

IL PAESAGGIO NELLE DISCIPLINE DEL TERRITORIO.

ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Lo strumento di pianificazione paesaggistica: il piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia e il piano paesaggistico regionale del Piemonte. – 3. L'oggetto del piano: il paesaggio nel piano paesaggistico regionale territoriale della Puglia e nel piano paesaggistico regionale del Piemonte. – 4. (segue) il contenuto necessario del piano. – 5. (segue) gli altri contenuti del piano. – 6. Aspetti procedurali: in particolare la partecipazione all'elaborazione del piano. - a) regioni e Ministero; b) regioni ed enti locali. – 7. Procedure di adeguamento. – 8. Riflessioni conclusive: il piano paesaggistico della Toscana.

1. Introduzione

I modelli di pianificazione paesaggistica¹, ricavabili dall'analisi dei lineamenti generali delle normative regionali e delle discipline dei piani, traducono le scelte adottate in punto di rappresentazione del tema “paesaggio”² nelle discipline del territorio e riflettono gli assetti istituzionali che da queste scelte derivano.

¹ Di cui agli artt. 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche e integrazioni). Si tratta delle due norme, rispettivamente rubricate «Pianificazione paesaggistica» (art. 135) e «Piano paesaggistico» (art. 143), nelle quali in particolare vengono prescritti il contenuto e le modalità di elaborazione e di entrata in vigore dei piani, siano essi piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Tra le fonti della pianificazione paesaggistica rileva la Convenzione europea sul paesaggio adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata con l. 9 gennaio 2006, n. 14. In particolare, le previsioni di cui agli artt. 5, l.b) e 6.

² Sulla nozione giuridica di paesaggio si vedano, tra altri, in dottrina: A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. ed.*, 1967, II, 73; M.S. Giannini, “Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss; A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 504 ss.; G.F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995, 29 ss; G. Severini, *Il concetto di “bene ambientale” nel Testo Unico*, in P.G. Ferri e M. Pacini (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 237; R. Gambino, *Maniere di intendere il paesaggio*, in *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. Clementi, Roma, 2002, 65; S. Civitarese Matteucci, *Commento all'art. 131*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 522 ss.; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 3; G.F. Cartei, *Codice dei beni Milano, 2012, 992. culturali e del paesaggio e Convenzione europea*, in *Aedon*, 2008, n. 3; M. Immordino e M.C. Cavallaro, *Commento all'art. 131*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 992. [Marzaro, Urbani, Gambino]

In tale prospettiva, sono significative le diverse soluzioni individuate dalla Puglia³ e dal Piemonte⁴, sulle quali sarà portata l'attenzione nei limiti di questo breve scritto.

La scelta è caduta su queste due regioni perché, per quanto assumano come dato di partenza una nozione comune di "paesaggio", finiscono per differenziarsi nel modello applicativo, rivelando in questo modo l'incertezza che ancora ruota intorno alla anzidetta nozione.

Si tratterà, pertanto, di esaminare alcuni elementi della pianificazione paesaggistica di Puglia e Piemonte che attengono, da un lato, all'oggetto e alla fase dell'elaborazione dei piani; dall'altro, ai rapporti con gli altri strumenti di pianificazione territoriale.

Le riflessioni che scaturiscono dall'analisi di questi modelli troveranno infine una conferma nella recente esperienza della Toscana, della quale pertanto questa ricerca evidenzia solo alcuni aspetti immediatamente riconducibili all'impostazione generale⁵.

Sulla nozione normativa di paesaggio le tappe legislative nazionali fondamentali: legge 11 giugno 1922, n. 778, per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico; legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali; legge 8 agosto 1985, n. 431, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale; decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali; decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, codice dei beni culturali e del paesaggio e s.m.i.

Significativa è la definizione di paesaggio contenuta nella Convenzione europea sul paesaggio adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata con l. 9 gennaio 2006, n. 14, cit.

³ Con il piano paesaggistico territoriale regionale. Il PPTR, approvato dalla Giunta regionale il 2 agosto 2013 con la delibera n. 1435, è in fase di adozione mediante l'esame delle osservazioni, cui seguirà la sua approvazione.

Non è dato sapere quanto il piano sarà modificato dalle osservazioni: le considerazioni che seguono sono fatte alla luce dei documenti di piano pubblicati sinora.

⁴ Attraverso il piano paesaggistico regionale. Il PPR è stato adottato dalla Giunta regionale il 4 agosto del 2009 con la delibera n. 53-11975 e successivamente modificato, a seguito delle osservazioni dedotte, il 26 febbraio 2013 con la delibera n. 6-5430 (ma che non è stato mai approvato).

⁵ Il piano di indirizzo territoriale con valore di piano paesaggistico è stato adottato dalla Giunta regionale il 7 gennaio 2014; successivamente è stata presentata una proposta di deliberazione al Consiglio regionale (n. 1 del 17 gennaio 2014) avente a oggetto l'«adozione dell'integrazione del PIT con valenza di piano paesaggistico». Il Consiglio regionale ha deliberato per l'adozione dell'integrazione del PIT con valenza paesaggistica il 2 luglio 2014 (delibera n. 58). Al momento si è nella fase di presentazione delle osservazioni e di loro valutazione; in un clima alquanto convulso.

2. Lo strumento di pianificazione paesaggistica: il piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia e il piano paesaggistico regionale del Piemonte

Ai sensi del primo comma dell'art. 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le regioni possono dotarsi per la tutela e la valorizzazione del paesaggio di tipici piani paesaggistici oppure di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici. La decisione relativa all'una o all'altra forma può essere indicativa di un certo modo di rappresentare il paesaggio nei suoi rapporti con le altre dimensioni del territorio.

Cominciando dalla Puglia, la cura del valore paesaggistico del territorio è affidata alle previsioni del piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR)⁶. Si tratta di un piano che ha pure valenza territoriale e che pertanto è insieme strumento di governo del territorio e del paesaggio. Come si evince, infatti, dalla lettura delle prime disposizioni normative del piano, quest'ultimo regola «l'intero territorio regionale e concerne tutti i paesaggi di Puglia»⁷, al fine di garantirne la tutela e valorizzazione; ma al tempo stesso questo stesso piano promuove anche «uno sviluppo socioeconomico autosostenibile e durevole» e «un uso consapevole del territorio regionale»⁸ attraverso «l'integrazione del paesaggio nelle politiche urbanistiche, di pianificazione del territorio [...], nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio»⁹.

In questa regione, dove pur mancando un piano di indirizzo territoriale regionale¹⁰ vi era l'esigenza di dare attuazione ai principi della Convenzione europea del paesaggio e alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, la forma attraverso cui provvedere

⁶ Un nuovo piano paesaggistico. La regione Puglia infatti a livello regionale dispone già di un piano per il paesaggio, il piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), entrato in vigore nel 2000, elaborato sulla scorta delle prescrizioni della l. 431/1985 (la c.d. legge Galasso), il quale peraltro non si configura nella sua struttura come uno strumento di pianificazione, bensì come un insieme di vincoli (limiti o divieti all'edificazione) i quali pertanto si applicano solo a specifiche aree del territorio regionale.

⁷ Art. 2 delle norme tecniche di attuazione del piano.

⁸ Art. 1 delle norme tecniche di attuazione del piano.

⁹ Art. 4 delle norme tecniche di attuazione del piano.

¹⁰ Manifestazione evidente di un contesto culturale in cui la pianificazione non rappresentava, fino a poco tempo fa, la forma ordinaria di governo del territorio. In Puglia, infatti, le basi per una mutata sensibilità verso l'utilità della pianificazione quale mezzo per la disciplina del territorio sono state stabilite solo nel 2001, dalla l.r. 27 luglio 2001, n. 20, recante le «Norme generali di governo e uso del territorio», che individua come propri obiettivi la tutela «dei valori ambientali, storici e culturali espressi dal territorio, nonché della sua riqualificazione, finalizzati allo sviluppo sostenibile della comunità regionale» (art. 1) attraverso il rispetto da parte dei vari livelli territoriali delle linee generali d'assetto del territorio (stabilite nel documento regionale di assetto generale di competenza della giunta regionale, il DRAG) (art. 5), nonché dei principi di sussidiarietà (mediante il metodo della copianificazione), di efficienza, trasparenza e perequazione (art. 2).

Circa l'evoluzione della nuova stagione della pianificazione in Puglia si rinvia alla Introduzione della Relazione generale del piano paesaggistico.

alla cura e alla valorizzazione del paesaggio risulta alquanto singolare, se si considera la funzione che essa è chiamata a svolgere. Si è scelto, infatti, di dotarsi di un unico strumento di pianificazione dalla duplice natura¹¹: di piano paesaggistico e di piano territoriale. Cioè di un unico strumento nel quale la componente essenziale e imprescindibile è prima di tutto il valore paesaggistico e dove la funzione di tutelare e promuovere il paesaggio si unisce con la funzione di costituire il quadro degli indirizzi per le politiche territoriali e urbanistiche a ogni livello¹². In sostanza, uno strumento nel quale la valorizzazione del paesaggio è volta alla valorizzazione del territorio e viceversa.

Con l'adozione della forma del piano paesaggistico a valenza territoriale, dunque, l'interesse "paesaggio" entra a pieno titolo (e con un peso maggiore) tra gli interessi del governo del territorio, che devono essere tutti tutelati¹³.

Quanto al Piemonte, invece, la tutela e la valorizzazione del paesaggio sono affidate al piano paesaggistico regionale (PPR)¹⁴, che si affianca, nel sistema dei mezzi di

¹¹ Consacrata dalla l.r. 7 ottobre 2009, n. 20, recante le «Norme per la pianificazione paesaggistica». La Puglia, ottemperando all'art. 144 del codice dei beni culturali e del paesaggio, ha, infatti, adottato una apposita legge per il procedimento di formazione del piano paesaggistico. All'art. 1, «Finalità del piano paesaggistico», si sancisce la duplice natura di piano paesaggistico e territoriale: «Al fine di assicurare la tutela e la conservazione dei valori ambientali e l'identità sociale e culturale e lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, la Regione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, approva il Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) [...]».

¹² Ai sensi della legge regionale sul governo del territorio (l.r. 27 ottobre 2001, n. 20) gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica a livello locale si dividono nella pianificazione territoriale provinciale, di cui al piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), disciplinato dagli artt. 6 e 7, e nella pianificazione urbanistica comunale, articolata nella disciplina prevista dal piano urbanistico generale (PUG), di cui agli artt. 10 ss., e dai piani urbanistici esecutivi (PUE), di cui agli artt. 15 ss.

¹³ Attraverso questa forma di pianificazione si pongono le premesse per attuare quanto previsto dall'art. 5, lett. d) della Convenzione europea del paesaggio stando al quale le parti contraenti si impegnano 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».

In questo ordine di idee, si esprime Corte cost. n. 196 del 2004, in base alla quale la primarietà dei valori costituzionali, tra i quali rientra senz'altro il valore paesaggistico, «origina la necessità che essi debbano essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni». Si vedano anche Corte cost. n. 94 del 1985 e Corte cost. n. 437 del 2000.

¹⁴ Frutto di una nuova fase di pianificazione territoriale del Piemonte avviata nel 2005, propria peraltro di una cultura che ha da sempre riconosciuto nella pianificazione il mezzo ordinario di governo del territorio.

La fonte normativa regionale è risalente: la l.r. 5 dicembre 1977, n. 56 (più volte modificata e integrata), recante la disciplina per la «Tutela ed uso del suolo». Essa individua tra i propri obiettivi: «la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio naturale in genere e, in particolar modo, dei beni

pianificazione, al piano territoriale regionale (PTR)¹⁵. L'art. 1 delle norme di attuazione del piano paesaggistico dispone infatti che: «Il Piano paesaggistico regionale (Ppr) disciplina la pianificazione del paesaggio e, unitamente al Piano territoriale regionale (Ptr) [...], costituisce il Quadro di Governo del Territorio (Qgt) con il quale la Regione definisce gli indirizzi strategici per uno sviluppo sostenibile del proprio territorio»¹⁶.

Diversamente, quindi, dalla Puglia, dove lo strumento di pianificazione paesaggistica è pure lo strumento di pianificazione territoriale (il piano paesaggistico territoriale regionale), in Piemonte si è scelto di dotarsi di due mezzi distinti per le politiche del paesaggio e del territorio: il piano paesaggistico regionale e il piano territoriale regionale. Si tratta peraltro di due provvedimenti generali che rientrano nel medesimo processo di sviluppo del territorio,

ambientali, paesaggistici e culturali» e «la piena e razionale utilizzazione delle risorse, con particolare riferimento alle aree agricole ed al patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, evitando ogni immotivato consumo del suolo» (art. 1), attraverso l'applicazione dei principi di «sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, mediante il confronto e i processi di copianificazione» e garantendo «l'informazione, la conoscenza dei processi e dei procedimenti e la partecipazione dei cittadini agli stessi, assicurando altresì la concreta partecipazione degli enti, dei portatori d'interesse diffuso e dei cittadini, singoli o associati, attraverso specifici momenti di confronto» (art. 1bis).

