Regione, abbia probabilmente convenuta l'adozione di un profilo cautelativo per il quale si hanno pochi casi di indicazione di aree compromesse e degradate e, in genere, si trovano prescrizioni di recupero senza ricorso alla identificazione di perimetri di riferimento della semplificazione procedurale. Pare in tal senso indicativo il trattamento dei vincoli incentrati su relazioni paesaggistiche di tipo panoramico, per i quali, anche in presenza di situazioni di grave alterazione paesaggistica delle aree di imposizione, il vincolo è mantenuto inalterato al fine di conservare le opportunità visuali residue relative a realtà paesaggistiche anche distanti che concorrono con caratteri di rilevante qualità estetica alla connotazione complessiva della scena. I pochi casi nei quali il piano rileva la presenza di aree compromesse o degradate per le quali dichiara l'assenza di valore rispetto alla natura del vincolo rientrano più facilmente in compromissioni insediative che non in degradi. È da notare peraltro come dall'esame condotto, salvo errore di documentazione, appaia che il piano della Toscana rechi una implicita esigenza di prossime procedure di implementazione nella misura in cui in merito alla razionalizzazione delle perimetrazioni dei vincoli le schede alla citata sezione 4 enunciano le indicazioni ritenute utili alla modificazione, ma non provvedono alla stessa presentando le planimetrie rettifiche e consentendo in tal modo attraverso il piano di giungere ad una congrua coerenza tra la conformazione spaziale dello stato giuridico e di quello fisico dei beni paesaggistici che presentano da tale punto di vista criticità, con note ricadute sulle istruttorie progettuali e autorizzative.

Il piano è tenuto a considerare anche le proprie facoltà di integrazione del sistema delle tutele e in genere delle misure di salvaguardia del patrimonio paesaggistico. Nello specifico, ciò è stabilito in relazione all'eventuale individuazione di ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico (lett. d, comma 1, articolo 143 del Codice) e all'eventuale individuazione di ulteriori contesti da sottoporre a specifica disciplina paesaggistica di salvaguardia e utilizzazione (lett. e, comma 1, articolo 143 del Codice). In questi casi valgono in senso inverso i principi di attenzione sopra citati, ai quali si debbono riferire le valutazioni circa l'estensione del regime sovraordinato della tutela paesaggistica e di quello di governo del territorio inerente misure di protezione di realtà riconosciute come connotate da qualità paesaggistiche emergenti rispetto alle loro matrici. Tali procedure conoscitive e propositive di identificazione necessitano di una distinzione parziale in ragione della diversa destinazione in termini di disciplina dell'uso e della gestione delle risorse, che nel primo caso determinano nuovi beni paesaggistici, mentre nel secondo distinguono parti di paesaggio a cui si associano disposizioni patrimoniali e strategiche a prioritario indirizzo conservativo.

Per l'eventuale individuazione degli ulteriori beni di notevole interesse pubblico, la base tematica informativa del piano costituisce una utile descrizione dei paesaggi che possono costituirne i contesti, ma la natura della designazione può essere così minuta e diversificata da non poter fare a meno della tradizionale modalità della procedura di imposizione del vincolo che fa capo a conoscenze dirette o basate su segnalazioni e a valutazioni specifiche dei caratteri di un determinato sito. Occorre pertanto in tal caso una procedura di ricognizione ed un ordinamento delle conoscenze dei siti suscettibili di tale designazione da parte degli uffici competenti dello Stato e della Regione alla quale può essere affiancata da parte degli stessi una ricognizione presso i soggetti pubblici o privati, sociali o individuali, interessati a indicare aree che ritengono avere i suddetti caratteri di suscettibilità. Una successiva fase di più approfondita identificazione delle aree suscettibili potrebbe andare a verificare le ipotesi di valore delle aree designate costruendone una schedatura preliminare alla selezione e identificazione definitiva del

piano, sulla quale potranno essere basati i conseguenti procedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico.

Altro è invece, come si è detto, il caso delle identificazione degli ulteriori contesti che, non già soggetti a tutela paesaggistica, il piano intenda identificare e sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione ai sensi della citata lettera e), comma 1 dell'articolo 143 del Codice. Questa procedura è parte integrante di quella generale di identificazione sistemica dei paesaggi rispetto alla quale è praticabile una corretta distinzione delle parti a maggiore sensibilità e della natura di questa. Si tratta pertanto di attingere al processo generale di implementazione delle conoscenze dei paesaggi della regione recate dall'Atlante ricognitivo del PTRC per discutere quali configurazioni debbano assumere il rango disciplinare di cui si parla.

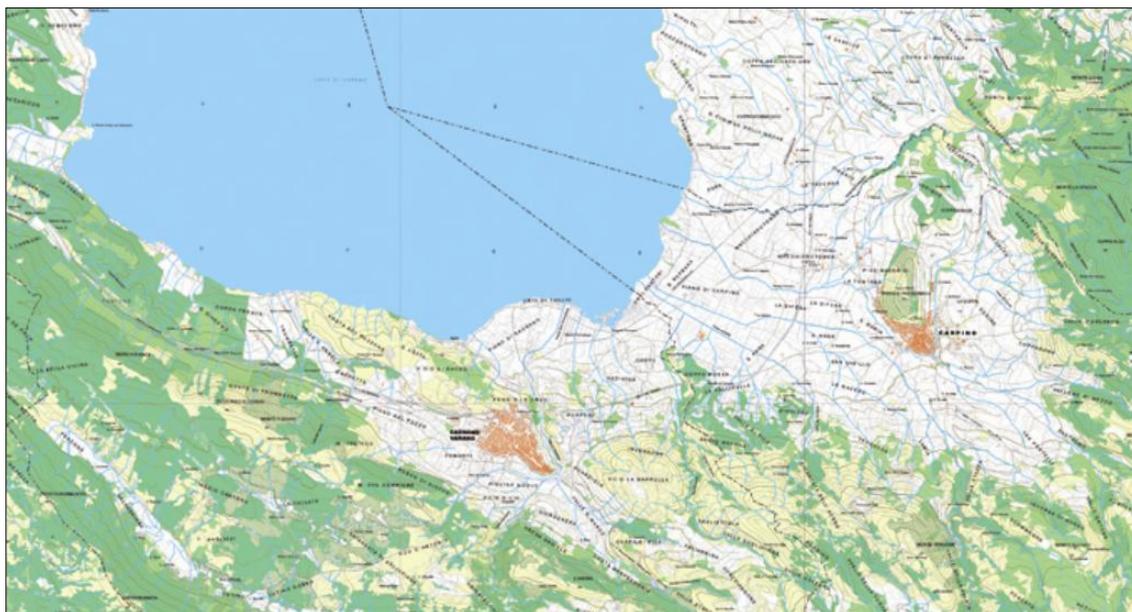


Figura 6. Regione Puglia, Piano Paesaggistico Regionale, elaborati 6: il sistema delle tutele: beni paesaggistici e ulteriori contesti paesaggistici, 6.2 struttura ecosistemica e ambientale, tavola 6.2.1. componenti botanico vegetazionali – originale pubblicato in scala 1:25000 in 58 quadranti a copertura del territorio regionale. Fra gli ulteriori contesti paesaggistici, in giallo sono distinti i prati e i pascoli naturali, in verde chiaro le formazioni arbustive in evoluzione naturale (il verde scuro indica i beni paesaggistici relativi a boschi e macchie) e in azzurro le zone umide di interesse paesaggistico.

Nel caso del piano della Puglia, ad esempio, le aree designate come afferenti agli ulteriori contesti paesaggistici sono identificate mediante la stessa articolazione informativa e la stessa cartografazione adottata per i beni paesaggistici. Essa prevede la distinzione di tre strutture principali e di sei serie di componenti paesaggistiche: 1. struttura idrogeomorfologica: 1.1 componenti idrologiche; 1.2 componenti geomorfologiche; 2. struttura ecosistemica e ambientale: 2.1 componenti botanico-vegetazionali; 2.2 componenti delle aree protette e dei siti naturalistici; 3. struttura antropica e storico culturale: 3.1 componenti culturali e insediative; 3.2 componenti dei valori percettivi. Gli ulteriori contesti paesaggistici che il piano identifica afferiscono alla seguente tipologia: a) corsi d'acqua d'interesse paesaggistico; b) sorgenti; c) reticolo idrografico; d) aree soggette a vincolo idrogeologico; e) versanti; f) lame e gravine; g) doline; h) grotte; i) geositi; l) inghiottitoi; m) cordoni dunari; n) aree umide di interesse paesaggistico; o) prati e pascoli naturali; p) formazioni arbustive in evoluzione naturale; q) siti di rilevanza naturalistica; r) città storica; s) testimonianze della stratificazione insediativa; t) paesaggi agrari di interesse paesaggistico; u) strade a valenza paesaggistica; v) strade panoramiche; z) punti panoramici. Tale scelta di classificazione tipologica di questo tipo di aree risulta

presentare un punto di forza e uno di debolezza significativi per l'orientamento del processo di pianificazione nel caso in cui anche in Veneto si ritenga di procedere alla individuazione in questione. Il punto di forza evidente consiste nella relativa semplicità e nella spiccata sistematicità della procedura di identificazione. Il punto di debolezza da considerare si ritiene consista nella possibile frammentarietà della identificazione, sia rispetto alla categoria complessa generale dei paesaggi, che rispetto alla lettera del Codice, che parla appunto di contesti e non di tipi di componenti con determinate qualità ritenute sensibili, approccio di piano quest'ultimo simile a quello delle tutele di legge. La suddetta frammentarietà è confermata dalla consultazione delle carte del piano della Puglia, nelle quali tali aree denominate contesti non distinguono parti unitarie di territorio regionale, contesti paesaggistici appunto, a cui attribuire indirizzi prioritari di conservazione, né per questo stesso motivo in taluni casi riescono ad assumere con efficacia l'importante ruolo potenziale di contesti dei beni paesaggistici tutelati, atti a graduare in modo appropriato la disciplina paesaggistica al fine di garantire la più efficace salvaguardia delle relazioni sistemiche tra i beni e i loro paesaggi.

La figura 6 indica un esempio della frammentazione spaziale che può essere indotta dalla classificazione tipologica nella misura in cui ad essa non si faccia seguire una fase di interpretazione progettuale della pianificazione, ovvero di scelte diversificate nel territorio. In ogni caso, negli ulteriori contesti paesaggistici, oltre alle aree a vincolo idrogeologico, aree del PAI, SIC, SIR, ZPS, il piano inserisce nuove aree di interesse paesaggistico, come ad esempio quelle di tipo rilevante per il progetto regionale di conservazione delle reti ecologiche, giungendo infine ad una significativa copertura territoriale a prioritario indirizzo di salvaguardia paesaggistica.

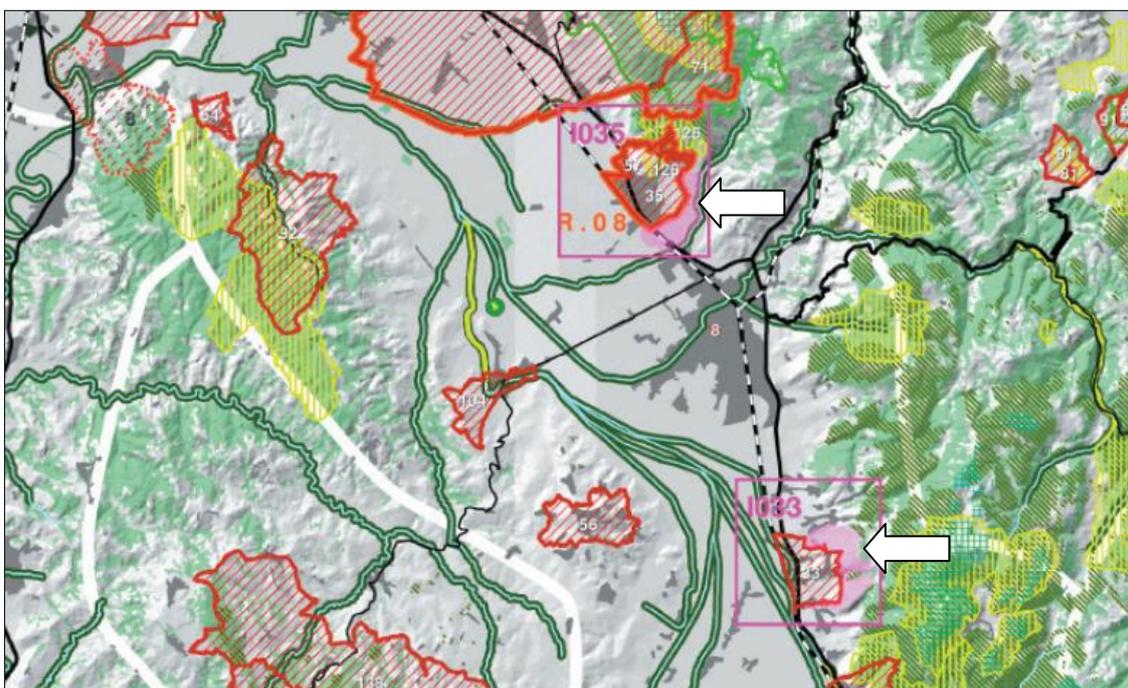


Figura 7. Regione Umbria, Piano Paesaggistico Regionale, elaborato EP 7 tavola 3, Quadro delle tutele. Gli intornoi dei beni paesaggistici sono identificati dalle aree campite in rosa che, per facilitare la lettura dell'immagine, si sono evidenziate con le frecce bianche aggiunte in questo documento.

Nel caso del piano dell'Umbria il tema degli ulteriori contesti paesaggistici è declinato con specifico riferimento alla citata opportunità di sottoporre a prioritari precetti di salvaguardia i paesaggi che hanno caratteri di contesti dei beni paesaggistici più sensibili alle interferenze sistemiche. Infatti, in adempimento della citata lettera e del primo comma dell'articolo 143 del

Codice, il piano «individua gli intornoi dei beni paesaggistici di cui all'art.136 del D.Lgs 42/2004 e s.m.i.. Essi rappresentano contesti di paesaggio limitrofi ai Beni paesaggistici, individuati in base all'esigenza di contribuire al corretto mantenimento dei valori riconosciuti agli stessi Beni paesaggistici e sono riconducibili ai contesti di cui all'art.143, comma 1, lett. e) del D.lgs 42/2004 e s.m.i. Le aree interessate dagli Intorni sono soggette alla regolazione degli eventuali interventi di trasformazione al loro interno, al fine di renderli compatibili con la tutela dei Beni paesaggistici limitrofi»<sup>25</sup>. Il piano identifica tali aree sulla base delle analisi regionali e demanda la successiva verifica di dettaglio e specificazione della perimetrazione al processo di implementazione della disciplina paesaggistica regionale nei piani provinciali di coordinamento e in quelli comunali strutturali, nonché attribuisce ad essi la facoltà di proporre ulteriori contesti paesaggistici con tale valenza di contesti di beni tutelati per la loro sottoposizione alla disciplina paesaggistica regionale. Tali aree risultano rappresentate nella tavola quadro della tutela dei beni paesaggistici, come mostrato dalla figura 7.

## Il senso sistemico della specificazione della disciplina

In merito alla definizione della disciplina dei beni paesaggistici, per chiarezza normativa, si ritiene sia utile che il Piano riservi ad essa una parte specifica dell'articolato. Inoltre pare evidente che rientri nei requisiti di base di adempimento ai precetti di “determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso” (articolo 143 del Codice) una adeguata distinzione tipologica della disciplina.

Un primo ragionamento va riservato alla distinzione della natura dei beni tutelati per legge, la cui identificazione prescinde dalle loro qualità, rispetto ai beni dichiarati di notevole interesse pubblico, la cui identificazione all'opposto dipende dalle loro qualità.

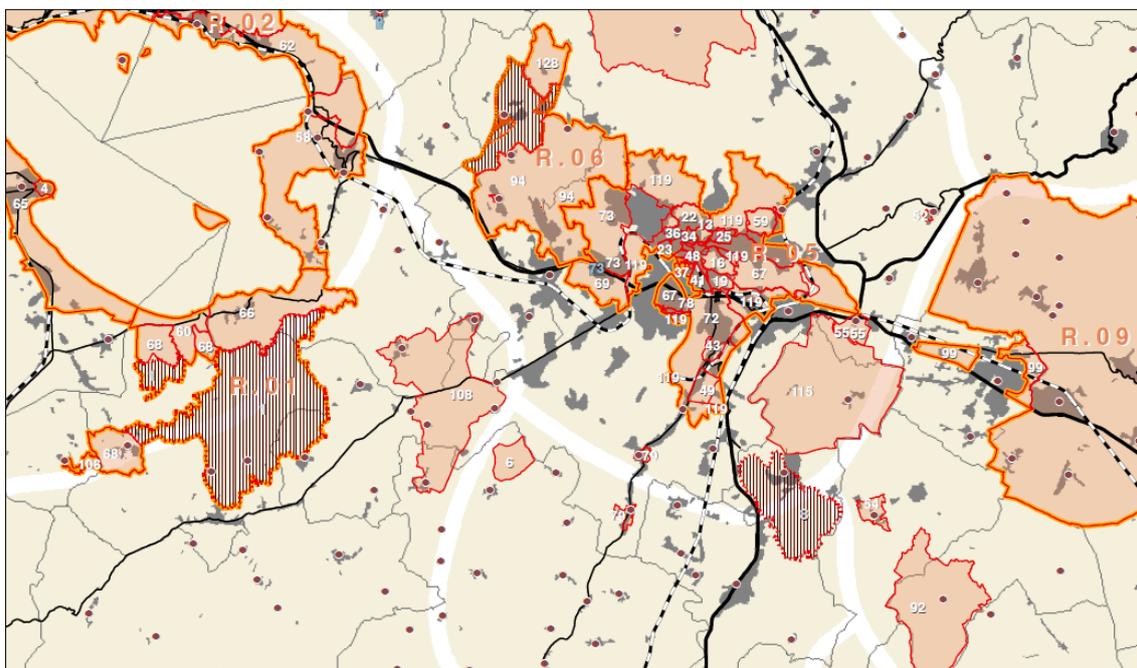


Figura 8. Regione Umbria, Piano Paesaggistico Regionale, Repertorio delle aree sottoposte a dichiarazione di notevole interesse pubblico o con procedimento in itinere. Cartografia che rappresenta i beni paesaggistici ex artt. 136 e 138 del Codice (aree con campiture rosa) e i raggruppamenti di alcuni di essi previsti dal piano (perimetri in arancio).

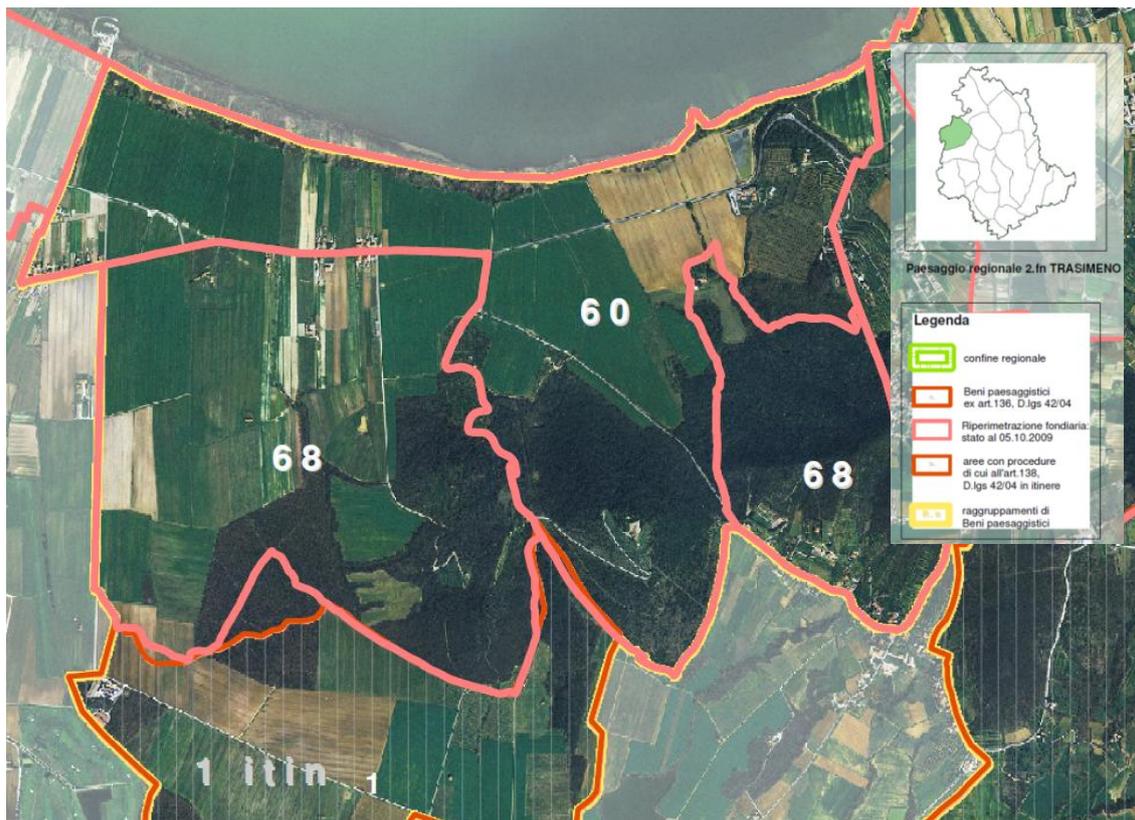


Figura 9. Regione Umbria, Piano Paesaggistico Regionale, Repertorio delle aree sottoposte a dichiarazione di notevole interesse pubblico o con procedimento in itinere. Il perimetro giallo che compare al di sotto della ripermetrazione fondiaria dei vincoli indica la presenza di un raggruppamenti di beni paesaggistici di cui al comma 4 dell'articolo 53 della disciplina territoriale del piano paesaggistico regionale.

All'interno delle due famiglie principali appena distinte, occorre però considerare la possibilità di pervenire a discipline specificate in ragione della articolazione che le due tipologie di beni fanno registrare nel territorio regionale. Infatti, come fra le aree tutelate per legge è evidente che può essere impropria e generica una disciplina che non distingua le alte quote montane dalle zone di interesse archeologico, allo stesso modo fra le aree dichiarate di notevole interesse pubblico risulta probabile l'opportunità di una distinzione della disciplina dei giardini dai belvedere, per le esigenze di tutela che, almeno in parte, si presentano diversificate.

Il piano del Piemonte affronta la questione con consapevolezza della sua complessità e corposità, ma adotta un differimento procedurale anche per la specificazione delle disciplina come per la puntuale individuazione dei beni paesaggistici, come si è già richiamato nel paragrafo precedente. Il piano stabilisce che la disciplina generale di un bene paesaggistico determinato risulta dall'insieme della disciplina delle componenti che risultano connotare la sua area di vincolo fatte salve le prevalenti disposizioni di cui all'articolo 138 comma 3, all'articolo 140 comma 2 e 141 bis comma 3 del Codice<sup>26</sup>. Ciò, sebbene non compia in sé l'adempimento di specificazione della disciplina prescritto dal Codice, fa sì che si abbia una disciplina paesaggistica generale dei beni tutelati con natura sistemica e contenuti variabili al variare delle componenti presenti in diverse associazioni tipologiche e spaziali e con diverse incidenze superficiali nelle singole situazioni in cui viene esercitata la tutela. Si crede che questo sia un requisito di rilevante interesse per la concezione della disciplina della tutela dei beni paesaggistici del Veneto. Infatti tale forma possibile fa sì che si basi la tutela paesaggistica su di una visione che, per quanto possa costituire una approssimazione della complessità reale delle singole configurazioni paesaggistiche, risulta coerente con la natura sistemica delle stesse in ragione della articolazione delle componenti paesaggistiche dentro e fuori i perimetri di vincolo,

secondo logiche strutturali e funzionali che spesso si pongono in relazioni trasversali alle distinzioni giuridiche convenzionali delle aree di tutela. Da tale punto di vista, si ritiene possibile considerare uno scenario con i connotati di seguito descritti. La definizione preliminare in sede di pianificazione congiunta Stato-Regione di una disciplina dei beni paesaggistici riferita alla disciplina di quelle componenti paesaggistiche che l'Atlante ricognitivo dei paesaggi del PTRC ha identificato come *valori naturalistico-ambientali e storico-culturali* e come *fattori di rischio ed elementi di vulnerabilità* definirebbe una quadro normativo variabile nei diversi perimetri di vincolo pur con i contenuti tipologici sopra richiamati. In quanto tale esso potrebbe essere assunto come prima definizione della specifica disciplina dei beni paesaggistici e consentire così l'esercizio della tutela mediante la regolare conduzione delle procedure autorizzative. Allo stesso tempo le procedure di adeguamento di PTC, PAT e PATI al piano paesaggistico, opportunamente istruite a tal fine dalla disciplina dello stesso, consentirebbero al processo di pianificazione congiunta Stato-Regione di discutere ed eventualmente recepire le proposte di implementazione della disciplina dei beni paesaggistici definite con adeguato dettaglio attraverso tempi e ripartizioni dei carichi di lavoro congrui, approvando le specificazioni in forma contestuale nel piano paesaggistico regionale e nei piani territoriali di ogni livello attraverso conferenze di pianificazione, alle quali lo Stato parteciperebbe, nel merito specifico dei beni paesaggistici, in forza del protocollo di intesa siglato con la Regione. Infine, attraverso l'adozione delle suddette componenti paesaggistiche come riferimento generale della disciplina dei beni tutelati, si ha che i paesaggi, ovvero gli ambiti e le unità che articolano tutto il territorio regionale, hanno lo stesso codice di articolazione della disciplina paesaggistica dei beni tutelati, concorrendo in tal modo ad una più concreta possibilità di visioni integrate di tutela paesaggistica e di governo del territorio, che assumano il paesaggio come categoria strutturale e funzionale di riferimento.

