

Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale

Sandro Amorosino

Sommario

1. Premessa – 2. I principi e le funzioni del Piano nel Codice – 3. Il ruolo della Regione nel Codice – 4. L'interpretazione del ruolo della Regione nella l.r. 23/2009 – 5. Il procedimento di approvazione del piano.

1. Premessa

Il piano regionale ha una funzione essenziale ai fini della tutela del paesaggio, anche se gli estensori del secondo decreto correttivo del Codice – evidentemente scettici su tale funzione – hanno rischiato di dimezzarne l'efficacia introducendo l'artificiosa distinzione tra i *beni paesaggistici* (quelli vincolati) ed “il resto” del paesaggio rilevante e prevedendo che solo per la parte del piano che riguarda i beni vincolati esso debba essere elaborato congiuntamente dal Ministero e dalla Regione.

Il rischio – come s'è anche in precedenti occasioni evidenziato – è quello di una sorta di cesura verticale nell'ambito di un unico atto di programmazione molto delicato. Evitare questo rischio spetta in prima battuta alle istituzioni regionali e, “di sponda”, anche al Ministero.

A questo fine – come si dirà più ampiamente nel paragrafo 3 – le Regioni devono agire su due livelli, posti in sequenza:

- quello legislativo, delineando in modo appropriato la procedura di approvazione e la *figura giuridica* stessa del piano paesaggistico;
- quello amministrativo, approvando uno strumento di pianificazione che disciplini in modo unitario ed articolato l'intero paesaggio.

Per andare con ordine dividerò queste rapide notazioni in quattro parti:

- 1) un richiamo ai principi ed alle funzioni del piano nel Codice dei beni culturali e del paesaggio;

- 2) una messa a fuoco di qual è lo specifico, molteplice, ruolo della Regione, in tema di piani, ricavabile dal Codice;
- 3) un'analisi di come la legge sul paesaggio della Regione Emilia-Romagna (n. 23/2009) ha interpretato questo ruolo;
- 4) un rinvio a come le scelte legislative regionali saranno concretate in sede di adeguamento obbligatorio del piano paesaggistico regionale al modello disegnato dall'art. 143 del Codice.

2. I principi e le funzioni del Piano nel Codice

Il Codice enuncia nell'art. 135 i principi della pianificazione del paesaggio.

Il primo è l'imputazione congiunta, allo Stato ed alle Regioni, del dovere di assicurare "che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici [...]. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni limitatamente ai beni paesaggistici".

I due tipi di piani sono pienamente *equipollenti*.

Il piano è visto come *strumento principe* per l'esplicazione delle quattro funzioni amministrative fondamentali, poste in sequenza logica: conoscenza sistematica del territorio, salvaguardia, pianificazione e gestione del paesaggio.

L'espressione "tutto il territorio sia conosciuto, salvaguardato, pianificato" implica che il piano deve *considerare* l'intero territorio della Regione, ma ciò *non* comporta automaticamente che il piano debba dettare prescrizioni generalizzate di disciplina di tutela per tutto lo spazio considerato. Deve – invece – identificare il paesaggio rilevante, cioè ritenuto meritevole di specifica tutela.

La funzione di salvaguardia è in realtà ripartita – nel Codice – tra i vincoli "vestiti" ed il piano e la funzione di gestione del paesaggio spetta, "a valle", essenzialmente all'autorizzazione (e, in certa misura, alla parte *programmatica* del piano stesso).

I commi 2 e 3 dell'art. 135 specificano le diverse *funzioni* e la *struttura* dei piani.

La prima funzione è quella di riconoscere “gli aspetti e caratteri peculiari” del territorio considerato, “nonché le caratteristiche paesaggistiche”, e delimitarne “i relativi ambiti”. Viene qui delineata la *sequenza* di attività che i pianificatori devono svolgere:

- l'analisi e la *tipizzazione* (o caratterizzazione) delle varie *parti* del territorio regionale, le quali sono il presupposto dell'individuazione delle specifiche *caratteristiche* dei diversi paesaggi;
- all'esito di questa doppia, correlata, operazione si ha la suddivisione del territorio/paesaggio in *ambiti*, ciascuno connotato da elementi strutturali distintivi.

La disposizione conferma la correlazione, se non integrazione, tra territorio e paesaggio.

La seconda funzione è quella di predisporre “in riferimento a ciascun ambito [...] specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133” e di attribuirgli “adeguati obiettivi di qualità” (art. 135, comma 3). In termini giuridici è questa la *funzione precettiva* del piano.

Il concetto di obiettivi di qualità *non è*, in sé, un concetto *giuridico*. Volendo attribuirgli un significato giuridico si può dire che il piano deve specificare i *risultati* – in termini di miglioramento della qualità del paesaggio – che persegue per ciascuno degli ambiti di cui si compone.

