



Ministero
dei beni e delle
attività culturali
e del turismo



Osservatorio
Nazionale per
la qualità
del paesaggio

RAPPORTO SULLO STATO DELLE POLITICHE PER IL PAESAGGIO



Ottobre 2017

RAPPORTO SULLO STATO DELLE POLITICHE PER IL PAESAGGIO

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio

Comitato tecnico-operativo di coordinamento

Roberto Banchini | Dirigente Servizio V, Tutela del Paesaggio – DG ABAP – MiBACT
Angela Barbanente | Politecnico di Bari
Anna Marson | Università IUAV, Venezia
Lionella Scazzosi | Politecnico di Milano

Responsabili della redazione

Roberto Banchini | Dirigente Servizio V, Tutela del Paesaggio – DG ABAP – MiBACT
Lionella Scazzosi | Politecnico di Milano

Membri dell'Osservatorio Nazionale per la qualità del Paesaggio

Ilaria Borletti Buitoni	Sottosegretario di Stato, Presidente
Caterina Bon Valsassina	Direttore generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio
Giuseppe Blasi	Rappresentante MIPAAF
Aldo Ianniello	Rappresentante degli enti territoriali e locali
Gaetano Benedetto	designato dall'Associazione WWF Italia
Costanza Pratesi	designata dal Fondo per l'Ambiente Italiano (FAI)
Antonello Alici	designato dall'Associazione nazionale Italia Nostra
Fausto Ferruzza	designato dall'Associazione nazionale Legambiente
Alessandro Marata	designato dal Consiglio Nazionale degli Ordini degli Architetti
Sandro Amorosino	esperto
Carla Di Francesco	esperto
Franco Farinelli	esperto
Andrea Sisti	esperto

Segreteria tecnico-scientifica dell'Osservatorio Nazionale per la qualità del Paesaggio

Maria Maddalena Alessandro, Roberto Banchini, Angela Barbanente, Anna Chiarelli, Stefano Ficorilli, Anna Marson

Collaborazione alle ricerche

Politecnico di Milano. Gruppo di lavoro: Lionella Scazzosi, Paola Branduini, Raffaella Laviscio, Andrea L'Erario (*Convenzione di ricerca MiBACT-Politecnico di Milano, Dip. ABC, Art. 15, L. 241/1990, rep. 4478/2017, prot. 49609 del 06/06/2017*).

ISTAT e ISPRA hanno collaborato alla stesura del capitolo *Il paesaggio italiano nelle statistiche ufficiali*.

RINGRAZIAMENTI

Si ringraziano le Regioni, le Province Autonome, tutti i numerosi Enti, le Istituzioni, le Associazioni, gli autori e i collaboratori che hanno scritto testi, fornito informazioni e dati, e hanno in qualsiasi modo contribuito alla redazione del Rapporto.

Si ringraziano tutti i funzionari e i collaboratori del Servizio V Tutela del Paesaggio della DG ABAP che hanno contribuito alla realizzazione del Rapporto, per l'impegno profuso.

Si ringraziano inoltre tutti i dirigenti e i funzionari delle Soprintendenze ABAP che hanno inviato materiali per il Rapporto.

Progettazione grafica e impaginazione

Andrea L'Erario | Politecnico di Milano

Stampa e rilegatura

CLAN Group, Roma. Febbraio 2018

Ottobre 2017. Revisione editoriale: febbraio 2018

ISBN: 978-88-943177-2-5 (e-book), 978-88-943177-1-8 (libro cartaceo)

