

Il ruolo dello Stato nella pianificazione regionale del paesaggio

Carla Di Francesco

Sommario

1. Il quadro normativo – 2. La Convenzione europea del paesaggio – 3. Il Codice per i beni culturali e il paesaggio e le competenze Stato-Regioni – 3.1. Il ruolo delle strutture periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali.

1. Il quadro normativo

Premesso che per tutela del paesaggio si dovrebbe oggi intendere un valore e uno scopo condivisi a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, sia pianificatori che di gestione, quale aspetto fondante e prioritario delle azioni di Stato, Regioni, Province e Comuni, per poter delineare oggi il particolare ruolo dello Stato nella pianificazione paesaggistica è opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione normativa che ha caratterizzato questa materia, assegnando al Ministero competente una posizione molto diversa a seconda dei momenti storici. Sulla base della prima e fondamentale legge di tutela del paesaggio (legge 1497/1939) la funzione primaria assegnata al Ministero competente – che allora era quello per l'educazione nazionale poi della pubblica istruzione, mentre dal 1975 è il Ministero per i beni culturali e ambientali che, come noto, ha assunto il nome di Ministero per i beni e le attività culturali) – era quella di dichiarare il notevole interesse pubblico di speciali categorie di beni paesaggistici, ossia, come si dice comunemente, di “vincolare”. Attraverso il meccanismo delle “Commissioni bellezze naturali”, si potevano cioè sottoporre a tutela, ed è in parte così ancora oggi, una serie di beni riconducibili a due grandi categorie: da un lato singoli elementi puntuali quali ad esempio peculiarità geologiche o naturalistiche oppure giardini di ville storiche, dall'altro estese località, ossia aree, che nel loro complesso

risultassero di interesse pubblico o per il loro valore estetico e tradizionale o per la loro panoramicità. Per tali porzioni areali di territorio, già nella stessa legge 1497/1939, all'art. 5, si prevedeva che il Ministero avesse la facoltà "di disporre un piano territoriale paesistico al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica". Il piano fu quindi, già allora, individuato quale strumento per la migliore gestione della tutela di area vasta. C'era la consapevolezza che quando si tutela un'area, per l'efficacia dell'azione stessa, è opportuno anche definirne la migliore gestione. Tuttavia il carattere facoltativo, la complessità teorica, tecnica ed amministrativa, ma soprattutto il complesso intreccio con la materia urbanistica, in capo ai Comuni, spiegano il motivo per cui questa pianificazione sulle aree vincolate non è mai stata attuata; non ultima fra le ragioni la carenza costante di personale e risorse in capo alle Soprintendenze. Fu intensa invece, anche nella Regione Emilia-Romagna, l'attività che rientrava fra i compiti specifici delle Soprintendenze, ossia quella di individuazione delle aree di tutela. È così anche in Emilia-Romagna molte dichiarazioni di notevole interesse pubblico furono decretate fra la fine degli anni '60 e la metà degli anni '70.

Nel 1977, con il d.P.R. 616 si attua la delicata delega da parte dello Stato alle Regioni della materia amministrativa "ambientale", come allora ancora si diceva, e con la successiva legge 8 agosto 1985, n. 431, la cosiddetta legge Galasso che istituì una serie di categorie di beni quali le coste, le fasce di rispetto fluviale, i boschi ecc. da considerarsi tutelate per legge e vigenti ancora oggi, si prevede per tali aree l'obbligo di redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali. La redazione di questi piani viene affidata dalla stessa legge alle Regioni. Tuttavia non tutte le amministrazioni regionali si sono attivate in questa direzione. Fra i piani redatti, pochi sono quelli che hanno avuto effettiva attenzione per gli aspetti paesaggistici. Si distinguono quelli di Liguria ed Emilia-Romagna, i quali, anche se non espressamente previsto dalla legge, hanno preso in considerazione tutto il territorio ed hanno previsto, anche se con modalità più o meno accentuate ed almeno per le aree sottoposte a tutela, una collaborazione concreta fra Regione e Soprintendenze.

Quando alla fine degli anni '90 si sente l'esigenza di un testo unico

(d.lgs. 490/1999) che coordini le materie della legge 1089/1939, legge 1497/1939 e legge 431/1985, in realtà con alcune puntualizzazioni vengono introdotti importanti nuovi principi: da un lato, si dice che la pianificazione, in capo alle Regioni, è sempre riferita in via obbligatoria alle aree tutelate per legge, ma – si aggiunge – in via facoltativa anche a quelle aree tutelate con specifici decreti e, dall'altro, si afferma che la pianificazione paesaggistica è sovraordinata a quella urbanistica. Si specifica inoltre che la pianificazione deve prevedere una “normativa d'uso e di valorizzazione ambientale”.