Il Veneto, come in genere buona parte dell'Italia, presenta una rilevante concentrazione di realtà con valori paesaggistici naturali e culturali emergenti. Ciò fa sì che sia frequente la prossimità fra aree tutelate per le quali, se la concezione sistemica della tutela dei beni paesaggistici ha significato in ogni caso rispetto alle relazioni di contesto, in questi casi esprime un ulteriore significato in relazione al valore di bene paesaggistico composito proprio dei complessi di beni soggetti a tutela con ambiti di vincolo limitrofi. Pare opportuno istruire una valutazione cartografica e tipologica in merito a tale questione a seguito della quale considerare l'eventuale adozione di una categoria spaziale alla quale riferire, anche nell'ottica della semplificazione, disposizioni normative coordinate secondo requisiti di coerenza relazionale oltre quelli necessari e in questi casi non necessariamente sufficienti della coerenza rispetto ai diversi beni singolarmente considerati.

Nel piano dell'Umbria alcuni beni paesaggistici di cui all'articolo 136 e le aree e immobili di cui all'articolo 157, comma 2 del Codice sono tra loro messi in relazione in raggruppamenti di beni paesaggistici in ragione della prossimità all'interno dello stesso Paesaggio regionale ed in ragione della possibilità di sottoporli alla medesima disciplina<sup>27</sup>. I raggruppamenti definiti dal piano a livello regionale sono 10.

All'art. 141-bis, il Codice prevede che Stato e Regione provvedano all'integrazione delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico attraverso la specifica disciplina di cui all'articolo 140 comma 2 del Codice stesso, nel quale viene precisato che essa costituisce parte integrante del piano e non è rimovibile o modificabile nell'ambito dei procedimenti per la sua elaborazione o revisione. È ovvio considerare l'opportunità che questa integrazione delle dichiarazioni avvenga sulla base delle informazioni sui beni tutelati acquisite, elaborate e organizzate dal piano paesaggistico, sebbene questa procedura non rientri nel processo di pianificazione paesaggistica propriamente definito dagli articoli 135 e 143 del Codice bensì debba essere recepita dal piano paesaggistico del quale va costituire un complesso di precetti prevalenti che ne sono parte integrante. A tal fine può essere di sostanziale aiuto la disponibilità di repertori dei beni paesaggistici organizzati sotto forma di schede con un adeguato complesso di informazioni scritte, grafiche e fotografiche, come ad esempio avviene nel caso degli appositi elaborati del piano dell'Umbria o nel caso della sezione a ciò dedicata nell'atlante dei paesaggi e dei beni paesaggistici del piano della Toscana, che però limita la documentazione alla

descrizione scritta. Nel caso del piano dell'Umbria, il piano «stabilisce per alcuni Beni di cui all'art. 43 comma 2 e loro Raggruppamento, ad integrazione della dichiarazione di notevole interesse pubblico:

a) gli obiettivi di qualità, in coerenza con i valori espressi dalle Dnip riportate nel Repertorio normativo dei Beni paesaggistici, anche in riferimento agli obiettivi di qualità individuati dal PPR per il Paesaggio regionale nel quale i suddetti Beni ricadono e riportati nel Repertorio normativo dei Paesaggi regionali;

e, per ciascun Bene di cui all'art. 43 comma 2 e loro Raggruppamento:

a) l'ammissibilità o meno delle previsioni o degli interventi di trasformazione in relazione alla loro rilevanza rispetto alle caratteristiche dei Beni ed ai relativi obiettivi di qualità;

b) la soglia di rilevanza delle trasformazioni ammissibili»<sup>28</sup>.

In sintesi, dal punto di vista della forma della specifica disciplina della tutela dei beni paesaggistici è consigliabile la considerazione di alcuni requisiti che possono concorrere alla sua efficienza ed efficacia:

- gerarchizzazione delle disposizioni, finalizzata ad evitare la ridondanza di precetti generali e ad evidenziare i precetti particolari relativi alle articolazioni adottate: è possibile che alcune disposizioni siano da riferire ai beni paesaggistici in genere, come è ancora possibile che siano opportuni, all'estremo opposto della specificazione normativa, raggruppamenti ragionati che distinguano le categorie afferenti ad una delle due famiglie principali delle tutele di legge e di quelle per dichiarazione di notevole interesse pubblico (come si è già notato, una villa storica con parco e giardino, in relazione al livello di specificazione che si intende conferire alla disciplina, può avere esigenze diverse da un sito con caratteri di bellezza panoramica d'insieme; in modo simile ciò può accadere per un'area di pertinenza paesaggistica fluviale rispetto a un complesso archeologico);
- gerarchizzazione delle relazioni fra beni paesaggistici, mediante l'adozione progettuale dei loro eventuali complessi, e fra i beni e le loro pertinenze paesaggistiche;
- integrazione progettuale della tutela paesaggistica e della cura dei paesaggi mediante la categoria degli ulteriori contesti paesaggistici da sottoporre a specifica disciplina di uso e gestione, che, dal punto di vista procedurale, si collocano nella categoria della cura dei paesaggi con indirizzi prevalenti di tipo patrimoniale e, in quanto tali, in base alle relazioni spaziali che possono avere con i beni paesaggistici e i loro complessi, sono in grado di concorrere alla identificazione di sistemi paesaggistici a prioritario indirizzo conservativo, da acquisire come soggetti strategici prioritari di progetti di valorizzazione culturale, sociale ed economica di adeguato respiro.

Da tale punto di vista, le categorie spaziali di riferimento della disciplina potrebbero pertanto risultare:

- i beni paesaggistici tutelati per legge;
- i beni paesaggistici tutelati per provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico e quelli con procedimento in itinere;
- gli eventuali complessi di beni paesaggistici;
- le eventuali pertinenze dei beni paesaggistici
- gli eventuali ulteriori contesti paesaggistici.

La categoria delle pertinenze dei beni paesaggistici richiede una apposita riflessione nel caso sia riconosciuta come significativa quale riferimento di misure concorrenti alla efficacia della tutela. Nella interpretazione conoscitiva e progettuale di questa categoria, per l'eventuale definizione dei perimetri e delle discipline ad essa riferibili, è ragionevole partire dagli ambiti di paesaggio come prima identificazione macrocontestuale delle conformazioni paesaggistiche con cui i beni si trovano in relazione e delle quali fanno parte.

È infine raccomandabile predisporre la forma della disciplina paesaggistica più snella e univoca possibile, anche adottando, qualora risulti utile, quadri sinottici di relazione tra i temi, le disposizioni di legge, le disposizioni normative in adempimento delle precedenti e le elaborazioni cartografiche di riferimento di queste ultime. La figura 10 riporta un esempio tratto dalla guida alla consultazione delle disciplina paesaggistica del piano della Sardegna.

ASSETTO AMBIENTALE					
BENI PAESAGGISTICI e COMPONENTI DI PAESAGGIO	CATEGORIE	ELEMENTI COSTITUTIVI	Riferimenti Normativi PPR	Voce legenda PPR	Simbolo legenda della cartografia del PPR
BENI PAESAGGISTICI AMBIENTALI (ex art.142 D.Lgs. n.42/2004)	I territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco e quelli sottoposti a vincolo di rimboscimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decr. Legislativo 18 maggio 2001, n.227	come definiti ai sensi dell'art.2, comma 6, del D. Lgs. n. 227/2001	Artt.8, 17, 18	Boschi e foreste (Art.2 comma 6 D.L.V. 227/01)	da individuarsi nei PUC
	I parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi	Come definiti ai sensi della legge 394/91	Artt.8, 17, 18	Parchi e aree protette nazionali L.q.n. 394/91	
	Le aree gravate da usi civili	Territori interessati da particolari forme di utilizzazione e gestione tutelate dall'Art. 142 del D.Lgs. n. 42/2004, modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 157/2006	Artt. 17, 18, 46	Aree gravate da usi civili	da individuarsi nei PUC

Figura 10. Regione Sardegna, Piano Paesaggistico Regionale, guida alla lettura delle NTA – indice per beni e componenti.

## I requisiti fondamentali per la valorizzazione dei beni paesaggistici

Come mostra in modo sintetico lo schema di pagina 19 relativo alla definizione della tutela paesaggistica entro il piano regionale, il primo e ineludibile requisito che occorre porre alla base di una coerente concezione della valorizzazione dei beni paesaggistici consiste nel soddisfacimento delle preminenti istanze di tutela. Ciò rientra in due campi scientifici e tecnici generali della concezione paesaggistica delle politiche territoriali. Il primo è identificabile con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, per il quale la salvaguardia e la conservazione delle risorse per il loro uso durevole è posta a fondamento delle possibilità di sviluppo. Il secondo fa riferimento alla distinzione della forma delle politiche territoriali in patrimoniali e strategiche; per quanto concerne i beni paesaggistici, il profilo patrimoniale è proprio della tutela e quello strategico è proprio della valorizzazione.

Da tale requisito primario ne consegue un secondo altrettanto fondamentale, che consiste nella necessaria natura propositiva più che regolativa e autorizzativa della valorizzazione. Ciò fa sì che il progetto strategico sia la modalità e lo strumento principale per la concezione delle politiche di valorizzazione dei beni paesaggistici secondo obiettivi di coerenza patrimoniale, coordinamento transcalare delle azioni, coordinamento degli attori.

Gli elementi generali sopra indicati e le competenze tecnico-giuridiche del piano paesaggistico regionale determinano una opportunità rilevante per concepire politiche regionali e locali di valorizzazione dei beni paesaggistici capaci di agire su possibili opzioni sistemiche

connotate da diversificazione e integrazione dell'offerta culturale e delle opportunità economiche in ragione del principio per il quale il tutto è più della somma delle parti, che è però possibile adottare con coerenza ed efficacia alla condizione di assumere le relazioni strutturali esistenti e/o possibili fra i singoli beni paesaggistici del patrimonio territoriale del Veneto come essenziali materiali progettuali.

---

<sup>18</sup> Regione Puglia, Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, Il sistema delle tutele: beni paesaggistici e ulteriori contesti paesaggistici, elaborato 6, parte I, p. 2.

<sup>19</sup> Nelle norme si legge anche: «i piani provinciali e locali possono specificare in relazione alla scala di rappresentazione e alle analisi di dettaglio le indicazioni cartografiche del Ppr nonché provvedere al riconoscimento di eventuali ulteriori componenti da salvaguardare e valorizzare» (Regione Piemonte, Piano Paesaggistico Regionale, NTA art. 5).

<sup>20</sup> Regione Piemonte, Piano Paesaggistico Regionale, Relazione, p. 86.

<sup>21</sup> Regione Piemonte, Piano Paesaggistico Regionale, Relazione, p. 93.

<sup>22</sup> Regione Piemonte, Piano Paesaggistico Regionale, Norme di attuazione, articolo 12, comma 6.

<sup>23</sup> Repubblica Italiana, DLgs 42/2004 e s. m. e i., art. 143, c. 4, lett. b).

<sup>24</sup> Regione Toscana, Piano di Indirizzo Territoriale, Disciplina dei beni paesaggistici, art. 2 e Schede dei paesaggi, sezione 4.

<sup>25</sup> Regione Umbria, Piano Paesaggistico Regionale, NTA, titolo IV disciplina dei beni paesaggistici, art. 56 intorni dei beni paesaggistici.

<sup>26</sup> Regione Piemonte, Piano Paesaggistico Regionale, Norme di attuazione, articolo 12, comma 4.

<sup>27</sup> Regione Umbria, Piano Paesaggistico Regionale, NTA, titolo IV disciplina dei beni paesaggistici, art. 53, c. 4.

<sup>28</sup> Regione Umbria, Piano Paesaggistico Regionale, NTA, titolo IV disciplina dei beni paesaggistici, art. 54, c. 1.

# La cura e la valorizzazione dei paesaggi nel PTRC

p.t.r.c. - piano paesaggistico regionale del Veneto

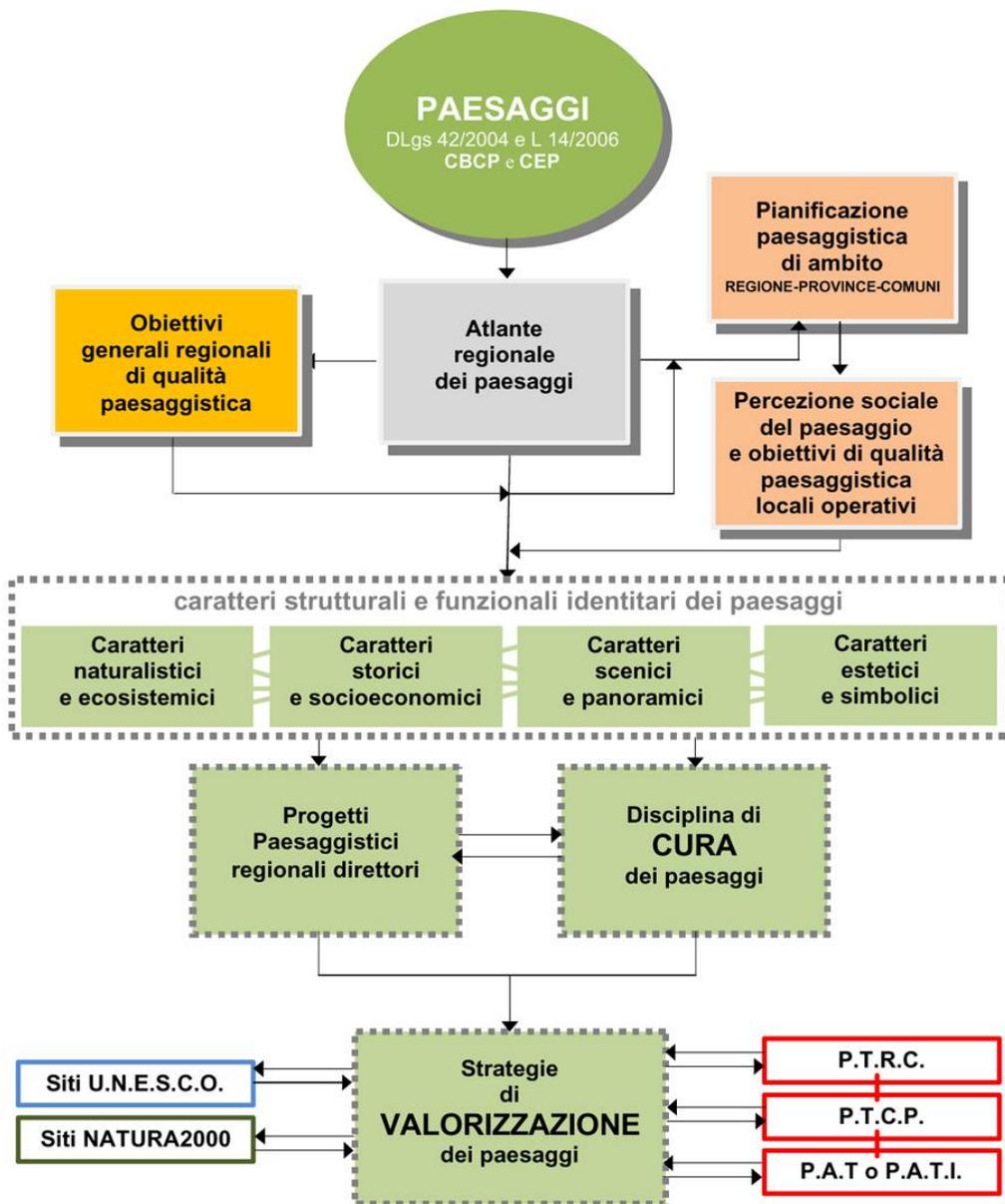


Figura 11. Schema di indirizzo particolare proposto per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale del Veneto in relazione agli adempimenti relativi alla cura dei paesaggi.

## Gli elementi di indirizzo generali

Il quadro cartografico regionale degli ambiti di paesaggio e l'atlante ricognitivo del paesaggio adottati con il PTRC costituiscono i riferimenti essenziali per la definizione delle politiche di cura di tutti i paesaggi della regione in coerenza con le loro diverse esigenze, dalla salvaguardia e conservazione, alla gestione evolutiva, alla riqualificazione, fino alla innovazione.

Si tratta di un disegno politico, culturale e tecnico iscritto in modo esplicito nel quadro della Convenzione Europea del Paesaggio, della quale è utile richiamare la distinzione tra le categorie complementari della pianificazione paesaggistica denominate *protection*, *management* e *planning*:

- salvaguardia e conservazione paesaggistica (*landscape protection*) delle realtà con connotati di qualità e quantità che esprimono indicazioni prevalenti di protezione delle conformazioni naturali profonde e di quelle naturali e culturali a diverso grado di stratificazione e permanenza storica che concorrono al conferimento del suo valore patrimoniale (*heritage value*);
- gestione paesaggistica (*landscape management*) delle realtà con connotati di qualità e quantità che esprimono indicazioni prevalenti di evoluzione sostenibile (*sustainable development*) relative a forme di coerenza delle trasformazioni indotte dai fattori e dai processi ambientali, sociali ed economici nei confronti delle regole costitutive e evolutive che connotano il paesaggio (*regular upkeep*);
- progettazione paesaggistica (*landscape planning*) delle realtà con connotati di qualità e quantità che esprimono indicazioni prevalenti di recupero (*restore*), valorizzazione (*enhance*) o di generazione di nuove conformazioni (*create*).

In relazione agli ambiti regionali dei paesaggi del Veneto, il piano paesaggistico può sviluppare il quadro patrimoniale e strategico delle politiche di qualità paesaggistica per la cura diversificata delle varie realtà locali in relazione ad alcuni requisiti di indirizzo principali, dei quali si fornisce un cenno sommario preliminare:

- definizione a livello di pianificazione paesaggistica regionale (PPR) degli obiettivi e delle politiche generali di qualità paesaggistica con funzioni di quadro territoriale di coordinamento espresso mediante la disciplina e i progetti paesaggistici regionali del piano;
- attivazione, coordinamento e monitoraggio del processo di implementazione conoscitiva e progettuale della PPR attraverso la pianificazione paesaggistica di ambito (PPA) con il concorso delle Province e dei Comuni nonché dei diversi attori sociali ed economici, con i seguenti obiettivi tecnici principali:
  - attivazione di processi locali di partecipazione pubblica per la sensibilizzazione sociale;
  - attivazione di processi locali di conoscenza e evoluzione della percezione sociale;
  - definizione degli obiettivi operativi locali di qualità paesaggistica quali declinazioni degli obiettivi regionali, in coerenza con le espressioni della percezione sociale del paesaggio;
  - definizione delle politiche operative locali per i paesaggi e delle azioni e modalità per la loro attuazione, in coerenza con le politiche territoriali regionali;
  - attivazione di flussi conoscitivi e progettuali concorrenti alle attività di monitoraggio e di proposizione dell'Osservatorio del paesaggio.

La definizione del piano paesaggistico in questa prima fase di generazione del quadro di riferimento regionale può considerare per quanto concerne la cura dei paesaggi tre priorità di elaborazione:

- la definizione del quadro patrimoniale delle relazioni paesaggistiche identitarie;
- la definizione del quadro strategico delle politiche per la tutela, la cura e la valorizzazione dei paesaggi e dei beni paesaggistici;
- l'implementazione dell'atlante dei paesaggi (PTRC 2009) con i riferimenti progettuali derivanti dai due quadri sopraddetti.

## Il quadro strutturale del patrimonio paesaggistico regionale

La definizione del quadro patrimoniale delle relazioni paesaggistiche identitarie potrà fare riferimento diretto dell'atlante dei paesaggi (PTRC 2009) assumendo per l'interpretazione progettuale le banche dati geografici dello stesso relative ai "valori naturalistico-ambientali e storico-culturali".

Il quadro paesaggistico strutturale dei valori naturalistico-ambientali e storico-culturali della regione dovrà costituire un disegno fondativo per ogni strumento e atto di pianificazione e per ogni progetto che possa avere incidenze sulle qualità dei paesaggi.

Le sezioni geografiche dell'atlante relative ai "Fattori di rischio ed elementi di vulnerabilità" e agli "Obiettivi ed indirizzi di qualità paesaggistica" potranno assumere la valenza di riferimenti di indirizzo per la pianificazione paesaggistica di ambito insieme alle sezioni di testo che per ogni ambito recano informazioni peculiari in relazione a: "identificazione generale"; "caratteri del paesaggio"; "dinamiche di trasformazione"; "obiettivi e indirizzi di qualità paesaggistica".

## Il quadro strategico regionale per la qualità paesaggistica del territorio

Il piano paesaggistico dovrebbe procedere alla elaborazione integrata di più strategie complementari in relazione alle sensibilità ecosistemiche, storiche, simboliche e sceniche dei beni paesaggistici e dei paesaggi della regione, nonché in relazione ai potenziali ricreativi e turistici connessi allo sviluppo di reti di mobilità alternativa.

Il piano può fare riferimento a quattro progetti strategici regionali:

- conservazione e potenziamento delle funzionalità ecosistemiche dei paesaggi;
- coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici;
- tutela e valorizzazione dei caratteri culturali (storici, simbolici e scenici) identitari dei paesaggi;
- mobilità alternativa e valorizzazione culturale dei potenziali turistici e ricreativi dei caratteri naturalistici, storici e scenici dei paesaggi.

Tali progetti richiederanno una congrua definizione a livello locale attraverso la pianificazione paesaggistica di ambito. Essa potrà infatti differenziare le modalità e gli

strumenti di attuazione delle strategie regionali (con funzione di coordinamento) in ragione delle peculiari sensibilità e potenzialità locali.

## Il quadro operativo della pianificazione subregionale di ambito

Il piano paesaggistico viene implementato e attuato in sede di pianificazione di ambito secondo le modalità che saranno definite nell'apposito quaderno regionale. A tal fine, in questa prima fase di definizione del quadro di riferimento regionale, occorre procedere alla implementazione dell'atlante dei paesaggi (PTRC 2009) con una sezione progettuale derivata dai progetti strategici regionali, attribuendogli funzione di coordinamento regionale delle politiche locali che saranno definite in relazione agli obiettivi di qualità paesaggistica specifici locali identificati dalle stesse procedure di pianificazione.