Il piano paesaggistico regionale è disciplinato all'art. 5 della stessa legge, rubricato «Finalità e obiettivi degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica», dove si statuisce che «Il PPR o il piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, comprensivo dei contenuti disciplinati dalla normativa statale, riconosce i caratteri peculiari e le caratteristiche paesaggistiche del territorio della Regione e ne delimita i relativi ambiti; stabilisce, altresì, specifiche disposizioni volte alla conservazione, alla valorizzazione e alla salvaguardia dei valori paesaggistici, nonché alla riqualificazione e rigenerazione dei territori degradati» (art. 5, comma 2).

Nella medesima legge è contenuta anche la procedura di elaborazione del piano paesaggistico. In particolare, il procedimento di formazione e approvazione del piano paesaggistico è contenuto nell'art. 7 ed è lo stesso del piano territoriale regionale.

¹⁵ Il nuovo piano territoriale regionale, previsto dall'art. 5 della l.r. 56 del 1977, cit., è stato approvato nel 2011 dal Consiglio regionale con delibera n. 122-29783 del 21 luglio 2011 e sostituisce quello del 1997. Esso costituisce, in coerenza con quanto prescritto dalla legge regionale sull'uso del territorio, il quadro di riferimento degli indirizzi per il governo del territorio ad ogni livello (art. 1 delle norme di attuazione del piano territoriale) e contiene, tra gli altri oggetti, «la definizione di regole di conservazione e trasformazione del territorio regionale» e «un'interpretazione della struttura del territorio nella quale debbono essere riconosciuti gli elementi fisici, idrologici, ecologici, paesaggistici, culturali, insediativi, infrastrutturali e urbanistici che lo caratterizzano» (art. 2, comma 2, delle norme di attuazione del piano territoriale).

¹⁶ Rubricato «Finalità ed oggetto del Ppr».

La medesima composizione degli strumenti di disciplina del territorio a livello regionale si riscontra nell'art. 1 delle norme di attuazione del piano territoriale regionale, rubricato «Natura del PTR», il cui primo comma dispone che: «Per un efficace governo del territorio la Regione predispone un Piano Territoriale Regionale (PTR) e un Piano Paesaggistico Regionale (PPR)».

volto «al riconoscimento, gestione, salvaguardia, valorizzazione e riqualificazione dei territori della regione»¹⁷, e che, dunque, dovrebbero essere tra loro coordinati¹⁸.

Il piano paesaggistico concorrerebbe con il piano territoriale regionale¹⁹ a disciplinare l'intero territorio piemontese considerato e apprezzato sotto il profilo paesaggistico: esso, infatti, «è improntato ai principi di sviluppo sostenibile, uso consapevole del territorio, minor consumo del suolo agronaturale, salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di promozione dei valori paesaggistici coerentemente inseriti nei singoli contesti ambientali»²⁰. Al tempo stesso, però, il piano paesaggistico conserva una propria autonomia e un proprio ruolo specifico definendo «modalità e regole volte a garantire che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato, valorizzato e regolato» e promuovendo a tale scopo «la salvaguardia, la gestione e il recupero dei beni paesaggistici e la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati»²¹.

In altri termini, in Piemonte il piano paesaggistico costituisce anzitutto il quadro di riferimento per tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale²² per la tutela e la

¹⁷ Così l'art. 4 delle norme di attuazione del piano territoriale regionale nel quale si statuisce, in ordine al rapporto tra piano paesaggistico e piano territoriale, per l'appunto che «il PTR e il PPR sono atti diversi ma complementari di un unico processo di pianificazione territoriale e paesaggistica volto al riconoscimento, gestione, salvaguardia, valorizzazione e riqualificazione dei territori della regione».

¹⁸ Nelle norme di attuazione del piano territoriale regionale è costante il rinvio alla coerenza con il piano paesaggistico regionale: si vedano per esempio gli artt. 1 e 2. Non invece nelle norme di attuazione del piano paesaggistico, dove manca il riferimento al coordinamento con il PTR, che peraltro è espressamente richiamato nella Relazione generale al piano paesaggistico regionale: in particolare, i §§ 1.1. e 1.2. del capitolo 1 e § 6.1. del capitolo 6.

¹⁹ Che comunque costituisce il quadro degli indirizzi per il governo del territorio a ogni livello. Cfr. art. 1 delle norme di attuazione del piano territoriale regionale.

²⁰ Così il comma 3 dell'art. 1 delle norme di attuazione del piano paesaggistico.

²¹ Così il comma 4 dell'art. 1 delle norme di attuazione del piano paesaggistico.

²² Ai sensi dell'art. 3 della l.r. 56 del 1977, cit., «Sono strumenti di pianificazione per l'organizzazione e la disciplina d'uso del territorio:

a) a livello regionale: il piano territoriale regionale (PTR), formato dalla Regione, che considera il territorio regionale anche per parti e ne esplica e ordina gli indirizzi di pianificazione; [...];

b) a livello provinciale e di area metropolitana: i piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) formati dalle province e il piano territoriale di coordinamento della città metropolitana (PTCM), formato dalla città metropolitana, che considerano il territorio della provincia o dell'area metropolitana, delineano l'assetto strutturale del territorio e fissano i criteri per la disciplina delle trasformazioni, in conformità agli indirizzi di pianificazione regionale;

c) a livello sub-regionale e sub-provinciale, per particolari ambiti territoriali o per l'attuazione di progetti o politiche complesse: i progetti territoriali operativi (PTO) che considerano particolari ambiti sub-regionali o sub-provinciali aventi specifico interesse economico, ambientale o naturalistico o interessati da progetti specifici o da iniziative di politica complessa;

valorizzazione del paesaggio²³ e non è pensato come un complemento del piano territoriale regionale²⁴. Cosicché anche il valore paesistico risulta formalmente distinto dalle altre dimensioni del territorio, rivelandosi, nel quadro della pianificazione territoriale complessiva, come l'aspetto più rigido, «meno flessibile in rapporto ai cambiamenti del contesto economico e sociale, meno negoziabile nell'interazione tra i diversi interessi in gioco»²⁵.

3. L'oggetto del piano: il paesaggio nel piano paesaggistico regionale territoriale della Puglia e nel piano paesaggistico regionale del Piemonte

Portando l'attenzione sul bene oggetto di pianificazione²⁶ delle due regioni in esame è possibile trarre ulteriori indicazioni utili circa la rappresentazione del paesaggio nei suoi rapporti con le altre dimensioni del territorio.

In proposito rilevano i principi della Convenzione europea del paesaggio e le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Convenzione europea del paesaggio dispone che il campo di applicazione dei principi in essa contenuti è l'intero territorio²⁷ e «concerne sia i paesaggi che possono essere

d) a livello comunale: i piani regolatori generali (PRG) aventi per oggetto il territorio di un singolo comune, o di più comuni riuniti in forme associate e i relativi strumenti di attuazione.

²³ Esso contiene cioè «misure di coordinamento e indirizzi per tutti gli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e di settore, ad ogni livello» (comma 2 dell'art. 2 delle norme di attuazione del piano).

²⁴ Così espressamente la Relazione generale del piano, al § 1.1. Pur ribadendo l'intrinseca necessità di coordinamento tra pianificazione territoriale e paesaggistica nell'ottica di una disciplina coerente del territorio, si sostiene che il Ppr è pensato «come un Piano con propria autonoma personalità e proprio ruolo, integrato nel processo di pianificazione territoriale a tutti i livelli».

²⁵ § 1.1. della Relazione generale del piano.

Siffatta interpretazione è in linea con l'orientamento della Corte costituzionale che si è fatto strada a partire dalla sentenza 182 del 2006, in base alla quale il valore paesaggistico è un valore primario «cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente». In tal senso, si vedano anche Corte cost. 367 del 2007 e Corte cost. 180 del 2008. Contra Corte cost. 196 del 2004.

²⁶ Sul punto, prima della modifica del 2008, tra altri, S. Amorosino, *Commentario agli articoli 143-145*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2007, 935 ss.; S. Civitarese Matteucci, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del Codice del Paesaggio*, in G.F. Cartei (a cura di) *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007, 210 ss. Dopo l'intervento di modifica si veda per esempio E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 130 ss.; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 3; G.D. Comporti, *Piani paesaggistici*, in *Enc. dir.*, Annali, V, Milano, 2012, 1048 ss; G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 703 ss.; G.F. Cartei e P. Ungari, *Elaborazione, contenuti ed effetti del piano paesaggistico*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, 2013, 731 ss.

considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati»²⁸. Dispone inoltre che il paesaggio «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni»²⁹ e rappresenta una «componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità»³⁰. Ne deriva che il bene oggetto di pianificazione deve essere tutto il territorio considerato nel suo aspetto paesaggistico, espressivo cioè dei valori culturali e naturali come percepiti dalla popolazione di quel territorio in un determinato momento. In questo ordine di idee il valore paesistico non può che essere strettamente legato agli altri valori del territorio, con i quali esso deve confrontarsi per essere efficacemente tutelato e valorizzato.

Il codice dei beni culturali e del paesaggio per parte sua prescrive che le regioni, in collaborazione con lo Stato, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio regionale, approvando piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Prescrive che i piani paesaggistici riconoscono «gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche»³¹ del territorio «oggetto di pianificazione»³², secondo una ripartizione del territorio in «ambiti territoriali»³³ individuati sulla base di determinati valori paesaggistici, i quali a loro volta costituiscono «rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali»³⁴. Ne consegue che l'oggetto considerato dalla pianificazione paesaggistica è il territorio connotato dal valore paesaggistico, come tale espressivo di identità (nazionale)³⁵.

Nelle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, peraltro, manca il riferimento alle «popolazioni» e, di conseguenza, alle loro «percezioni». Tale mancanza rischia di incidere proprio sull'interpretazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica nella misura in cui il bene considerato potrebbe non essere più l'intero territorio apprezzato nel suo aspetto paesaggistico, riflesso della cultura diffusa legata a un certo territorio, bensì circoscritte porzioni di territorio connotate da caratteristiche di rilevante valore paesaggistico, individuate pertanto solo mediante scelte politiche o specialistiche (che come

²⁷ Il territorio degli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione.

V. Corte cost. 51 del 2006: la pianificazione paesaggistica ha a oggetto la disciplina dell'intero territorio regionale.

²⁸ Art. 2 della Convenzione europea del paesaggio rubricato «Campo di applicazione».

²⁹ Lett. a) dell'art. 1 della Convenzione europea del paesaggio rubricato «Definizioni».

³⁰ Lett. a) dell'art. 5 della Convenzione europea del paesaggio rubricato «Provvedimenti generali».

³¹ Secondo comma dell'art. 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

³² Art. 143, l. a) del codice dei beni culturali e del paesaggio.

³³ Secondo comma dell'art. 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁴ Secondo comma dell'art. 131 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁵ Primo comma dell'art. 131 del codice dei beni culturali e del paesaggio, in base al quale «Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni».

tali determinerebbero uno scollamento del paesaggio dal territorio e dalle altre sue dimensioni).

Nonostante la disomogeneità della normativa sulla pianificazione paesaggistica, in Puglia il bene oggetto di attenzione del piano paesaggistico territoriale regionale coincide con quello pensato nella Convenzione europea del paesaggio. Il piano pugliese, infatti, «disciplina l'intero territorio regionale e concerne tutti i paesaggi di Puglia, non solo quelli che possono essere considerati eccezionali, ma altresì i paesaggi della vita quotidiana e quelli degradati»³⁶; riconosce, pertanto, «le caratteristiche paesaggistiche, gli aspetti ed i caratteri peculiari» dell'intero territorio regionale «derivanti dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni e ne delimita i relativi ambiti»³⁷.

In questa prospettiva assume particolare rilevanza l'attività di riconoscimento del valore paesaggistico, che a sua volta presuppone la conoscenza del territorio.