Copyright © MiBACT, 2018



Ministero
dei beni e delle
attività culturali
e del turismo



Osservatorio
Nazionale per
la qualità
del paesaggio

RAPPORTO SULLO STATO DELLE POLITICHE PER IL PAESAGGIO

Ottobre 2017

Indice

Presentazioni e premesse	9
Il Rapporto sullo stato delle politiche per il Paesaggio	11
<i>Dario Franceschini</i>	
Premessa al Rapporto sullo stato delle politiche per il Paesaggio	13
<i>Ilaria Borletti Buitoni</i>	
La Convention Européenne du Paysage du Conseil de l'Europe	15
<i>Maguelonne Déjeant-Pons</i>	
Dalla nascita dell'Osservatorio Nazionale per la qualità del Paesaggio verso la redazione del Rapporto	19
<i>Carla Di Francesco</i>	
Presentazione al Rapporto sullo stato delle politiche per il Paesaggio	21
<i>Caterina Bon Valsassina</i>	
Introduzione al Rapporto sullo stato delle politiche per il Paesaggio	23
<i>Roberto Banchini, Lionella Scazzosi</i>	
La Convenzione Europea del Paesaggio nel quadro internazionale	27
<i>Lionella Scazzosi</i>	
Dalle Leggi del 1939 al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio	31
<i>Sandro Amorosino</i>	
Il Paesaggio nella giurisprudenza costituzionale	33
<i>Paolo Carpentieri</i>	
Il Paesaggio in Italia e il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio	35
<i>Roberto Banchini</i>	
Les politiques paysagères en Europe: vers des conceptions harmonisées et des pratiques convergentes	41
<i>Jean-Luc Cabrit, Marie-Christine Soulié, Jean-Pierre Thibault</i>	
Le politiche, il paesaggio e la politica	45
<i>Franco Farinelli</i>	
 Il paesaggio italiano nelle statistiche ufficiali	 49
1.1 I numeri del paesaggio	51
1.2 Gli indicatori	52
1.2.1 Le grandi trasformazioni del paesaggio italiano	52
1.2.2 I cambiamenti dei paesaggi rurali	63
1.2.3 La “percezione” del paesaggio	73
1.2.4 Le trasformazioni nei paesaggi tutelati: le aree costiere	74
1.2.5 Grandi impianti di energia rinnovabile e trasformazione del paesaggio: impianti fotovoltaici a terra	77
 Governare i paesaggi: l'amministrazione ‘quotidiana’ del paesaggio	 81
2.1 Le Soprintendenze: il ruolo consolidato di tutela e il ruolo proattivo nascosto	83
2.1.1 L'autorizzazione paesaggistica e i nuovi paradigmi procedurali e operativi nel quadro della “semplificazione”	83
2.1.2 La gestione “quotidiana” delle autorizzazioni paesaggistiche. I numeri e le difficoltà operative. Alcune considerazioni	85
2.1.3 Il supporto delle Soprintendenze a enti locali, professionisti e cittadini: un'attività nascosta	100
2.2 Le Commissioni locali per il paesaggio. Un ruolo di supporto da monitorare	115
2.2.1 Premessa	115

2.2.2	La gestione dei paesaggi straordinari e ordinari nel quadro regionale	115
2.2.3	Il ruolo di sensibilizzazione delle Commissioni per il paesaggio: criticità in atto e potenzialità	117
2.3	Grandi opere, piani, programmi e paesaggio nelle procedure di VIA e VAS	140
2.3.1	La VIA. Definizione e quadro normativo di riferimento	140
2.3.2	La VIA. Questioni aperte e il contributo del MiBACT	141
2.3.3	La VAS. Definizione e quadro normativo di riferimento	157
2.3.4	La VAS. Criticità e contributi MiBACT significativi	157
2.4	Strumenti conoscitivi a supporto dei progetti e dei procedimenti	172