# L'integrazione del paesaggio nelle politiche, nei piani territoriali e nei progetti

p.t.r.c. - piano paesaggistico regionale del Veneto

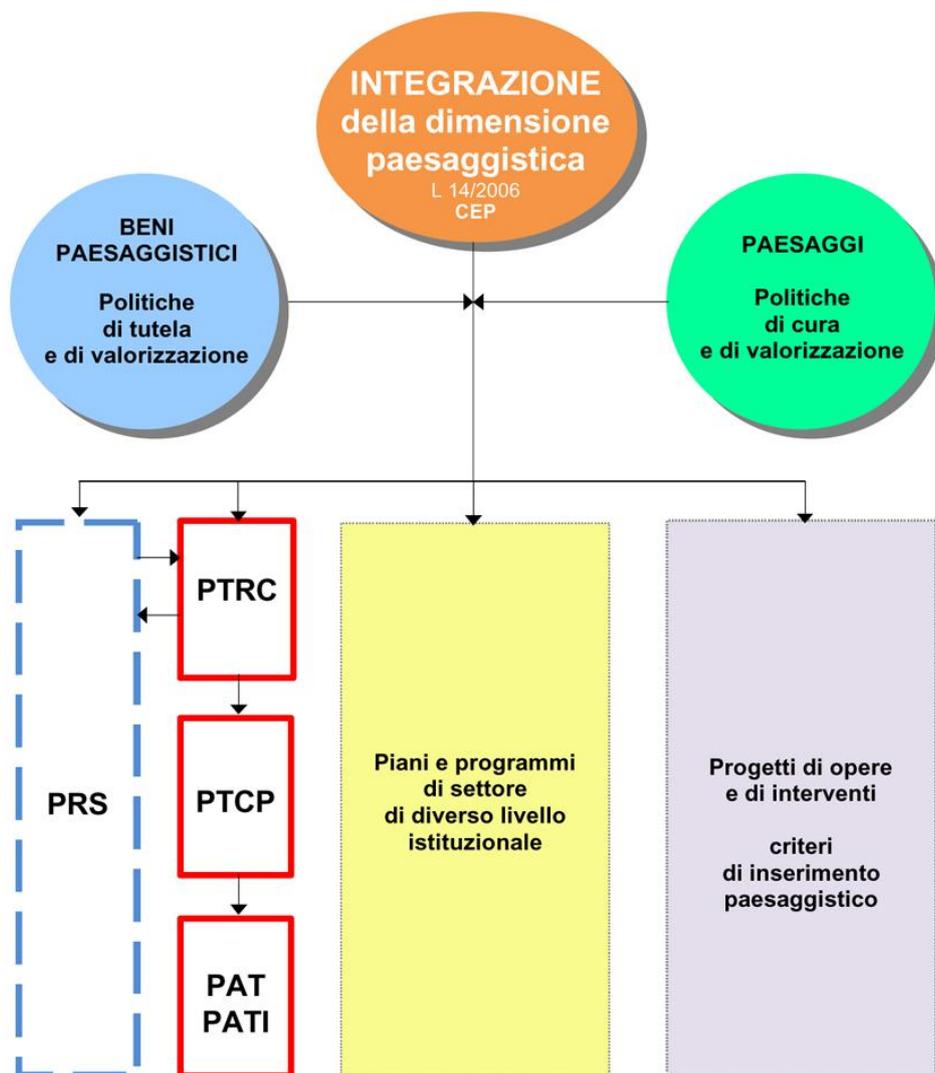


Figura 12. Schema di indirizzo particolare proposto per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale del Veneto in relazione agli adempimenti relativi alla integrazione del paesaggio nelle politiche territoriali.

La Convenzione Europea del Paesaggio ha posto una questione, tanto ovvia per certi ambiti disciplinari dell'architettura del paesaggio, quanto innovativa in ambito tecnico nelle prassi della pianificazione territoriale italiana. Si tratta della disposizione relativa alla integrazione del paesaggio nelle politiche di ogni tipo e livello che possano avere relazioni significative con i paesaggi.

È utile per chiarezza richiamare il testo del trattato laddove impegna ogni nazione che lo abbia sottoscritto a «integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio»<sup>29</sup>.

Si crede che la concreta promozione del principio di integrazione sia una responsabilità strategica del piano paesaggistico regionale. Ciò appare ancor più significativo in relazione alle esperienze della pianificazione territoriale e della tutela paesaggistica italiane del seconda metà del Novecento, come anche di questo primo decennio del secolo. Esse indicano infatti come sia sconsigliabile in termini di condivisione ed efficacia delle politiche territoriali per i paesaggi affidarsi alla prevalente cogenza del piano paesaggistico regionale, che peraltro lo stesso Codice italiano, per noti motivi legislativi, limita all'esercizio della tutela dei beni paesaggistici.

Se, come è evidente, l'integrazione della dimensione paesaggistica nella concezione delle politiche territoriali è essenziale per la compiutezza delle stesse rispetto agli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo, essa può essere ricercata ed ottenuta in modo concreto ed efficace attraverso procedure partecipative di condivisione di riferimenti, obiettivi e modalità.

A livello regionale, pare essenziale che il piano paesaggistico attivi processi di copianificazione paesaggistica con i settori regionali interessati, come ad esempio, oltre che pianificazione territoriale, natura e ambiente, infrastrutture e trasporti, agricoltura, energia, turismo, cultura, affinché l'implementazione paesaggistica del PTRC non si limiti a politiche espressamente dedicate al paesaggio, come se fosse un settore, ma ne completi la considerazione centrale come sistema degli habitat delle popolazioni, concorrendo al conferimento di senso paesaggistico a tutte le politiche del PTRC come loro requisito normale ed essenziale rispetto all'obiettivo generale che il piano stesso si pone in merito alla sostenibilità dello sviluppo.

Si ritiene utile l'attivazione di una serie mirata di tavoli regionali di integrazione del paesaggio nelle politiche e negli strumenti territoriali di pianificazione spaziale e di programmazione economica e sociale. Le attività di tali tavoli sono distinte ma complementari e dovrebbero essere indirizzate prioritariamente ai seguenti campi:

- integrazione del paesaggio nel PRS;
- integrazione del paesaggio nel PTRC, nei PTCP, nei PAT e PATI;
- integrazione del paesaggio nel PSR;
- coordinamento generale della pianificazione paesaggistica di ambito (contenuti, modalità, relazioni e categorie di progetto locale);
- criteri generali per l'inserimento paesaggistico delle opere;
- criteri specifici per l'inserimento paesaggistico delle opere infrastrutturali viarie, ferroviarie e tecnologiche;
- criteri specifici per l'inserimento paesaggistico delle opere relative agli impianti energetici eolici e fotovoltaici.

## Le fasi e le elaborazioni paesaggistiche del PTRC

È possibile costruire i contenuti paesaggistici del PTRC in applicazione del codice italiano dei beni culturali e del paesaggio e della convenzione europea del paesaggio sui tre pilastri tematici complementari della tutela dei beni paesaggistici, della cura dei paesaggi e della integrazione del paesaggio nelle politiche territoriali generali e di settore, ambientali, economiche, sociali e culturali.



Di seguito si indicano le elaborazioni e le fasi consigliate per il piano paesaggistico.

Lo schema operativo non considera le procedure di partecipazione istituzionale o di copianificazione e le procedure di partecipazione sociale che il processo di piano può prevedere.

L'attivazione delle procedure di identificazione della percezione sociale e di quelle di partecipazione pubblica alla definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica e delle politiche per i paesaggi dovranno essere previste nell'ambito della disciplina di piano inerente l'implementazione locale del processo in sede di pianificazione di ambito.

Il fabbisogno di tempi e di personale è da ritenersi indicativo, in ragione delle difficoltà di predeterminazione nell'ambito di una consulenza scientifica. Il quadro necessita pertanto un congruo dimensionamento da parte della Direzione responsabile del procedimento in base alle effettive risorse impegnabili.

## Gli elaborati del piano paesaggistico

### **Documenti di testo**

1. relazione paesaggistica del PTRC
2. disciplina paesaggistica del PTRC
3. quaderno di integrazione del paesaggio nel PRS
4. quaderno di integrazione del paesaggio nel PTRC, nei PTCP, nei PAT e PATI
5. quaderno di integrazione del paesaggio nel PSR
6. quaderno di coordinamento generale della pianificazione paesaggistica di ambito (contenuti, modalità, relazioni e categorie di progetto locale)
7. quaderno generale per l'inserimento paesaggistico delle opere
8. quaderno specifico per l'inserimento paesaggistico delle opere infrastrutturali viarie, ferroviarie e tecnologiche
9. quaderno specifico per l'inserimento paesaggistico delle opere *relative agli impianti energetici eolici e fotovoltaici*

### **Documenti cartografici e di sistema informativo territoriale**

10. Quadro regionale dei beni paesaggistici con dichiarazione di n. i. p.
11. Repertorio particolare dei beni paesaggistici con dichiarazione di n. i. p.
12. Quadro regionale dei beni paesaggistici in forza di legge
13. Quadro strutturale regionale delle relazioni paesaggistiche identitarie
14. Progetti paesaggistici strategici regionali integrati:
  - a. conservazione e potenziamento delle funzionalità ecosistemiche dei paesaggi;
  - b. coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici;
  - c. tutela e valorizzazione dei caratteri culturali (storici, simbolici e scenici) identitari dei paesaggi;
  - d. mobilità alternativa e valorizzazione culturale dei potenziali turistici e ricreativi dei caratteri naturalistici, storici e scenici dei paesaggi.
15. Atlante regionale dei paesaggi: integrazione progettuale attraverso i progetti strategici regionali.

## Le fasi di elaborazione del piano paesaggistico

Attività	Tempi	Risorse umane
	Mesi	Persone
<b>COORDINAMENTO SCIENTIFICO ESTERNO</b>	18	1
<b>COORDINAMENTO TECNICO INTERNO</b>	18	1
<b>VERIFICA E CONFORMAZIONE GIURIDICA</b>	3	1

### TUTELA DEI BENI PAESAGGISTICI

1	Quadro cartografico e repertorio (schede) dei vincoli per dichiarazione di notevole interesse pubblico e relativa nota di relazione  (impegno dello stesso personale della fase 2, per un totale delle elaborazioni delle fasi 1 e 2 di 12 mesi / 6 persone)	8	6
2	Quadro cartografico dei vincoli in forza di legge e relativa nota di relazione  (impegno dello stesso personale della fase 1, per un totale delle elaborazioni delle fasi 1 e 2 di 12 mesi / 6 persone)	4	6
3	Scenario di coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici e relativa nota di relazione  (le fasi 1 e 2 sono propedeutiche – il personale è il medesimo delle fasi 1, 2 e 4)	4	6
4	Stesura tecnica della disciplina di piano  (le fasi 1 e 2 sono parzialmente propedeutiche – il personale è il medesimo delle fasi 1, 2 e 3)	3	3

### CURA DEI PAESAGGI

1	Quadro cartografico strutturale regionale di riferimento per l'interpretazione delle relazioni paesaggistiche identitarie e relativa nota di relazione  (impegno di personale distinto da quello della fase 2 e coincidente con quello della fase 3, per un totale delle elaborazioni delle fasi 1, 2 e 3 di 12 mesi / 6 persone)	3	3
2	Quaderni per l'inserimento paesaggistico delle opere  (impegno di personale distinto da quello della fase 1 e coincidente con quello della fase 3, per un totale delle elaborazioni delle fasi 1, 2 e 3 di 12 mesi / 6 persone)	3	3
2	Progetti strategici regionali (interpretazione delle relazioni paesaggistiche identitarie) e relative note di relazione  (impegno dello stesso personale della fase 1, per un totale delle elaborazioni delle fasi 1 e 2 di 12 mesi / 6 persone)	9	6
3	Integrazione progettuale dell'atlante degli ambiti di paesaggio attraverso i progetti strategici regionali e coordinamento della pianificazione di ambito  (le fasi 1 e 2 sono propedeutiche – il personale è il medesimo delle fasi 1, 2 e 4)	3	3
4	Stesura tecnica della disciplina di piano  (le fasi 1, 2 sono propedeutiche – il personale è il medesimo delle fasi 1, 2 e 3)	3	3

**Attività****Tempi****Risorse  
umane**

Mesi

Persone

**INTEGRAZIONE DEL PAESAGGIO**

1	Tavolo regionale interno per l'integrazione nel PRS (il personale può essere il medesimo per ogni fase se è possibile procedere in sequenza)	3	1
2	Tavolo regionale interno per l'integrazione nel PTRC (il personale può essere il medesimo per ogni fase se è possibile procedere in sequenza)	3	1
3	Tavolo regionale interno per l'integrazione nel PSR (il personale può essere il medesimo per ogni fase se è possibile procedere in sequenza)	3	1
4	Tavolo regionale interno per l'integrazione del quaderno per l'inserimento paesaggistico delle opere con l'allegato delle specifiche relative alle infrastrutture viarie, ferroviarie e tecnologiche (il personale può essere il medesimo per ogni fase se è possibile procedere in sequenza)	3	1
5	Tavolo regionale interno per l'integrazione del quaderno per l'inserimento paesaggistico delle opere con l'allegato delle specifiche relative agli impianti energetici eolici e fotovoltaici (il personale può essere il medesimo per ogni fase se è possibile procedere in sequenza)	3	1

# Appendici

---

<sup>29</sup> Consiglio d'Europa, Convenzione Europea del Paesaggio, Firenze 2000, art. 5, lett. d).

I

---

elementi significativi delle esperienze

di nuova generazione: schede regionali

## PIEMONTE

<http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/paesaggio/ppr.htm>

---

Il piano non presenta specificazioni definitorie, bensì riferimenti espliciti alle leggi nazionali e regionali e alle convenzioni internazionali.

Si evidenzia in ogni caso l'introduzione delle componenti paesaggistiche come categoria non convenzionale dal punto di vista terminologico negli ordinamenti suddetti. Il piano non introduce una definizione di questa categoria conoscitiva e normativa, affidandone l'identificazione in modo diretto alla loro elencazione e trattazione cartografica, descrittiva e normativa, sede quest'ultima nella quale viene espressa la specifica definizione di ogni componente.

Nel merito della concezione del paesaggio, il piano ne esplicita l'essenza di «sistema che si articola in forme diverse, più o meno coerenti e pregevoli, sull'intero territorio regionale»<sup>30</sup>. Si può ritenere in tal modo implicito che il concetto di paesaggio non sia riferito a parti di territorio con espressioni identitarie, cosa che peraltro contraddirebbe, oltre la convenzione, anche il codice, laddove esso dispone che il piano paesaggistico interessi l'intero territorio regionale; di tale tesi si trova peraltro esplicita conferma nel documento digitale sintetico di presentazione del piano. Piuttosto la citata connotazione del paesaggio espressa dal piano pare riferirsi alla diversità dei caratteri di profondità e di valore o criticità propri delle molteplici identità che il territorio esprime in ogni suo spazio, con diverse esigenze di interpretazione politica e tecnica, rispetto a quelle che debbono essere riconosciute di preminente interesse statutario, fondamentali ineludibili del patrimonio territoriale.

Il piano riferisce alla convenzione due fondamenti concettuali e programmatici rispetto ai quali ricerca coerenze. Il primo è costituito dalla citata estensione della valenza paesaggistica a tutto il territorio. Il secondo è costituito dall'impegno per l'integrazione del paesaggio nelle politiche che nel territorio vengono definite e attuate<sup>31</sup>. Tale istanza di integrazione trascende le implicite necessità di coerenza degli obiettivi e delle strategie della pianificazione territoriale con le politiche di qualità paesaggistica definite dal piano regionale e punta all'obiettivo di assicurare che la valorizzazione paesaggistica (implicitamente dipendente dalla tutela, nell'ampio senso costituzionale del termine) produca effetti di valorizzazione territoriale atti a determinare congrue condizioni di sviluppo sostenibile<sup>32</sup>.

Per quanto concerne la forma del piano, dal punto di vista delle relazioni con lo scenario di governo regionale del piano territoriale (Ptr), il piano paesaggistico sostiene la necessità di affrontare il processo di costruzione delle conoscenze e delle politiche in termini dialogici<sup>33</sup>.

«Sebbene il CBCP preveda la possibilità che la pianificazione paesaggistica si configuri come formalmente autonoma dalla pianificazione urbanistica e territoriale (nei confronti della quale può anzi esercitare l'efficacia condizionante che affonda le sue radici nello stesso dettato costituzionale dell'art. 9), l'orientamento inequivoco della politica regionale tende a integrare strettamente le due pianificazioni in un unico processo. Ciò non solo per conferire al Ppr maggiore efficacia grazie alla possibilità di incidere direttamente o indirettamente sulle politiche pubbliche riguardanti il territorio e le sue espressioni paesaggistiche (come richiesto dalla CEP

all'art. 5), ma anche per fondare concretamente sulla valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente le nuove prospettive di sviluppo sostenibile della regione. Tale integrazione ha rilevanti implicazioni non solo sui contenuti del Ppr, che non possono non tenere conto delle ragioni e delle opportunità di sviluppo economico e sociale, insediativo, urbanistico e infrastrutturale, ma anche e prima di tutto sul percorso formativo con cui si definiscono le scelte del piano, coinvolgendo istituzioni, attori e portatori di interessi a vario titolo operanti nel territorio regionale. Più in generale, l'armonizzazione tra le diverse strumentazioni che incidono sul governo del territorio comporta la definizione delle relazioni tra gli indirizzi e le strategie del Ppr e quelli degli altri Piani e Programmi, per mettere a frutto linee operative integrate, e non sovrapporre inutilmente discipline diverse sugli stessi oggetti»<sup>34</sup>.

Dal punto di vista tecnico-giuridico, il piano adotta tre classi di articolazione normativa: indirizzi, direttive e prescrizioni. Esse hanno la valenza di prassi di orientamenti i primi, di disposizioni vincolanti per enti e strumenti territoriali le seconde e di precetti, cogenti e immediatamente prevalenti, per tutti i soggetti pubblici e privati le terze. Le prescrizioni sono soggette alle misure di salvaguardia previste dal codice<sup>35</sup>.

La conformazione dei perimetri degli ambiti e delle unità di paesaggio, distinta e trasversale rispetto alle articolazioni territoriali amministrative provinciali e comunali, ha espressa funzione di indicazione della diversificazione dei caratteri paesaggistici dei territori stessi<sup>36</sup>, costituendo pertanto un riferimento e non un vincolo spaziale per l'implementazione del piano paesaggistico a livello di piani territoriali provinciali e comunali secondo le unità amministrative di competenza. Il piano territoriale regionale (Ptr) ha una diversa articolazione del territorio in 33 ambiti di riferimento per le politiche socioeconomiche ed urbanistiche di sviluppo<sup>37</sup>, rispetto alle quali, dall'esame condotto, il piano paesaggistico non risulta specificare le modalità di coerente relazione entro lo stesso livello (regionale) di governo del territorio, malgrado enunci tale obiettivo come generale e primario.

La disciplina delle componenti paesaggistiche determina la specifica disciplina dei beni paesaggistici e degli ambiti di paesaggio in ragione delle diverse associazioni spaziali locali delle componenti stesse<sup>38</sup>. Secondo gli estensori del piano ciò produce un ribaltamento delle concezioni tradizionali di tutela dei beni paesaggistici e conservazione dei paesaggi «dai singoli oggetti ai contesti in cui si radicano e ai sistemi di relazione che li legano, strutturando il paesaggio»<sup>39</sup>.

La disciplina di piano distingue i ruoli complementari degli enti territoriali in relazione al principio di sussidiarietà e alle esigenze di adeguatezza delle sue definizioni, fatte salve le competenze congiunte esclusive di Stato e Regione in materia di tutela dei beni paesaggistici. Alla Regione è attribuito il ruolo della gestione processuale del piano, attraverso l'implementazione della sua banca dati e attraverso periodici aggiornamenti relativi agli adeguamenti dei piani territoriali provinciali e comunali. Alle Province e alle Città metropolitane sono affidati compiti di approfondimento coerente del piano attraverso i propri strumenti territoriali, con particolare riferimento al quadro strutturale regionale, agli ambiti e alle unità di paesaggio, e compiti di perseguimento degli obiettivi di qualità paesaggistica, per le loro competenze dirette e attraverso la funzione di coordinamento delle politiche territoriali locali. Alle Comunità montane, per i territori e le competenze ad esse afferenti, sono attribuiti compiti di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica di rango sovracomunale analogo e complementare ai precedenti, ma con specifica relazione agli ambiti montani. Poiché le Comunità montane sono enti di secondo livello, è presumibile che nell'attuazione si profilino deleghe delle Province per le aree montane dei loro territori o forme di concertazione degli scenari di implementazione della pianificazione paesaggistica. Ai Comuni competono le politiche locali per la salvaguardia e la valorizzazione paesaggistica e quelle per la riqualificazione delle aree degradate, nonché, attraverso i propri strumenti territoriali, la coerente implementazione del sistema connotativo e normativo delle componenti paesaggistiche<sup>40</sup>.

In merito all'obiettivo dell'integrazione del paesaggio nei piani e programmi di settore, la disciplina paesaggistica dispone l'obbligo di coerenza e compatibilità dei loro contenuti rispetto a quelli del piano paesaggistico regionale<sup>41</sup>.

La disciplina di piano presenta un articolato contenuto (7 parti per 46 articoli), con tre allegati che ne costituiscono parte integrante. Le parti sono relative alle disposizioni generali, al quadro strutturale regionale e agli obiettivi di qualità paesaggistica, agli ambiti e alle unità di paesaggio, alle componenti paesaggistiche e ai beni paesaggistici, alle reti, ai progetti e ai programmi strategici, alle disposizioni finali. Gli allegati tecnici normativi sono relativi al sistema delle strategie e degli obiettivi del piano, agli obiettivi specifici di qualità paesaggistica relativi agli ambiti di paesaggio e alla identificazione di una realtà identitaria di peculiare interesse patrimoniale storico-culturale (Tenimenti dell'Ordine Mauriziano).

Il piano promuove la propria implementazione mediante approfondimenti tematici di supporto alla sua coerente ed efficace attuazione. Tali studi sono volti alla definizione di strumenti per l'implementazione delle tre reti regionali che compongono il quadro strutturale, per lo sviluppo di congrue qualità paesaggistiche dei sistemi insediativi, per la conservazione dei paesaggi agrari, per la valorizzazione dei paesaggi con espressioni identitarie di interesse culturale e per l'inserimento paesaggistico delle opere strutturali e infrastrutturali<sup>42</sup>.

Il piano distingue tre funzioni principali delle proprie disposizioni: conoscitiva, regolativa, strategica<sup>43</sup>. Alla funzione conoscitiva afferisce la "lettura strutturale" delle componenti e delle relazioni che identificano i paesaggi della Regione. Alla funzione regolativa afferiscono le definizioni normative più stabili e meno negoziabili, che il piano riferisce al profilo ordinamentale del codice. Alla funzione strategica risulta riferita la volontà di definizione di politiche attive in un disegno ampio e coerente, che il piano riferisce al profilo di indirizzo ordinamentale della convenzione. Pare pertanto che il piano tenti di individuare uno spazio di coerente associazione delle linee distinte e talvolta divergenti del codice e della convenzione attribuendo all'uno la competenza statutaria e all'altra quella strategica.

Il quadro conoscitivo del piano è assunto come sua parte integrante e inscindibile anche dal punto di vista formale: il quadro strutturale generale è a tutti gli effetti tavola di piano (P1).

I documenti conoscitivi presentano i connotati tipici delle applicazioni dei sistemi informativi territoriali, attraverso i quali si tende opportunamente a ridurre al necessario i documenti stabili (cartacei o digitali), per una loro agevole ed efficace consultazione, e si rimanda alla interrogazione digitale dinamica le possibilità di approfondimento informativo.

Il quadro strutturale generale costituisce la cornice descrittiva principale su cui si fonda il piano (rappresentazione in tavola unica alla scala 1:250.000). Esso identifica le articolazioni strutturali di tipo fisico ed ecosistemico, storico-culturale, urbanistico e insediativo, percettivo e identitario<sup>44</sup>.

«L'inquadramento strutturale non esaurisce la propria funzione sul puro piano conoscitivo e interpretativo, ma consente di guardare ai fattori strutturanti in una prospettiva progettuale. È, infatti, in base ad essi che si possono individuare le relazioni e gli aspetti di lunga durata e il loro costituirsi come "imprinting morfogenetico" delle diverse parti del territorio, che assume un ruolo fondamentale nell'indirizzare le scelte e guidare i processi di cambiamento dell'assetto territoriale e paesaggistico con modalità "costruttive" (o almeno meno distruttive di quelle correnti). Per l'individuazione dei caratteri strutturali nel Quadro strutturale regionale si è adottata una logica interpretativa, che distingue:

- un sistema di relazioni "primario" tra gli aspetti climatici, idrogeomorfologici e pedologici e quelli dell'assetto e delle dinamiche naturali dell'ecosistema e dei suoi adattamenti antropici, rilevanti per gli aspetti vegetazionali e faunistici;
- un sistema di relazioni "secondario", basato sugli insediamenti storicizzati e organizzati in sistemi che comprendono i centri, i complessi isolati specialistici, le connessioni infrastrutturali e i contesti agricoli;

- un sistema di relazioni "terziario", che riflette la percezione complessiva del paesaggio, dei nessi visibili tra fattori naturali e storico-culturali, tanto più memorizzati quanto più oggetto di fruizione, consolidati in immagini identitarie di lenta evoluzione, rinforzate da fattori immateriali, legati agli usi, ai comportamenti, ai modelli e alle tradizioni produttive locali»<sup>45</sup>.

Il piano entra nel merito specifico della documentazione dei caratteri dei paesaggi della regione con elaborati che assumono sia la valenza conoscitiva (informazioni e rappresentazioni), che quella regolativa (riferimenti normativi). Si tratta delle tavole dei beni paesaggistici (P2), degli ambiti e delle unità di paesaggio (P3), delle componenti paesaggistiche (P4).