Di qui, l'importanza nel piano paesaggistico della Puglia della parte c.d. identitaria e statutaria, che definisce e rappresenta i caratteri dei paesaggi della Puglia derivanti dalla percezione degli abitanti nonché le regole di trasformazione per la loro conservazione, valorizzazione, riqualificazione e ricostruzione³⁸. E', in particolare, lo statuto del territorio che «delinea l'insieme degli atti costitutivi dell'autoriconoscimento identitario di una società insediata»³⁹. Tra questi in primo luogo gli atti in cui vengono descritti e rappresentati gli elementi del patrimonio territoriale, inteso come «l'insieme interagente di sedimenti persistenti dei processi di territorializzazione di lunga durata – sedimenti materiali (naturalistici, neoeosistemici, infrastrutturali, urbani, rurali, beni culturali e paesaggistici) e sedimenti cognitivi (saperi e sapienze ambientali, costruttive, artistiche, produttive, modelli socioculturali)»; e del patrimonio paesaggistico, cioè «l'insieme dei valori del patrimonio territoriale percepibili sensorialmente che consente di riconoscere e rappresentare l'identità dei luoghi». In sostanza, gli atti in cui «la rappresentazione identitaria dei luoghi è [...] una rappresentazione patrimoniale del territorio come bene comune che riguarda tutto il

³⁶ Primo comma dell'art. 2 delle norme tecniche di attuazione del piano.

³⁷ Secondo comma dell'art. 2 delle norme tecniche di attuazione del piano.

³⁸ Ovvero del c.d. quadro conoscitivo di cui all'art. 25 delle norme tecniche di attuazione. Esso è cartograficamente rappresentato nell'Atlante del Patrimonio ed è appunto la struttura paesaggistico-territoriale della Puglia.

³⁹ Di cui al secondo comma dell'art. 7 delle norme tecniche di attuazione del piano secondo il quale: «lo statuto del territorio delinea l'insieme degli atti costitutivi dell'autoriconoscimento identitario di una società insediata. Questi atti sono: la descrizione, l'interpretazione e la rappresentazione del patrimonio territoriale e paesaggistico e delle figure territoriali che ne caratterizzano le strutture morfotopologiche; l'elaborazione delle invarianti strutturali che ne connotano le regole generative, di manutenzione e trasformazione del patrimonio stesso. Lo statuto definisce le condizioni d'uso, in quanto risorsa, del patrimonio territoriale a fronte di futuri scenari indirizzati allo sviluppo durevole ed auto sostenibile».

territorio della Regione» e che ha «valore di esistenza» concernente «la possibile fruizione dei beni patrimoniali da parte delle generazioni future»⁴⁰.

In Puglia, dunque, il bene oggetto di pianificazione (il territorio nel suo aspetto paesaggistico) si contraddistingue per la connotazione fortemente identitaria e statutaria, coerentemente anche con la valenza territoriale riconosciuta al piano stesso⁴¹. Il riferimento all'«autoriconoscimento identitario di una società insediata»⁴² sta, infatti, a significare che il paesaggio (in uno con le politiche che lo riguardano) viene percepito, dunque individuato, anche (e innanzitutto) dalla comunità insediata sul territorio pugliese. Così come pure la rilevanza del patrimonio territoriale e paesaggistico in termini di «valore di esistenza»⁴³ non può che evocare le sensibilità di una pluralità di soggetti (pubblici e privati) capaci di esprimere tale valore per lo sviluppo futuro del territorio e del paesaggio. Tutto questo è reso ancora più evidente se si considera che la c.d. «produzione sociale del paesaggio»⁴⁴ costituisce la preconditione e la forma generale del piano paesaggistico territoriale regionale, in piena attuazione dei principi della Convenzione europea del paesaggio: un «complesso processo che vede interagire una molteplicità di attori pubblici e privati, sociali, economici e culturali e che connota in modo trasversale l'attività relativa alla formazione ed alla attuazione del PPTR»⁴⁵. Sembra, dunque, trovare conferma l'idea che il paesaggio in Puglia venga a trovarsi naturalmente mescolato al territorio e, così, alle sue altre dimensioni.

Anche in Piemonte, in adempimento alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, il piano paesaggistico regionale sottopone «a specifica disciplina l'intero territorio regionale» riconoscendone «le caratteristiche paesaggistiche impresses dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni» e individuandone i relativi ambiti di paesaggio⁴⁶. Pertanto, come per la Puglia, rileva fundamentalmente il momento del riconoscimento del valore paesaggistico e, in modo strumentale, quello di ricognizione del territorio. Con la conseguenza che pure in questo contesto, assume importanza la parte del piano che «fornisce il quadro conoscitivo e interpretativo dei fattori che, in ragione della loro rilevanza nei processi trasformativi, della loro stabilità, lunga durata e riconoscibilità,

⁴⁰ Art. 7 delle norme tecniche di attuazione del piano.

⁴¹ Anche secondo la Corte cost. n. 367 del 2007, cit. il paesaggio è «morfologia del territorio», l'«ambiente nel suo aspetto visivo» e «l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico».

⁴² Vale a dire allo statuto del territorio, cit.

⁴³ Art. 7 delle norme tecniche di attuazione del piano.

⁴⁴ Disciplinata nel Titolo II delle norme tecniche di attuazione, il quale a sua volta precede i titoli dedicati alla parte statutaria e identitaria (Titolo III) e a quella strategica del piano, che definisce progetti, politiche e azioni per le trasformazioni future (Titolo IV).

⁴⁵ Art. 8 delle norme tecniche di attuazione. V. artt. 20 ss. sulla c.d. democrazia partecipativa alla formazione del piano

⁴⁶ Art. 1 delle norme di attuazione, commi 2 e 5.

connotano il territorio regionale e ne condizionano la trasformabilità»⁴⁷. In particolare, rileva il c.d. quadro strutturale (o conoscitivo) «dove sono riconosciuti e rappresentati i fattori costitutivi della “struttura” paesaggistica articolati in relazione agli aspetti naturalistici-ambientali, idro-geomorfologici, storico-culturali e percettivi-identitari»⁴⁸. Esso costituisce il riferimento obbligato ed imprescindibile per l’elaborazione di tutti gli atti di programmazione settoriale e di quelli comunque afferenti al territorio.

Stando così le cose, si direbbe che la «struttura» paesaggistica si fonda sul territorio modificato per opera di agenti umani e naturali, riletto alla luce della percezione di coloro i quali vivono e visitano detto territorio. E, dunque, si potrebbe ritenere che l’oggetto di attenzione del piano paesaggistico è anche in Piemonte la forma paesaggistica del territorio, o se si preferisce tutto il territorio piemontese considerato sotto il profilo identitario, che in quanto tale è anzitutto percepito.

A ben vedere, però, le cose non stanno come si sono mostrate e la conclusione è niente affatto così lineare. Dalla lettura di alcuni passaggi della relazione generale del piano e dell’unica disposizione della normativa di attuazione che si occupa del quadro conoscitivo (art. 7), il dato che in fondo emerge è che le scelte in ordine alla identificazione del bene oggetto di pianificazione si collocano nel contesto di incertezza interpretativa evidenziato poc’anzi con riferimento alla legislazione nazionale (nel suo rapporto con quella convenzionale).

Nella relazione generale del piano si sostiene che i fattori rappresentativi della struttura paesaggistica (contenuti nel «quadro strutturale») «costituiscono, nelle loro relazioni, non solo la parte più preziosa della struttura territoriale ma anche la base materiale soggiacente al paesaggio, quella a cui si appoggiano in buona misura [...] la percezione diffusa e il riconoscimento identitario degli abitanti e dei visitatori». Ma sul presupposto che a livello regionale gli aspetti e fattori della struttura paesaggistica «appaiono non tanto strutturali per l’intero sistema quanto caratterizzanti singole parti del territorio», la carta interpretativa regionale sottolinea solamente «i luoghi in cui si è accumulata la memoria identitaria», rappresentando «un inedito quadro di riferimento per tipologie di oggetti»⁴⁹.

Detto altrimenti, in Piemonte, seguendo la logica del codice dei beni culturali e del paesaggio (che si colloca in continuità con le tradizioni italiane della tutela paesaggistica),

⁴⁷ Art. 7 delle norme di attuazione. Tali fattori sono rappresentati nella Tavola P1 e individuati adottando una logica interpretativa che identifica le relazioni tra questi fattori e fra queste la relazione 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» (§ 3.1 della Relazione generale del piano).

⁴⁸ Comma secondo dell’art. 7 delle norme di attuazione.

⁴⁹ § 3.1. della Relazione generale del piano, intitolato «Fattori strutturanti, caratterizzanti e qualificanti», p. 49.

L'operazione di riconoscimento del valore paesaggistico e la relativa attività di ricognizione del territorio si risolvono non nella «rappresentazione patrimoniale del territorio come bene comune che riguarda tutto il territorio della Regione»⁵⁰, bensì nella puntuale identificazione di oggetti: anzitutto i beni paesaggistici (sia quelli individualmente oggetto di specifica tutela, sia quelli facenti parte delle categorie tutelate per legge). Nel medesimo ordine di idee di un quadro di riferimento «per tipologie di oggetti» è, poi, riconducibile l'individuazione delle cosiddette “componenti”. Queste sono le aree che coincidono con «i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati» della Convenzione europea del paesaggio⁵¹ e che, sempre nel contesto indicato dalla Convenzione europea, rilevano come tali, configurando autonomi valori paesaggistici. Nel piano paesaggistico regionale piemontese, invece, la definizione di tali componenti è strumentalmente connessa solo alla determinazione dei beni paesaggistici⁵². Di qui, l'uso del singolare “paesaggio” (in luogo del plurale “paesaggi”), come da tradizione: il valore paesaggistico che si intende proteggere e valorizzare risulta unicamente quello ascrivibile a una dimensione differenziata del territorio, dunque, di nuovo, ai soli beni paesaggistici e a tutto ciò che si reputa funzionale alla protezione di questi ultimi.

Peraltro, è vero che alla scala regionale il suddetto «quadro strutturale» raffigura solo «una prima risposta all'esigenza di fondare un apparato informativo e interpretativo sintetico degli aspetti territoriali e paesaggistici»; e che, come tale, detto quadro necessita di essere completato «con contributi successivi di integrazione e di approfondimento a scale di maggior dettaglio»⁵³. Come pure è vero che, a tale scopo si rinvia alla collaborazione delle province, «chiamate a contribuire attivamente, con compiti precisamente definiti di carattere ricognitivo», ma indipendentemente dai piani territoriali di coordinamento di loro specifica competenza. Nella normativa di attuazione viene, infatti, disposto che le province «riconoscono il quadro strutturale [...], ne disciplinano i contenuti sulla base dei fattori che nelle diverse realtà sono riconosciuti come caratterizzanti e qualificanti al fine di non pregiudicarne o distruggerne la consistenza, la fruibilità e la leggibilità»⁵⁴.

Ora, il coinvolgimento dell'istituzione locale nel completamento della struttura paesaggistica (ovvero del «quadro strutturale»), e dunque nel processo di individuazione del valore da proteggere, potrebbe indurre a ritenere che nel medesimo processo siano altresì coinvolte le collettività di riferimento, portatrici di uno specifico valore paesaggistico proprio di quel determinato territorio. Tale circostanza, che pure consentirebbe di sciogliere i dubbi intorno alla concezione di paesaggio e di recuperarne la dimensione

⁵⁰ Come si è visto per la Puglia.

⁵¹ Art. 2 della Convenzione europea del paesaggio.

⁵² Non a caso la parte IV della normativa di attuazione disciplina contemporaneamente i beni paesaggistici e le componenti: artt. 12 e ss. Dal controllo delle componenti dipende l'effettiva tutela dei beni paesaggistici.

⁵³ § 3.1. della Relazione generale del piano, intitolato «Fattori strutturanti, caratterizzanti e qualificanti», p. 49.

⁵⁴ Comma quarto dell'art. 7 delle norme di attuazione del piano, cit.

“sociale” e quindi “territoriale”, viene tuttavia smentita dall’oggetto rispetto al quale si richiede la collaborazione delle province: il «quadro strutturale» che deve essere completato alla scala provinciale è, infatti, il «quadro strutturale» di livello regionale, che, come si è visto, si compone principalmente dei beni paesaggistici e, in funzione di questi, delle cosiddette componenti. Le province sono espressamente chiamate a collaborare «in relazione agli approfondimenti relativi alla Parte IV» (delle norme di attuazione), dedicata per l'appunto alla disciplina dei beni paesaggistici e delle componenti⁵⁵. Ma quand’anche si interpreti simile intervento come foriero delle sensibilità delle popolazioni insediate sul territorio piemontese, delle loro attese e dei loro bisogni, non sarebbe giustificabile la scelta di coinvolgere solo le province e non anche gli altri locali⁵⁶.

