

IL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO

Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.
42 e s.m.i.



LA PIANIFICAZIONE
PAESAGGISTICA :dal conflitto alla
cooperazione

Daniela Sandroni
MINISTERO PER I BENI E LE
ATTIVITA' CULTURALI

La struttura
della Parte
Terza del
Codice: Titolo I

- Capo I: disposizioni generali
- Capo II: Individuazione dei beni paesaggistici
- Capo III: Pianificazione Paesaggistica
- Capo IV: Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela
- Capo V: Disposizioni di prima applicazione e transitorie

ELEMENTI DI RILIEVO DEL CODICE

- Necessità dell'informazione, della formazione, dello scambio culturale Stato- Regioni.
- Il Codice introduce numerose forme di collaborazione fra il Ministero per i beni e le attività culturali, le Regioni, gli Enti locali, ma anche le Associazioni culturali ONLUS ed i soggetti privati (Convenzioni, protocolli d'intesa, accordi, ecc.)
- Il Codice come efficace risposta alla *leale e proficua collaborazione* fra Stato e Regioni nella tutela del patrimonio culturale più volte ribadita dalla Corte Costituzionale.

I Riferimenti

- Articolo 9 della Costituzione
- Articolo 117 della Costituzione
- Testo unico (d. leg.vo 29 ottobre 1999, n. 490)
- Legge delega 6 luglio 2002, n. 137, articolo 10
- Convenzione europea del paesaggio
- Decisione Adunanza Plenaria Consiglio di Stato n. 9 del 2001

Il paesaggio come bene culturale

Il Codice all'articolo 131, commi 1 e 2 definisce così il paesaggio:

- “1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.”*
- 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.”*

Effetti del Codice sulla gestione del territorio nazionale

- **La Repubblica tutela e valorizza il paesaggio: dal conflitto alla cooperazione.-**
- La valorizzazione del paesaggio: un obbligo per un investimento (artt. 6 e 132)
- La formazione: una sfida per il futuro (art. 132)
- La cooperazione fra amministrazioni pubbliche: il recupero e la riqualificazione dei paesaggi degradati (art. 132, commi 1 e 2)
- L'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio e gli Osservatori regionali (art. 132, comma 4)
- La pianificazione paesaggistica condivisa (artt. 135, comma 1 e 14, comma 10)

LE FORME COLLABORATIVE PER I BENI PAESAGGISTICI

- **Articolo 135 (obbligo della pianificazione congiunta Regioni/MIBAC per i beni paesaggistici)**
- **Articolo 143 (accordo Regioni/ MIBAC per l'elaborazione dei piani paesaggistici)**
- **Articolo 156 (accordo Regioni/ MIBAC per l'adeguamento dei piani territoriali paesistici)**

L'attuale riparto di competenze sulla pianificazione

- Il trasferimento delle competenze di pianificazione alle Regioni: il D.P.R. n. 8 del 1972
- Il nuovo Titolo V della Costituzione: **l'articolo 117**:
 - [comma 1] *“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [omissis]*
 - s): tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. “*
 - [comma 2] *“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [omissis] governo del territorio ; [omissis] valorizzazione dei beni culturali e ambientali; [omissis] Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.*
 - [comma 3] *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.”*

Le scelte del Codice: la pianificazione

Articolo 135

(Pianificazione paesaggistica)

- <<1. Lo Stato e le regioni assicurano che il **paesaggio** sia adeguatamente **conosciuto, tutelato e valorizzato**. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando **piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali** con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, **entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici"**.
2. **I piani paesaggistici, in base alle caratteristiche naturali e storiche, individuano ambiti** definiti in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici.
3. **Al fine di tutelare e migliorare la qualità del paesaggio, i piani paesaggistici definiscono per ciascun ambito specifiche prescrizioni e previsioni ordinate:**
- a) **al mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi;**
 - b) **all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole;**
 - c) **al recupero e alla riqualificazione degli immobili e delle aree compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti, nonché alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati;**
 - d) **all'individuazione di altri interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione ai principi dello sviluppo sostenibile.».**