Gli ambiti di paesaggio (76) sono definiti in base ai caratteri geologici, ecologici, insediativi, colturali e culturali del territorio regionale. Al quadro degli ambiti di paesaggio sono associate le relative schede identificative<sup>46</sup> che recano la specifica indicazione conoscitiva dei caratteri paesaggistici naturali, storico-culturali e insediativi, delle dinamiche paesaggistiche, delle condizioni qualitative dei paesaggi. A tali elementi di identificazione seguono le specificazioni di carattere gestionale costituite dalle seguenti indicazioni: strumenti di salvaguardia paesaggistico-ambientale in essere; indirizzi e orientamenti strategici del piano; componenti paesaggistiche presenti (riferimenti normativi); unità di paesaggio comprese, distinte secondo la classificazione normativa del piano; beni paesaggistici presenti; tipi architettonici rurali caratterizzanti. Per ogni ambito, il piano indica gli obiettivi pertinenti e le linee di azione per il loro perseguimento attraverso una apposita scheda normativa<sup>47</sup>, in forma scritta, senza specificazioni cartografiche delle aree di applicazione. Tale definizione normativa è associata alla indicazione dei territori comunali interessati e della loro eventuale appartenenza parziale ad altri ambiti di paesaggio oltre quello considerato nella scheda, al fine di facilitare la visione coordinata delle linee di azione.

Il piano considera che l'articolazione del territorio in ambiti sconta «un riferimento ad aspetti strutturali complessivi che spesso non corrispondono ad una omogeneità di condizioni, e soprattutto non è adeguato precisamente al senso di identità del paesaggio che matura tra gli abitanti, ma ne definisce solo caratteri generali. In un territorio variato e articolato come il Piemonte l'identità riconosciuta dagli abitanti è delineata da caratteri locali di maggior dettaglio e dalla loro integrazione in dimensioni territoriali molto più limitate rispetto agli ambiti. Quindi, per restituire uno strumento di interpretazione utile al Piano (sia normativo che progettuale), è necessario distinguere, entro gli ambiti, una disaggregazione in sub-ambiti. Soccorre a questo proposito il concetto di Unità di paesaggio (UP), già frequentato dalle scuole pedologiche e geografiche fin dalla fine dell'800 e rivisitato in vari modi dalle teorizzazioni e dalle esperienze di pianificazione paesaggistica più recenti.

L'interpretazione cui si fa qui riferimento tiene conto di due criteri fondamentali: la rilevanza delle percezioni e dei giudizi di valore delle popolazioni interessate (giusto il richiamo della CEP); l'importanza del criterio di eterogeneità (anziché di omogeneità) delle risorse implicate, ai fini della costituzione dei sistemi di relazioni che strutturano il paesaggio.

In questi termini le UP riconosciute sul territorio sono definibili come «ambiti caratterizzati da peculiari sistemi di relazioni (ecologiche, funzionali, storiche, culturali e visive) fra elementi eterogenei chiamati a dialogare fra loro e a restituire un complessivo e riconoscibile senso identitario»<sup>48</sup>.

I piani territoriali provinciali approfondiscono le schede degli ambiti di paesaggio e definiscono i criteri di recupero e sviluppo urbanistico compatibili in base agli obiettivi di qualità paesaggistica; tali implementazioni del piano paesaggistico sono ulteriormente specificate a scala locale dai Comuni nei piani e regolamenti territoriali per quanto concerne il senso paesaggistico della disciplina urbanistica<sup>49</sup>.

Le unità di paesaggio (535) sono identificate da specifiche relazioni paesaggistiche<sup>50</sup>; in mancanza di specificazioni contrarie, è ragionevole ritenere che le modalità di identificazione di

tali caratteri relazionali siano quelle descritte sopra in merito ai tre sistemi gerarchizzati di relazioni primarie, secondarie e terziarie.

Gli obiettivi di qualità paesaggistica riferiti agli ambiti non risultano definiti in relazione ad acquisite conoscenze delle percezioni sociali dei paesaggi proprie delle parti della regione identificate nelle unità di paesaggio; malgrado ciò, ad esse sono attribuite funzioni di specificazione dell'articolazione delle identità locali in coerenza con la convenzione<sup>51</sup>. Pare plausibile ritenere che ciò sia dovuto alle esigenze di tempi e risorse connaturate ai processi di identificazione delle percezioni sociali e di coinvolgimento partecipativo delle comunità nell'implementazione del piano. Esigenze che indicano l'ineludibilità di delineare e innescare processi; da tale punto di vista, si osserva che non risulta però delineato e programmato alcun tipo di intervento di indagine percettiva e di partecipazione alla declinazione operativa locale degli obiettivi di qualità paesaggistica, sebbene la relazione di piano consideri l'intrinseca processualità e necessità di tali azioni.

Alla sub-articolazione degli ambiti in unità di paesaggio (tavola P3) sono associati i relativi elenchi di classificazione<sup>52</sup>. Detti elenchi recano l'identificazione geografica e normativa delle unità di paesaggio e la valutazione specifica dei loro caratteri di integrità, rilevanza e trasformazione. La specificazione normativa che il piano riferisce alle unità di paesaggio è tipologica: le norme riconoscono 9 tipi di paesaggi in relazione ai caratteri e alle proprietà di rilevanza e integrità prevalenti; ad ogni tipo sono riferite disposizioni tese a rafforzare la coesione, l'identità e la qualità che connotano le unità afferenti al tipo<sup>53</sup>.

Al quadro delle componenti paesaggistiche sono associati i repertori tipologici che completano la rappresentazione cartacea o digitale stabile del catasto territoriale predisposto e gestito attraverso il sistema informativo del piano<sup>54</sup>. Si può riferire tale attenzione alla volontà di far corrispondere al ruolo normativo centrale delle componenti paesaggistiche un congruo dettaglio identificativo e descrittivo delle articolazioni strutturali dei paesaggi. La disciplina di piano specifica per ogni tipo di componente paesaggistica i termini identificativi, gli specifici obiettivi di conservazione e valorizzazione, le disposizioni per l'uso e la gestione (indirizzi, direttive, prescrizioni) e, in taluni casi, le specificazioni di sottocategorie significative di componenti<sup>55</sup>.

Il piano è dotato di un quadro regionale coordinato delle relazioni ecologiche, storico-culturali e di fruizione (tavola P5); esso risulta trasversale alle tre funzioni del piano, conoscitiva, regolativa e strategica, e ne costituisce in tal modo una ossatura primaria, complementare delle altre due fondamentali costituite dalle componenti paesaggistiche e dagli ambiti di paesaggio.

Il quadro regionale prevede la promozione della rete ecologica, in coerenza e coordinamento con quelle nazionale ed europea, la salvaguardia e la valorizzazione dei sistemi culturali del paesaggio in relazione ai sistemi ecologici della rete, l'organizzazione coordinata e la valorizzazione dei sistemi di fruizione dei paesaggi integrata ai suoi caratteri ecologici e storici rappresentati dai sistemi delle due reti suddette.

Le competenze relative alla tutela dei beni paesaggistici sono interpretate mediante la predisposizione di un apposito archivio cartografico digitale rappresentato nella tavola P2 e nei repertori e mediante la specificazione della disciplina paesaggistica dei beni stessi. Il piano non procede in modo diretto ad una specificazione a soggetto della disciplina di tutela; esso adotta infatti una specificazione sistematica basata sulle componenti paesaggistiche. Le norme di riferimento per l'esercizio della tutela dei beni paesaggistici sono in tal modo caso per caso quelle delle componenti dalle quali il bene paesaggistico in questione risulta connotato in base al confronto dei quadri informativi rappresentati nelle tavole dei beni (P2) e delle componenti (P4)<sup>56</sup>. Per il procedimento di integrazione delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico previsto dall'articolo 141 bis del codice, la disciplina di piano prevede successivi provvedimenti di intesa Stato-Regione inerenti la specificazione delle prescrizioni d'uso in ragione delle peculiarità paesaggistiche delle singole realtà, con garanzia di congruo coinvolgimento delle Province e dei Comuni<sup>57</sup>. In termini analoghi, la specificazione della disciplina dei beni paesaggistici tutelati per legge è demandata alle procedure di adeguamento degli strumenti di

pianificazione territoriale al piano paesaggistico<sup>58</sup>. Si intende pertanto, ma non risulta esplicitato, che segua tale procedura anche la revisione dei vincoli per la deperimetrazione di porzioni insediative in attuazione del comma 2 dell'articolo 142 del codice.

Il piano coglie il portato innovativo del codice in relazione alle opportunità di pianificazione della tutela dei beni paesaggistici in luogo del suo esercizio astratto e frammentario, già presente peraltro per i beni tutelati per legge nella travisata e trascurata filosofia della precedente legge Galasso.

«L'azione di tutela delle aree e immobili sopra citati è stata finora esercitata principalmente attraverso procedure di autorizzazione, originariamente in capo alla Soprintendenza e, successivamente, a partire dalla fine degli anni Settanta, con il D.P.R. 616/77, alla Regione, che a sua volta l'ha parzialmente sub-delegata ai Comuni. Essa viene con il Ppr riproposta, sulla base di:

- l'analisi delle dinamiche di trasformazione in atto, mediante la lettura delle trasformazioni di assetto del territorio verificatesi negli ultimi decenni, desumibile, anche, dal raffronto comparativo con la cartografia storica e con immagini areo-fotogrammetriche realizzate in tempi differenti nonché in relazione alla data dell'imposizione del vincolo, alla motivazione del vincolo di tutela contenuta nel provvedimento originario stesso e ai caratteri paesaggistici connotativi degli ambiti in esame;
- l'individuazione dei fattori di rischio, determinati dalle dinamiche in atto che possono compromettere le relazioni esistenti tra elementi costitutivi del paesaggio (ad esempio le alterazioni dalle visuali fruibili da punti e/o percorsi panoramici verso emergenze paesaggistiche e/o naturalistiche; le alterazioni degli elementi strutturanti che consentono di interpretare la stratificazione storica dei modi di utilizzo dei suoli; le alterazioni delle aree di pertinenza e/o all'impianto urbanistico degli insediamenti storici);
- l'individuazione degli elementi di vulnerabilità/fragilità, che a fronte di eventuali interventi di trasformazione ricorrenti nelle dinamiche in atto, in determinate situazioni, possono compromettere irreparabilmente gli elementi strutturanti del paesaggio»<sup>59</sup>.

Sebbene l'individuazione di ulteriori contesti da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione ai sensi della relativa disposizione del codice compaia come finalità del piano<sup>60</sup>, dall'esame dei documenti il tema non risulta trattato nelle cartografie e nelle norme. Si può ipotizzare che il piano abbia inteso evitare un ampliamento del campo di azione della tutela di profilo vincolistico per puntare su politiche di salvaguardia e conservazione diffusa dei paesaggi attraverso il sistema normativo ambito/unità/componenti della disciplina paesaggistica ordinaria. Non sono comunque risultati elementi espliciti a conferma tale ipotesi di profilo del piano.

Il piano provvede nella tavola P4 alla individuazione delle aree degradate, critiche e con detrazioni visive, ma non risulta dalla normativa alcuna determinazione nel merito della facoltà di derubricazione delle stesse ai sensi della lettera b, comma 4, articolo 143 del codice, in relazione alle procedure di autorizzazione paesaggistica alle quali risultassero eventualmente soggette. Pare plausibile ricondurre tale scelta a motivi precauzionali, soprattutto in questa fase iniziale della predisposizione dei piani paesaggistici della prima generazione posteriore al codice e alla convenzione.

Il piano definisce cinque strategie; ognuna di esse risulta declinata secondo una serie di obiettivi generali di rango regionale a loro volta articolati in più obiettivi specifici, ancora di rango regionale<sup>61</sup>. La definizione degli obiettivi regionali risulta sganciata dalle peculiarità locali dei paesaggi e dalle relative percezioni sociali; tale requisito pare essenziale per rendere gli obiettivi coerenti con il loro rango di riferimenti regionali.

Mediante apposite intese di pianificazione fra Regione, Province e Comuni, nonché Ministero nel caso della presenza di beni paesaggistici, il piano promuove la successiva definizione di

progetti e programmi strategici di interesse regionale o subregionale<sup>62</sup>. Il piano indica quattro aree tematiche principali per lo sviluppo dei suddetti disegni paesaggistici di territorio: il miglioramento funzionale della rete ecologica e il potenziamento delle opportunità di fruizione dei sistemi paesaggistici di interesse naturale o culturale; la qualificazione dei sistemi paesaggistici periurbani; la conservazione (salvaguardia attiva) dei paesaggi a rischio; la valorizzazione dei paesaggi espressioni di identità di interesse storico-culturale (paesaggi identitari)<sup>63</sup>. Le Province sono indicate come i soggetti istituzionali referenti nella promozione e gestione di intese con soggetti pubblici e privati interessati al concorso nella realizzazione dei progetti e programmi strategici di interesse regionale<sup>64</sup>.

In merito alla programmazione di interventi, è utile segnalare che la Regione in attuazione della L.R. 14/2008, recante “Norme per la valorizzazione del paesaggio”, ha definito e finanziato il “Programma regionale degli interventi” per l’annualità 2009 per 750.000,00 euro di investimenti in cofinanziamento al 55% (si deve considerare la presenza in questo prima programma anche di parte degli oneri per la elaborazione del piano paesaggistico).

### Riferimenti ai documenti di piano

---

<sup>30</sup> Regione Piemonte, *Piano Paesaggistico Regionale*, 2009, “Relazione”, p. 7.

<sup>31</sup> Ivi, “Presentazione”.

<sup>32</sup> Ivi, “Relazione”, p. 6.

<sup>33</sup> Ivi, “Relazione”, p. 85.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ai sensi della legislazione vigente (art. 143, comma 9 del codice), dalla adozione del piano non sono consentiti sui beni paesaggistici interventi in contrasto con la disciplina del piano paesaggistico regionale.

<sup>36</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 9, c. 3.

<sup>37</sup> Ivi, “Relazione”, p. 9.

<sup>38</sup> Ivi, “Relazione”, p. 50.

<sup>39</sup> Ivi, “Presentazione”.

<sup>40</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 5, cc. 4 e 5, lett. a, b, c.

<sup>41</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 5, c. 5, lett. d.

<sup>42</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 44, cc. 1 e 2.

<sup>43</sup> Ivi, “Presentazione”.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ivi, “Relazione”.

<sup>46</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 4, c. 1, lett. d.

<sup>47</sup> Ivi, “Allegato B”.

<sup>48</sup> Ivi, “Relazione”, p. 65.

<sup>49</sup> Ivi, “Presentazione”.

<sup>50</sup> Ivi, “Relazione”, p. 65.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 4, c. 1, lett. e.

<sup>53</sup> Ivi, “Presentazione” e “Norme di attuazione”, art. 11.

---

<sup>54</sup> Ivi, “Presentazione”.

<sup>55</sup> Ivi, “Presentazione” e “Norme di attuazione”, parte IV.

<sup>56</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 12, c. 4.

<sup>57</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 12, c. 5.

<sup>58</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 12, c. 6 e art. 46, c. 2.

<sup>59</sup> Ivi, “Relazione”, pp. 92-93.

<sup>60</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 1.

<sup>61</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, “Allegato A”.

<sup>62</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 43, c. 4.

<sup>63</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 44, c. 3.

<sup>64</sup> Ivi, “Norme di attuazione”, art. 44, c. 4.

## PUGLIA

<http://paesaggio.regione.puglia.it>

---

Il piano si basa su alcune definizioni di riferimento relative alle principali categorie della «struttura paesaggistico-territoriale»<sup>65</sup>. Oltre le categorie dei beni paesaggistici e degli ulteriori contesti paesaggistici, già codificate dalla legislazione, tali definizioni riguardano i concetti di patrimonio territoriale e paesaggistico, statuto del territorio, invariante strutturale, ambito paesaggistico, figura territoriale. Quest'ultima categoria assume un ruolo essenziale nella forma del piano identificando le unità di paesaggio minime che sub articolano gli ambiti paesaggistici del territorio regionale.

«Per “figura territoriale” si intende una entità territoriale riconoscibile per la specificità dei caratteri morfotopologici che persistono nel processo storico di stratificazione di diversi cicli di territorializzazione. La rappresentazione cartografica di questi caratteri ne interpreta sinteticamente l'identità ambientale, territoriale e paesaggistica. La descrizione dei caratteri morfotopologici e delle regole costitutive, di manutenzione e trasformazione della figura territoriale definisce le “invarianti strutturali” della stessa»<sup>66</sup>.

Infine il concetto di valore di esistenza riferito al paesaggio come proprietà a priori degli usi nel piano assume uno spessore filosofico e programmatico importante come fondamento dell'identificazione del patrimonio territoriale.

Il piano riferisce la definizione patrimoniale e strategica dei propri contenuti ad alcuni fondamenti concettuali e programmatici che possono essere elencati in sintesi: il paesaggio è un ponte tra il passato ed il futuro attraverso il quale è possibile interpretare il presente per prefigurarne le evoluzioni; il paesaggio ha valore patrimoniale di bene comune con significato identitario; il paesaggio ha un valore di esistenza; il paesaggio esige di un approccio conoscitivo e progettuale complesso, nel quale siano assunte come complementari le sue identificazioni strutturali (nel senso relazionale proprio del pensiero sistemico) ecologiche, sceniche e storiche; il paesaggio esige il superamento della mera visione vincolistica attraverso la coniugazione progettuale in forme durevoli e sostenibili dei valori di esistenza e dei valori d'uso nelle politiche per la sua conservazione e in quelle per la sua valorizzazione; le politiche per i paesaggi non possono avere esclusiva natura straordinaria, passiva e autoritativa, bensì esigono una declinazione ordinaria, attiva e partecipativa, capace di interagire con le consapevolezze locali ed evolverle secondo relazioni virtuose necessarie per la sostenibilità delle politiche stesse e per la durevolezza dei legami relazionali fra le risorse e i loro usi<sup>67</sup>.

In relazione all'obiettivo generale dell'autosostenibilità dello sviluppo locale, il piano definisce i propri capisaldi nella centralità del patrimonio territoriale per la ricerca di forme di sostenibilità dello sviluppo, nella coerenza delle disposizioni, coepita come strumento di integrazione da perseguire attraverso processi di copianificazione, e nella natura progettuale strategica riferita alla complessità del sistema degli obiettivi<sup>68</sup>.

La forma del piano è di tipo integrato, ma con una peculiarità rispetto ad altri casi della medesima generazione.

«[...] Se in altre regioni il Piano Paesaggistico Regionale è spesso parte del Piano Territoriale (ad esempio in Piemonte e Veneto, ma anche in Catalogna), o interno alla parte statutaria del medesimo (ad esempio in Toscana), in Puglia si è invece scelto, essendo già vigente un piano per il paesaggio e assente invece un piano territoriale regionale, di redigere un nuovo Piano paesaggistico a valenza territoriale (PPTR)»<sup>69</sup>.

Nel merito delle relazioni con gli strumenti di governo territoriale, regionale, provinciali e comunali, generali e di settore, nonché dei programmi economici, sociali e ambientali il piano ribadisce la necessità dell'integrazione sancita dalla convenzione.

«[...] Un piano paesaggistico non può essere un piano di settore che giustappone obiettivi di qualità paesaggistica agli obiettivi funzionali degli altri atti di produzione del territorio. [...] Il piano paesaggistico deve informare dei propri principi le differenti azioni settoriali che contribuiscono a trasformare il territorio»<sup>70</sup>.

Il piano si basa su tre tipi di strumenti e contenuti strettamente complementari: l'atlante del patrimonio, lo scenario strategico e le regole, articolate nelle norme tecniche per l'attuazione.

Nella ricerca di congrue condizioni di attuazione della convenzione, oltre che del codice, il piano attribuisce esplicito rilievo alla definizione e alla attuazione partecipata delle politiche territoriali e paesaggistiche attraverso ciò che chiama rispettivamente «produzione sociale del piano» e «gestione sociale del paesaggio». La produzione sociale del piano è perseguita attraverso un insieme diversificato di strumenti: atti di copianificazione, manifesto con i produttori del paesaggio, conferenze d'area, progetti integrati di paesaggio sperimentali, sito web interattivo, ecomusei, mappe di comunità, premio per il paesaggio, V.A.S. partecipativa. In termini analoghi, il piano promuove la gestione sociale del paesaggio indicando a tal fine: l'osservatorio regionale per la qualità del paesaggio, gli strumenti di partecipazione e gli strumenti di governance; fra i secondi, sono previste: conferenze d'area, mappe di comunità, e sito web interattivo; fra gli ultimi, sono previsti: strumenti di copianificazione, intese con il Ministero, protocolli di intesa, accordi di programma, patti territoriali locali, progetti integrati di paesaggio, ecomusei, contratti di fiume, strumenti premiali<sup>71</sup>. Le norme disciplinano mediante un apposito titolo le finalità e le modalità di impiego degli strumenti per la produzione sociale del piano<sup>72</sup>.

La disciplina di piano è nel suo complesso decisamente sbilanciata per estensione della declinazione dell'articolato a favore del titolo relativo ai beni paesaggistici e agli ulteriori contesti paesaggistici, mentre risolve gli altri aspetti normativi con titoli "leggeri", costituiti di pochi articoli a loro volta brevi, puntando evidentemente sulla capacità di indirizzo degli elaborati cartografici, sulla efficacia dei processi di produzione sociale e sulla integrazione normativa dell'articolato generale integrata nelle schede degli ambiti di paesaggio.

L'atlante del patrimonio descrive l'identità dei paesaggi e le regole fondamentali che ne hanno guidato la costruzione nel lungo periodo delle trasformazioni storiche. L'atlante è composto di tre sezioni, due che costituiscono il quadro conoscitivo e una propositiva. La prima ha carattere di riferimento documentario e reca i tipi e le fonti dei dati tematici impiegati nelle indagini analitiche dei caratteri paesaggistici del territorio regionale. La seconda sezione, che costituisce il cuore conoscitivo dell'atlante e dello stesso piano, reca tredici descrizioni strutturali di sintesi relative alle seguenti tematiche: idrogeomorfologia, struttura ecosistemica, valenza ecologica del territorio agro-silvo-pastorale regionale, struttura di lunga durata dei processi di territorializzazione, "Carta dei Beni Culturali", morfotipologie territoriali, morfotipologie rurali, morfotipologie urbane, articolazione del territorio urbano - rurale- silvo-pastorale - naturale, trasformazioni insediative (edificato e infrastrutture), trasformazioni dell'uso del suolo agro-forestale, struttura percettiva e della visibilità, paesaggi costieri. La terza sezione, che reca una delle due anime progettuali del piano, il quadro progettuale statutario, identifica i paesaggi della regione, ne articola il territorio in ambiti di paesaggio ed in "figure territoriali" e propone una rappresentazione regionale di sintesi delle figure territoriali ("*Laudatio Imaginis Apuliae*"). Gli elaborati cartografici dell'atlante sono rappresentati in scala 1:150.000. Le norme recano le

regole statutarie di riproduzione delle identità dei paesaggi riconosciute dall'atlante, che sono proposte come base socialmente condivisa, per la definizione coerente di tutti gli strumenti pubblici di gestione e di progetto delle trasformazioni del territorio regionale.

Lo quadro progettuale strategico è costituito anzi tutto dalla prefigurazione a scala regionale dei tratti essenziali degli assetti territoriali ricercati. Questo livello dello scenario strategico del piano si compone di una serie di obiettivi generali e specifici e di cinque progetti. Essi riguardano: la rete ecologica regionale, il patto città-campagna, il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce, la valorizzazione e la riqualificazione integrata dei paesaggi costieri, i sistemi territoriali per la fruizione dei beni patrimoniali; i cinque progetti sono posti in relazione coordinata in uno scenario di sintesi regionale. Tali disegni, come è proprio della forma strategica della pianificazione territoriale, non determinano in modo diretto delle norme, ma fungono da riferimento per avviare processi di consultazione pubblica, azioni, progetti e politiche, indirizzati alla realizzazione degli assetti che descrivono. Gli elaborati cartografici regionali dello scenario strategico sono rappresentati in scala 1:150.000.

Lo scenario è integrato a livello subregionale da una serie di "Progetti Sperimentali integrati di Paesaggio" definiti in accordo con alcune amministrazioni locali, associazioni ambientaliste e culturali in relazione alla elaborazione di mappe di comunità, parchi e corridoi fluviali, parchi agricoli, ecomusei, recupero e valorizzazione di beni culturali, regolamenti edilizi, progetti di copianificazione, ecc.

Lo scenario è infine integrato da documenti di indirizzo recanti linee guida rivolte soprattutto ai tecnici, su diverse tematiche cruciali, fra le quali la localizzazione e la progettazione di impianti tecnologici per la produzione energetica da fonti rinnovabili, la progettazione e gestione di aree produttive, la riqualificazione delle periferie urbane e delle aree agricole peri-urbane nell'ambito del patto città campagna, fino ad aspetti specifici come il restauro e il recupero di manufatti in muratura di pietra a secco e alle tracce per lo sviluppo di linee guida in merito alla qualità paesaggistica e ambientale delle infrastrutture, al coordinamento regionale dei requisiti tipo dei regolamenti edilizi comunali e alla progettazione e attuazione degli interventi di manutenzione, recupero e riuso del patrimonio architettonico rurale.