2. La Convenzione europea del paesaggio

Arriviamo così alla Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri della cultura e dell'ambiente del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, che rappresenta un momento fondamentale dal punto di vista, innanzitutto, culturale per la tutela del paesaggio. La Convenzione propone posizioni innovative rispetto al passato: infatti definisce il paesaggio come una determinata parte di territorio il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni, segnando così il superamento dell'idea di “paesaggio come quadro o visuale” ed individuando il paesaggio come bene culturale diffuso, patrimonio della collettività, che vi riconosce un valore in quanto testimonianza della propria identità.

Il territorio viene così considerato nella sua totalità, come composto da paesaggi eccezionali, paesaggi della vita quotidiana, paesaggi degradati, e la pianificazione territoriale è individuata come un momento essenziale per la sua tutela e gestione. La ratifica della Convenzione segna una vera svolta anche da parte dello Stato italiano, tuttavia purtroppo non intervengono le medesime novità nella legislazione nazionale, se non una certa “nuova visione” nel Codice nella sua versione del 2004. Di fatto le tre categorie di paesaggio che la Convenzione individua sono trasversali rispetto alle tutele, ossia rispetto ai “vincoli” esistenti, e non sempre i paesaggi eccezionali coincidono con aree tutelate, poiché ad oggi queste possono comprendere porzioni più o meno ampie di paesaggi degradati e, viceversa, sono presenti sul territorio paesaggi di grande qualità privi di formale de-

creto. Il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni, con il d.P.R. 616/1977, e la delega da parte di queste ultime della gestione dei vincoli agli enti locali, tema notoriamente delicatissimo e controverso, ha visto il verificarsi di una sorta di opposizione passiva ai vincoli, e purtroppo il territorio in diversi casi è stato trasformato in maniera tale da far passare talvolta un'area tutelata sotto il profilo paesaggistico ad essere un'area degradata. Questa è forse la ragione principale, ma ve ne sono anche altre. Infatti in certi casi la tutela può non essere stata efficace per tardività della dichiarazione di notevole interesse pubblico oppure per provvedimenti di tutela emanati con opposizione del Comune, il quale, a seguito del sistema delle deleghe, è diventato, appunto, titolare "passivo" della gestione del decreto stesso, oppure ancora per eccessiva vicinanza della gestione comunale ad interessi locali, o per mancanza di adeguate strutture tecniche in grado di discernere fra ambito urbanistico ed ambito paesaggistico, o per mancanza di incisività nell'azione di controllo statale con azioni di annullamento tardive o costruite nel merito anziché per vizi di legittimità delle autorizzazioni rilasciate o, non ultimo, per il verificarsi di fenomeni di abusivismo edilizio.

Tuttavia, attraverso i principi esplicitati nella Convenzione europea del paesaggio, dobbiamo rilevare che un'inversione di tendenza è possibile, come dimostra la candidatura italiana 2009 dei Parchi della Val di Cornia, promossa dal Ministero per i beni e le attività culturali, per il Premio europeo del paesaggio previsto dalla Convenzione stessa. In Val di Cornia si è attuata una vera e propria inversione di tendenza: attraverso normative e piani urbanistici, e coerenza e costanza nell'azione amministrativa, si è consentito ad alcune aree fortemente degradate, principalmente a causa di abusivismo diffuso, di essere non solo recuperate, anche con rimozione degli abusi, ma di costituire oggi un paesaggio modello di sviluppo economico compatibile grazie al turismo culturale che ne è derivato.