Le scelte del Codice: il contenuto e la formazione del piano paesaggistico, la pianificazione condivisa

Articolo 143

(Piano paesaggistico)

- 1. **L'elaborazione del piano paesaggistico si articola nelle seguenti fasi:**
 - a) **ricognizione dell'intero territorio**, considerato mediante l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare;
 - b) **puntuale individuazione**, nell'ambito del territorio regionale, **delle aree di cui al comma 1, dell'articolo 142** e determinazione della specifica disciplina ordinata alla loro tutela e valorizzazione; **[sono le aree tutelate dalla legge n. 431 del 1985 chiamata Galasso]**
 - c) **analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio** attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
 - d) **individuazione degli ambiti paesaggistici** di cui all'articolo 135;
 - e) **definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati;**
 - f) **determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge** e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico;
 - g) **individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione** delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione;
 - h) **individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico**, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate;
 - i) **tipizzazione ed individuazione, ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera c), di immobili o di aree**, diversi da quelli indicati agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione.

2. Il piano paesaggistico, anche in relazione alle diverse tipologie di opere ed interventi di trasformazione del territorio, individua le aree nelle quali la loro realizzazione e' consentita sulla base della verifica del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel piano paesaggistico ai sensi del comma 1, lettere *e*), *f*), *g*) ed *h*), e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche specifiche previsioni vincolanti da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento ai sensi dell'articolo 145.
3. Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Nell'intesa e' stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare ai sensi degli articoli 15 e 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Entro i novanta giorni successivi all'accordo il piano e' approvato con provvedimento regionale. Decorso inutilmente tale termine, il piano e' approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. L'accordo preliminare stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 140 e 141.
4. Nel caso in cui il piano sia stato approvato a seguito dell'accordo di cui al comma 3, nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147 il parere del soprintendente e' obbligatorio, ma non vincolante.
5. Il piano approvato a seguito dell'accordo di cui al comma 3 può altresì prevedere:
 - a) la individuazione delle aree, tutelate ai sensi dell'articolo 142 e non oggetto di atti o provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 138, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di opere ed interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della loro conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;
 - b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146.

6. L'entrata in vigore delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 e' subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145.
7. Il piano può subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di opere ed interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del comma 5, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate.
8. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui al comma 5, lettera a), siano effettuati controlli a campione sulle opere ed interventi realizzati e che l'accertamento di un significativo grado di violazione delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni.
9. Il piano paesaggistico individua anche progetti prioritari per la conservazione, il recupero, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.».

Le scelte del Codice: il rapporto fra piano paesaggistico e gli altri strumenti di pianificazione

Articolo 145

Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione

1. La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di 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
2. I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico
3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. **Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.**
4. I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo.
5. La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo.

Le scelte del Codice : l'adeguamento dei piani territoriali paesistici o dei piani urbanistico-territoriali antecedenti al Codice

Articolo 156

(Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici).

1. Entro il 1° maggio 2008, le regioni che hanno redatto i piani previsti dall'articolo 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7.
2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, il Ministero, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, predispone uno schema generale di convenzione con le regioni in cui vengono stabilite le metodologie e le procedure di ricognizione, analisi, censimento e catalogazione degli immobili e delle aree oggetto di tutela, ivi comprese le tecniche per la loro rappresentazione cartografica e le caratteristiche atte ad assicurare la interoperabilità dei sistemi informativi.
3. Le regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 143, possono stipulare intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l'adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il contenuto del piano adeguato forma oggetto di accordo preliminare tra il Ministero e la regione. Qualora all'accordo preliminare non consegua entro sessanta giorni l'approvazione da parte della regione il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro.
4. Qualora l'intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l'accordo procedimentale sul contenuto del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 143.

IL RUOLO DEL GEOMETRA COME PROFESSIONISTA: ipotesi di lavoro

- La pianificazione paesaggistica: un'opportunità di studio e ricerca
- La pianificazione urbanistica: una realtà di confronto professionale
- Gli interventi di riqualificazione e recupero delle aree degradate: una sfida per il futuro.