A supporto dell'identificazione patrimoniale dei paesaggi e della articolazione dello scenario strategico, il piano comprende sotto forma di elaborato trasversale distinto, le schede degli ambiti di paesaggio; i loro contenuti conoscitivi e statuari costituiscono parte integrante dell'atlante del patrimonio<sup>73</sup>. Gli 11 ambiti in cui è articolata la regione sono stati individuati attraverso una pluralità di descrizioni tematiche che il gruppo di studio ha riferito ai due campi di analisi principali morfo-tipologico e storico-strutturale: la conformazione storica delle regioni geografiche, l'assetto idrogeomorfologico, i caratteri ambientali ed ecosistemici, la tipologia insediativa (città, reti di città infrastrutture, strutture agrarie), l'insieme delle figure territoriali costitutive dei caratteri morfotipologici dei paesaggi, l'articolazione delle identità percettive dei paesaggi. Le schede descrivono gli ambiti attraverso una articolazione in tre sezioni e rappresentazioni cartografiche in scala 1:50.000. Le sezioni riferiscono all'ambito le descrizioni strutturali sintetiche (sezione A) e le interpretazioni identitarie e statutarie (sezione B) dell'atlante del patrimonio e le articolazioni strategiche dello scenario regionale (sezione C). La sezione statutaria (B) distingue le figure territoriali che connotano il paesaggio dell'ambito e le regole statutarie riferite alle invarianti strutturali e alle relative condizioni di conservazione. La sezione strategica (C) rappresenta gli estratti di ambito dei cinque progetti regionali e declina gli obiettivi, distinguendo: obiettivi strategici, obiettivi di qualità, azioni e progetti, soggetti e strumenti di attuazione, elaborati di riferimento del piano. Le norme disciplinano mediante un apposito titolo e mediante le schede degli ambiti di paesaggio (allegato normativo oltre che conoscitivo) gli obiettivi di qualità e le modalità di uso delle risorse ad essi riferiti<sup>74</sup>.

Per quanto concerne le competenze relative alla tutela dei beni paesaggistici, il piano ha conodotto un percorso e definito un quadro unico di riferimento per conferire certezza e coerenza di sistema a un insieme di tutele ampio, ma disorganico e giuridicamente incerto,

attraverso una operazione di riordino della materia. Tutti i beni tutelati sono stati censiti, georeferenziati, catalogati (natura, fonti, tipologia e cogenza normativa) e rappresentati. Nella *Carta dei beni culturali* è proposta una nuova concezione degli stessi con i concetti di “Unità Topografica”, “Sito”, “Sito Pluristratificato”, fino al “Contesto Topografico Stratificato” (CTS).

«Si tratta di una interpretazione sistemica dei beni culturali relazionata al territorio nella sua struttura storica definita dai processi di territorializzazione di lunga durata e ai caratteri identitari delle figure territoriali che lo compongono [... in modo da, n.d.R.] consentire una lettura integrata e diacronica del rapporto che ha legato tra loro alcuni beni culturali e del rapporto tra questi ed il relativo contesto ambientale e paesaggistico»<sup>75</sup>. I CTS, individuati in particolar modo nelle aree rurali, costituiscono «[...] insiemi territoriali che, per la densità di beni culturali di ogni tipo e di ogni epoca che li compongono, per la complessità e la stratificazione che li caratterizza, possono essere studiati come veri e propri sistemi, nei quali è possibile cogliere la stratificazione e le relazioni coevolutive che nel tempo hanno legato patrimonio culturale e ambientale»<sup>76</sup>.

Lo scenario strategico prevede tra i progetti regionali per il paesaggio quello relativo a *I sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici* (disciplinato dall'art. 34 delle norme).

«Questo progetto si propone di rendere fruibili non solo i singoli beni del patrimonio culturale che la Carta dei beni culturali ha censito, ma di trattare i beni culturali (puntuali e areali) in quanto sistemi territoriali integrati nelle figure territoriali e paesistiche di appartenenza, per la loro valorizzazione complessiva. Il progetto regionale riguarda l'organizzazione della fruibilità (funzionale, paesaggistica, culturale) sia dei Contesti topografici stratificati, in quanto progetti territoriali, ambientali e paesistici dei sistemi territoriali che ospitano una forte concentrazione di beni, sia aree di grande pregio, sia di aree a forte densità beni culturali e ambientali a carattere monotematico (sistemi di ville, di masserie, di uliveti monumentali, ecc) »<sup>77</sup>.

I beni culturali sono assunti fra le invarianti strutturali delle figure paesaggistiche.

Sono stati individuati 21 tipi di ulteriori contesti da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione.

«Si tratta di beni già sottoposti a tutele di tipo settoriale, ovvero beni ritenuti di interesse regionale meritevoli di tutela connotanti complessivamente la struttura del territorio, legati a caratteristici assetti territoriali, naturalistici e ambientali, ed in quanto tali ricondotti a tre strutture morfologico-ambientali (insediative, agro ecosistemiche e idrogeomorfologiche)»<sup>78</sup>.

Oltre alle aree a vincolo idrogeologico, aree del PAI, SIC, SIR, ZPS, il piano individua nuove aree di particolare interesse paesaggistico, come ad esempio aree essenziali per il progetto della rete ecologica regionale.

Nell'ottica sistemica del piano, i beni paesaggistici e gli ulteriori contesti paesaggistici, sono identificati in relazione a tre strutture distinte: idrogeomorfologica, ecosistemica e ambientale, antropica e storico culturale. Questa tripartizione scandisce sia l'organizzazione delle tavole che il *dossier* composto da testi, materiali iconografici, fotografici e cartografici. Le norme disciplinano mediante un apposito titolo i beni paesaggistici soggetti a tutela e gli ulteriori contesti paesaggistici sottoposti a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione<sup>79</sup>.

Risulta fra gli elaborati, ma non è stato possibile reperirlo ed esaminarlo, un fascicolo di schede degli immobili ed aree di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art 136 del codice.

Le cartografie dei beni paesaggistici e degli ulteriori contesti paesaggistici sono state definite alla scala 1:5.000 su base C.T.R. e rappresentate nelle scale 1:25.000 e (ad eccezione di quella riguardante i valori percettivi, in scala 1:150.000) mediante 58 tavolette che coprono l'intera regione.

## Riferimenti ai documenti di piano

---

<sup>65</sup> Regione Puglia, *Piano Paesaggistico Territoriale Regionale*, 2009, “Norme tecniche di attuazione”, art. 7.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ivi*, “Relazione”, pp. 14-27.

<sup>68</sup> *Ivi*, p. 28.

<sup>69</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>70</sup> *Ivi*, p. 20.

<sup>71</sup> *Ivi*, “Quadro sinottico dell’articolazione del piano”.

<sup>72</sup> *Ivi*, “Norme tecniche di attuazione”, titolo II.

<sup>73</sup> *Ivi*, art. 25, c. 3.

<sup>74</sup> *Ivi*, titolo V e “Schede degli ambiti paesaggistici”.

<sup>75</sup> *Ivi*, “Relazione”, p. 73.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *Ivi*, “Relazione”, pp. 88-9.

<sup>78</sup> *Ivi*, pp. 96-7.

<sup>79</sup> *Ivi*, “Norme tecniche di attuazione”, titolo VI.

## SARDEGNA

<http://www.sardegna territorio.it/pianificazione/pianopaesaggistico>

---

Il piano della Sardegna, antecedente alla versione vigente del codice e ad oggi elaborato nei territori costieri della regione, è trattato qui per le indicazioni che possono risultare di interesse rispetto al tema della pianificazione paesaggistica di questo tipo di realtà, che anche in Veneto ha una rilevanza non trascurabile.

Il piano esplicita le definizioni di alcune categorie fondamentali che adotta nella declinazione cartografica e normativa delle politiche paesaggistiche:

«[...] “beni paesaggistici individuati”: categorie di beni immobili i cui caratteri di individualità ne permettono una identificazione puntuale;

“beni paesaggistici d’insieme”: categorie di beni immobili con caratteri di diffusività spaziale, composti da una pluralità di elementi identitari coordinati in un sistema territoriale relazionale;

“beni identitari”: categorie di immobili, aree e/o valori immateriali, che consentono il riconoscimento del senso di appartenenza delle comunità locali alla specificità della cultura sarda;

“componenti di paesaggio”: tipologie di paesaggio, aree o immobili articolati sul territorio che costituiscono la trama e il tessuto connettivo dei diversi ambiti di paesaggio;

“ambiti di paesaggio”: aree definite in relazione alla tipologia, rilevanza ed integrità dei valori paesaggistici [...] in cui convergono fattori strutturali, naturali e antropici e nei quali sono identificati i beni paesaggistici individuati o d’insieme»<sup>80</sup>.

Dal punto di vista delle definizioni e della cura del significato dei termini, il piano ha sviluppato un elaborato del tutto peculiare; si tratta di un glossario assai esteso (un volume di circa trecento pagine) e articolato (con una dettagliata copertura terminologica), che è stato riferito alla articolazione di base delle politiche paesaggistiche rispetto ai tre assetti principali “ambientale”, “storico-culturale” e “insediativo”. Il glossario è dotato di un corposo apparato fotografico identificativo dei termini trattati, nei casi in cui tale mezzo risulta utile, e di integrazioni grafiche in altri casi. Il documento ha le potenzialità per risultare un valido strumento sia in ambito prettamente tecnico (studi, progetti, istruttorie, pareri), che nelle sedi di divulgazione essenziali per l’efficacia della partecipazione, costituendo pertanto un possibile complemento per la formazione tecnica e la sensibilizzazione sociale nell’ottica della convenzione.

La forma del piano attribuisce in termini espliciti al paesaggio un significato preminente nei processi di definizione delle politiche territoriali.

«La considerazione di fondo che ha pervaso le attività di predisposizione del P.P.R., sia nel riconoscimento delle componenti di paesaggio, che nella definizione delle proposte di disciplina, è che il paesaggio si debba porre in posizione sovraordinata rispetto alle discipline d’uso del territorio, considerandolo non più il terreno su cui avvengono le trasformazioni antropiche, ma il bene essenziale da cui trarre alimento per tutte le attività. [...] Il paesaggio dovrà permeare di valori e contenuti il territorio oggetto della pianificazione urbanistica, che non potrà quindi limitarsi alla determinazione delle destinazioni d’uso dei suoli, ma dovrà individuare una qualità urbanistica e una compatibilità delle trasformazioni ammesse. [...] Il

paesaggio, più che una sovraordinazione degli interessi di tutela, si imporrà pertanto anche sull'assetto del territorio già pianificato, esprimendosi appunto come la "forma del territorio" che costituisce valenza non secondaria rispetto alla trasformabilità delle aree. Lo schema di piano che viene proposto in relazione a quanto disposto dalla L.R. 8/04, ha disciplinato in via prioritaria gli ambiti di paesaggio riconosciuti nella fascia costiera, quale parte del territorio più soggetta alle trasformazioni recenti»<sup>81</sup>.

Malgrado la concezione iniziale del piano abbia posto in evidenza l'importanza delle procedure di partecipazione e di concertazione, prevedendo apposite conferenze di copianificazione<sup>82</sup>, non vi sono stati esiti attuativi in tal senso. Con il ciclo politico seguente alla definizione del piano sono stati attivati alcuni tavoli di lavoro finalizzati alla sua revisione e integrazione, anche per estensione ai territori interni dell'isola<sup>83</sup>. Nello stesso contesto politico e tecnico, attraverso appositi bandi di invito rivolti ai Comuni dei territori costieri, è stato promosso lo sviluppo di "programmi integrati per il paesaggio"<sup>84</sup> in attuazione delle politiche e della disciplina del piano paesaggistico.

Il piano articola il territorio regionale costiero in 27 ambiti di paesaggio, rappresentati mediante una apposita serie di tavolette in scala 1:25.000 mediante riduzione dei dati di indagine acquisiti ed elaborati in scala 1:10.000 su base CTR. Gli ambiti di paesaggio sono inoltre descritti attraverso un dossier di schede.

Le tavole grafiche sono quadri descrittivi unitari che rappresentano la classificazione delle componenti paesaggistiche riscontrate per afferenza ai tre assetti principali del territorio citati. Un ulteriore carattere di unitarietà delle tavole degli ambiti di paesaggio consiste nella rappresentazione congiunta dei beni paesaggistici tutelati in forza dell'istituto sovraordinato ad essi riferito dalla legge e di tutte le "componenti" paesaggistiche soggette agli ordinari regimi di governo del territorio. Tali componenti sono identificate oltre che in termini tipologici per giudizi di valore<sup>85</sup>. Ciò conserva la distinta natura giuridica delle diverse realtà e al tempo stesso consente la lettura e l'interpretazione delle relazioni fra tutte le componenti paesaggistiche che connotano i territori.

Il dettaglio delle scale informative di indagine e rappresentazione consente una identificazione particolareggiata delle peculiarità locali dei paesaggi costieri propri degli ambiti.

Le schede degli ambiti di paesaggio introducono la descrizione degli ambiti con due sintetiche sezioni iniziali recanti informazioni essenziali circa le dinamiche demografiche e le strutture economiche dei territori compresi negli ambiti. Al corpo conoscitivo centrale delle schede, che identifica la "struttura" dei paesaggi, gli "elementi" che la compongono, i valori e le criticità che esprime, segue quello propositivo che articola gli "indirizzi" di riferimento nei diversi ambiti.

«Massima qualità d'insieme e massimo rischio: due circostanze che giustificano la particolare attenzione che si è posta per delimitare, secondo criteri definiti dalla scienza e collaudati dalla pratica, il bene paesaggistico d'insieme di rilevanza regionale costituito dai "territori costieri", e per disciplinarne le trasformazioni sotto il segno d'una regia regionale attenta sia alla protezione che alla promozione delle azioni suscettibili di orientarne le trasformazioni nel senso di un ulteriore miglioramento della qualità e della fruibilità.

[...] Le tre letture [...], ambientale, storico-culturale e "insediativa, n.d.R.] hanno consentito di individuare e regolare i beni appartenenti a ciascuna delle categorie individuate. Ma, nella concretezza del paesaggio, ogni elemento del territorio appartiene a un determinato contesto, e in quel contesto entra in una particolare relazione con beni (e, più generalmente, con elementi del territorio) appartenenti ad altre categorie. Ecco perchè, all'analisi del territorio finalizzata all'individuazione delle specifiche categorie di beni da tutelare in ossequio alla legislazione nazionale di tutela, si è aggiunta un'analisi finalizzata invece a riconoscere le specificità paesaggistiche dei singoli contesti. Sulla base del lavoro svolto in occasione della pianificazione di livello provinciale si sono individuati 27 ambiti di paesaggio, per ciascuno dei quali si è condotta una specifica analisi di contesto.

[...] Gli ambiti di paesaggio costituiscono in sostanza una importante cerniera tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione urbanistica: sono il testimone che la Regione affida agli enti locali perchè proseguano, affininno, completino l'opera di tutela e valorizzazione del paesaggio alla scala della loro competenza e della loro responsabilità»<sup>86</sup>.

La disciplina di piano è caratterizzata da un quadro sinottico, denominato “indice per beni e componenti” che consente un immediato ed univoco collegamento dell' articolato normativo alle tavole degli ambiti di paesaggio che ne recano l'identificazione specifica locale per associazioni di beni e componenti. La forma della disciplina di piano si basa sulla distinzione di due livelli normativi complementari.

«[...] Il primo strato normativo, è riferito sia ai singoli elementi territoriali per i quali è necessaria e possibile la tutela ex articoli 142 e 143 del DLeg 42/2004 (beni appartenenti a determinate categorie a cui è possibile ricondurre i singoli elementi con criteri oggettivi, in jure “vincoli ricognitivi”), sia alle componenti che, pur non essendo dei beni (anzi magari essendo dei “mali”) devono essere tenute sotto controllo per evitare danni al paesaggio o per favorirne la riqualificazione;

[...] il secondo strato normativo è riferito ad ambiti territoriali per la definizione dei quali i caratteri paesaggistici ed ecologici sono determinanti, e che saranno la sede per definire indirizzi, direttive e prescrizioni anche di tipo urbanistico, da rendere operativi mediante successivi momenti di pianificazione; in particolare per precisare, la definizione degli obiettivi di qualità paesistica, gli indirizzi di tutela e le indicazioni di carattere “relazionale” volte a preservare o ricreare gli specifici sistemi di relazioni tra le diverse componenti compresenti»<sup>87</sup>.

La disciplina dei beni e delle componenti è articolata secondo la sequenza comune definizioni - prescrizioni - indirizzi; la specificazione normativa corrisponde alla tipologia rappresentata nelle tavole di piano e introduce “misure di conoscenza”, “misure di conservazione”, “criteri di gestione e trasformazione” e “azioni di recupero e riqualificazione”<sup>88</sup>.

## Riferimenti ai documenti di piano

---

<sup>80</sup> Regione Autonoma della Sardegna, *Piano Paesaggistico Regionale*, 2006, “Norme tecniche di attuazione”, art. 6.

<sup>81</sup> Ivi, “Relazione introduttiva”, pp. 3-4.

<sup>82</sup> Ivi, p. 6.

<sup>83</sup> Cfr. <http://www.sardegna territorio.it/paesaggio/sardegna nuove idee.html>.

<sup>84</sup> Cfr. <http://www.sardegna territorio.it/j/v/239?s=6&v=9&c=7410&na=1&n=10>.

<sup>85</sup> Regione Autonoma della Sardegna, *Op. cit.*, “Norme tecniche di attuazione”, art. 5: «[...] 1. I livelli di valore paesaggistico costituiscono un giudizio di sintesi relativo ai diversi valori riconosciuti sulla base della rilevanza o integrità delle varie componenti di paesaggio. 2. Al territorio regionale sono attribuiti i seguenti livelli in relazione alla tipologia, rilevanza ed integrità dei valori paesaggistici: livello 4 - Integrità, unicità, irripetibilità ed elevata rilevanza percettiva, estetica, ambientale e culturale; livello 3 - Forte identità ambientale, storico-culturale e insediativa in presenza di processi di modificazione; livello 2 - Modesta identità ambientale, storico-culturale e insediativa, in assenza di profili di pregio; livello 1 - Identità ambientale, storico-culturale ed insediativa compromessa in modo irrimediabile o del tutto cancellata».

<sup>86</sup> Regione Autonoma della Sardegna, *Op. cit.*, “Relazione del comitato scientifico”, pp. 6-7.

<sup>87</sup> Ivi, pp. 5-6.

<sup>88</sup> Ivi, “Norme tecniche di attuazione”, parte II.

## UMBRIA

<http://www.territorio.regione.umbria.it/canale.asp?id=474>

---

Il piano dell'Umbria è trattato qui per le indicazioni che possono risultare di interesse rispetto ai temi della pianificazione della tutela e della valorizzazione dei beni paesaggistici e della declinazione progettuale e normativa della rete ecologica regionale.

Gli elementi di interesse relativi al primo tema sono propri delle definizioni di alcune categorie di piano con potenziali progettuali innovativi e del trattamento documentario che il piano riferisce ai beni paesaggistici. Essi risultano infatti affiancati da due entità non previste dal codice, gli "intorni" dei beni paesaggistici e i "raggruppamenti" di beni paesaggistici.

Il piano concepisce gli intorni dei beni paesaggistici<sup>89</sup> come i contesti, le pertinenze paesaggistiche, entro le quali sono essenziali determinate misure di salvaguardia e conservazione di relazioni la cui perdita può compromettere le qualità paesaggistiche dei beni tutelati per dichiarazione di notevole interesse pubblico e pertanto l'efficacia delle stesse politiche di tutela vincolistica. La definizione in scala cartografica idonea alla loro identificazione fondiaria è compresa nelle competenze di implementazione del piano paesaggistico a livello subregionale attribuite ai piani territoriali provinciali e comunali<sup>90</sup>. Il metodo è guidato dal piano regionale (elaborato EP 10.1). Su gli intorni individuati in relazione ad alcuni centri storici collinari, il piano presenta un repertorio costituito da schede dei beni paesaggistici e dei loro intorni (elaborati EP 10.2 e EP 10.3) che associano testi, disegni e fotografie nella descrizione di:

- rappresentazione fotografica storica del contesto paesaggistico;
- identificazione cartografica del bene paesaggistico;
- valutazione identitaria del bene paesaggistico;
- risorse fisico-naturalistiche e storico-culturali del contesto;
- rischi e valori propri del momento della istituzione del vincolo di tutela;
- interpretazione della situazione attuale;
- relazioni visuali;
- percezioni sociali (sono nominate, ma non risultano elementi di interesse associati);
- stato delle tutele in essere;
- prefigurazione dei rischi;
- delimitazione dell'intorno del bene paesaggistico;
- obiettivi e misure (integrazioni della disciplina di piano indicate secondo direttive e prescrizioni).

Il piano propone inoltre la categoria dei "raggruppamenti" di beni paesaggistici tutelati per dichiarazione di notevole interesse pubblico limitrofi, individuandone 10, rappresentati nel quadro cartografico regionale del repertorio dei beni tutelati e delle aree con procedimenti in itinere (elaborato QC 13) e identificati con congrua rappresentazione grafica nelle tavolette di repertorio dedicate (elaborati QC 13\_1-75). In talune aree, come ad esempio quelle intorno al lago Trasimeno e a Perugia, si hanno sistemi continui di beni paesaggistici limitrofi di rilevanti

estensioni. La definizione non risulta contemplare il raggruppamento di beni paesaggistici non limitrofi. Né la relazione, né la normativa del piano, paiono dare seguito progettuale a tali configurazioni in termini patrimoniali (tutela dei beni) o strategici (valorizzazione dei beni).

In merito alla documentazione paesaggistica che il piano riferisce ai beni tutelati per dichiarazione di notevole interesse pubblico, è degna di nota l'adozione dello strumento della scheda/atlante negli adempimenti previsti dal codice circa l'identificazione con esatta individuazione dei perimetri e delle condizioni e rischi propri dei beni e la specificazione della disciplina di uso e trasformazione secondo le peculiari compatibilità che essi risultano esprimere.

Gli elementi di interesse relativi al secondo tema sono propri dei contenuti e della forma della prima rete ecologica regionale d'Italia (2005), l'unica disciplinata con legge in variante al piano territoriale previgente l'attuale piano paesaggistico.

Si tratta di un caso che fa eccezione alla regola adottata in questo documento nella misura in cui vengono segnalati aspetti critici in luogo che punti di forza del piano. La finalità è però coerente con quella generale dell'evidenziazione argomentata di elementi di indirizzo relativi a cose che può essere opportuno fare o non fare nel caso toscano.

In questa fase del dibattito, in cui va emergendo il tema della multifunzionalità della rete ecologica insieme a quello della traslazione del fuoco di attenzione sulla diversità da quella biologica a quella bioculturale, dell'esperienza della rete ecologica regionale dell'Umbria (RERU), da taluni punti di vista con finalità di sintesi progettuale, può essere considerata superata la settorialità tematica<sup>91</sup>. La RERU è stata concepita in termini di classificazione delle idoneità faunistiche del mosaico paesaggistico su base conoscitiva di riferimento dedicata di tipo geobotanico in scala cartografica 1:10.000. Oltre la geografia regionale della frammentazione ecosistemica del paesaggio, gli studi conoscitivi e la loro sintesi propositiva (elaborazioni concluse nel 2005) hanno evidenziato le matrici della connettività di rango regionale e i sistemi paesaggistici con funzioni di corridoi di relazione entro tale rango. La rete pone in luce la distribuzione delle configurazioni paesaggistiche con proprietà ecologiche di habitat per la quantità e qualità rilevante di specie animali "coperte" da un numero ristretto di "specie ombrello", prescelte mediante una apposita ricognizione specialistica. Non pare in realtà trascurabile il potenziale di indirizzo che tale scenario tematico relativo ai valori delle funzioni ecosistemiche del paesaggio può esprimere nel bilancio progettuale della sostenibilità ambientale del governo del territorio.

Il piano paesaggistico assume la RERU nel proprio quadro conoscitivo fra le "carte tematiche relative alle risorse" alla voce analitica "QC1 – disaggregazione delle risorse fisico-naturalistiche"<sup>92</sup>. Ciò pare improprio, rispetto a quanto sopra argomentato, alla luce del fatto che nella tavola QC – 4.1 dell'atlante dei paesaggi la tipologia della rete ecologica non risulta fra gli elementi che identificano le "risorse fisico-naturalistiche" e tali identificazioni risultano peraltro riportate alla elementarietà analitica preliminare del riconoscimento della natura delle singole componenti (reticolo idrografico, copertura forestale, parchi, ecc.), perdendo in tal modo la più evoluta considerazione delle loro qualità strutturali di habitat animali, indicatrici peraltro di una diversificazione di qualità ecosistemiche alle quali, come si è accennato, sono sensibili anche i bilanci di qualità degli habitat umani. L'assenza di possibilità di consultazione della tavola QC 9.2 degli scenari di rischio, denominata "frammentazione ecologica", non ha consentito di verificare se la rete ecologica regionale sia stata assunta come riferimento progettuale del piano paesaggistico da tale punto di vista.