Il punto, allora, è un altro: siccome in Piemonte la definizione del “paesaggio” coincide di fatto con l’individuazione puntuale di beni e aree delimitate, è presumibile che il legislatore regionale non sottintenda una diversa concezione del paesaggio, ma si serva semplicemente dell’ausilio di una delle possibili istituzioni politiche locali. Del resto, come già notato, nel compiere questa operazione di ricognizione, le province agiscono indipendentemente dai piani territoriali di coordinamento di loro specifica competenza: il che può significare a prescindere dai compiti che connettono tale istituzione al territorio, alle comunità ivi insediate e, al fondo, agli altri enti locali⁵⁷.

In definitiva, nonostante l’uso di certe espressioni («aspetti storico-culturali e percettivi-identitari») che rievoca un’idea condivisa e diffusa del valore paesaggistico (tra soggetti pubblici e privati), la sensazione è che nel piano del Piemonte la dimensione “sociale” del paesaggio sia talmente poco enfatizzata da dubitare che essa raffiguri realmente la prospettiva generale del piano⁵⁸, con le implicazioni che ne seguono in punto di definizione del bene oggetto di pianificazione.

Se il campo di attenzione del piano ruota intorno a una “struttura” paesaggistica circoscritta a determinate aree, per di più individuate mediante scelte politiche, sembra possa trovare

⁵⁵ V. supra nota 51.

⁵⁶ Nè sembra giustificabile alla luce del numero troppo elevato di comuni presenti in questa regione (1206, dati ISTAT). La circostanza che le province abbiano raccolto le istanze delle comunità presenti sui territori comunali è desumibile solo di fatto, v. nota successiva.

⁵⁷ Indipendentemente dal piano di coordinamento territoriale provinciale significa, infatti, anche autonomamente dall’intervento dei comuni. Stando all’art. 7bis della l. 56/77 sull’uso del territorio, il (progetto di) piano di coordinamento territoriale provinciale passa attraverso l’intervento dei comuni, viene, in altri termini predisposto con il concorso dei comuni, attraverso più o meno incisivi meccanismi di partecipazione dei comuni stessi al procedimento di formazione.

⁵⁸ Diversamente da quanto si è rilevato nel piano paesaggistico della Puglia, dove il processo percettivo e identificativo del patrimonio paesaggistico affidato anche agli abitanti della regione è assunto a preconditione del piano stesso: nel pieno rispetto della Convenzione europea del paesaggio, cosicché il paesaggio non può che essere una qualità intrinseca di tutto il territorio regionale.

conferma l'idea, già emersa con riferimento alla decisione del Piemonte di dotarsi di uno strumento di pianificazione paesaggistica formalmente distinto dallo strumento di pianificazione territoriale, che il paesaggio sia scollato dal territorio (e, conseguentemente, dalle altre sue dimensioni).

4. (segue) il contenuto necessario del piano

La rappresentazione del paesaggio come una dimensione del territorio e come insieme di valori percepiti e condivisi (il caso della Puglia), o al contrario come una entità differenziata del territorio e puntualmente riconosciuta o accertata (il caso del Piemonte), incide inevitabilmente sul contenuto del piano paesaggistico. In particolare, incide nella misura in cui tale differente rappresentazione consente (nel primo caso) e viceversa non consente (nel secondo caso) di offrire una interpretazione meno rigida del carattere necessariamente «unitario, globale e quindi regionale» attribuito al piano paesaggistico⁵⁹.

E' necessaria una premessa. Come è noto, il codice dei beni culturali e del paesaggio affida in via esclusiva la disciplina del paesaggio (a cominciare dall'attività relativa all'individuazione del valore paesaggistico nel territorio regionale⁶⁰) al piano paesaggistico, la cui elaborazione è a sua volta attribuita alla competenza delle regioni (oltre che dello Stato)⁶¹. Inoltre, gli oggetti del piano sono predeterminati dalla legge dello Stato (dal codice appunto), rispetto alla quale le regioni possono soltanto conformarsi⁶².

Ai sensi dell'art. 143, primo comma, del codice dei beni culturali e del paesaggio un piano paesaggistico deve comprendere «almeno» la disciplina relativa alla tutela dei c.d. beni paesaggistici⁶³, elaborata congiuntamente con lo Stato attraverso la «ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, loro delimitazione e rappresentazione [...], nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso»; la «ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142, loro delimitazione e

⁵⁹ Così Corte cost. n. 186 del 2006, cit.

⁶⁰ V. Corte cost. n. 211 del 2013, considerato in diritto, § 1: «in base all'art. 143 del citato Codice, un aspetto essenziale del piano paesaggistico – da approvare in forma concertata tra Stato e Regioni – è rappresentato proprio dalla ricognizione del territorio oggetto di pianificazione». La ricognizione del territorio oggetto di pianificazione rievoca in questa pronuncia della Corte un'idea di paesaggio come entità parziale, presupponendo, in questa operazione, necessariamente il coinvolgimento dello Stato.

⁶¹ Artt. 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁶² Sull'obbligo di conformarsi al modello statale, v. Corte cost. n. 186 del 2006, cit. e Corte cost. n. 211 del 2013, cit. Si vedano inoltre sul rispetto delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio in quanto considerate norme fondamentali di riforma economica e sociale: Corte cost. n. 238 del 2013; Corte cost., n. 139 del 2013; Corte cost., n. 152 del 2012; Corte cost., n. 66 del 2012; Corte cost., nn. 226 e 164 del 2009; Corte cost., n. 232 del 2008; Corte cost., n. 51 del 2006

⁶³ Si tratta dei beni paesaggistici elencati nell'art. 134 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

rappresentazione [...], nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione»; infine, mediante la «eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico [...], da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione»⁶⁴.

Oltre cioè alla disciplina dei beni paesaggistici individuati e vincolati per legge (art. 142) e per decreto (art. 136), il codice dei beni culturali e del paesaggio prescrive che le regioni, “congiuntamente” con lo Stato (*recte* con il Ministero per i beni e le attività culturali), possano individuare nuovi beni, sottoposti a vincolo paesaggistico direttamente “dal piano” e altresì rimessi al regime autorizzatorio di cui all’art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Si tratta di beni e di aree che, in altri termini, vengono sottratte alla disciplina d’uso proprio della funzione urbanistica, pur ricadendo in parti del territorio regionale oggetto dell’esercizio di tale funzione.

Ancora. Per legge l’elaborazione del piano deve comprendere una altra serie di oggetti. Detti oggetti sono: a) la ricognizione del territorio regionale nella sua veste paesaggistica e la ripartizione del medesimo territorio in ambiti, in ragione di specifici valori paesaggistici⁶⁵; b) l’individuazione di eventuali, «ulteriori contesti», diversi dai beni paesaggistici di cui all’art. 134 del codice dei beni culturali e del paesaggio, «da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione»⁶⁶; c) l’«analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell’individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio», nonché la comparazione a tali fini con altri atti di programmazione e pianificazione territoriale; d) infine, l’individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree gravemente compromesse e l’individuazione delle «misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio»⁶⁷.

Si tratta di oggetti la cui disciplina si sovrappone con tutta evidenza a quella individuata e individuabile negli altri atti di pianificazione del territorio in relazione alle funzioni proprie di ciascun livello territoriale. Il che equivale a dire che la disciplina del paesaggio contenuta in un piano paesaggistico interferisce “naturalmente” con le altre discipline del territorio, a ciascuna scala territoriale⁶⁸. Peraltro, se per legge la disciplina del paesaggio può essere contenuta solo nel piano paesaggistico, il rischio è che tale disciplina si imponga alla pianificazione territoriale ai livelli inferiori.

⁶⁴ Art. 143, primo comma, l. b), c) e d).

⁶⁵ Art. 143, primo comma, l. a) e i).

⁶⁶ Art. 143, primo comma, l. e).

⁶⁷ Art. 143, primo comma, l. f), g) e h).

⁶⁸ Il che significa interferenza fra funzioni, soggetti coinvolti e strumenti utilizzati.

Ebbene, in base alle suddette previsioni legislative, il piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia, oltre alla ricognizione del territorio regionale nella sua veste paesaggistica e alla delimitazione degli ambiti di paesaggio e delle relative normative d'uso⁶⁹, «d'intesa con il Ministero individua e delimita i beni paesaggistici di cui all'art. 134 del Codice, nonché gli ulteriori contesti a norma dell'art. 143 co. 1 lett. e) e ne detta rispettivamente le specifiche prescrizioni d'uso e le misure di salvaguardia e utilizzazione»⁷⁰. Sottopone, quindi, i beni paesaggistici alla disciplina in base alla quale «ogni modificazione dello stato dei luoghi è subordinata al rilascio di autorizzazione paesaggistica di cui agli artt. 146 e 159 del Codice»⁷¹, mentre assoggetta gli «ulteriori contesti» alla regola per cui «ogni piano, progetto o intervento è subordinato all'accertamento di compatibilità paesaggistica»⁷².

Contiene, inoltre, l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio, l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, nonché le linee guida per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali⁷³.

Anche il Piemonte, adempiendo alle prescrizioni dell'art. 143, primo comma, contiene innanzitutto «la ricognizione del territorio regionale mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche impresse dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni», e la suddivisione del medesimo territorio in ambiti che «costituiscono complessi integrati di paesaggi locali differenti»⁷⁴; d'intesa con il Ministero individua, poi, gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico e riconosce le aree tutelate per legge, determinandone specifiche discipline d'uso; infine, identifica gli «ulteriori contesti, diversi da quelli indicati dall'art. 134 del Codice»⁷⁵ e li sottopone a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione (in particolare, come per i beni paesaggistici, alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio).

⁶⁹ Art. 2 delle norme tecniche di attuazione, l. a) e e). Gli ambiti rilevati in Puglia e individuati in base a una «valutazione integrata di una serie di fattori» (art. 36 delle norme tecniche di attuazione), sono 11 e specificano la struttura del piano d'insieme a livello regionale.

⁷⁰ Art. 38 delle norme tecniche di attuazione del piano; v. anche art. 2 delle norme tecniche di attuazione, l. b), c) e d).

⁷¹ Sesto comma dell'art. 38 delle norme tecniche di attuazione.

⁷² Settimo comma dell'art. 38 delle norme tecniche di attuazione.

⁷³ Art. 2 delle norme tecniche di attuazione, l. f), h) e i).

⁷⁴ Art. 1, comma 5, l. a) e d), delle norme di attuazione e art. 9 delle norme di attuazione. La suddivisione in Piemonte si articola in 76 ambiti di paesaggio, a loro volta articolati in 535 unità di paesaggio, intese come sub-ambiti connotati da specifici sistemi di relazione che conferiscono loro un'immagine unitaria, distinta e riconoscibile» (art. 9, comma 2, delle norme di attuazione).

⁷⁵ Art. 1, comma 5, l. e).

Analizza, inoltre, le dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio e li compara con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e difesa del suolo vigenti; individua gli interventi di recupero e di riqualificazione delle zone particolarmente compromesse e infine le «misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico che dovranno costituire riferimento per le azioni finalizzate allo sviluppo sostenibile delle aree interessate»⁷⁶.

Venendo ora alla questione che la disciplina dei piani paesaggistici si impone alla pianificazione territoriale ai livelli inferiori, sono possibili considerazioni diverse, a seconda che si tratti della Puglia ovvero del Piemonte.

Nella prima regione, la circostanza che la disciplina del paesaggio sia racchiusa soltanto nel piano paesaggistico territoriale regionale sembrerebbe non implicare che ad esso «deve sottostare la pianificazione urbanistica ai livelli inferiori»⁷⁷. Se è vero, infatti, che qui il paesaggio è un'entità innanzitutto percepita, un “prodotto sociale” condiviso da una pluralità di soggetti (pubblici e privati), le scelte pianificatorie o puntuali che lo riguardano non potranno che essere il frutto di decisioni altrettanto condivise da una pluralità di soggetti. E il piano paesaggistico sarà semplicemente la prima sede per la composizione integrata di tutti i valori afferenti al territorio pugliese.

Nella seconda regione, invece, la conclusione cui si deve giungere è tutt'altra. Il dato dal quale bisogna muovere è, per l'appunto, una differente rappresentazione del paesaggio. Come si è tentato di mostrare nelle pagine precedenti, infatti, in Piemonte la “struttura” paesaggistica appare una dimensione formalmente distinta dalle altre dimensioni del territorio, circoscritta all'insieme di determinati beni o aree, riconosciuti mediante l'esercizio della competenza “specialistica” degli organi dello Stato, della regione e delle province. Cosicché il carattere «unitario, globale e quindi regionale» della pianificazione paesaggistica dovrà essere interpretata nel senso che tale pianificazione sarà la sede di scelte compiute solo dalle amministrazioni anzidette, mentre gli altri strumenti di governo del territorio (propri anche degli enti locali) si limiteranno a registrare tali scelte in modo subordinato (sebbene anche di questi altri strumenti tali scelte devono dirsi formalmente proprie).