3. Il Codice per i beni culturali e il paesaggio e le competenze Stato-Regioni

Arriviamo quindi ad oggi, al Codice per i beni culturali e il paesaggio emanato con decreto legislativo 42/2004, poi modificato e integrato per la parte paesaggistica con d.lgs. 157/2006 e d.lgs. 63/2008, ed

in particolare agli artt. 135, 143 e 156 che riguardano le forme di redazione o adeguamento della pianificazione paesaggistica. Complessivamente le norme, nella loro versione ultima, segnano l'obbligo del ritorno dello Stato nella pianificazione paesaggistica, volutamente reintrodotta anche per cercare di raggiungere un equilibrio fra le diverse Regioni italiane nella tutela e valorizzazione del patrimonio. In particolare l'art. 135, comma 1, recita: “[...] L’elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all’art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*)”, ossia ai beni decretati, ai beni tutelati *ope legis*, ed agli eventuali ulteriori beni specificamente tutelati dai piani stessi. Si afferma quindi il principio della collaborazione fra lo Stato e la Regione. Queste però hanno in passato già maturato un’esperienza diretta in proposito, in quanto, come abbiamo visto, storicamente già obbligate ad operare in tal senso, mentre è diverso l’apporto che davvero il nostro Ministero può dare, dal momento che è da sempre abituato a confrontarsi con verifica tecnica di progetti e con la formulazione di pareri e/o annullamenti di autorizzazioni puntuali. Potremmo quindi dire che chi ha la capacità e la forza organizzativa, spesso già strutturata, della pianificazione è la Regione, ma il nostro Ministero può dare un notevole apporto nella cosiddetta “vestizione” dei vincoli, ossia rispetto all’obbligo di legge di dotare le tutele di prescrizioni d’uso. Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna il lavoro congiunto concerne l’adeguamento del piano esistente e il Ministero dovrebbe collaborare alla pianificazione solo ed esclusivamente, come dovere e come obbligo secondo la norma, per la parte dei beni tutelati.

3.1. Il ruolo delle strutture periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali

La posizione delle strutture periferiche del Ministero, che devono quindi collaborare alla pianificazione, non è tuttavia affatto semplice. Infatti la firma e la ratifica della Convenzione europea del paesaggio, con tutto quello che implica nelle sue affermazioni, avrebbe potuto e dovuto comportare, nel 2008, un adeguamento normativo diverso rispetto a quanto appena esposto, in merito alla partecipazione delle Soprintendenze e Direzioni regionali nella redazione dei piani paesaggistici. Invece, purtroppo, rispetto alle affermazioni di carattere

generale quello che viene normato rispetto ai doveri nelle fasi pianificatorie è davvero estremamente riduttivo, sia in termini di contributo obbligatorio che in merito alle risorse da impiegare. Tuttavia, permane la consapevolezza dell'apporto specialistico e qualitativo che possiamo dare e l'aspetto fondamentale su cui investire è in questo senso la collaborazione con la Regione, per coprire gli aspetti più specifici e propri del Ministero per competenza e formazione.

Dal punto di vista normativo la prima azione da attuare è l'individuazione dei vincoli (art. 143), la cosiddetta "ricognizione" delle tutele esistenti, che comporta oltre agli aspetti di indagine qualitativa, anche un oneroso lavoro preliminare di confronto fra perimetro individuato testualmente e perimetro individuato cartograficamente. Infatti alcuni problemi riguardano la discrepanza che si verifica talvolta tra il decreto cartaceo e la perimetrazione fatta su basi cartografiche differenti dalle attuali (cartografia IGM, fogli catastali non più attuali, ecc.). Si potrà poi procedere all'individuazione, come già accennato, delle più opportune prescrizioni d'uso delle aree.

Ad una prima ricognizione effettuata dalla Regione con la collaborazione delle Soprintendenze sul materiale d'archivio in possesso di queste ultime, è risultato che attualmente in Emilia-Romagna le tutele decretate sono circa 200. Si tratta di vincoli che vanno riverificati, ripermetrati, ridescritti e ridecretati e per i quali andranno articolate indicazioni e prescrizioni d'uso, che verranno acquisite nel piano paesaggistico per diventare forma e sostanza. Il fatto che questa "scrittura" che oggi dobbiamo fare venga poi riversata nel piano mi sembra uno degli aspetti positivi di quanto indica la legge 42/2004 nella sua ultima versione. Con le stesse modalità di lavoro vi sono inoltre alcuni decreti da rivedere poiché in passato non ne è stato perfezionato l'atto; è poi necessario, per ottenere un quadro complessivo completo, precisare su cartografia anche le tutele *ope legis* di cui alla legge 431/1985, oggi ricomprese nell'art. 142 del Codice, che in questa Regione riguardano soprattutto ambiti fluviali e zone boscate.