In forma nominale analoga ai casi del Piemonte e della Puglia, la tematica della rete ecologica viene ripresa nel quadro regionale di assetto (tavola EP 5) con la denominazione di "rete ecologico-paesaggistica", della quale risalta la riduzione impropria delle classi ai soli sistemi di connessione, in luogo della identificazione e esplicitazione anche delle configurazioni con ruoli di sistemi di habitat più o meno estesi e rilevanti sul piano dell'interesse naturalistico e della funzionalità ecosistemica. La rete ecologica regionale non risulta un riferimento fondativo del

quadro strategico (EP 4 – tav. 1 bis), che identifica le “progettualità programmatiche” per areali di rilevanza regionale e non per ruoli e funzioni di rilevanza sistemica regionale. Il tema appare alquanto banalizzato nella “visione guida” (EP 3 – tav. 1): nello scenario dei futuri paesaggi prefigurati dal piano, le “aree boscate” e i “territori rurali” risultano costituire la matrice progettuale dei “paesaggi comuni” e le loro funzioni ecologiche sono identificate solo per i principali corridoi regionali denominati “grandi reti di naturalità”, ai quali il piano riferisce il sistema dei “paesaggi delle reti”. Ciò appare in decisa contraddizione con i concetti di sistema e di rete e produce un esito semplicistico di specializzazione progettuale dei paesaggi, ad esempio, nelle citate forme dei paesaggi comuni e dei paesaggi delle reti, che non costituisce una congrua rappresentazione interpretativa della reale complessità strutturale dei paesaggi della regione. Il piano pare concepire la propria visione strategica come una sorta di macro-zoning paesaggistico del territorio regionale.

Ciò pare confermare il dubbio che nella elaborazione del piano paesaggistico sia possibile incorrere in sostanziosi passi indietro solo trascurando lo spessore di strumenti conoscitivi e progettuali pregressi e rimuovendo il problema della loro interpretazione in quadri progettuali compositi ed unitari. Pare in tal senso consigliabile nel caso toscano cogliere dell’esperienza umbra quanto il piano non ha colto seppure fosse disponibile. Come progetto tematico per la qualità ecosistemica dei paesaggi, la rete ecologica regionale può in definitiva essere assunta fra i fondamenti della sostenibilità delle politiche territoriali.

#### Riferimenti ai documenti di piano

---

<sup>89</sup> Regione Umbria, *Piano Paesaggistico Regionale*, “Disposizioni di attuazione”, art. 56, c. 1.

<sup>90</sup> Ivi, art. 56, c. 2 e c. 4.

<sup>91</sup> Questi aspetti dell’attuale dibattito sulle reti ecologiche e i piani paesaggistici sono stati toccati anche nel convegno di Trevi (PG) dello scorso maggio 2010 sulla strategia per la conservazione della biodiversità.

<sup>92</sup> Regione Umbria, *Op. cit.*, “Elenco degli elaborati”, allegato alla relazione illustrativa, p. 2.

## II

---

specificazione degli elementi significativi

relativi ai beni paesaggistici

---

## Metodo e finalità della ricognizione

La ricognizione condotta dal gruppo di studio del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio dell'Università di Firenze<sup>93</sup> ha riguardato l'analisi dei piani paesaggistici regionali di nuova generazione relativamente ad un tema specifico, quello della tutela dei beni paesaggistici in relazione alle disposizioni previste dal Codice italiano dei Beni culturali e del Paesaggio. L'indagine si è svolta su due livelli di approfondimento, utilizzando come fonti i siti web istituzionali delle varie Regioni: prima una ricognizione sull'intero panorama nazionale che ha verificato lo stato dell'arte (*quali e quanti* piani hanno trattato il tema più o meno diffusamente); da questo quadro generale sono state scelte una serie di esperienze particolarmente significative, anche diverse tra loro, di cui è stato approfondito lo studio (*come* hanno trattato il tema) al fine di delineare modalità operative utili per la formazione degli indirizzi tecnico scientifici oggetto della consulenza per la Direzione Pianificazione territoriale e Parchi della Regione del Veneto.

## Lo stato dell'arte

La ricognizione a scala nazionale mostra otto piani paesaggistici (sia nella forma di “piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici” che piani paesaggistici separati) approvati o adottati ai sensi del Codice in ciascuno dei quali è stato affrontato, anche in forme diverse, il tema dei beni paesaggistici. Tra questi distinguiamo, per completezza ed efficacia dell'approccio Sardegna, Piemonte, Umbria e Puglia, nei quali si trova una trattazione molto dettagliata del tema. Un secondo ‘gruppo’ di piani che forniscono, a nostro giudizio, alcuni elementi utili allo scopo preposto risulta costituito da Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana e Lombardia, ma sono risultati meno significativi, anche per la semplice motivo che due di essi (Friuli Venezia Giulia e Lazio) sono piani adottati nel 2007 e dunque in riferimento non all'ultima versione del Codice (per cui ad esempio, vi è la definizione dei ‘beni tipizzati’ ai sensi dell'art. 134 comma 1 lett. c) e individuati ai sensi dell'art. 143, comma 1 lettera i) del D.lgs 42/2004 e non quella degli ‘ulteriori contesti’, diversi da quelli indicati all'art. 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione ai sensi dell'art. 143 comma 1 lett. e) del D.lgs 42/2004 aggiornato dai decreti legislativi nn. 62 e 63 del 2008. Inoltre, assieme al piano paesaggistico della Toscana, adottato nel 2009, rappresentano comunque esperienze in itinere.

In Friuli Venezia Giulia il Piano Paesaggistico risulta in corso di elaborazione e il riconoscimento dei beni paesaggistici attiene ad un secondo livello di approfondimento previsto dal processo di pianificazione finalizzato alla costruzione di una *Mappa dei beni paesaggistici*, intesa come strumento operativo ricognitivo delle aree e degli immobili tutelati per legge, e alla determinazione delle prescrizioni d'uso funzionali a garantirne la conservazione e la valorizzazione. Pertanto la ricerca non ha esaminato quanto contenuto nel Piano Territoriale Regionale vigente (adottato nel 2007 con contenuti paesistici) in cui comunque il tema dei beni è trattato con due elaborati: uno costituito dall' *Elenco dei beni paesaggistici, aree di pregio naturalistico-paesaggistico ed aree archeologiche di interesse paesaggistico* individuate ai sensi dell'art. 134 del D.Lgs 42/2004 (Allegato 13 al Piano), l'altro relativo alla individuazione delle ulteriori aree di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 143 comma 1 lett. i)<sup>94</sup> presente nella sezione II delle schede d'ambito (allegato 14 *Schede degli Ambiti paesaggistici*).

Anche il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale del Lazio è un piano urbanistico-territoriale con finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali, anch'esso adottato nel 2007 e quindi non in relazione al Codice aggiornato nel 2008 per cui, ad esempio, vi è il riferimento alla categoria dei beni tipizzati<sup>95</sup> per i quali è realizzato anche un Atlante fotografico allegato alla Relazione, oppure ai concetti di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici. I beni paesaggistici sono quindi distinti in: “Beni individuati con dichiarazione di ‘notevole interesse pubblico’ (vincoli dichiarativi)”, “Beni tutelati per legge (vincoli ricognitivi)” e “Beni tipizzati individuati dal piano paesaggistico (vincoli ricognitivi)”<sup>96</sup>. Sono rappresentati in cartografia specificamente predisposta che contiene “la verifica delle perimetrazioni delle aree sottoposte a vincolo ai sensi della legge 1497/39 e la graficizzazione dei beni diffusi di cui all’art. 1 della legge 431/85”<sup>97</sup> e in Repertori<sup>98</sup>. A ciascuna delle tre categorie di beni è dedicato un Capo distinto delle Norme. Per i beni paesaggistici inerenti immobili e aree sottoposte a vincolo tramite dichiarazione di notevole interesse pubblico si applica la disciplina di tutela e di uso degli ambiti di paesaggio indicata al Capo II-*Disciplina di tutela, d’uso e valorizzazione dei paesaggi*, per i beni relativi invece alle aree tutelate per legge si applicano le modalità di tutela definite al Capo III-*Modalità di tutela delle aree tutelate per legge*, per i beni tipizzati del Capo IV-*Modalità di tutela degli immobili e le aree tipizzati e individuati dal PTPR*<sup>99</sup>.

In Toscana il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) è stato approvato nel luglio 2007. La disciplina dei beni paesaggistici è parte integrante di questo strumento, considerato piano paesaggistico ai sensi del Codice e della legge regionale 1/2005 ed è stata adottata nel giugno 2009. Il PIT compie infatti una scelta per regolamentare il proprio patrimonio paesaggistico distinguendo la disciplina generale del paesaggio della Toscana da quella concernente i beni paesaggistici<sup>100</sup>. La loro disciplina normativa è quindi contenuta nella seconda parte della Disciplina generale<sup>101</sup> (*2B Disciplina dei beni paesaggistici*) e precisamente negli articoli 4, 5, 6 e 7 si danno le prescrizioni d’uso delle varie aree tutelate per legge, raggruppate per categorie<sup>102</sup>.

Il PIT individua 38 ambiti di paesaggio ai quali dedica specifiche schede (*Schede dei paesaggi e individuazione degli obiettivi di qualità*) composte da più sezioni; in particolare la Sezione Terza e Quarta fanno parte integrante della disciplina dei beni paesaggistici<sup>103</sup>. Nella Sezione Terza<sup>104</sup> sono individuati gli obiettivi di qualità e le azioni orientate al loro perseguimento che “costituiscono, con riferimento ai beni paesaggistici, prescrizioni d’uso ai sensi dell’articolo 143 del Codice, per gli strumenti della pianificazione dei comuni e per gli atti di governo del territorio”<sup>105</sup>. La Sezione Quarta contiene le specifiche prescrizioni d’uso riferite agli immobili e alle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e “l’individuazione delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico risultanti di fatto gravemente compromesse o degradate, con la descrizione degli elementi di degrado presenti e con l’individuazione degli obiettivi per il recupero e la riqualificazione di dette aree”<sup>106</sup> in attuazione dell’articolo 143, comma 4, lettera b) del Codice. A queste aree è dedicato un articolo in Normativa<sup>107</sup>.

In attuazione dell’articolo 143, comma 1, lettera b) del Codice, il Piano comprende la ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico, la loro delimitazione e rappresentazione su scala 1:10.000<sup>108</sup> e in attuazione dell’articolo 143, comma 1 lettera c) l’individuazione, delimitazione e rappresentazione delle aree tutelate per legge.

Il quadro conoscitivo del Piano contiene inoltre un atlante ricognitivo delle risorse archeologiche, comprensivo della cartografia relativa e dei criteri per il riconoscimento dei valori con riferimento alle zone di interesse archeologico, prodotto in base agli studi ed alle elaborazioni della Soprintendenza per i beni archeologici della Toscana.

In Lombardia il Piano Territoriale Regionale PTR (e la sua sezione relativa al piano paesaggistico) è stato approvato recentemente, a gennaio 2010; si tratta di un aggiornamento e integrazione del precedente Piano Territoriale Paesistico Regionale approvato nel 2001.

La cartografia di Piano è stata rivista nel suo complesso ed il tema dei beni paesaggistici è trattato nel Quadro di Riferimento Paesaggistico (Q.R.P.) nella Tavola *Quadro sinottico tutele paesaggistiche di legge – articoli 136 e 142 del D. Lgs. 42/04* (n. 7 tavole in scala 1:100.000) e nella Tavola D *Quadro di riferimento della disciplina paesaggistica regionale*. Con l'aggiornamento, nella normativa sono state introdotte prescrizioni specifiche in riferimento ai beni paesaggistici. Disposizioni normative sono contenute nell'art. 16bis *Prescrizioni generali per la disciplina dei beni paesaggistici* della Parte II–Il piano paesaggistico regionale, Titolo II-II P.P.R. come disciplina paesaggistica, che individua i riferimenti normativi e di indirizzo nonché le disposizioni specifiche per queste categorie di beni. Nel successivo Titolo III – *Disposizioni del P.P.R. immediatamente operative* è riportata la disciplina paesaggistica regionale complessiva, con particolare attenzione alla viabilità di interesse paesaggistico, ai belvedere e visuali sensibili, alla tutela dei centri antichi, alla riqualificazione paesaggistica. Un tema particolarmente trattato è quello della individuazione delle aree significativamente compromesse e degradate e la proposizione di indirizzi per gli interventi di riqualificazione, recupero e contenimento del degrado<sup>109</sup>.

Tabella 1. La tutela dei beni paesaggistici nei piani regionali di nuova generazione. Prospetto che individua le esperienze di maggiore interesse per il trattamento dell'argomento.

	<i>Regione</i>	<i>Note</i>
<i>Piani paesaggistici approvati o adottati</i>	Puglia	Proposta di Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) approvata a gennaio 2010
	Umbria	Piano Paesaggistico Regionale pre-adottato a ottobre 2009
	Piemonte	Piano Paesistico Regionale (PPR) adottato ad agosto 2009
	Sardegna	Piano Paesaggistico Regionale (PPR) approvato a settembre 2006
	Lombardia	Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) approvato nel 2001 e aggiornato nel 2008 all'interno del nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR) approvato a gennaio 2010
	Toscana	Piano Paesaggistico contenuto nel Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) adottato a giugno 2009
	Lazio	Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) adottato a dicembre 2007
	Friuli Venezia Giulia	Piano Territoriale Regionale con contenuti paesistici adottato nel 2007 Piano Paesaggistico Regionale (PPR) in elaborazione
	Liguria	Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico in aggiornamento
	Emilia Romagna	Piano Territoriale Paesistico Regionale in aggiornamento
<i>Piani paesaggistici in corso di aggiornamento o di elaborazione</i>	Abruzzo	Piano Paesaggistico Regionale in aggiornamento
	Marche	Piano Paesaggistico in avvio
	Basilicata	Piano Paesaggistico Regionale in avvio
	Molise	Piano Territoriale Paesaggistico Regionale in elaborazione
	Campania	Piano Territoriale Regionale approvato nel 2006 con intesa per la formazione del piano paesistico

## Elementi significativi per la tutela dei beni paesaggistici in alcune esperienze di pianificazione

Quattro piani paesaggistici sono risultati di maggiore interesse per il tema indagato in funzione della completezza con cui è affrontato l'argomento e per alcuni elementi significativi che emergono dal loro approccio metodologico. I piani in verità sono diversi tra loro, sebbene presentino affinità, si tratta però di esperienze che assumono il paesaggio come elemento centrale, due sono piani paesaggistici distinti dal piano territoriale (la Sardegna e l'Umbria), quello della Puglia è definito dal suo coordinatore, Alberto Magnaghi, ribaltando la definizione legislativa, 'piano paesaggistico con valenza territoriale'<sup>110</sup>, per il Piemonte il piano paesaggistico è strumento separato da quello territoriale ma ne ha in comune la parte analitica. Differente è il loro 'status', un solo piano è approvato, quello della Sardegna nel 2006 (si tratta quindi di una esperienza rilevante anche perché pioniera, ovviamente il riferimento è il Codice non delle ultime modifiche); un piano è adottato, quello del Piemonte nel 2009; ancora nel 2009 è stato pre-adottato il piano dell'Umbria e infine a gennaio 2010 è stata approvata la proposta di piano della Puglia.

Queste esperienze sono state approfondite attraverso il 'setaccio' di 6 quesiti. Come risposta a ciascuna domanda si riportano prima le diverse modalità di impostazione metodologica e di procedura operativa delle quattro esperienze selezionate, poi una breve sintesi comparativa e valutativa al fine di fare emergere gli elementi significativi propri di ciascun Piano.

*Quesito 1: Adempimenti di ricognizione e perimetrazione.*

*Il tema dei beni paesaggistici è trattato in modo approfondito e ampio, per cui accanto ai documenti testuali (relazioni e normativa) si è provveduto ad una adeguata identificazione negli archivi geografici del piano rispondendo così al requisito posto dal Codice di "individuazione, delimitazione e rappresentazione in scala idonea", oltre che di "determinazione di prescrizioni d'uso", ai sensi dell'art. 143, co. 1, lett. b), c), d)?*

Sardegna\_ "La ricognizione dei beni paesaggistici ed identitari è stata impostata sulla costruzione di un repertorio strutturato ed informatizzato, tenendo conto di due componenti fondamentali:

-una geografica che riguarda la localizzazione delle informazioni nello spazio attraverso l'assegnazione ad ogni bene, rappresentato con un punto, delle sue coordinate di latitudine e longitudine rispetto ad un sistema cartografico di riferimento;

-una descrittiva che riguarda l'individuazione della tipologia dell'informazione e la descrizione delle sue caratteristiche che vengono organizzate in complesse banche dati tenendo conto delle schede e della documentazione già elaborate dall'istituto centrale per il catalogo (ICCD), che sono state semplificate per motivi di opportunità."<sup>111</sup>

Nel registro, al momento dell'approvazione del Piano, sono stati inseriti circa 12.000 beni o siti georiferiti con identificazione puntuale o poligonale sulla C.T.R. Ad ogni bene è legata una scheda descrittiva che contiene varie informazioni (la localizzazione geografica, l'identificazione del bene, la cronologia, la documentazione iconografica, le condizioni giuridiche, la bibliografia, la categoria di appartenenza secondo le norme del PPR).

L'individuazione dei beni paesaggistici, se non rilevata nella cartografia di Piano, è assegnata al P.U.C. in fase di adeguamento al P.P.R. secondo la tipizzazione indicata nello stesso Piano<sup>112</sup>.

Piemonte\_ “Il Piano procede a una ‘ricognizione, delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione’ (art. 143 del Codice)”<sup>113</sup>. L'azione di tutela dei beni paesaggistici è proposta sulla base di: “l'analisi delle dinamiche di trasformazione in atto; l'individuazione dei fattori di rischio, determinati dalle dinamiche in atto che possono compromettere le relazioni esistenti tra elementi costitutivi del paesaggio; l'individuazione degli elementi di vulnerabilità/fragilità, che a fronte di eventuali interventi di trasformazione ricorrenti nelle dinamiche in atto, in determinate situazioni, possono compromettere irreparabilmente gli elementi strutturanti del paesaggio”<sup>114</sup>. Sono riportate le aree e gli immobili a vario titolo tutelati attraverso i vincoli paesaggistici, a partire dal 1922 e dal 1939 per le bellezze panoramiche e naturali, sino alle aree naturali protette regionali, nazionali o di interesse comunitario”<sup>115</sup>.

Puglia\_ Un aspetto innovativo del sistema normativo è consistito di restituire certezza, georeferenziazione, e coerenza di sistema a un insieme di tutele ampio, ma disorganico e giuridicamente incerto, attraverso una operazione di riordino della materia. Tutti i beni culturali, ambientali e paesaggistici sono stati censiti, catalogati, georeferenziati e rappresentati dal PPTR in un quadro sinottico che consente a Regione, Province Comuni di disporre su ogni punto del territorio di un quadro certo di tutti i vincoli che vi insistono, della loro natura, fonti, tipologia e coerenza normativa. I beni paesaggistici e gli ulteriori contesti paesaggistici, sono individuati e delimitati e georeferenziati alla scala 1:5.000 sulla C.T.R. e rappresentati nelle scale 1:25.000 e 1:150.000 mediante 58 tavolette coprono l'intera regione.

Umbria\_ “L'individuazione dei Beni paesaggistici aggiorna le delimitazioni delle aree vincolate riportandole su cartografia GIS, con rappresentazioni alla scala adeguata anche ai fini delle altre pianificazioni di livello provinciale e comunale. ...”<sup>116</sup> Per i Beni paesaggistici sottoposti a dichiarazione di notevole interesse si è proceduto, di concerto con la Soprintendenza, ad una ripermetrazione sulla base del testo dei Decreti per una certificazione della loro definizione fondiaria. Per i Beni paesaggistici tutelati per legge è riportato il perimetro da cui partire per una definizione fondiaria in sede di PRG<sup>117</sup>.

“L'adeguamento cartografico dei beni il cui procedimento di perimetrazione su base GIS è ancora in itinere, verrà completato, congiuntamente al ministero Ministero per i Beni e le Attività Culturali, secondo le stesse modalità operative già utilizzate per gli altri beni, entro sei mesi dalla approvazione del piano.”<sup>118</sup>

La risposta è dunque positiva per tutti i piani in quanto troviamo la ricognizione impostata sulla costruzione di un repertorio informatizzato, per cui tutti i beni sono censiti e georeferenziati (ad esempio nel piano della Puglia la delimitazione e georeferenziazione è eseguita alla scala 1:5.000 sulla C.T.R., rappresentata poi a scale diverse). Si è proceduto in genere per i beni paesaggistici di notevole interesse pubblico ad una verifica delle perimetrazioni, come in Umbria dove è stata effettuata una ripermetrazione sulla base del testo dei Decreti al fine di certificare la loro definizione fondiaria, mentre per i beni tutelati per legge si è riportato il perimetro da cui partire per una definizione fondiaria in sede di PRG. Anche per

la Regione Sardegna l'individuazione dei beni paesaggistici, quando non rilevata nella cartografia di Piano, è assegnata al P.U.C. in fase di adeguamento al Piano regionale.

*Quesito 2: Articolazione e distinzione delle tipologie di beni paesaggistici.*

*La ricognizione dei beni tutelati e la loro classificazione giuridica riguarda le categorie a) b) c) del comma 1 dell'art. 134 del Codice. Come sono affrontate e distinte nei Piani le tre categorie di beni:*

- immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 136, co. 1 lett. a) b) c) d)
- aree tutelate per legge (art.142)
- ulteriori immobili o aree individuati a termini art. 136?

*In relazione a questa ultima categoria, se e come viene affrontata l'eventuale individuazione di ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. d)? Come è organizzata la disciplina? Vi sono schedature dei beni o repertori?*

Sardegna\_ Il piano contiene e distingue due tipologie di beni, i beni paesaggistici e i beni identitari. Nel Piano si effettua infatti: "...l'individuazione ai sensi degli artt. 134, 142 e 143 comma 1 lettera i) del D.lgs 42/04 come modificato dal Dlgs 157 del 2006, delle categorie di immobili e di aree da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia, di gestione di utilizzazione, in quanto beni paesaggistici ... [e] l'individuazione di categorie di aree e immobili costituenti l'identità sarda, qualificati come beni identitari"<sup>119</sup>.

Il quadro conoscitivo e tutto l'impianto del Piano, anche la sua parte normativa, sono fondati su tre assetti: ambientale, storico-culturale e insediativo. "Tre letture del territorio, tre modi per giungere alla individuazione degli elementi che ne compongono l'identità"<sup>120</sup>. Ciascuno dei tre piani di lettura ha consentito di individuare un numero discreto di 'categorie di beni a confine certo', cioè di componenti del paesaggio cui il PPR attribuisce una specifica disciplina, articolata per categorie e sotto-categorie, e di individuare quali tra le componenti considerare 'beni paesaggistici' ai sensi del Codice. Vi sono dunque beni paesaggistici definiti nell'ambito dell'assetto ambientale e quelli individuati all'interno dell'assetto storico-culturale (nel quale è introdotta anche la categoria dei 'beni identitari'). All'interno dell'assetto insediativo non si riconoscono attualmente dei 'beni', con la sola esclusione dei centri antichi (città, villaggi, frazioni) già ricompresi nell'assetto storico-culturale<sup>121</sup>. E' previsto che gli Enti locali, nelle fasi di adeguamento al Piano effettueranno la maggior parte dei riconoscimenti di dettaglio, aggiungendo ulteriori beni, correggendo imprecisioni localizzative o identificative, precisando i confini delle aree interessate e dei 'contesti' dei beni storico-culturali<sup>122</sup>.

Ai beni paesaggistici non è destinata una specifica cartografia, ma essi sono riportati come ricognizione nelle tavole di sintesi dell'intero territorio relative all'assetto ambientale e storico-culturale (in scala 1:200.000), e rappresentati dettagliatamente nelle tavole degli ambiti paesaggistici (in scala 1:25.000).