5. (segue) gli altri contenuti del piano

A fronte degli oggetti obbligatori di un piano paesaggistico, la Puglia e il Piemonte ne hanno individuati degli altri. Si tratta dei contenuti del piano indicativi anch'essi dell'inevitabile legame esistente tra la disciplina del paesaggio e la disciplina generale del territorio. In particolare, dei contenuti che rivelano l'esigenza di coordinamento tra le due

⁷⁶ Art. 1, comma 5, l. h) e i), delle norme di attuazione.

⁷⁷ Così Corte cost. 186 del 2006 cit.

discipline al fine di realizzare un intervento coerente sul territorio. Del resto, uno dei principi della Convenzione europea del paesaggio su cui occorre fondare le politiche del paesaggio, e segnatamente la pianificazione dei paesaggi, è il principio di «integrazione del 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»⁷⁸.

La Puglia, per esempio, d'intesa con lo Stato, ai sensi dell'art. 143, comma 4, ha introdotto, nel piano paesaggistico territoriale regionale «la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate, [...], nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero e alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 146 del Codice»⁷⁹. Ha introdotto inoltre l'individuazione delle aree di cui all'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio (non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti volti alle dichiarazioni di notevole interesse pubblico o archeologico) «dove la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale»⁸⁰. Entrambe queste previsioni prefigurano un collegamento forte con la disciplina del governo del territorio: esse comportano, infatti, che, a certe condizioni⁸¹, il tipico regime autorizzatorio dei beni paesaggistici possa essere trasformato in disciplina d'uso di questi beni, soggetta quindi alla logica tradizionale della pianificazione territoriale e urbanistica che demanda agli strumenti inferiori la disciplina più specifica.

E' significativa poi la scelta della Puglia di introdurre nel suo piano paesaggistico «le misure di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché

⁷⁸ Così l'art. 5, l. d), della Convenzione europea del paesaggio.

⁷⁹ Art. 2, l. g), delle norme tecniche di attuazione. Le aree sono perimetrate ai sensi dell'art. 93, comma 1, delle norme tecniche di attuazione.

⁸⁰ Art. 93, comma 2, delle norme tecniche di attuazione.

⁸¹ Indicate all'art. 93, comma 3 e 4, delle norme tecniche di attuazione, in adempimento a quanto prescritto dall'art. 143, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, dove viene disposto che: «L'esito dell'accertamento, unitamente alla indicazione della tipologia dell'intervento da realizzare, sono tempestivamente trasmessi dall'Amministrazione procedente alla Regione e al Ministero, ai fini della effettuazione di controlli a campione sugli interventi realizzati, secondo criteri e modalità individuati con successivo provvedimento della Giunta Regionale. L'individuazione, nell'ambito di tali controlli, di significative violazioni delle previsioni del PPTR e dello strumento urbanistico adeguato determina la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica e dell'accertamento di compatibilità paesaggistica relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni». Inoltre «l'entrata in vigore delle disposizioni contenute ai commi 1 e 2 è subordinata all'approvazione del PPTR, ai sensi del comma 2 dell'art. 143 del Codice, al successivo adeguamento dei piani locali ai sensi dell'art. 97 delle presenti norme e all'esito positivo del monitoraggio ai sensi dell'art. 143, comma 6».

con gli altri piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico»⁸², alla stregua di quanto previsto dall'art. 145, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio⁸³. In attuazione del principio di leale collaborazione, tali misure sono poste in essere attraverso «una conferenza di servizi istruttoria, cui partecipano il Ministero per i Beni e le Attività Culturali [...], in caso di beni paesaggistici, la Regione, nonché gli altri soggetti pubblici e privati interessati», come dispone l'art. 4, comma 4, delle norme tecniche di attuazione; nonché attraverso gli strumenti di governance (intese, accordi di programma, etc.) previsti e regolamentati negli artt. 16 e ss. delle norme tecniche di attuazione.

Infine, il riflesso della immediata correlazione tra paesaggio e territorio riecheggia senz'altro nella parte c.d. strategica del piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia⁸⁴, che definisce progetti, politiche e azioni per le trasformazioni future del paesaggio e la realizzazione di nuovi valori paesaggistici (gli obiettivi di qualità paesaggistica). In questa parte si attribuisce, cioè, al piano una funzione progettuale attraverso la traduzione dei valori del patrimonio territoriale e paesaggistico della regione «in obiettivi, visioni e progetti che *orientano* un complesso sistema di azioni e di norme» verso la realizzazione di uno sviluppo socioeconomico autosostenibile e durevole dell'intero territorio regionale. In tal senso, «i progetti e i processi della parte strategica del piano non possono che essere *multisettoriali e integrati*», pertanto «diventano [...] fondamentali le sinergie fra i diversi interventi settoriali», e dunque tra i diversi soggetti di volta in volta coinvolti⁸⁵.

Anche il Piemonte, in aggiunta al contenuto obbligatorio del piano imposto dalla legge dello Stato, prevede che «con l'approvazione del Ppr, ai sensi del comma 2, dell'art. 143 del Codice, successivamente all'adeguamento dei piani locali allo stesso e all'esito positivo del periodo di monitoraggio [...], nelle aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142» e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti volti alle dichiarazioni di notevole

⁸² Art. 2, l. 1), delle norme tecniche di attuazione. ; nonché attraverso gli strumenti di governance di cui agli artt. 16 ss. delle norme tecniche di attuazione.

⁸³ In base al quale «I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con gli altri piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico».

⁸⁴ Disciplinata nel Titolo IV delle norme tecniche di attuazione, negli artt. 27 ss.

⁸⁵ § 4 della Relazione generale del piano, intitolato «La visione progettuale: lo scenario strategico». Lo scenario strategico si compone di diversi capitoli che ne articolano la struttura. E si compone di cinque documenti: a) la descrizione degli obiettivi generali e specifici del PPTR a livello regionale e relative politiche (azioni, progetti), soggetti e riferimenti normativi che ne sostanziano il percorso di realizzazione; b) la descrizione e rappresentazione cartografica dei progetti del territorio per il paesaggio regionale: cinque progetti che disegnano nel loro insieme una visione del territorio e dei paesaggi della regione Puglia al futuro coerente con gli obiettivi generali enunciati; c) i progetti integrati di paesaggio sperimentali a livello locale, che hanno avuto la funzione di testare gli obiettivi generali del piano su diversi tematismi, in diversi ambiti territoriali e con diversi attori; d) le linee guida, come strumenti di buone pratiche in una serie di tematismi rilevanti per la realizzazione del PPTR; e) la specificazione degli obiettivi di qualità paesaggistica a livello degli ambiti.

interesse pubblico o archeologico «la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del Ppr e dei piani urbanistici comunali o intercomunali»⁸⁶. Come in Puglia, quindi, anche in Piemonte tale previsione configura un necessario collegamento con la disciplina del governo del territorio: essa comporta, cioè, che, a seguito di un periodo di monitoraggio nel quale sia verificato l'avvenuto adeguamento dei piani urbanistici al piano paesaggistico, determinati beni paesaggistici siano sottoposti alla disciplina d'uso dei beni in luogo del tipico regime autorizzatorio.

Il piano paesaggistico regionale piemontese, poi, «costituendosi come quadro di riferimento per la tutela e la valorizzazione del paesaggio regionale, contiene misure di coordinamento e indirizzi per tutti gli strumenti di pianificazione provinciale e di settore, ad ogni livello»⁸⁷, ai sensi dell'art. 145, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio. Come, tuttavia, emerge dalla lettura dell'art. 43 delle norme di attuazione del piano, tali misure da un lato sono limitate a favorire soltanto l'adeguamento degli strumenti di pianificazione al piano paesaggistico (e non anche per esempio la formazione di nuovi piani), dall'altro lato vengono ridotte alle sole «intese con gli enti locali», previo accordo con lo Stato.

La riprova che in Piemonte la disciplina del paesaggio sia staccata rispetto alla disciplina generale del territorio si evidenzia nella parte del piano paesaggistico inerente al c.d. quadro strategico. Si tratta della parte di piano che costituisce un «obiettivo prioritario della Regione»⁸⁸ e che contiene l'individuazione di linee di azione di lunga durata, in base alle quali si realizza la promozione della qualità del paesaggio e la creazione di nuovi valori paesaggistici sul territorio regionale. A tali scopi, il quadro strategico si articola nei c.d. progetti e programmi strategici integrati⁸⁹, che sono «frutto e motore di azioni multiple, di competenza di soggetti diversi»; cosicché rispetto alla realizzazione di detti progetti e programmi «le responsabilità e le competenze sono da mantenere il più possibile legate al territorio locale, riservandosi la Regione le funzioni di verifica delle coerenze con il quadro degli obiettivi strategici e di coordinamento»⁹⁰. Ciò detto, i progetti e i programmi nei quali si sviluppa il quadro strategico per la promozione del paesaggio si differenziano molto da quelli propriamente territoriali, «per i temi specifici e per le integrazioni con soggetti operatori e interessi molto diversificati che si devono affrontare»⁹¹. Questo dato è

⁸⁶ Art. 46 delle norme di attuazione.

⁸⁷ Art. 2, comma 2, e art. 43 delle norme di attuazione. L'art. 43, comma 3, delle norme di attuazione, prevede la possibilità per la regione, in accordo con il ministero, di promuovere intese con gli enti locali per favorire il processo di adeguamento degli strumenti di pianificazione al piano paesaggistico.

⁸⁸ Art. 8 delle norme di attuazione.

⁸⁹ Art. 44 delle norme di attuazione.

⁹⁰ § 5.4 della Relazione generale del piano intitolato «Progetti e programmi strategici integrati».

⁹¹ § 5.3 della Relazione generale del piano intitolato «Linee strategiche paesaggistico-ambientali».

Simile puntualizzazione sarebbe altresì la riprova della rappresentazione del paesaggio come aspetto scollato dal territorio e prevalente sugli altri aspetti del territorio.

importante. Sta a significare che il quadro strategico del piano paesaggistico regionale piemontese, pur rappresentando «approfondimento e specificazione di un quadro strategico generale di governo del territorio»⁹², sembrerebbe in realtà distaccarsene, mantenendo i tratti di una disciplina solo di settore, che come tale potrebbe anche restare parallela alla disciplina generale del territorio.

6. Aspetti procedurali: in particolare la partecipazione all'elaborazione del piano

Fin qui alcuni dati inerenti all'oggetto e al contenuto dei due piani paesaggistici di cui si fa questione. Portando adesso l'attenzione sugli aspetti procedurali della pianificazione è possibile qualche ulteriore considerazione. In particolare appare significativa una riflessione sulla partecipazione al procedimento di formazione del piano paesaggistico, ora degli organi statali, ora degli enti locali.

a) regione e ministero

Quanto alla partecipazione degli organi statali al procedimento di formazione del piano paesaggistico, il codice dei beni culturali e del paesaggio prescrive, nell'art. 135, comma 1, che le regioni elaborino il piano «congiuntamente» con il ministero per i beni e le attività culturali per quanto riguarda i beni paesaggistici; mentre, nell'art. 143, comma 2, che le regioni possano elaborare il piano d'intesa con il ministero per tutti gli altri aspetti.

Non solo. Il ruolo dello Stato nel procedimento di formazione di un piano paesaggistico rileva anche sotto un altro profilo, che precede la stessa formazione del piano. Ai sensi dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, al ministero per i beni e le attività culturali spetta, infatti, l'«individuazione [...] delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione». Tale compito assume rilievo nazionale, «ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali». Pertanto, attraverso l'applicazione di questa disposizione si configura per lo Stato l'attribuzione di uno strumento capace di condizionare fortemente nelle sue linee di fondo la redazione di un piano paesaggistico, che peraltro è riservata alla competenza delle regioni⁹³.

Ebbene, in applicazione dell'art. 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, tutto il piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia è stato formulato d'intesa con il

⁹² § 5 della Relazione generale del piano.

⁹³ Al fondo condizionerebbe anche la redazione dei piani territoriali di ciascun livello (riservata alla competenza degli enti locali), data l'influenza che il piano paesaggistico ha sulla pianificazione territoriale generale.

Ministero per i beni e le attività culturali. Con deliberazione n. 474 del 23 aprile 2007 la giunta regionale ha approvato lo schema di intesa interistituzionale per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico della regione Puglia. Lo stesso ha scelto di fare il Piemonte, sottoscrivendo nel 2008 il protocollo d'intesa con il ministero per i beni e le attività culturali per la formazione condivisa del piano paesaggistico regionale. In entrambe le regioni, quindi, non solo la disciplina dei beni paesaggistici, ma altresì la disciplina relativa agli altri oggetti del piano (che come si è visto appartiene formalmente anche agli strumenti di pianificazione territoriale) presuppongono il coinvolgimento diretto dello Stato.