Attualmente il rapporto di collaborazione con la Regione è già avviato, ma dovrà essere definito con precisione attraverso la sottoscrizione di un accordo specifico. Questo momento sarà anche l'occasione per rivedere – alla luce dell'esperienza e della legislazione intervenuta,

perché allora il Codice non c'era – l'accordo siglato nel 2003 fra Ministero per i beni culturali, Regione Emilia-Romagna ed Autonomie locali, il quale non era strettamente legato al piano e che, soprattutto per carenza di personale nelle Soprintendenze e nella Direzione regionale del Ministero ha creato qualche problema per lo sbilanciamento di forze verso attività per le quali il Ministero non è investito di competenza diretta, spesso a detrimento di attività ed obiettivi invece obbligatori.

Dal punto di vista operativo, come Ministero e Regione, congiuntamente, ci stiamo già impegnando per l'inclusione nell'adeguamento del piano paesaggistico di un tema per noi prezioso, ovvero la stesura di linee guida che riguardano il settore archeologico e la necessità, anche alla luce della normativa statale sull'archeologia preventiva, di redigere carte di potenzialità archeologica dei territori nel momento in cui vengono redatti i Piani strutturali comunali. È una materia che ha forte interferenza con il paesaggio e sulla quale la Soprintendenza per i beni archeologici dell'Emilia-Romagna è all'avanguardia in Italia, e può quindi utilmente entrare nella pianificazione paesaggistica regionale di piano. Il documento ha raggiunto un ottimo livello di definizione ed è ora in fase di revisione. Si tratta di uno strumento corredato da schede esplicative molto chiare, utili anche per l'orientamento di progettisti o tecnici comunali non esperti della materia. Le carte di potenzialità mettono insieme tutte le informazioni scientifiche e storiche disponibili in una lettura trasversale e più completa, utile come strumento conoscitivo propedeutico alle fasi di pianificazione urbanistica, e – cosa importante – prendono in considerazione il territorio nella sua totalità.

Un altro aspetto fondamentale in cui il contributo delle strutture del Ministero per i beni culturali può essere molto utile, per competenze e obiettivi, è quello delle energie alternative, che rappresenta oggi, come è stato in precedenza ricordato, un potenziale punto di crisi per la conservazione del paesaggio nell'accezione non solo formale del termine: infatti ci troviamo in un territorio con una notevole quantità di richieste sia per la realizzazione di impianti di pale eoliche sia per la realizzazione di impianti fotovoltaici.

Sul tema degli impianti eolici il Ministero per i beni e le attività cul-

turali ha redatto un quaderno di “Linee guida alla progettazione”. Occorre ora calare i principi tecnici nelle specifiche realtà territoriali, effettuandone il coordinamento con la pianificazione paesaggistica.

Oggi infatti non c'è ancora un orientamento preciso ed una pianificazione complessiva delle quantità e delle possibili ubicazioni generali di questo tipo di impianti in Regione ed il piano paesaggistico stesso, che in base al Codice va adeguato, essendo della fine degli anni '80 non li prevedeva. Insomma è un tema di grande attualità, che è divenuto di particolare urgenza per la Regione Emilia-Romagna, poiché il crinale appenninico sta diventando luogo d'elezione per impianti eolici e nello stesso tempo le vaste superfici pianeggianti risultano appetibili per lo sviluppo di impianti fotovoltaici anche rispetto al mantenimento delle colture.

Un altro aspetto su cui porre l'attenzione nell'azione di adeguamento del piano è il fatto che in Regione vi sono anche molte aree piuttosto vaste dichiarate patrimonio dell'umanità in quanto paesaggio culturale ed anche per queste il contributo del Ministero potrà essere di grande aiuto e qualità.

Infine, al momento attuale, una fra le tipologie di paesaggi culturali più problematiche da conservare e tutelare risulta quella del paesaggio agrario, i cui segni più o meno evidenti tuttora connotano fortemente la Regione: si tratta di un paesaggio diffuso caratterizzato da elementi spesso minuti e caratteristiche di tipo specifico, anche aggiuntive rispetto a quelle individuate nella pianificazione vigente, che andrebbero codificate, normate e rese patrimonio culturale della collettività.

Come vedete ho cercato di delineare un quadro il più possibile semplice ed operativo, poiché, al di là dei pronunciamenti della legge per definire il ruolo dello Stato come quello utile alla migliore pianificazione paesaggistica, credo che non possano che essere gli obiettivi principali di tutela, conservazione e poi valorizzazione a connotare il contributo del Ministero nel processo di pianificazione paesaggistica.