La disciplina generale dei beni paesaggistici è data dall'art. 8 *Disciplina dei beni paesaggistici e degli altri beni pubblici* della Parte I-*Disposizioni generali*, Titolo II-*Disciplina generale* delle Norme Tecniche di Attuazione. Le Norme sono organizzate in funzione della lettura del territorio regionale attraverso i tre assetti (ambientale, storico-culturale e insediativo) a cui sono dedicati tre Titoli della Parte II-*Assetto territoriale*, all'interno dei quali si trovano gli articoli riferiti alle diverse categorie di beni previste, per i quali sono dati indirizzi e prescrizioni. Non esiste pertanto una sezione specifica riservata ai beni paesaggistici, ma questi sono ricompresi all'interno della lettura complessiva che il Piano fa del territorio regionale,

mettendo in relazione i ‘beni’ e le ‘componenti’, quest’ultime intese come tipologie di paesaggio, aree o immobili articolati sul territorio che costituiscono la trama e il tessuto connettivo dei diversi ambiti di paesaggio<sup>123</sup> e che “...pur non essendo dei beni (anzi magari essendo dei ‘mali’) devono essere tenute sotto controllo per evitare danni al paesaggio o per favorirne la riqualificazione”<sup>124</sup>. Allegate alle NTA gli elenchi delle categorie di beni paesaggistici relativi all’assetto ambientale (*Allegato 2*) e storico culturale (*Allegato 3*). Fa parte degli elaborati del Piano anche una *Guida alla lettura delle NTA: Indice per Beni e componenti*, tabella che raccoglie in un quadro unico le varie categorie di beni e di componenti, dando indicazione dei loro elementi costitutivi e dei riferimenti normativi.

Il PPR prescrive che il Comune, assieme all’Ufficio di Piano regionale, definisca la ‘area di rispetto’ beni paesaggistici ed identitari elaborando un’analisi di impatto visivo del bene congiuntamente ad un’analisi storica di interferenza al fine di graduare l’entità dei futuri interventi per una corretta gestione dell’area.

Per alcuni beni paesaggistici o identitari è possibile consultare on-line la determinazione della Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della Vigilanza edilizia ed i relativi allegati che riportano il perimetro della zona di tutela integrale, quello di tutela condizionata e le relative discipline.

Piemonte\_ “PPR definisce norme riferite ai beni paesaggistici, quali definiti dal CBCP stesso: immobili e aree di notevole interesse pubblico (bellezze naturali, panoramiche e belvedere, ville, giardini e parchi di non comune bellezza, complessi di valore estetico e tradizionale, ...); le aree tutelate per legge (in quanto appartenenti alle categorie appositamente elencate dal CBCP e sostanzialmente riprese dalla L. 431/1985 Galasso); gli altri immobili e aree riconosciute di notevole interesse pubblico, mediante imposizione di vincoli”<sup>125</sup>. L’individuazione e la determinazione della specifica disciplina dei beni paesaggistici un campo d’azione assai impegnativo (va ricordato che i beni ex-art. 142 CBCP coprono una gran parte del territorio regionale), “...tale quindi da motivare ampiamente la partecipazione delle Province e degli Enti Locali al processo di pianificazione”<sup>126</sup>. I beni paesaggistici sono rappresentati nelle tavole di piano *P2 Beni paesaggistici* (in scala 1:250.000), a cui sono legati anche gli elenchi. La filosofia di Piano si fonda su una salda convinzione: che “per assicurare un’adeguata tutela dei beni paesaggistici diffusi, è necessario che la disciplina consideri l’insieme delle “componenti” dal cui controllo tale tutela dipende (ad esempio le aree agricole circostanti, le aree esposte a processi di degrado che minacciano i beni, ...)”<sup>127</sup> La disciplina generale dei beni paesaggistici è pertanto definita da quella delle componenti in essi ricadenti. Indicazioni sui beni si trovano all’interno della Parte IV delle NTA *Componenti e beni paesaggistici* che contiene, secondo le caratteristiche tipologiche dei beni e delle aree, la definizione di indirizzi, direttive e prescrizioni<sup>128</sup>.

Dal Piano è affrontata l’individuazione di ulteriori immobili e aree ai termini dell’art. 134 comma 1 lett. c) sottoposte a tutela ai sensi dell’art. 143 comma 1 lett. d), con l’identificazione di due tipologie di beni e la loro cartografazione nella tavola *P2 Beni Paesaggistici*. Queste due tipologie di beni paesaggistici rientrano all’interno di una categoria più ampia di ‘Luoghi e elementi identitari’ che sono rappresentati (con un simbolo convenzionale) nella tavola *P4 Componenti paesaggistiche*. Sono disciplinati dall’art. 33 *Luoghi e elementi identitari* delle Norme di Attuazione il cui *Allegato C* riporta in elenco tutti i beni relativi ad una delle due tipologie, gli ex tenimenti dell’Ordine Mauriziano e la loro identificazione su cartografia.

Puglia\_ Le elaborazioni sul tema sono di due tipi: la *Carta dei Beni Culturali*, cartografia di sintesi facente parte dell'Atlante del patrimonio ambientale territoriale e paesaggistico (1:150.000) affidata alle quattro Università pugliesi e alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia, con la collaborazione tecnica di Tecnopolis e coordinata con l'elaborazione del PPTR (implementabile a cura dell'Osservatorio regionale per la qualità dei paesaggi, fin'ora ha censito 10.000 siti) e le *Carte dei beni paesaggistici* ai sensi dell'art. 143 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, a cura della Segreteria Tecnica.

Il PPTR disciplina, rispondendo alle prescrizioni del Codice di ricognizione, delimitazione, rappresentazione e determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, tutti i beni paesaggistici di cui all'art. 136 e all'art. 142 e gli ulteriori immobili od aree di notevole interesse pubblico ai sensi dell' art. 143, comma 1, lett. d). L'individuazione di questi ultimi è prevista anche “...nell'ambito dell'attività di aggiornamento ed eventuale variazione del PPTR ... anche su proposta dell'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio e per i beni culturali ....”<sup>129</sup>

Il Piano riordina dunque in un unico sistema di tutele questi beni a cui si aggiungono gli ulteriori contesti paesaggistici, comprendendo dunque:

-i *Beni Paesaggistici* (ex art. 134 Dlgs. 42/2004);

-gli *ulteriori contesti paesaggistici* tutelati ai sensi del piano (ex. 143 comma 1 lett. e) Dlgs. 42/2004)<sup>130</sup>.

I beni paesaggistici e gli ulteriori contesti paesaggistici, sono individuati e delimitati nelle cartografie specifiche facenti parte del *Sistema delle tutele* (elaborato n.6) attraverso l'articolazione in tre strutture distinte (idrogeomorfologica, ecosistemica e ambientale, antropica e storico culturale), ciascuna composta da due componenti. Questa tripartizione scandisce sia l'organizzazione delle tavole (il territorio regionale è coperto da 58 carte) che il *Dossier* composto da testi, materiali iconografici, fotografici e cartografici; risulta in elenco degli elaborati, ma attualmente non scaricabile dal sito, un fascicolo costituito dalle *Schede degli immobili ed aree di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art 136 del Codice*. Tutte le componenti delle relative strutture sono rappresentate in scala al 25.000 (eccettuato quella riguardante i valori percettivi, in scala 1:150.000).

La disciplina normativa dei beni è contenuta nel Titolo VI – *Disciplina dei beni paesaggistici e degli ulteriori contesti* che costituisce un corpus considerevole all'interno delle NTA (da pag 26 a pag. 67, su un totale di 73 pagine). Per ciascuna delle tre strutture in cui i beni paesaggistici sono articolati, a cui è dedicato un Capo, le norme dettano le relative discipline in termini di indirizzi e direttive, nonché specifiche prescrizioni d'uso per i beni e misure di salvaguardia e di utilizzazione per gli ulteriori contesti paesaggistici.

Umbria\_ Il PPR disciplina i beni paesaggistici di cui all'art. 136 e all'art. 142 individuandoli in due distinti elaborati dell'Atlante contenuto nel quadro conoscitivo: la *Carta delle aree di notevole interesse pubblico (QC 7)* e la *Carta delle aree tutelate per legge (QC 8)*; la prima tavola contiene l'elenco dei beni identificati con un codice numerico per la relativa individuazione sulla cartografia (1:150.000). Vi è inoltre un *Repertorio delle aree sottoposte a dichiarazione di notevole interesse pubblico o con procedimento in itinere (QC 13)* costituito da un quadro d'unione e da schede, contenenti, per ciascun bene, la individuazione del perimetro su ortofoto, e la eventuale appartenenza ad un “raggruppamento di beni”.

La disciplina di piano relativa ai beni è rappresentata da una tavola (*EP7 tav.3 Quadro delle tutele*) con codici che rinviano alla relativa cartografia di dettaglio e alle norme contenute nel *Repertorio normativo dei Beni paesaggistici (EP9)*, che costituisce l'approfondimento di tutti i

beni di cui all'art.136 e la definizione in scala idonea alla loro identificazione fondiaria dei beni di cui all'art. 142. L'apparato normativo è invece molto snello, tutto contenuto nel Titolo IV delle Norme (*Disciplina dei beni paesaggistici*) costituita da soli 4 articoli, però una parte consistente delle Norme è dedicata alla individuazione dell'ammissibilità o inammissibilità degli interventi (Titolo V, Capo II *Misure per il corretto inserimento*). Non pare siano individuati immobili ed aree di interesse pubblico ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 136.

In risposta a questa domanda complessa sulla impostazione di metodo, si rilevano le maggiori differenze. Nel Piano della Sardegna ai beni paesaggistici non è destinata una specifica cartografia, ma sono rappresentati nelle tavole degli ambiti paesaggistici; anche nelle Norme non esiste una sezione specifica loro riservata, ma sono ricompresi all'interno della lettura complessiva che il Piano fa del territorio regionale secondo i tre assetti. Nel Piano della Puglia i beni paesaggistici sono individuati e delimitati in cartografie specifiche facenti parte del *Sistema delle tutele* e articolati in tre 'strutture' distinte facenti riferimento ai caratteri fisici, ecosistemici e culturali. La disciplina normativa è contenuta in un Titolo corposo delle NTA. L'impostazione scelta dalla Regione Umbria è invece più tradizionale, i beni paesaggistici sono distinti in due cartografie una relativa alle aree di notevole interesse pubblico, l'altra alle aree tutelate per legge. Anche in questo caso la disciplina normativa è contenuta in un Titolo a sé stante, ma molto snello, però esiste anche un elaborato a parte, un Repertorio normativo dei beni paesaggistici e una tavola di piano che rappresenta il *Quadro delle tutele*.

Il tema dell'individuazione dei beni paesaggistici ex art. 134 comma 1 lett. c), cioè gli ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico, risulta evidente solo nel Piano del Piemonte che identifica due tipologie di beni rappresentandoli nella cartografia generale dei beni paesaggistici.

*Quesito 3: Individuazione di ulteriori contesti paesaggistici.*

*Come viene affrontata l'eventuale individuazione di ulteriori contesti da sottoporre a specifica disciplina paesaggistica di salvaguardia e utilizzazione ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e)?*

Sardegna\_ In quanto non previsti nella versione del Codice 2004, il Piano non individua gli 'ulteriori contesti'. Esso però, considerando come l'assetto storico-culturale sia decisivo nel paesaggio sardo, fa ricorso ad una ulteriore nozione di 'bene' definito 'identitario', con riferimento alla capacità di alcuni immobili e contesti storici di costituire un ancoraggio ineliminabile della memoria e, appunto, dell'identità regionale. I 'beni identitari' sono riconosciuti infatti come "...quelle categorie di immobili, aree e/o valori immateriali, che consentono il riconoscimento del senso di appartenenza delle comunità locali alla specificità della cultura sarda"<sup>131</sup>. La disciplina di questi beni è data nelle Norme Tecniche di Attuazione dall'art. 9 *Disciplina dei beni identitari* della Parte I-*Disposizioni generali*, Titolo II-*Disciplina generale* ed è poi specificata all'interno dell'articolato del Titolo II-*Assetto storico culturale* della Parte II-*Assetto territoriale*. Le tre tipologie previste dal Piano sono indicate (come elenco tipologico) nell'*Allegato 3* alle NTA. I beni identitari sono rappresentati nelle tavole degli ambiti di paesaggio assieme ai beni paesaggistici (in scala 1:25.000) però possono essere individuati dai Comuni in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni del PPR.

Piemonte\_ Sebbene nelle Norme Tecniche di Attuazione “l’individuazione di ulteriori contesti, diversi da quelli indicati dall’ art. 134 del Codice, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione” compaia come finalità del PPR<sup>132</sup>, il tema non risulta trattato nelle cartografie e nei documenti dalla ricognizione effettuata.

Puglia\_ Sono individuati circa 21 tipologie di ‘ulteriori contesti paesaggistici’ “...costituiti dagli immobili e dalle aree sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione ai sensi dell’art. 143, comma 1, lett. e) del Codice, finalizzata ad assicurarne la conservazione, la riqualificazione e la valorizzazione...” “Si tratta di beni già sottoposti a tutele di tipo settoriale, ovvero beni ritenuti di interesse regionale meritevoli di tutela connotanti complessivamente la struttura del territorio, legati a caratteristici assetti territoriali, naturalistici e ambientali, ed in quanto tali ricondotti a tre strutture morfologico-ambientali (insediative, agro ecosistemiche e idrogeomorfologiche)”<sup>133</sup>. Oltre alle aree a vincolo idrogeologico, aree del PAI, SIC, SIR, ZPS, il PPTR individua nuove aree di particolare interesse paesaggistico, come ad esempio aree essenziali per il progetto di rete ecologica. Sono disciplinati al Tit. VI *Disciplina dei beni paesaggistici e degli ulteriori contesti* delle Norme, con vari articoli riferiti alla suddivisione in tre strutture (idrogeomorfologica, ecosistemica e ambientale, antropica e storico culturale) e relative componenti tipica del Piano.

Umbria\_ “Il PPR individua gli Intorni dei Beni paesaggistici di cui all’art.136 del D.Lgs 42/2004 e s.m.i. Essi rappresentano contesti di paesaggio limitrofi ai Beni Paesaggistici, individuati in base all’esigenza di contribuire al corretto mantenimento dei valori riconosciuti agli stessi Beni paesaggistici”<sup>134</sup> e con la finalità di rafforzare l’azione di tutela e salvaguardia nei confronti di rischi di trasformazioni incompatibili con i valori paesaggistici riconosciuti<sup>135</sup>. Sono riconducibili ai contesti di cui all’art.143, comma 1, lett. e) del D.lgs 42/2004 e s.m.i.<sup>136</sup>. Sono individuati sulla base delle analisi contenute nel *Repertorio delle aree sottoposte a dichiarazione di notevole interesse pubblico (QC 13)* secondo un metodo riportato nel *Repertorio normativo degli Intorni dei Beni paesaggistici (EP 10)*.

La definizione in scala idonea alla loro identificazione fondiaria è contenuta nelle elaborazioni relative ai Paesaggi di area vasta e locali, rispettivamente, del PTCP e del PRG - Parte strutturale.<sup>137</sup> Peraltro in sede di elaborazione di questi strumenti, Province e Comuni possono proporre l’individuazione di ulteriori contesti limitrofi ai beni paesaggistici. La relativa disciplina è contenuta in un articolo delle Norme (Titolo IV- *Disciplina dei beni paesaggistici*, art. 56).

Escludendo la Sardegna, poiché non erano previsti nella prima stesura del Codice, sebbene questa individui una ulteriore nozione di ‘bene’ definito ‘identitario’, rappresentativo cioè dell’identità regionale che identifica e disciplina accanto ai beni paesaggistici, tra gli altri piani solo i Piemonte sembra non aver proceduto a tale individuazione. Il Piano della Puglia è quello che più si impegna in tale operazione specificando ben 21 tipologie di ulteriori contesti in beni già sottoposti a tutele di tipo settoriale (tipo aree di vincolo idrogeologico) o aree di particolare interesse paesaggistico (come ad esempio le aree essenziali per il progetto di rete ecologica). Il Piano dell’Umbria, invece, individua un’altra categoria, gli ‘intorni dei beni paesaggistici’ al fine di rafforzare la salvaguardia dei beni paesaggistici dalle trasformazioni incompatibili, che sono ricondotti sempre all’art. 143 comma 1 lett. e).

*Quesito 4: Deperimetrazione delle aree tutelate per legge.*

*Come sono applicate le disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 142 del Codice? Le cartografie delle aree tutelate per legge di cui alle lettere a) b) c) d) e) g) h) l) m) del comma 1 del citato articolo 142 sono elaborate con esclusione delle aree che al 6 settembre 1985 erano delimitate come zone territoriali omogenee A e B negli strumenti urbanistici o come zone territoriali omogenee diverse da A e B ai sensi del DM 1444/1968 e ricomprese nei piani pluriennali di attuazione, a condizione che le previsioni siano state realizzate?*

Allo stato attuale, la ricognizione effettuata non ha prodotto risultati, pare che i Piani non abbiano affrontato l'argomento.

*Quesito 5: Semplificazione delle procedure autorizzative di porzioni di paesaggio nelle aree tutelate per legge e individuazione delle aree gravemente compromesse e degradate.*

*Come viene affrontato il tema della esclusione dalle aree tutelate per legge che non risultino soggette anche a procedimenti o provvedimenti di tutela per dichiarazione di notevole interesse pubblico, di porzioni di paesaggio per i quali si ritiene di procedere alla semplificazione delle procedure autorizzative mediante la prescrizione del preliminare accertamento di conformità al piano paesaggistico e allo strumento urbanistico comunale nell'ambito del procedimento di rilascio del titolo edilizio (art. 143, comma 4, lett. a)? Se e come viene affrontato il tema dell'individuazione delle aree gravemente compromesse e degradate in cui è possibile attuare interventi di riqualificazione senza il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (art. 143, comma 4, lett. b)?*

Dalla ricognizione effettuata pare che la maggior parte dei Piani non abbia affrontato l'argomento, anche se talvolta nelle tavole analitiche (Sardegna) compare la voce relativa, ad esempio, alle aree degradate queste non sono relazionate alle disposizioni del Codice.

In Umbria il Piano definisce, ma solo indicativamente (sono individuate con un simbolo convenzionale nella cartografia EP 5 tav. 2 *Quadro di assetto paesaggistico*) le aree compromesse o degradate per le quali prevede di promuovere strategie di riqualificazione paesaggistica con specifico riferimento alle strutture identitarie regionali<sup>138</sup>. Sono definite come "...i contesti circoscritti di paesaggio che hanno visibilmente perduto o stanno perdendo in misura significativa le loro qualità identitarie ... o che appaiono elementi di detrazione del paesaggio circostante a causa di una conformazione fisica e funzionale incoerente o qualitativamente mediocre."<sup>139</sup>

Solo nel piano della Toscana si trova questo tema trattato ai sensi dell'art. 143 comma 4 lett. b).

*Quesito 6: Integrazione del sistema delle tutele con le misure di salvaguardia del patrimonio paesaggistico.*

*La disciplina degli ambiti di paesaggio è funzionale anche alla tutela dei beni paesaggistici in merito alle loro relazioni contestuali fondative e contemporanee?*

*Quale è l'approccio alla tutela dei beni paesaggistici?*

Sardegna\_ Il PPR individua, nel suo primo stralcio omogeneo riguardante la fascia costiera, 27 ambiti (rappresentati in tavole e *Atlante*) per i quali sono individuati obiettivi di qualità paesistica. Nella predisposizione degli elaborati vi è la consapevolezza che ogni elemento del territorio appartiene ad un determinato contesto ed entra in relazione con i beni. Alla base della definizione dei 'beni identitari' c'è il riconoscimento dell'esistenza di relazioni che si esplicano

tra i singoli oggetti ed anche il riconoscimento del carattere di beni paesaggistici storico-culturali di tutti i beni culturali riferiti ad aree e immobili afferma il loro valore identitario che però non vuole essere un solo riconoscimento di valore scisso dalla progettualità. “L’obiettivo del PPR è invece quello di attivare una progettazione del paesaggio in cui ai Beni Paesaggistici sia assegnato il valore demiurgico di fondamento della nuova idea di Sardegna, sicché i Beni Paesaggistici storico-culturali dovranno essere integrati in una progettazione di parchi culturali - ambientali, condivisi dalla popolazione che in essi riconosca il valore della propria identità e il modello di sviluppo, e connessi in rete al sistema museale regionale”<sup>140</sup>.

Piemonte\_ “Pur assicurando a tutti i ‘beni paesaggistici’ la protezione richiesta dal Codice, il Piano tende a spostare l’attenzione sui ‘paesaggi’ e i sistemi relazionali diramati sull’intero territorio; e conseguentemente, a spostare il baricentro dell’azione di tutela dai vincoli e dalla difesa passiva agli indirizzi di difesa attiva.”<sup>141</sup> Per attuare questo ribaltamento di concezione della tutela, spostando l’attenzione dai singoli oggetti ai contesti in cui si radicano e ai sistemi di relazioni che li legano, si indica come fondamentale l’individuazione e la disciplina degli ambiti paesaggistici. Il PPR individua 76 ambiti di paesaggio, descritti in apposite schede che costituiscono un dossier di supporto agli elaborati di Piano e nelle tavole *P3 Ambiti e unità di paesaggio* al 250.000. Ad essi sono legati obiettivi di qualità. Entro gli ambiti è distinta una disaggregazione in sub-ambiti (535 unità di paesaggio, raccolte in 9 tipi), la cui delimitazione è demandata alle Province e dai Comuni nei propri strumenti di pianificazione. Ad integrazione di ambiti e unità di paesaggio il PPR individua le ‘componenti paesaggistiche’, finalizzate ad assicurare la salvaguardia del paesaggio regionale, alla cui disciplina si lega quella dei beni paesaggistici.

Puglia\_ Il Piano individua 11 ambiti paesaggistici (descritti nell’elaborato n.5, fascicolo in formato A3 composto di testi, apparati iconografici e fotografici, schemi grafici, tavole) ognuno articolato in ‘figure territoriali’ che rappresentano le unità minime paesistiche. In ogni ambito, le figure territoriali e le relative invarianti strutturali comprendono al loro interno e connettono in forma sistemica i beni paesaggistici, i beni culturali, i contesti topografici stratificati e i contesti di paesaggio presenti nella figura stessa<sup>142</sup>. Per ogni ambito sono definiti gli obiettivi di qualità paesistica, che fanno parte integrante dello scenario strategico. Agli ambiti paesaggistici, obiettivi di qualità e normative d’uso è dedicato il Titolo V delle Norme.

Si ha una visione sistemica dei beni. Innanzitutto nella *Carta dei beni culturali* è proposta una nuova concezione dei beni culturali introducendo i concetti di Unità Topografica, Sito, Sito Pluristratificato, fino al Contesto Topografico Stratificato (CTS). “Si tratta di una interpretazione sistemica dei beni culturali relazionata al territorio nella sua struttura storica definita dai processi di territorializzazione di lunga durata e ai caratteri identitari delle figure territoriali che lo compongono ... [in modo da] consentire una lettura integrata e diacronica del rapporto che ha legato tra loro alcuni beni culturali e del rapporto tra questi ed il relativo contesto ambientale e paesaggistico”<sup>143</sup>. I CTS, individuati in particolar modo nelle aree rurali, costituiscono “insiemi territoriali che, per la densità di beni culturali di ogni tipo e di ogni epoca che li compongono, per la complessità e la stratificazione che li caratterizza, possono essere studiati come veri e propri sistemi, nei quali è possibile cogliere la stratificazione e le relazioni coevolutive che nel tempo hanno legato patrimonio culturale e ambientale”<sup>144</sup>.

Lo scenario prevede tra i progetti territoriali per il paesaggio regionale *I sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici* (normato dall’art. 34 NTA). “Questo progetto

si propone di rendere fruibili non solo i singoli beni del patrimonio culturale che la Carta dei beni culturali ha censito, ma di trattare i beni culturali (puntuali e areali) in quanto sistemi territoriali integrati nelle figure territoriali e paesistiche di appartenenza, per la loro valorizzazione complessiva. Il progetto regionale riguarda l'organizzazione della fruibilità (funzionale, paesaggistica, culturale) sia dei Contesti topografici stratificati, in quanto progetti territoriali, ambientali e paesistici dei sistemi territoriali che ospitano una forte concentrazione di beni, sia aree di grande pregio, sia di aree a forte densità beni culturali e ambientali a carattere monotematico (sistemi di ville, di masserie, di uliveti monumentali, ecc)<sup>145</sup>. I beni culturali sono integrati nelle invarianti strutturali delle figure paesaggistiche.

Umbria\_ Il Piano individua 19 paesaggi identitari regionali (delimitati nell'elaborato *EP5 di Piano*) e definisce gli obiettivi di qualità<sup>146</sup> di ciascun contesto, articolando di conseguenza le previsioni strategiche, quelle di regolazione degli interventi di trasformazione, e quelle di tutela dei Beni paesaggistici.<sup>147</sup> Per ciascun paesaggio regionale sono definite le Strutture Identitarie regionali (la cui delimitazione è contenuta nel *EP 8 Repertorio normativo dei paesaggi regionali*) intese "...come paesaggi fortemente identitari che si distinguono per l'emergere di loro qualità peculiari ..."<sup>148</sup> al cui interno si concentrano i beni paesaggistici (questa relazione è evidente nella tavola *QC6 Carta delle strutture identitarie*).