La *funzione precettiva* si articola (art. 135, comma 4) in quattro *subfunzioni*, poiché il piano deve definire, per ciascun ambito, apposite prescrizioni per:

- la conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela;
- la riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- la salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali;
- l'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti o tutelati.

3. *Il ruolo della Regione nel Codice*

L'essenzialità del ruolo delle Regioni in materia di piani risulta da una semplice e scarna elencazione delle scelte ad esse affidate dal Codice.

Sul *versante legislativo* le Regioni:

- possono, innanzitutto, scegliere tra i due strumenti dichiarati equipollenti dal Codice: il piano paesaggistico “puro” o il piano territoriale con specifica considerazione degli aspetti paesaggistici; e poi possono scegliere se articolare, o meno, la pianificazione in più piani subregionali;
- in secondo luogo possono decidere in ordine al fatto che l'elaborazione congiunta, con il Ministero, del piano riguardi solo i beni vincolati o anche “il resto” del paesaggio rilevante;
- in terzo luogo possono dettare criteri – esplicitivi di quelli generali del Codice – ai fini dell'individuazione delle restanti parti del paesaggio da considerare “rilevanti”;
- in quarto luogo possono modellare il procedimento di formazione del piano, “dando corpo” ai principi generali enunciati nell'art. 144 del Codice;
- in quinto luogo possono specificare in che cosa consistono e come si articolano gli obiettivi di qualità (ed è ciò che ha fatto l'art. 40-*quater* della l.r. 23/2009 dell'Emilia-Romagna); obiettivi che possono definirsi come i risultati da conseguirsi nella salvaguardia, ma anche nel recupero e nella valorizzazione del paesaggio;
- in sesto luogo possono articolare e specificare quali siano ed in cosa consistono le azioni e le misure di valorizzazione cui fa riferimento il Codice;
- in settimo, ed ultimo, luogo possono dettare le disposizioni per rendere operativo il principio generale, enunciato dall'art. 145 del Codice, di prevalenza del piano paesaggistico su tutti gli altri piani – urbanistici, infrastrutturali o di singoli settori – che hanno un impatto sul paesaggio.

Questi ultimi due profili attengono alla parte programmatica del piano.

Dalla schematica elencazione di funzioni che precede è agevole concludere che la legislazione regionale ha enormi potenzialità, delle

quali la gran parte delle Regioni – spesso perse in uno sterile rivendicazionismo di maniera nei confronti dello Stato – non si rendono conto.

Anche sul *versante amministrativo* – cioè nella concreta elaborazione dei propri piani – le Regioni hanno la più ampia discrezionalità:

- nel definire, in via preliminare, gli indirizzi del piano (ciò che può avvenire mediante un atto d'indirizzo volontario, ma anche in forza di una specifica disposizione di legge regionale: v. l'art. 40-*quinquies* della citata legge emiliana);
- nell'individuare gli ambiti omogenei di paesaggio, in cui si deve articolare il piano;
- nell'articolare e graduare – “all'interno” di ciascun ambito – le prescrizioni di tutela.

4. *L'interpretazione del ruolo della Regione nella l.r. 23/2009*

Alla luce dell'intavolazione che precede si può analizzare rapidamente come si sia “giocate” le sue competenze legislative l'Emilia-Romagna nella l.r. 23/2009.

Viene innanzitutto in rilievo la qualificazione del piano (PTPR) come “parte tematica del Piano territoriale regionale”. È una soluzione intermedia, per così dire, fra le due prefigurate nel Codice (il paesaggistico puro o il piano territoriale con specifica considerazione degli interessi paesaggistici). È una soluzione certamente legittima e mi sembra anche che risponda ad esigenze di funzionalità (vedi più oltre).

Il secondo nodo affrontato dalla legge regionale è il rapporto fra piano e vincoli “vestiti”, cioè quei vincoli, peraltro rarissimi a tutt'oggi, dotati di specifico contenuto precettivo.

Il problema è delicato perché nel decreto correttivo del 2008 – ispirato ad una visione culturale rispettabile, che però non crede alla pianificazione – si afferma che laddove esistono vincoli vestiti il piano li deve recepire tali e quali (ignorando che il piano ha una *funzione sistemica*, di organizzazione complessiva del paesaggio in funzione di tutela e di valorizzazione).

La legge regionale affronta con apparente *nonchalance*, ma con furberia, questo nodo affermando che il piano *integra* nelle sue previsioni il contenuto dei vincoli vestiti. L'espressione usata è significativa e

descrive un processo tecnico molto diverso dal recepimento passivo prefigurato nel Codice.

La l.r. 23/2009 ha dato un'interpretazione implicitamente correttiva, ma logica in termini sistemici, della funzione primaria del piano paesaggistico perché non si può ridurre il pianificatore a fare il sarto di una sorta di vestito di arlecchino fatto di tante "pezze a colori", quanti sono i vincoli vestiti.