Il futuro del paesaggio 179

3.1	La pianificazione paesaggistica	181
3.1.1	I Piani dalla legge di tutela del 1939 al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio	181
3.1.2	Il quadro della pianificazione paesaggistica e i nodi attuali	183
3.1.3	La recente pianificazione paesaggistica: forma, processi, contenuti	204
3.1.4	Il rapporto con le norme regionali di governo del territorio	211
3.1.5	Adeguamento e conformazione dei piani urbanistici e territoriali ai piani paesaggistici	223
3.1.6	Gli Osservatori regionali per la qualità del paesaggio	240
3.1.7	Le linee guida delle Regioni per la tutela, valorizzazione e riqualificazione del paesaggio	249
3.1.8	Paesaggio e rigenerazione delle periferie urbane: una nuova prospettiva di lavoro per il MiBACT	256
3.2	Paesaggio e altre politiche: politiche agricole	258
3.2.1	Premessa	258
3.2.2	Il Paesaggio nella Politica Agricola Comune	258
3.2.3	Il Paesaggio nelle politiche rurali, agricole e forestali nazionali	263
3.2.4	Il Paesaggio nelle politiche rurali, agricole e forestali regionali	267
3.2.5	Alcune riflessioni	284
3.3	Paesaggio e altre politiche: politiche dell'ambiente	285
3.3.1	Premessa	285
3.3.2	Paesaggio ed energie rinnovabili	286
3.3.3	Paesaggio e gestione del rischio idrogeologico	305
3.3.4	Paesaggio ed emergenza sisma	319
3.4	Paesaggio e turismo	322
3.4.1	Introduzione: politiche del turismo e politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio	322
3.4.2	Turismo sostenibile e paesaggio	323
3.4.3	Accessibilità, mobilità dolce e paesaggio	323
3.4.4	Agricoltura e paesaggio	323
3.5	Paesaggio e Siti UNESCO	328
3.5.1	I Piani di Gestione dei Siti UNESCO in Italia	328
3.5.2	Siti UNESCO e paesaggio: approfondimento su tematiche particolari	340
3.6	Paesaggio e giardini storici	350
3.6.1	Oltre il giardino per un paesaggio di qualità	350
3.6.2	Paesaggio e giardino storico. Per una politica di gestione e valorizzazione	351
3.7	Paesaggio e archeologia	361
3.7.1	L'art. 142, comma 1, lettera m), del D.Lgs 42/2004	361
3.7.2	I Parchi archeologici	361
3.8	Il Premio Nazionale del Paesaggio e il Premio del Consiglio d'Europa	366

Formazione, educazione e sensibilizzazione alla qualità del paesaggio 377

4.1	Introduzione	379
4.2	La formazione e l'aggiornamento professionale	380
4.2.1	Formazione, aggiornamento e sensibilizzazione professionale al paesaggio	

	in Italia nel quadro internazionale	380
	4.2.2 La formazione degli architetti del paesaggio: una questione irrisolta	382
4.3	L'azione del MiBACT per l'educazione e la sensibilizzazione al paesaggio	420
	4.3.1 Il paesaggio nel I e II Piano nazionale per l'Educazione al patrimonio culturale e nell'ambito delle iniziative dell'Anno europeo del patrimonio culturale	420
	4.3.2 Accordi con Enti/istituzioni/ associazioni	421
	4.3.3 Chi fa educazione al paesaggio nel MiBACT	422
4.4	Musei e salvaguardia del paesaggio	430
	4.4.1 Premessa	430
	4.4.2 La percezione del paesaggio e il ruolo del museo	430
	4.4.3 Il museo del XXI secolo: uno strumento al servizio dello sviluppo	431

La partecipazione dei cittadini e delle associazioni 439

5.1	Le Associazioni e gli Enti di protezione dell'ambiente e del paesaggio	441
	5.1.1 Premessa	441
	5.1.2 Il volontariato: i numeri e le reti territoriali	442
	5.1.3 Le attività di 'policy' e 'advocacy'	442
	5.1.4 Sensibilizzazione, educazione e formazione sul paesaggio	448
	5.1.5 I Rapporti, le campagne e le indagini curati dalle Associazioni	451
	5.1.6 Il presidio territoriale per una tutela attiva	457
	5.1.7 Conclusioni	462
5.2	Osservatori locali per il paesaggio	463
	5.2.1 Introduzione	463
	5.2.2 Premessa alle schede di approfondimento	463
5.3	Gli Ecomusei	479
	5.3.1 Ecomusei: cosa sono, elementi fondanti	479
	5.3.2 Ecomusei italiani: un quadro complesso ma di valore	479
	5.3.3 Il ruolo di tutela e valorizzazione del paesaggio degli ecomusei italiani	480

	Contributi al Rapporto	485
--	-------------------------------	------------

2.2 Le Commissioni locali per il paesaggio. Un ruolo di supporto da monitorare

2.2.1 Premessa

La necessità di fornire supporto agli Enti locali titolari di subdelega nelle funzioni di autorizzazione paesaggistica, ha portato alla previsione, nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (art. 148), delle “Commissioni locali per il paesaggio”, quali organi composti da soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio, preposti alla valutazione degli interventi di trasformazione soggetti ad autorizzazione paesaggistica.

Si tratta di organi, pertanto, con una finalità specifica e ben distinta da quella delle “Commissioni regionali” pure introdotte dal Codice (art. 137) con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei Beni paesaggistici.

Sono le Regioni a promuovere l'istituzione delle Commissioni presso gli Enti locali e a fornire a questi ultimi i criteri per la composizione e il funzionamento.