Alcuni Beni paesaggistici sono tra loro messi in relazione in un "Raggruppamento di Beni paesaggistici" in ragione della loro giacitura di prossimità all'interno dello stesso Paesaggio regionale ed in ragione della possibilità di sottoporli alla medesima disciplina<sup>149</sup> (i raggruppamenti sono evidenziati nella tavola *EP7 tav. 3 Quadro delle Tutele*, specificati in *QC 13 Repertorio delle aree sottoposte a dichiarazione di notevole interesse pubblico o con procedimento in itinere* e normati in *EP 9 Repertorio normativo dei beni paesaggistici*).

Il sesto e ultimo quesito riguarda l'approccio generale alla tutela dei beni paesaggistici ed in particolare se la disciplina degli ambiti di paesaggio sia funzionale anche alla tutela dei beni paesaggistici.

Con modalità e anche con forza differenti, in tutti i piani riscontriamo una intenzione a non considerare i beni paesaggistici come vincoli scissi dal territorio ma ad integrarli in una concezione di sistema, che mette in evidenza le relazioni. In Umbria, ad esempio, alcuni beni sono tra loro messi in rapporto come 'raggruppamento di beni paesaggistici' sottoponendoli alla medesima disciplina. In Puglia si introduce il concetto di 'contesto topografico stratificato' un insieme territoriale caratterizzato dalla densità di beni culturali che li compone.

Si riscontra nei Piani anche una intenzione ad inserire i beni paesaggistici in una visione progettuale. In Sardegna, ad esempio, si immagina che i beni paesaggistici storico-culturali siano integrati in una progettazione di parchi culturali-ambientali e connessi in rete al sistema museale regionale mentre lo scenario progettuale del Piano della Puglia prevede tra i progetti territoriali uno specifico finalizzato alla fruizione dei beni culturali e paesaggistici.

Grande attenzione è attribuita dai piani alla individuazione delle unità di paesaggio e dei relativi obiettivi di qualità paesistica, spesso indicando in questa duplice articolazione normativa volta da una parte ai beni paesaggisti, dall'altra agli ambiti, una modalità per superare un concetto passivo di tutela.

In Piemonte ad integrazione di ambiti e unità di paesaggio sono individuate le 'componenti paesaggistiche' al fine di assicurare la salvaguardia del paesaggio regionale, alla cui disciplina è riportata quella dei beni paesaggistici. In Umbria il Piano individua per ciascuno dei 19

paesaggi identitari regionali le ‘strutture identitarie’ al cui interno si concentrano i beni paesaggistici. In Puglia gli 11 ambiti paesaggistici sono articolati con ‘figure territoriali’ che connettono in forma sistemica i beni paesaggistici.

---

<sup>93</sup> Responsabile dell’incarico prof. Gabriele Paolinelli, ricercatrici architetti Simona Olivieri, Antonella Valentini, Paola Venturi.

<sup>94</sup> Norme Tecniche di Attuazione, art. 15 *Paesaggio e Beni paesaggistici*, commi 2 e 3. Il riferimento all’art. 143, comma 1 lett. i) è del Codice 2004: “tipizzazione e individuazione ai sensi dell’art. 134, comma 1 lett. c) di immobili o di aree diversi da quelli indicati agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifica disciplina di salvaguardia e utilizzazione”.

<sup>95</sup> Ai sensi dell’art. 134 comma 1 lett. c) del D.Lgs 42/2004. L’elenco dei beni tipizzati costituenti patrimonio identitario della Regione comprende, ad esempio, le aree della campagna romana e delle bonifiche agrarie, gli insediamenti urbani storici, i beni singoli identitari dell’architettura rurale... (Relazione, pagg. 17-18 e Norme, art. 10)

<sup>96</sup> I primi ai sensi dell’art. 134 comma 1 lett. a) del D.lgs 42/2004, i secondi ai sensi dell’art. 134 comma 1 lett. b), i terzi dell’art. 134 comma 1 lett. c).

<sup>97</sup> Relazione, par. 2.5 *Ricognizione e graficizzazione dei vincoli paesaggistici*, pag. 16.

<sup>98</sup> Tavola B composta da n. 42 tavole redatte sulla CTR alla scala 1:10.000 e riprodotte al 25.000 e Repertori dei beni paesaggistici relativi agli immobili e aree di notevole interesse pubblico individuate ai sensi dell’art. 136 (Allegati A e B), alle aree tutelate per legge (Allegati C, D, E) e agli immobili e aree tipizzati ai sensi dell’art. 134 comma 1 lett. c) (Allegato F).

<sup>99</sup> Norme, art. 5 *Efficacia del PTPR*, comma 2.

<sup>100</sup> Piano di indirizzo territoriale della Toscana. Documento di Piano. Testo coordinato con le modifiche approvate dalla Sesta Commissione consiliare “Territorio e ambiente” nella seduta del 14 maggio 2009, par. 6.5. *Il ‘paesaggio’ come formante del territorio toscano e del suo governo*, pag 76.

<sup>101</sup> Piano di indirizzo territoriale della Toscana. 2A. Disciplina generale del Piano 2B. Disciplina dei beni paesaggistici. Testo coordinato con le modifiche approvate dalla Sesta Commissione consiliare “Territorio e ambiente” nella seduta del 14 maggio 2009.

<sup>102</sup> 2B. Disciplina dei beni paesaggistici, articolo 4 *Disciplina delle aree tutelate per legge. Prescrizioni d’uso relative ai territori costieri, ai laghi, ai fiumi e corsi d’acqua e alle zone umide*; articolo 5 *Disciplina delle aree tutelate per legge. Prescrizioni d’uso relative alle montagne, ai circhi glaciali, ai boschi e alle foreste, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici*; articolo 6 *Disciplina delle aree tutelate per legge. Prescrizioni d’uso relative ai parchi e alle riserve regionali nonché i territori di protezione esterna dei parchi*; articolo 7 *Disciplina delle aree tutelate per legge. Prescrizioni d’uso relative alle aree archeologiche*.

<sup>103</sup> 2A. Disciplina generale del Piano, art. 2 *Articolazione della disciplina del Piano di indirizzo territoriale e suoi elaborati*.

<sup>104</sup> *Schede dei paesaggi e individuazione degli obiettivi di qualità*, Sezione 3 “Funzionamenti, dinamiche, obiettivi di qualità, azioni prioritarie”.

<sup>105</sup> 2B. Disciplina dei beni paesaggistici, articolo 1 *Disciplina dei beni paesaggistici*.

<sup>106</sup> 2B. Disciplina dei beni paesaggistici, articolo 2 *Immobili ed aree dichiarate di notevole interesse pubblico*.

<sup>107</sup> 2B. Disciplina dei beni paesaggistici, articolo 8 *Disposizioni relative alle aree gravemente compromesse o degradate di cui all’articolo 143 comma 4 lettera b) del Codice in presenza di strumenti ed atti comunali adeguati al PIT con valenza di piano paesaggistico regionale*.

<sup>108</sup> 2B. Disciplina dei beni paesaggistici, articolo 2 *Immobili ed aree dichiarate di notevole interesse pubblico*.

<sup>109</sup> Sul tema è presente un elaborato specifico *Indirizzi di Tutela – PARTE IV Riqualificazione Paesaggistica e contenimento dei potenziali fenomeni di degrado*, composto da un elenco di aree di degrado e/o compromesse per ciascuna delle quali sono dati “Indirizzi di riqualificazione” e “Indirizzi di contenimento e prevenzione del rischio”. Tre cartografie: Tavola F *Riqualificazione paesaggistica: ambiti ed aree di attenzione regionale*, Tavola G *Contenimento dei processi di degrado e qualificazione paesaggistica: ambiti ed aree di attenzione regionale*, Tavola H *Contenimento dei processi di degrado paesaggistico: tematiche rilevanti*. La relativa disciplina si trova all’Art. 28 *Riqualificazione paesaggistica di aree ed ambiti degradati o compromessi e contenimento dei processi di degrado*.

- 
- <sup>110</sup> Ciò anche in relazione al fatto che la Regione Puglia non ha un piano territoriale ma solo un documento di indirizzo, per cui nel piano paesaggistico sono state sviluppati anche alcuni scenari territoriali relativi agli insediamenti e alle reti.
- <sup>111</sup> Relazione Tecnica Generale, Relazione introduttiva, vol. 1-7, Allegata alla Delibera G.R. n°36/7 del 5 settembre 2006, “*Profili giuridici del piano: il regime dei beni paesaggistici e dei beni identitari del paesaggio sardo*”, pag. 172.
- <sup>112</sup> Relazione Tecnica Generale. Relazione introduttiva, vol. 1-7, pag. 13.
- <sup>113</sup> Relazione, pag. 93.
- <sup>114</sup> Relazione, pagg. 92-93.
- <sup>115</sup> Relazione, pag. 93.
- <sup>116</sup> Relazione, *Funzioni di Tutela dei beni paesaggistici*, pag. 7.
- <sup>117</sup> Appendice esplicativa del quadro conoscitivo allegata alla Relazione, pag. 1
- <sup>118</sup> NTA, Art. 53 *Beni paesaggistici*, comma 5.
- <sup>119</sup> Norme tecniche di attuazione, Buras n.30 del 8.09.2006, art. 2 *Contenuti*
- <sup>120</sup> Relazione Generale. Relazione del comitato scientifico, vol. 1-7, Allegata alla Delibera G.R. n°36/7 del 5 settembre 2006, pagg. 3-4.
- <sup>121</sup> Relazione Generale. Relazione Tecnica, vol. 1-7, Allegata alla Delibera G.R. n°36/7 del 5 settembre 2006, “*Le categorie di beni a confine certo*”, pagg. 177-180.
- <sup>122</sup> Idem, pag. 180 e Norme Tecniche di Attuazione, Art. 47-*Assetto storico culturale. Generalità ed individuazione dei beni paesaggistici e dei beni identitari*, comma 4.
- <sup>123</sup> NTA, Art. 6 *Ambiti di paesaggio, beni e componenti*.
- <sup>124</sup> Relazione Generale. Relazione del comitato scientifico, vol. 1-7, Allegata alla Delibera G.R. n°36/7 del 5 settembre 2006, pag. 3.
- <sup>125</sup> Relazione, par. 6.4 *Indirizzi per i beni paesaggistici*, pag. 92
- <sup>126</sup> Nelle norme si legge anche: “i piani provinciali e locali possono specificare in relazione alla scala di rappresentazione e alle analisi di dettaglio le indicazioni cartografiche del Ppr nonché provvedere al riconoscimento di eventuali ulteriori componenti da salvaguardare e valorizzare”. NTA art. 5 *Strumenti e procedure attuative*, pag. 8.
- <sup>127</sup> Relazione pag. 86.
- <sup>128</sup> Dall’art. 12 *Coordinamento della disciplina delle componenti e dei beni paesaggistici* all’art. 41 *Aree degradate critiche e con detrazioni visive*, per un tot. di 39 pagine.
- <sup>129</sup> NTA, pagg. 2-3.
- <sup>130</sup> Relazione pagg. 100-101.
- <sup>131</sup> Norme tecniche di attuazione, Buras n.30 del 8.09.2006, art. 6 *Ambiti di paesaggio, beni e componenti*, comma 5.
- <sup>132</sup> NTA, Parte I - *Disposizioni generali*, art. 1 *Finalità e contenuti*.
- <sup>133</sup> Relazione, pagg. 96-97.
- <sup>134</sup> NTA, Titolo IV *Disciplina dei beni paesaggistici*, art. 56 *Intorni dei Beni paesaggistici*, comma 1.
- <sup>135</sup> NTA, Art. 10 *Definizioni*, comma 4, pag. 8.
- <sup>136</sup> NTA, Titolo IV *Disciplina dei beni paesaggistici*, art. 56 *Intorni dei Beni paesaggistici*, comma 1.
- <sup>137</sup> NTA, Art. 56 *Intorni dei Beni paesaggistici*, comma 2 e 4.
- <sup>138</sup> Relazione, *Individuazione delle Aree compromesse*, pag. 7.
- <sup>139</sup> NTA, art. 35 *Disposizioni per le aree compromesse*, comma 1.
- <sup>140</sup> Relazione Generale, Relazione Tecnica, vol. 1-7, Allegata alla Delibera G.R. n°36/7 del 5 settembre 2006, “*I beni paesaggistici storico culturali e i beni identitari*”, pag. 109.
- <sup>141</sup> Relazione pag. 8.
- <sup>142</sup> NTA, pag. 11.

---

<sup>143</sup> Relazione pag. 73.

<sup>144</sup> Idem.

<sup>145</sup> Relazione pagg. 88-89.

<sup>146</sup> Gli obiettivi di qualità sono definiti nelle NTA all'art. 32 *Obiettivi di qualità*, pag. 26 (n.d.r.)

<sup>147</sup> Relazione pag. 6

<sup>148</sup> Relazione, *Individuazione di Strutture Identitarie regionali*, pag. 7.

<sup>149</sup> NTA, Titolo IV Disciplina dei beni paesaggistici, art. 53 *Beni paesaggistici*, comma 4.

Tabella 2. Tabella riepilogativa dello stato della pianificazione paesaggistica.

Regioni	Estremi adozione	Estremi approvazione	disponibilità doc.	internet/sito	note	
piani approvati	LOMBARDIA	Progetto di Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) adottato con D.G.R. n. 6/30195 del 25.07.1997 - Approvazione di rettifiche, integrazioni e correzione di errori materiali agli elaborati del progetto di PTPR con D.G.R. n. 6/32935 del 5.12.1997	Approvazione PTPR con D.C.R. del 6.03.2001 - Aggiornamento e integrazione del PTPR (con il nuovo PTR) con D.G.R. n.6447 del 16.01.2008 e D.G.R. n.8837 del 12.2008 - Il PTR (e la sua sezione relativa al piano paesaggistico) è stato approvato il 19.01.2010	si_	<a href="http://62.101.84.82/direzioni/cd_pianopaesistico/home.htm">http://62.101.84.82/direzioni/cd_pianopaesistico/home.htm</a>	Il Piano Territoriale Regionale (PTR) in base alla L.R. 12/2005 ha natura di piano territoriale paesaggistico - Il PPR è una sezione specifica del PTR - il PTR è stato adottato con D.C.R. n.874 del 30.07.2009 e approvato con D.C.R. n.951 il 19.01.2010
	PUGLIA		Proposta di Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), approvata l' 11.01. 2010 dalla Giunta Regionale	si_	<a href="http://paesaggio.regione.puglia.it/">http://paesaggio.regione.puglia.it/</a>	Il PPTR deve essere ancora adottato/approvato ai sensi della L.R. 20/2009
	SARDEGNA	Piano Paesaggistico Regionale adottato con D.G.R. 22/3 del 24.05.2006	Piano Paesaggistico regionale approvato 5.09.2006	si_	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/pianificazione/pianopaesaggistico/">http://www.sardegna.territorio.it/pianificazione/pianopaesaggistico/</a> <a href="http://www.regionesardegna.it/pianopaesaggistico">http://www.regionesardegna.it/pianopaesaggistico</a>	Piano completo per la parte costiera, in corso di elaborazione per la parte interna della regione
piani adottati	UMBRIA	Piano Paesaggistico Regionale - Preadozione del PPR con atto della Giunta Regionale n. 1370 del 5.10.2009		si_	<a href="http://www.territorio.regione.umbria.it/canale.asp?id=474">http://www.territorio.regione.umbria.it/canale.asp?id=474</a>	
	PIEMONTE	Piano Paesistico Regionale adottato con D.G.R. n.53-11975 del 4.08.2009		si_	<a href="http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/paesaggio/ppr.htm">http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/paesaggio/ppr.htm</a>	Il nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR) è stato adottato con D.G.R. 16-10273 del 16 dicembre 2008
	TOSCANA	Piano Paesaggistico adottato con D.C.R. n.32 del 16.06.2009		si_	<a href="http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/normeurbanisticheedilizie/index.html">http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/normeurbanisticheedilizie/index.html</a>	Il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) regionale con valore di piano paesistico adottato il 4.04.2007 e approvato il 24.07.2007
	LAZIO	Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) adottato dalla Giunta Regionale con atti n. 556 del 25.07.2007 e n. 1025 del 21.12.2007, ai sensi dell'art. 21, 22, 23 della legge regionale sul paesaggio n. 24/98.		si_	<a href="http://www.regione.lazio.it/web2/contents/ptpr/tavole.php">http://www.regione.lazio.it/web2/contents/ptpr/tavole.php</a>	
FRIULI VENEZIA GIULIA	Piano Territoriale Regionale (PTR) con contenuti paesistici adottato nel 2007		si_	<a href="http://www.regione.fvg.it/rafvgt/territorioambiente/dettaglio.act?dir=/rafvg/cms/RAFVG/AT9/ARG19/FOGLIA2/">http://www.regione.fvg.it/rafvgt/territorioambiente/dettaglio.act?dir=/rafvg/cms/RAFVG/AT9/ARG19/FOGLIA2/</a> <a href="http://arpebur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2007/10/19/27">http://arpebur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2007/10/19/27</a>	Piano Paesaggistico Regionale (PPR) in elaborazione	

LIGURIA		Piano Territoriale di Coordinamento paesistico (PTCP) adottato nel 1986 e approvato con D.C.R. 26/2/1990 n.6 - Variante di Salvaguardia della fascia costiera adottata con D.G.R. n.940 del 10.07.2009 e D.G.R. n.1006 del 24.07.2009	si_	<a href="http://www.regione.liguria.it/territor/16_ptr/ptrp/index.htm">http://www.regione.liguria.it/territor/16_ptr/ptrp/index.htm</a> <a href="http://beta.regione.liguria.it/argomenti/territorio-ambiente-e-infrastrutture/piani-territoriali-e-progetti/piano-territoriale-di-coordinamento-paesistico.html">http://beta.regione.liguria.it/argomenti/territorio-ambiente-e-infrastrutture/piani-territoriali-e-progetti/piano-territoriale-di-coordinamento-paesistico.html</a>	Il PTCP è redatto ex L. 431/85 ed è in corso l'aggiornamento ai sensi del Codice - la Variante per la fascia costiera riguarda il territorio di 82 Comuni - il Piano Territoriale Regionale (PTR) è in corso di redazione
EMILIA ROMAGNA	Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) approvato nel 1993		si_	<a href="http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr/index.htm">http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr/index.htm</a>	Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) in aggiornamento - il PTPR è parte tematica del Piano Territoriale Regionale (PTR)
ABRUZZO		Piano Regionale Paesistico approvato con D.C.R. n. 141/21 del 21.03.1990	si_	<a href="http://www.regione.abruzzo.it/xAmbiente/index.asp?modello=pianoRegPae&amp;servizio=xList&amp;stileDiv=mono&amp;template=default&amp;button=Pae1">http://www.regione.abruzzo.it/xAmbiente/index.asp?modello=pianoRegPae&amp;servizio=xList&amp;stileDiv=mono&amp;template=default&amp;button=Pae1</a>	Piano Paesaggistico in aggiornamento dal 2006
MARCHE		Piano Paesistico Ambientale Regionale (PPAR) approvato con D.A.C.R. n. 197 del 3.11.1989	si_	<a href="http://www.regione.marche.it/Home/Struttureorganizzative/AmbienteePaesaggi/Paesaggio/PianoVigentePPAR/tabid/870/Default.aspx">http://www.regione.marche.it/Home/Struttureorganizzative/AmbienteePaesaggi/Paesaggio/PianoVigentePPAR/tabid/870/Default.aspx</a>	In avvio (Documento di indirizzo)
BASILICATA			no		Piano Paesaggistico Regionale in avvio (2009)
MOLISE			no		Piano Territoriale Paesaggistico Regionale in elaborazione
CAMPANIA			si_	<a href="http://www.sito.regione.campania.it/PTR2006/PTRindex.htm">http://www.sito.regione.campania.it/PTR2006/PTRindex.htm</a> <a href="http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf03/burcsp08_08_03/del1543_03index.htm">http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf03/burcsp08_08_03/del1543_03index.htm</a>	Piano Territoriale regionale (PTR) adottato nel 2004 e approvato 2006 con intesa per formazione piano paesistico  Linee Guida per la Pianificazione Territoriale in Campania: "Verifica di Compatibilità tra gli strumenti di Pianificazione Paesistica e l'Accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001" (2003)
SICILIA		Linee Guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale, approvato con D.A. n. 6080 del 21.05.1999	si_	<a href="http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/dirbeniculturali/bca/ptpr/lineeguida.htm">http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/dirbeniculturali/bca/ptpr/lineeguida.htm</a>	Adottati e approvati alcuni piani paesistici relativi ad alcuni ambiti regionali
TRENTINO ALTO ADIGE			no		Linee guida natura e paesaggio Alto Adige (2002) - Provincia di Bolzano non si è dotata di piano provinciale ma sono stati elaborati piani paesistici per tutti i Comuni. Provincia di Trento dotata di Piano Urbanistico Provinciale (PUP) 2008

VALLE D'AOSTA	Piano Territoriale Paesistico (PTP) approvato dal Consiglio Regionale nel 1998	si_	<a href="http://www.regione.vda.it/territorio/urbanistica/ptp/default_i.asp">http://www.regione.vda.it/ territorio/urbanistica/ptp/ default_i.asp</a>	
CALABRIA		no	<a href="http://www.urbanistica.regione.calabria.it/index.php?option=com_content&amp;task=blogcategory&amp;id=6&amp;Itemid=12">http://www.urbanistica.regione.calabria.it/index.php?option=com_content&amp;task=blogcategory&amp;id=6&amp;Itemid=12</a>	Linee Guida della pianificazione regionale con valenza di Quadro Territoriale Regionale Paesistico (2006)

## Fonti bibliografiche

A. Peano, A. Voghera (a cura), *Innovazioni in corso nella pianificazione paesaggistica delle regioni*, Urbanistica Dossier 112, allegato al n. 225 di Urbanistica Informazioni, giugno 2009

A. Clementi, M. Angrilli, A. Casciana, F. Priori, E. Zazzerro, *Piano paesaggistico della Regione Abruzzo*, Urbanistica n.137, sett-dic. 2008, pagg. 16-17

A.. Clementi, *Regione Umbria. Indagini sul paesaggio per l'adeguamento dei piani regionali e provinciali*, Urbanistica n.137, sett-dic. 2008, pagg. 12-13

A. Clementi, *Problemi e scenari del paesaggio molisano nel nuovo Piano paesaggistico regionale*, Urbanistica n.137, sett-dic. 2008, pagg. 24-25

A. Abate, A. Mazza (a cura), *Percorsi del Piano Paesaggistico Regionale*, Urbanistica Dossier 116, allegato al n. 229 di Urbanistica Informazioni, gennaio 2010

## Fonti internet

Regione Lombardia

[http://62.101.84.82/direzioni/cd\\_pianopaesistico/home.htm](http://62.101.84.82/direzioni/cd_pianopaesistico/home.htm)

Regione Puglia

<http://paesaggio.regione.puglia.it>

Regione Liguria

[http://www.regione.liguria.it/territor/16\\_ptr/ptpr/index.htm](http://www.regione.liguria.it/territor/16_ptr/ptpr/index.htm)

<http://beta.regione.liguria.it/argomenti/territorio-ambiente-e-infrastrutture/piani-territoriali-e-progetti/piano-territoriale-di-coordinamento-paesistico.html>

Regione Sardegna

<http://www.sardegna.territorio.it/pianificazione/pianopaesaggistico/>

<http://www.regionesardegna.it/pianopaesaggistico>

Regione Umbria

<http://www.territorio.regione.umbria.it/canale.asp?id=474>

Regione Piemonte

<http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/paesaggio/ppr.htm>

Regione Toscana

<http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/normeurbanisticheedilizie/index.html>

Regione Lazio

<http://www.regione.lazio.it/web2/contents/ptpr/>

Regione Emilia Romagna

<http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr/index.htm>

Regione Friuli Venezia Giulia

<http://www.regione.fvg.it/rafvg/territorioambiente/dettaglio.act?dir=/rafvg/cms/RAFVG/AT9/ARG19/FOGLIA2/>

<http://arpebur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2007/10/19/27>

Regione Abruzzo

<http://www.regione.abruzzo.it/xAmbiente/index.asp?modello=pianoRegPae&servizio=xList&stileDiv=mono&template=default&b=tutelaPae1>

Regione Marche

<http://www.regione.marche.it/Home/Struttureorganizzative/AmbienteePaesaggio/Paesaggio/PianoVigentePPAR/tabid/870/Default.aspx>

Regione Campania

<http://www.sito.regione.campania.it/PTR2006/PTRindex.htm>

Regione Sicilia

<http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/dirbenicult/bca/ptpr/lineeguida.htm>

Regione Valle d'Aosta

[http://www.regione.vda.it/territorio/urbanistica/ptp/default\\_i.asp](http://www.regione.vda.it/territorio/urbanistica/ptp/default_i.asp)

Regione Calabria

[http://www.urbanistica.regione.calabria.it/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=6&Itemid=12](http://www.urbanistica.regione.calabria.it/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=6&Itemid=12)