Cionondimeno sembra possibile cogliere una distinzione tra la Puglia e il Piemonte sul piano degli effetti che in modo indiretto o riflesso la partecipazione statale alla redazione dei piani paesaggistici produce sugli enti locali. Se si riprende, infatti, la prospettiva adottata in riferimento al contenuto necessario dei piani paesaggistici⁹⁴, diventa possibile sostenere che mentre per la Puglia la partecipazione del ministero estesa a tutto il piano non dovrebbe comportare una invasione nelle prerogative riconosciute agli enti locali (stante l'idea che il paesaggio è valore condiviso anche da questi ultimi), per il Piemonte, viceversa, siffatta partecipazione potrebbe rappresentare l'ennesima limitazione (cioè oltre a quella derivante dalla predeterminazione del contenuto del piano per opera della legge statale) all'esercizio delle funzioni delle istituzioni politiche locali (essendo in gioco una rappresentazione del paesaggio come valore di cultura specialistica).

b) regione ed enti locali

Prestando ora attenzione al ruolo degli enti locali nel processo di formazione di un piano paesaggistico, si è detto che il codice dei beni culturali e del paesaggio riserva la competenza soltanto alle regioni e al tempo stesso attribuisce una posizione di primo piano allo Stato (art. 135). Ciononostante non sembra possibile ignorare il dato, più volte rilevato, per cui la disciplina del paesaggio si trova di fatto a interferire sempre con le altre discipline del territorio, a ciascun livello territoriale. Di qui, il particolare interesse verso le scelte delle due regioni in esame in relazione alle forme di partecipazione dei rispettivi enti locali al procedimento di elaborazione del proprio piano paesaggistico. Tanto più che dal grado di coinvolgimento delle istituzioni locali è possibile trarre nuove indicazioni circa la rappresentazione del paesaggio come aspetto del territorio apprezzato sotto il profilo identitario o meno.

In termini generali, poi, sul presupposto che la discrezionalità del legislatore statale non possa arrivare fino al punto di azzerare l'intervento degli altri soggetti istituzionali nelle decisioni riguardanti il proprio territorio⁹⁵, la partecipazione dei poteri pubblici locali al

⁹⁴ *Supra* § 4.

⁹⁵ Principio che la Corte costituzionale ha affermato con riferimento alla partecipazione degli enti locali alla elaborazione della pianificazione paesaggistica: la discrezionalità del legislatore statale

processo di formazione di un piano paesaggistico appare quindi l'unica strada per ovviare ai difetti dell'impostazione del codice dei beni culturali e del paesaggio in punto di distribuzione delle funzioni.

In questo ordine di idee, assume allora particolare rilevanza l'art. 144 del codice dei beni culturali e del paesaggio, in base al quale «nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi [...]. A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione»⁹⁶.

Rileva altresì l'art. 4 della Convenzione europea del paesaggio il quale dispone che «ogni Parte applica la presente Convenzione [...], nel rispetto del principio di sussidiarietà» e rinvia alla ripartizione delle competenze di ogni ordinamento nazionale⁹⁷. Come pure il successivo art. 5 della Convenzione europea del paesaggio, dove dichiaratamente alla lett. c) stabilisce che ciascuna parte contraente si impegna a «avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche [...]».

Ebbene, in Puglia il legislatore regionale adempiendo all'art. 144 del codice dei beni culturali e del paesaggio ha approvato una apposita legge per la pianificazione paesaggistica⁹⁸, ispirata ai principi di sussidiarietà e partecipazione, coerentemente con quanto prescritto anche dalla normativa generale sul governo e sull'uso del territorio⁹⁹. In

«non potrà mai del tutto escludere o sostanzialmente estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio» (Corte cost. 478 del 2002).

Nel medesimo ordine di idee (sul punto) anche Cons. Stato, sez. VI, 30 maggio 2008, n. 3894: i contenuti prescrittivi del piano paesaggistico non possono essere «calati autoritativamente sulle realtà locali, incidendone gli assetti urbanistici in corso, se non previa consultazione delle amministrazioni locali stesse e, quindi, quanto meno con il tentativo di ricerca di idonei accordi con tali primari interlocutori e tenendo debito conto, quindi, degli interessi pubblicistici potenzialmente incisi dalla pianificazione *in itinere*».

⁹⁶ Seppure è discusso che con “approvazione” si voglia intendere anche “formazione/elaborazione” del piano (G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit., 727 ss).

⁹⁷ L'art. 4 della Convenzione europea del paesaggio recita: «Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche».

⁹⁸ Legge regionale 7 ottobre 2009, n. 20 recante le «Norme per la pianificazione paesaggistica».

⁹⁹ Legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 recante le «Norme generali di governo del territorio». In particolare, si veda l'art. 2, l. a): «La presente legge assicura il rispetto dei principi di: a) sussidiarietà,

particolare, l'art. 2 della legge in questione dispone che, nella salvezza degli adempimenti previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio (l'intesa Stato-regione di cui agli artt. 135 e 143, comma 2 del codice dei beni culturali e del paesaggio), nella elaborazione del piano «la Regione promuove il più ampio coinvolgimento dell'intera comunità regionale nella definizione degli obiettivi, contenuti e indirizzi del PPTR». A tale fine, «il Presidente della Giunta regionale, o l'Assessore regionale competente, convoca la Conferenza regionale, anche articolata per aree territoriali e in diverse fasi temporali, alla quale partecipano i rappresentanti degli enti statali e locali», nonché «le associazioni, le forze sociali, economiche e professionali».

Inoltre, nell'intento di dare piena attuazione ai principi della Convenzione europea del paesaggio, è lo stesso piano paesaggistico a predisporre, nella parte dedicata alla «produzione sociale del paesaggio», una serie di strumenti volti a realizzare i principi di partecipazione e sussidiarietà nell'attività di formazione del piano paesaggistico territoriale regionale. In altre parole è il piano paesaggistico a individuare le «ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione», alle quali fa rinvio l'art. 144 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Il riferimento va al «complesso processo che vede interagire una molteplicità di attori pubblici e privati, sociali, economici e culturali e che connota in modo trasversale l'attività relativa alla formazione [...] del PPTR»¹⁰⁰: dal riconoscimento del paesaggio nel territorio regionale alla definizione del quadro strategico, fino all'elaborazione del sistema normativo. Con riferimento alla partecipazione degli enti locali, assumono particolare rilievo i c.d. strumenti di *governance*, istituiti per l'appunto al fine di «pervenire alla definizione di politiche di programmazione condivise e coerenti, nonché alla elaborazione di progetti integrati [...] con gli altri Enti pubblici territoriali». Si tratta degli strumenti negoziali (come i protocolli di intesa e gli accordi di programma) di cooperazione istituzionale, stipulati tra la regione e le amministrazioni territoriali, che attuano il metodo della copianificazione¹⁰¹.

L'articolato sistema decisionale che in Puglia determina la connotazione fortemente identitaria e statutaria del piano paesaggistico non sembra possa riscontrarsi nel piano paesaggistico del Piemonte. In questa regione, manca, cioè, il riferimento espresso a una struttura stabile e cogente di specifici strumenti di partecipazione e concertazione istituzionale per la formazione del piano paesaggistico. A tale scopo, vi è, infatti, soltanto una generica disposizione: vale a dire, la previsione di un principio nella disciplina del piano per cui «il Ppr si ispira ai principi di cooperazione, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione»¹⁰², rispetto al quale però sorge il fondato dubbio che esso possa riferirsi

mediante la concertazione tra i diversi soggetti coinvolti, in modo da attuare il metodo della copianificazione.

¹⁰⁰ Art. 8 delle norme tecniche attuazione, cit.

¹⁰¹ Artt. 16 ss. delle norme tecniche attuazione.

¹⁰² Art. 2 delle norme di attuazione

soltanto al momento della attuazione del piano paesaggistico e non anche a quello della elaborazione di quest'ultimo.

Né le cose cambiano se si considera che la formazione, adozione e approvazione del piano paesaggistico regionale segue il medesimo iter previsto per il piano territoriale regionale e che tale iter comporta il coinvolgimento delle sole province¹⁰³. Con ciò può semmai confermarsi quanto già sostenuto analizzando il ruolo delle province nella identificazione del bene oggetto di pianificazione: cioè, che la regione si serve semplicemente dell'ausilio di una delle istituzioni locali per l'approfondimento della struttura paesaggistica (a sua volta circoscritta a determinate aree e tipologie di beni), restando cionondimeno l'unica (insieme con lo Stato) a riconoscere il valore paesaggistico nel territorio regionale.

7. Procedure di adeguamento

Le considerazioni finora svolte si rivelano utili anche dal punto di vista dei rapporti tra piani. Posto che l'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio impone, ai comuni, alle città metropolitane, alle province e agli enti gestori delle aree naturali protette, di conformare o adeguare «gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici», si tratta di portare l'attenzione sulle norme dei due piani paesaggistici di cui si è fatto questione, che disciplinano tale procedura di adeguamento (con la connessa fase di verifica)¹⁰⁴.

Muovendo dal piano paesaggistico della Puglia, viene in gioco innanzitutto l'art. 4 delle norme tecniche di attuazione¹⁰⁵. In particolare è significativa la parte in cui vengono messi

¹⁰³ Così almeno si legge nella relazione generale del piano al § 8.1.

Iter previsto dall'art. 7 della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, recante le norme in materia di «Tutela e uso del suolo», cit.

¹⁰⁴ L'art. 145, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, prescrive che sia la regione a disciplinare «il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

¹⁰⁵ Rubricato «Ruolo del PPTR e rapporti con i piani e programmi territoriali, urbanistici e di settore. L'articolo in questione al comma 2 e 3 si occupa di definire anche i rapporti tra le norme del piano paesaggistico e quelle degli altri piani, in attuazione dell'art. 145 del codice beni culturali e del paesaggio: «Ai sensi dell'art. 143, comma 3, del Codice le previsioni del PPTR sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, della città metropolitana e delle province e non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico; inoltre esse sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici e negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore [...]». «Le disposizioni normative del PPTR individuano i livelli minimi di tutela dei paesaggi della regione. Eventuali disposizioni più restrittive contenute in piani, programmi e progetti di cui al comma 2 dono da ritenersi attuative del PPTR, previa acquisizione del parere di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 96 volto alla verifica di coerenza rispetto alla disciplina del PPTR».

sullo stesso livello di rilevanza il momento della elaborazione del piano paesaggistico e il momento di adeguamento a quest'ultimo degli altri strumenti di pianificazione¹⁰⁶. Infatti, entrambi questi momenti, «in attuazione del principio di leale collaborazione e al fine di realizzare forme di coordinamento», sono realizzati attraverso il metodo della copianificazione in conferenza di servizi¹⁰⁷.

Ciò detto, la norma di riferimento è l'art. 97 delle disposizioni tecniche di attuazione. Essa descrive e disciplina il procedimento di adeguamento e di verifica: «Ai sensi dell'art. 2, comma 9, L.r. 7 ottobre 2009, n. 20 “Norme per la pianificazione paesaggistica”, i Comuni e le Province adeguano i propri piani urbanistici generali e territoriali alle previsioni del PPTR entro un anno dalla sua entrata in vigore». Di questa disposizione è utile evidenziare qualche aspetto. A cominciare da quello concernente la trasmissione della proposta di adeguamento del piano o dell'atto in questione non soltanto alla regione e al ministero, ma anche alla provincia o ai comuni interessati, nonché a tutti gli altri «Enti competenti volta per volta individuati». Questo «al fine di condividere e approfondire alla scala locale le conoscenze, gli obiettivi e le disposizioni normative del PPTR ed acquisirne i rispettivi pareri»¹⁰⁸.

Non solo. Anche la conferenza di copianificazione, che segue all'invio della proposta di adeguamento, deve essere convocata dall'ente promotore, mentre la regione vi provvederà solo in caso di inerzia dell'ente locale. Anche in questa sede partecipano non solo il comune interessato e la regione, ma anche la provincia, gli uffici ministeriali «e tutti gli altri enti competenti volti per volta individuati»¹⁰⁹.