Nella redazione del Rapporto ci si è scontrati con la mancanza di dati sistematici sulle Commissioni e sul loro operato.

Si è dunque operata una ricognizione delle Commissioni mediante la richiesta alle Regioni della compilazione di una specifica scheda sulle modalità di regolamentazione e funzionamento, cominciando così a colmare una lacuna informativa sullo stato di attuazione del Codice e dando auspicabilmente avvio a un monitoraggio sistematico dell'attività delle Commissioni nelle regioni italiane.

La raccolta delle informazioni, volutamente a domanda aperte e non rigidamente definita, ha lasciato all'interlocutore la libertà di sottolineare taluni aspetti piuttosto che altri; d'altro canto può soffrire dei limiti dovuti alla disomogeneità delle risposte ricevute. Ciò nonostante le esperienze regionali sono state messe a confronto (si veda la Tabella 1 in questa sezione) facendo emergere un quadro piuttosto variegato (paragrafo 2.2.2). Oltre a comprenderne regolamentazione, struttura e procedure, la sezione ha cercato di cogliere il funzionamento, non solo tecnico, delle Commissioni locali per il paesaggio, evidenziando criticità in atto e potenzialità da sviluppare (paragrafo 2.2.3).

La sezione è completata da approfondimenti relativi a singole esperienze e testimonianze si-

gnificative. Documenta, inoltre, due esperienze non italiane, una svizzera, la *Commissione del Paesaggio del Canton Ticino*, e l'altra francese, i *Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement – CAUE*; esperienze diverse, ma accomunate dal ruolo di proposta, orientamento, sensibilizzazione, integrazione del paesaggio nelle politiche pubbliche, che si auspica possa assumere una maggiore valenza anche in Italia nella gestione ordinaria del paesaggio.

2.2.2 La gestione dei paesaggi straordinari e ordinari nel quadro regionale

Se in alcune regioni le Commissioni locali per il paesaggio sono operative da ben prima dell'entrata in vigore del Codice come organi consultivi aventi il compito di fornire supporto agli Enti locali per migliorare la qualità architettonica e l'inserimento paesaggistico dei progetti di trasformazione dei territori tutelati (come è accaduto, ad esempio, in Emilia-Romagna e Basilicata), è a partire dal 2008 che la maggior parte delle Regioni italiane si dota di specifiche delibere (vedi Tabella 1, scheda di approfondimento *Quadro complessivo delle Commissioni locali per il paesaggio a livello nazionale*) per guidare l'istituzione delle Commissioni, fornendo criteri per la loro composizione, indicazioni del numero minimo di componenti e qualifiche necessarie, nonché ambito di applicazione delle valutazioni.

L'istituzione delle Commissioni è finalizzata all'acquisizione da parte degli Enti di specifica idoneità all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di paesaggio, rimanendo facoltà più che obbligo.

In base ai criteri regionali gli Enti locali stabiliscono, con proprio regolamento, istituzione, funzionamento e nomina delle Commissioni.

La situazione può, perciò, cambiare da regione a regione e da comune a comune; nondimeno è possibile riconoscere alcuni comportamenti comuni.

Le Commissioni sono istituite in forma singola o associata; le forme associative sono particolarmente significative in Piemonte (dove ben 190 commissioni, su un totale di 403, sono in forma associata) e in Sardegna (159 su 269 totali); in

ogni caso le forme associative sono promosse in tutte le Regioni al fine di garantire una maggiore continuità nell'espressione di pareri che si applichino a territori contermini o con caratteristiche paesaggistiche omogenee. In alcuni casi la forma associativa è imposta sulla base del numero degli abitanti: così in Veneto è obbligatoria per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, mentre in Puglia la soglia è rappresentata dai comuni al di sotto dei 10.000 abitanti.