Il terzo profilo positivo della legge regionale è che pone in una sequenza precisa le operazioni che si debbono fare per redigere il piano: come debbono essere disciplinati i singoli profili, i vincoli del "primo tipo" (quelli provvedimentali), i vincoli del "secondo tipo" (quelli *ex lege* Galasso), come si fa, in concreto, a porre i vincoli del "terzo tipo" (quelli che lo stesso piano può introdurre).

La l.r. affida, inoltre, al piano una funzione auto-organizzatoria, perché deve autodelimitare la propria discrezionalità indicando i criteri in base ai quali vengono posti i nuovi vincoli. È un punto importante perché cerca di portare a logica sistemica una attività che fino ad ora è stata episodica e puntiforme.

Ancora una logica sistemica è sottesa all'obbligo, per il piano, di indicare in quali aree non sono ammessi impianti energetici "pesanti".

Anche qui è interessante il tentativo di razionalizzare scelte delicate. È soprattutto un modo per evitare i conflitti, "caso per caso", tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente. La giurisprudenza amministrativa ha indicato i metodi per proceduralizzare questi conflitti, però se a fare le scelte – in una visione d'insieme e a priori – c'è uno strumento di pianificazione paesaggistica regionale è molto meglio.

5. Il procedimento di approvazione del piano

Dato l'ampissimo spazio lasciato dall'art. 144 del Codice la Regione ha avuto buon gioco nel delineare il procedimento di approvazione del piano, a parte qualche eccesso di partecipazionismo e concertazionismo ritualistici.

L'impostazione seguita è corretta perché si parte da un documento preliminare, il quale è un atto di indirizzo della Giunta che viene sottoposto alla valutazione ed approvazione del Consiglio regionale (ma prima di arrivare in Consiglio è sottoposto a consultazione in

sede di conferenza di pianificazione). Questo documento di indirizzo prefigura le macroscelte del piano. Una volta che lo schema è redatto ed adottato scatta la fase delle osservazioni e proposte – non solo osservazioni ma anche, in positivo, proposte – e poi c'è la fase di approvazione, da parte, ovviamente, del Consiglio regionale.

A proposito di quest'ultima fase un profilo critico riguarda la VAS, la Valutazione ambientale strategica, che è preliminare per tutti i piani e i programmi che abbiano una incidenza sull'ambiente e sul paesaggio. Dal testo della legge regionale sembra che la VAS venga in rilievo soltanto nella fase di approvazione del piano, cioè dopo che il piano ha superato sia la fase dell'indirizzo politico-amministrativo, sia la fase dell'adozione e delle osservazioni.

Gli studiosi concordano, tuttavia, sul fatto che VAS e procedimento di pianificazione, cioè definizione delle scelte sostanziali di un piano o programma, debbano andare, più o meno, di pari passo. Certo, si parte con gli indirizzi dei piani generali, ma poi si comincia subito a fare delle *collimazioni*, delle verifiche circa gli impatti prevedibili delle macroscelte. È disfunzionale, infatti, trovarsi con il piano “fatto” e sentirsi dire, in sede di VAS, che vi sono alcune scelte che “non possono passare”. A questa lacuna della legge si rimedia nella prassi, facendo “partire prima” il collegamento orizzontale con la VAS.

L'art. 40-*sexies* della legge affronta un altro profilo, delineato solo in termini generalissimi nell'art. 145 del Codice, quello del rapporto fra il piano paesaggistico e gli altri tipi di piani che hanno incidenza sul territorio/paesaggio. Il principio generale del Codice è la sovraordinazione del piano paesaggistico, ma nulla specifica la disposizione sul come si concretizzi tale sovraordinazione. Nella legge regionale vengono indicati tempi e modi per operare l'adeguamento degli altri piani al piano paesaggistico.

Alla parte programmatica del piano ho già accennato. Nella legge regionale viene articolata questa seconda funzione del piano: il recupero e la valorizzazione del paesaggio. La valorizzazione si fa *riqualificando*, *recuperando*, creando anche nuovo paesaggio, purché sia qualitativamente accettabile, tutelando attivamente le parti di paesaggio che possono degradare (è inutile tutelare l'aspetto esteriore di un colle se non si eliminano le infiltrazioni che lo faranno franare).

Un accenno, infine, al tema critico del rapporto tra tutela del paesaggio e governo del territorio.

Sotto questo profilo avere approvato una specifica legge regionale, a monte del piano paesaggistico, è da valutarsi positivamente, fermo restando che in concreto si pongono tantissimi problemi di raccordo. Accenno ad uno fra tutti: il piano paesaggistico può anche dettare indirizzi alla pianificazione territoriale “ordinaria”, per assicurare che in essa sia tutelato il paesaggio. Vi è quindi una sorta di *proiezione esterna*, addirittura, del piano paesaggistico. È una funzione che realisticamente sarà difficile vedere concretata dato lo stato critico delle strutture regionali e locali.

È dunque da augurare alla Regione di procedere rapidamente all’adeguamento del proprio piano giovandosi delle robuste basi normative fornitele dalla l.r. 23/2009.