A bene vedere, la conferenza di copianificazione riveste un ruolo molto importante già di per sé, perché è lo strumento mediante il quale l'adeguamento avviene all'insegna della massima partecipazione tra più soggetti, portatori di interessi diversi. E questo deve dirsi anche qualora la conferenza si pronunci sfavorevolmente. Il comma 9, della norma in esame (art. 97 delle norme tecniche di attuazione) dispone che qualora nel termine di 90 giorni (entro i quali devono concludersi i lavori della Conferenza) la proposta di adeguamento «non sia ritenuta adeguata al PPTR, si predispone comunque il verbale conclusivo dei lavori [...], evidenziando le diverse posizioni espresse [...]». E prosegue affermando che «il procedimento si intende interrotto sino alla presentazione di una nuova

¹⁰⁶ Il comma 5 dell'art. in questione recita: «Ai fini del recepimento e dell'attuazione della disciplina del PPTR da parte dei piani territoriali e urbanistici nonché di altri strumenti di governo del territorio degli enti locali, la conferenza di servizi di cui al comma 4 [relativa alla fase di formazione del piano] adotta il metodo della copianificazione di cui all'art. 2, comma 1, lett.a) della L.R. 27 luglio 2001, n. 20 “Norme generali di governo e uso del territorio” [...]».

¹⁰⁷ Come disciplinato all'art. 10 delle norme tecniche di attuazione.

¹⁰⁸ Così l'art. 97, comma 3 delle norme tecniche di attuazione.

¹⁰⁹ Art. 97, comma 4 delle norme tecniche di attuazione.

proposta di adeguamento da parte dell'Ente locale che tenga conto di quanto evidenziato nel predetto verbale»¹¹⁰.

La procedura di adeguamento riflette chiaramente l'impostazione generale del piano pugliese, teso a perseguire l'obiettivo della "produzione sociale del paesaggio". Inoltre, traduce in modo innovativo la funzione "sovraordinata" attribuita in generale ai piani paesaggistici dal codice dei beni culturali e del paesaggio: attivando un processo di copianificazione con gli enti locali e con tutti gli attori che incidono sul governo del territorio. In sostanza, siccome anche nella gestione dei rapporti tra piani i soggetti coinvolti sono parimenti protagonisti, la conseguenza da trarre è che deve confermarsi ancora una volta l'idea che il "paesaggio" sia un tutt'uno con il territorio e che, di conseguenza, l'interesse paesistico non possa che essere incluso tra gli interessi propri delle discipline del territorio.

Prendendo in considerazione adesso le norme di attuazione del piano paesaggistico regionale del Piemonte, rileva l'art. 46 delle norme di attuazione: «La Regione provvede ad assicurare, entro il termine massimo di 12 mesi dalla approvazione del Ppr, la coerenza e l'armonizzazione con le previsioni dello stesso, degli atti di pianificazione e delle politiche di settore, [...], ai sensi dell'art. 5, della Convenzione Europea del Paesaggio»¹¹¹. Tuttavia, con specifico riferimento alla procedura di adeguamento, l'articolo 46 delle norme di attuazione non dispone alcunché. Si limita solo a suggerire che l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale al piano paesaggistico avvenga «nel termine massimo di 24 mesi dalla sua approvazione» e «preferibilmente in maniera coordinata tra gli enti territoriali ai diversi livelli» (comma 2); mentre si preoccupa di evidenziare la necessaria partecipazione dei «competenti organi ministeriali al procedimento di adeguamento», come prescritto nel comma 5 dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio (comma 3)¹¹².

¹¹⁰ L'ultimo comma dell'art. 97 delle norme tecniche di attuazione conferma la concezione pugliese del paesaggio come dimensione dell'intero territorio, non circoscrivibile: «La Regione incentiva l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPTR nelle forme associative di cui agli artt. 30 e ss. del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267». Inoltre, nell'art. 101 delle norme tecniche di attuazione la regione incentiva le forme associative attraverso le quali «gli Enti locali possono altresì predisporre piani, progetti o azioni di area vasta, riguardanti aree o interi territori di più Comuni [...], assumendo criteri di aggregazione coerenti con le finalità perseguite da detti strumenti».

¹¹¹ Così il comma 1 dell'art. 46 delle norme di attuazione è rubricato «Norme transitorie e finali».

¹¹² L'art. 46 delle norme di attuazione al comma 2 recita infatti: «Le province, la città metropolitana, i comuni e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica o territoriale nel termine massimo di 24 mesi dalla sua approvazione, ai sensi del comma 4, articolo 145 del Codice. L'adeguamento avviene, preferibilmente in maniera coordinata tra gli enti territoriali ai diversi livelli, nell'impossibilità che ciò avvenga ciascun ente si adegua alle disposizioni del Ppr autonomamente». Mentre al comma 3: «L'adeguamento di cui al comma 2, ai sensi del comma 5 dell'articolo 145 del Codice, avviene assicurando la partecipazione dei competenti organi ministeriali al procedimento di adeguamento stesso».

Senza alcun rinvio espresso, la disciplina relativa al procedimento di adeguamento si trova, infatti, regolata nella legge regionale in materia di governo del territorio (l.r. 56/77 cit.), segnatamente nell'art. 8bis, rubricato «Attuazione degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica»¹¹³. In sintesi, da questa disposizione emerge che: a) le province e la città metropolitana adeguano i propri atti di pianificazione seguendo il medesimo iter procedimentale previsto per la loro formazione: in base a esso sono, quindi, obbligate a coinvolgere non solo la regione e il ministero ma anche i comuni e le «forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica», al fine di ricevere il loro parere¹¹⁴; b) i comuni o le forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica, invece, si adeguano al contenuto del piano paesaggistico mediante lo strumento della conferenza di copianificazione: essa è convocata dall'ente locale promotore e presuppone la partecipazione con diritto di voto dello stesso ente promotore, della provincia, della regione e del ministero (mentre estende la partecipazione senza diritto di voto a una serie di altri soggetti¹¹⁵), attraverso un procedimento che si sviluppa fino alla valutazione definitiva di adeguamento dello strumento urbanistico al piano paesaggistico¹¹⁶.

¹¹³ Segnatamente il comma 6: «L'adeguamento al PPR o al piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici avviene: a) per i PTCP e il PTCM, mediante variante formata e approvata ai sensi dell'articolo 7 bis; la provincia o la città metropolitana trasmette il piano anche al Ministero per i beni e le attività culturali contestualmente all'invio in Regione; la Regione e il Ministero possono concordare modalità di coordinamento per l'espressione del parere di competenza; b) per i PRG, mediante variante formata e approvata secondo il procedimento di cui all'articolo 15; in tali casi è invitato alla conferenza di copianificazione e valutazione di cui all'articolo 15 bis anche il Ministero per i beni e le attività culturali per l'espressione delle proprie considerazioni e osservazioni; la Regione e il Ministero possono concordare modalità congiunte di partecipazione alla conferenza; c) per gli strumenti della pianificazione settoriale, mediante il rispetto e l'attuazione delle disposizioni della pianificazione paesaggistica provvedendo, ove necessario, alla formazione di varianti di adeguamento; d) per i piani d'area delle aree protette, mediante verifica di conformità allo strumento di pianificazione paesaggistica regionale secondo le modalità in esso definite, provvedendo, ove necessario, alla formazione di varianti di adeguamento».

¹¹⁴ La norma di riferimento è l'art. 7bis della l.r. 56/77, rubricata «Formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale di coordinamento provinciale e della città metropolitana».

¹¹⁵ Elencati al comma 2 dell'art. 15bis. Si tratta, in particolare, di: a) soggetti o amministrazioni pubbliche la cui partecipazione sia ritenuta necessaria ai fini della copianificazione e della valutazione ambientale; b) amministrazioni o enti pubblici o erogatori di servizi pubblici competenti, a qualunque titolo, ad intervenire sul territorio per realizzare infrastrutture o tutelare vincoli relativi alle proprie funzioni; c) soggetti competenti in materia ambientale. La conferenza può anche decidere di consultare i soggetti portatori di interessi diffusi, indicati dall'ente procedente e/o le associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei principali settori economici presenti sul territorio.

¹¹⁶ La procedura di adeguamento del PRG si ricava dalla lettura combinata di due norme: l'art. 15 e 15bis della l.r. 56/77, rispettivamente rubricate «Formazione e approvazione del piano regolatore

Ora, dall'analisi delle disposizioni sulle procedure di adeguamento si evidenzia uno scenario piuttosto confuso. Esso si intravede già nell'art. 46 delle norme di attuazione, in particolare nella parte in cui non coordina la tempistica regionale e locale. Mentre, infatti, la regione per garantire l'armonizzazione dispone di un termine massimo di 12 mesi dalla approvazione del piano paesaggistico, gli enti locali e gli enti gestori delle aree naturali protette per la fase di adeguamento hanno un termine massimo di 24 mesi dalla approvazione dei rispettivi strumenti di pianificazione. Ebbene le due fasi sarebbero da considerare l'una il presupposto dell'altra: senza l'adeguamento degli altri atti di pianificazione (a ciascun livello territoriale) non potrebbe dirsi raggiunta l'integrazione del contenuto di questi stessi atti con le previsioni del piano paesaggistico. Se così è, si coglie in termini espliciti una incongruenza temporale che finisce per ripercuotersi sull'intero processo di armonizzazione sul territorio, giacché mette a repentaglio la coerenza delle politiche territoriali con le politiche paesaggistiche.

Ancora. La normativa di attuazione non sembra dare particolare importanza al momento del coordinamento tra gli enti territoriali ai diversi livelli ai fini dell'adeguamento al piano paesaggistico (art. 46, comma 2, delle norme di attuazione)¹¹⁷; piuttosto, ribadisce la responsabilità complessiva della regione (e dello Stato). Quando si passa a esaminare la procedura di adeguamento vera e propria, disciplinata, come si è detto, dalla legge regionale di governo del territorio, la situazione tuttavia cambia: la partecipazione alla procedura degli enti locali (anche di quelli diversi dall'ente direttamente interessato) diviene un dato imprescindibile.

Sennonché, lo scenario si confonde ulteriormente considerando che la procedura di adeguamento, proprio sotto il profilo della partecipazione, si differenzia a seconda che riguardi le province (art. 7bis della l.r. 56/77 cit.) ovvero i comuni (art. 15bis della l.r. 56/77 cit.). La partecipazione alla fase di adeguamento dei soggetti diversi dall'ente promotore ha, infatti, un peso differente per le province (e la città metropolitana) e per i comuni: per le province (e la città metropolitana), che adeguano il piano di coordinamento territoriale, il coinvolgimento degli altri enti locali¹¹⁸ assume la forma della mera consultazione, dalla quale le province stesse (o la città metropolitana) ben possono discostarsi (cosicché l'intervento degli altri enti locali può anche non influire sulla decisione finale); per i comuni (che a loro volta devono adeguare i piani regolatori generali), invece¹¹⁹, la partecipazione degli enti locali si traduce nella conferenza di copianificazione, nella quale l'intervento è

generale comunale e delle sue varianti generali e strutturali» e «Conferenza di copianificazione e valutazione».

¹¹⁷ La norma, infatti, recita: «L'adeguamento avviene, preferibilmente in maniera coordinata tra gli enti territoriali».

¹¹⁸ E' esclusa dall'art. 7bis della l. r. 56/77 la partecipazione estesa a soggetti diversi dagli enti locali.

¹¹⁹ Anche lo spettro di soggetti legittimati a intervenire e a esercitare i diritti di partecipazione (eccetto il diritto di voto) è assai più esteso rispetto a quello previsto per le province e la città metropolitana, ex art. 15bis della l.r. 56/77 cit.

corredato dall'esercizio di tutti i diritti di partecipazione, primo fra tutti il diritto di voto, cosicché ciascuno dei partecipanti può incidere significativamente sulla decisione finale della conferenza, e dunque, sull'adeguamento.

Dalla disomogeneità delle procedure di coordinamento appare evidente che all'obiettivo di rendere il contenuto dei piani urbanistici e territoriali conforme alle previsioni del piano paesaggistico non si affianca quello di garantire che vengano acquisite le istanze territoriali di tutti i soggetti coinvolti. Il che, dopotutto, finisce per rivelarsi coerente con l'impostazione generale del piano paesaggistico piemontese (a sua volta in linea con la prospettiva ricavabile da una certa lettura del codice dei beni culturali e del paesaggio) e con l'idea che l'interesse paesaggistico debba prevalere su ogni altro interesse interferente.

8. Riflessioni conclusive: le conferme provenienti dal piano paesaggistico della Toscana

L'illustrazione dei modelli di pianificazione paesaggistica della Puglia e del Piemonte ha consentito di mettere insieme alcuni elementi che manifestano le differenti soluzioni adottate in punto di rappresentazione del paesaggio nelle discipline del territorio. Le scelte operate da queste regioni si sono mostrate, infatti, particolarmente significative nella gestione dell'interferenza tra la disciplina del paesaggio e la disciplina del territorio. L'intensità del dialogo tra le due discipline in fondo rispecchia una diversa idea di paesaggio, alla quale seguono le eterogenee decisioni in ordine all'oggetto e all'elaborazione dei piani paesaggistici, nonché infine in relazione ai rapporti con gli altri strumenti di pianificazione territoriale.

Prima ancora le riflessioni su questi modelli di pianificazione paesaggistica hanno dimostrato che è inutile muovere da una certa definizione di paesaggio se poi non si predispongono gli strumenti (specie nell'elaborazione dei piani e nel rapporto con gli altri atti pianificatori) che traducono tale definizione secondo il suo significato autentico¹²⁰. Piuttosto che ricorrere all'uso di espressioni vuote di contenuto è allora meglio adottare direttamente una diversa definizione di paesaggio.

Siffatte considerazioni si possono confermare anche alla luce della recente e dibattuta¹²¹ esperienza della Toscana. In particolare, se si porta l'attenzione sui lineamenti generali della pianificazione paesaggistica di questa regione è possibile saggiare ulteriormente la portata che le soluzioni adottate a livello regionale hanno in punto di rappresentazione del tema

¹²⁰ Così si è avuto che il Piemonte, pur muovendo dalla definizione di paesaggio come "entità percepita su tutto il territorio regionale", non abbia poi predisposto quegli strumenti che consentono di considerare davvero il paesaggio come l'aspetto percettivo del territorio.

¹²¹ V. *supra* nota 5.

“paesaggio” nelle discipline del territorio e conseguentemente in relazione alla determinazione degli assetti istituzionali.

Il piano paesaggistico della Toscana è parte dello statuto del territorio regionale toscano contenuto nel piano di indirizzo territoriale¹²². In attuazione dell'art. 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'atto di pianificazione territoriale ha pure valenza paesaggistica: codifica, quindi, il territorio toscano per definirne – mediante indirizzi, direttive e prescrizioni – normative d'uso sostenibili e compatibili «con i valori paesaggistici riconosciuti» e al tempo stesso «regole per la conservazione e valorizzazione dei beni paesaggistici»¹²³.

In altri termini, in Toscana la cura e la valorizzazione del paesaggio è affidata alla parte statutaria del piano di indirizzo territoriale, attraverso la quale si sottopone a normativa d'uso il territorio regionale con specifica considerazione dei «caratteri peculiari dell'identità sociale, culturale e ambientale del territorio dai quali dipende il valore del paesaggio»¹²⁴. Il che equivale a dire che, siccome il piano di indirizzo territoriale contiene lo «statuto del territorio» (o se si preferisce gli «elementi cardine dell'identità dei luoghi»¹²⁵) in «relazione all'ambito regionale»¹²⁶, il paesaggio è elemento costitutivo dello stesso statuto.

Peraltro, lo «statuto del territorio» non è contenuto soltanto nell'atto di pianificazione di livello regionale (il piano di indirizzo territoriale), ma anche in tutti gli altri atti di pianificazione territoriale, a ciascun livello di competenza¹²⁷. Con la conseguenza che il valore “paesaggio” dovrebbe essere parte anche dello «statuto del territorio» di ciascun livello territoriale. Del resto, muovendo dal presupposto che il valore paesaggistico è

¹²² Così prescrive l'art. 48, comma 2, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 recante «Norme per il governo del territorio»: «Lo statuto di cui al comma 1 ha anche valore di piano paesaggistico ai sensi di quanto previsto dall'art. 33 ed altresì ai sensi di quanto previsto dall'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e pertanto individua i beni paesaggistici e la relativa disciplina».

¹²³ Art. 1, comma 5, lett. a), b) e c) della disciplina del piano.

¹²⁴ Art. 1 della disciplina del piano.

¹²⁵ Di cui all'art. 5 della l.r. 1/2005 cit., rubricato «Statuto del territorio», in base al quale: «Lo statuto di cui al comma 1 assume e ricomprende, all'interno dello specifico strumento della pianificazione territoriale, le invarianti strutturali di cui all'art. 4, quali elementi cardine dell'identità dei luoghi, consentendo in tal modo l'individuazione, ad ogni livello di pianificazione, dei percorsi di democrazia partecipata delle regole di insediamento e di trasformazione nel territorio interessato la cui tutela garantisce, nei processi evolutivi sanciti e promossi dallo strumento medesimo, lo sviluppo sostenibile ai sensi degli articoli 1 e 2».

¹²⁶ Ancora l'art. 48, comma 2, della l.r. 1/2005 cit.

¹²⁷ La l.r. 1/2005 cit., normativa di riferimento anche per la pianificazione paesaggistica (in Toscana infatti non è stata adottata una legge per la pianificazione paesaggistica ex art. 144 del codice dei beni culturali e del paesaggio), sempre all'art. 5 dispone, infatti, che gli strumenti di pianificazione territoriale a ciascun livello «contengono lo statuto del territorio». Gli strumenti di pianificazione territoriale sono elencati all'art. 9 della suddetta legge e sono, oltre al piano di indirizzo territoriale, il piano di coordinamento provinciale e il piano strutturale comunale.

considerato strettamente collegato alla «identità sociale, culturale e ambientale» di un determinato territorio, l'attitudine degli altri livelli territoriali a individuarlo dovrebbe essere considerata “naturalmente” connessa alle funzioni proprie di ciascuno di questi livelli, in coordinamento reciproco. Ma ciò non è. Infatti, si è più volte ricordato nei paragrafi precedenti che il codice dei beni culturali e del paesaggio attribuisce soltanto alla regione (e allo Stato) la competenza in materia paesaggistica¹²⁸. Conseguentemente in Toscana viene riconosciuta valenza paesaggistica solo al piano di indirizzo del territorio alla scala regionale¹²⁹.

Nondimeno, come si è visto per il caso della Puglia, non è decisivo che l'impostazione del codice dei beni culturali e del paesaggio sembri in alcune sue disposizioni ricondurre l'individuazione del valore paesaggistico all'esclusiva competenza della regione (e dello Stato), giacché una regione dispone di tutti gli strumenti per coinvolgere attivamente nel processo decisionale tutti gli altri attori pubblici e privati che siano.

La scelta della Toscana però è diversa. Similmente al Piemonte, anche in questa regione manca nella normativa di attuazione il riferimento puntuale e cogente a strumenti di partecipazione e concertazione istituzionale *ad hoc* per la elaborazione e attuazione del piano paesaggistico. A tale scopo vi sono soltanto generiche disposizioni¹³⁰: ovvero, la previsione di una regola nella disciplina del piano, per la quale «la formazione e la revisione degli strumenti della pianificazione territoriale si avvalgono delle sinergie e delle complementarità tra le diverse amministrazioni competenti»¹³¹. O, ancora, il principio contenuto nella legge regionale per il governo del territorio, in cui si asserisce che comuni, province e altri soggetti pubblici e privati concorrono alla «formazione degli strumenti della pianificazione territoriale»¹³².

Il che ovviamente si riflette sul significato di “paesaggio” e, in particolare, sull'identificazione del bene oggetto di pianificazione. Al riguardo, si è appena detto che, sebbene nella normativa di attuazione si faccia espresso rinvio ai «caratteri peculiari dell'identità sociale, culturale e ambientale del territorio dai quali dipende il valore del paesaggio toscano»¹³³, i quali rievocano un'idea diffusa e condivisa del valore paesaggistico (tra soggetti pubblici e anche privati), l'individuazione del valore paesaggistico sembra

¹²⁸ V. Corte cost. 186 del 2006.

¹²⁹ Per espressa previsione legislativa: art. 48 della l.r. 1/2005 cit.

¹³⁰ Peraltro, è vero che dalla relazione del responsabile del procedimento di cui all'art. 15 della l.r. 1/2005 si conosce dell'esistenza di un protocollo d'intesa sottoscritto dalla Regione, dal Ministero e dagli altri enti territoriali (in data 18 novembre 2008) avente a oggetto «Adempimenti per l'attuazione del Codice. Coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli strumenti di pianificazione».

¹³¹ Art. 3, comma 6, della disciplina del piano.

¹³² Art. 7, comma 5 della l.r. 1/2005 cit. Si vedano anche gli artt. 21 e ss. della stessa legge regionale relativamente agli accordi di pianificazione.

¹³³ Art. 1 della disciplina del piano.

effettuata solo a livello regionale. Cosicché, il bene oggetto di pianificazione non potrà essere il paesaggio quale aspetto che consente di riconoscere l'identità di un territorio, dunque, il paesaggio come elemento imprescindibile del territorio stesso (di tutto il territorio a ogni livello: v. «statuto del territorio»), ma un'entità distinta e preminente sugli altri aspetti del territorio, riconosciuta e accertata dalla sola amministrazione regionale (con l'intervento degli organi dello Stato).

Stando così le cose, anche la disciplina del paesaggio non potrà che imporsi alla disciplina generale del territorio contenuta negli altri strumenti di pianificazione territoriale, a ciascun livello. In questa regione, più che nelle altre due, appare, infatti, evidente come pure nelle procedure di adeguamento degli «strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici»¹³⁴ i protagonisti indiscussi siano la regione e lo Stato¹³⁵. E' vero che, secondo la lettera della norma di attuazione che disciplina il procedimento di adeguamento degli atti di pianificazione di competenza degli enti locali al piano paesaggistico (dove peraltro sono contemplati solo i comuni e non anche le province)¹³⁶, l'avvio del procedimento compete al comune interessato mediante l'invio di una proposta di adeguamento (del piano strutturale e del regolamento urbanistico) alla regione e al ministero. Ma poi si ha, per un verso, che la conferenza di servizi tra regione, ministero ed ente interessato (attraverso la quale si procede al controllo che gli atti trasmessi dal comune siano «coerenti con le direttive e conformi alle prescrizioni della specifica disciplina dei beni paesaggistici»¹³⁷) è convocata dalla regione; per altro verso, che il comune può parteciparvi ma senza diritto di voto¹³⁸.

Circostanza quest'ultima che induce a ritenere che l'intervento del comune, pur corredato dall'esercizio di tutti i diritti di partecipazione, possa non incidere significativamente sulla decisione finale della conferenza e sull'adeguamento. Si ha così la riprova che il «paesaggio» in Toscana, come in Piemonte, è individuato solo dalla regione (con la forte influenza dello Stato), risultando nuovamente sganciato dal territorio.

¹³⁴ Art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹³⁵ Questo nonostante l'art. 3, comma 6, della disciplina del piano, già citato, che, in termini di principio, prevede sinergie e complementarietà tra le diverse amministrazioni competenti, ai fini della formazione e revisione degli strumenti di pianificazione.

¹³⁶ Il riferimento va all'art. 22 della disciplina del piano.

¹³⁷ Comma 3 dell'art. 22 della disciplina del piano.

¹³⁸ Da qui, l'aprirsi di due possibili scenari. Un esito positivo della verifica, dal quale segue l'approvazione (la norma dice solo) del piano a opera dell'ente locale (comma 6); un esito negativo della verifica, del quale si dà atto insieme all'individuazione degli «elementi ostativi» a chiusura dei lavori della conferenza (comma 5). Peraltro, l'esito positivo e la conseguente approvazione del piano da parte del comune non esauriscono la fase di controllo. L'atto approvato deve essere, infatti, ritenuto altresì conforme dal Ministero, il quale rilascia apposita certificazione (comma 7). In caso di non conformità, invece, la «Regione, su richiesta del comune, riconvoca la conferenza di cui al comma 3» (comma 8).

Tanto più che, proseguendo nella lettura del 3 comma dell'articolo in esame (art. 22), il riferimento della procedura di verifica dell'adeguamento concerne solamente i "beni paesaggistici", di cui all'art. 134 del codice dei beni culturali e del paesaggio, tipizzati per legge e per decreto. Si tratta di una precisazione che non sposta i termini del problema evidenziato e che piuttosto, da un lato, pone l'interrogativo circa il procedimento di adeguamento che deve seguirsi per la parte di piano diversa da quella dei "beni paesaggistici"; dall'altro lato, sembra dimostrare che il centro di attenzione del piano è una "struttura" paesaggistica delimitata per tipologie di beni, individuati mediante scelte politiche. Ancora una volta il paesaggio è scollato dal territorio (e, conseguentemente, dalle altre sue dimensioni).

La diversità delle soluzioni individuate dalle tre regioni di cui si è fatto questione è in definitiva l'indice sintomatico delle incertezze interpretative che ruotano intorno alla concezione e alla disciplina del paesaggio. Tali incertezze sono innescate anche dal contesto di diritto positivo statale sempre più variegato, dalla frammentarietà delle competenze ai diversi livelli di governo in materia paesaggistica e persino dal complesso quadro costituzionale delineato nell'art. 117 della Costituzione¹³⁹.

¹³⁹ Come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e sul quale non a caso oggi si discute circa una sua revisione.