Riguardo alla composizione, i dati forniti riferiscono di Commissioni generalmente costituite da un minimo di tre ad un massimo di cinque esperti esterni all'Ente, liberi professionisti o dipendenti pubblici, che abbiano una consolidata qualifica ed esperienza in tema di tutela paesaggistico-ambientale (evidenziata dal *curriculum vitae* in un arco temporale definito con una soglia minima di tre anni di esperienza). Gli esperti sono selezionati di norma con bando pubblico e non possono appartenere all'Ente (solo la Provincia autonoma di Trento prevede che un componente possa essere scelto all'interno della comunità); in alcune regioni sono selezionati all'interno di uno specifico albo regionale; talvolta, come nel caso della Regione Toscana, non possono svolgere attività professionale nel territorio di competenza della Commissione. La durata in carica è un dato alquanto variabile definito di norma dai singoli regolamenti comunali: può andare dai 2 ai 5 anni, con l'obbligatorietà di un singolo mandato o di due mandati consecutivi, legata talvolta al rinnovo della giunta comunale.

Riguardo al campo di applicazione, le Commissioni locali per il paesaggio nascono, come detto, con la specifica finalità dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di paesaggio e sono chiamate, pertanto, ad esprimersi relativamente alle autorizzazioni paesaggistiche di cui all'art. 146 del D.Lgs 42/2004; tuttavia in molte regioni l'ambito di competenza è più esteso: così, ad esempio, in Lombardia è oggetto di valutazione qualsiasi intervento che modifichi l'aspetto esteriore dei luoghi (così come previsto dalla DGR n. VII/11045 dell'08/11/2002 "Esame paesistico dei progetti") indipendentemente dal fatto che ricada in ambito sottoposto a tutela (e dunque si procede ad una valutazione della compatibilità paesaggistica degli interventi su tutto il territorio regionale); in Emilia-Romagna sono valutati, oltre agli interventi in ambito vincolato, gli interventi edilizi su edifici di valore storico-testimoniale individuati dagli strumenti urbanistici nonché gli stessi strumenti urbanistici; in Lazio ci si esprime, oltre che sui Beni paesaggistici, su ogni altro atto di competenza comunale afferente "alla materia paesaggistica", fatta eccezione per gli strumenti urbanistici; i piani attuativi sono esplicito oggetto di valutazione da parte delle Commissioni nella Provincia autonoma di Trento.

La capillarità delle Commissioni locali per il paesaggio e la loro vicinanza al territorio che governano ne fanno certamente un potente strumento di gestione delle trasformazioni paesaggistiche; allo stesso tempo l'autonomia di ciascun organo e spesso la mancanza del riferimento ad un quadro conoscitivo e normativo comune danno luogo a comportamenti diversi anche in situazioni simili rischiando di compromettere quell'ambito che pure si è chiamati a tutelare. La forma associata per territori geograficamente e culturalmente unitari può essere di aiuto al superamento di questa criticità. Del resto la natura del paesaggio è tale da richiedere di guardare oltre il puro limite amministrativo, che pure oggi rimane riferimento obbligato nell'operato della singola Commissione.

Una positività già in atto e, allo stesso tempo, potenzialità, è l'interdisciplinarietà nell'espressione dei pareri autorizzativi garantita da una composizione variegata delle Commissioni. Se, infatti, la maggior parte degli esperti appartiene alle discipline tecniche (architettura, ingegneria, istituti tecnici), a fronte della carenza in Italia di una specifica formazione in tema di paesaggio, la presenza, seppur in misura molto minore, di agronomi, forestali, naturalisti, può permettere la presa in considerazione di una molteplicità di aspetti e di una molteplicità di scale utili a formulare un giudizio di compatibilità paesaggistica il più possibile esaustivo.

Se la composizione pluridisciplinare della Commissione per il paesaggio emerge come dato positivo nell'attuale funzionamento di questo organo, alcune testimonianze raccolte segnalano come l'esclusione di professionisti legati al territorio di riferimento possa presentare delle criticità: è vero che professionisti slegati dalla realtà territoriale che sono chiamati a giudicare dovrebbero garantire l'espressione di un parere non vincolato alla "politica locale"; d'altro canto la conoscenza profonda dei caratteri paesaggistici proviene in genere efficacemente da chi quotidianamente vive ed opera in quel contesto.

Dato positivo significativo è l'estensione del campo di applicazione della valutazione paesaggistica. Se in linea teorica è oramai acquisito il concetto che tutto il territorio è paesaggio, nella pratica ancora persiste, in alcuni casi, il limitare la tutela a porzioni di territorio di particolare significatività (i Beni paesaggistici individuati dalla normativa). Alcune Regioni, invece, hanno da tempo promosso una tutela attiva più estesa, che riguarda l'intero territorio di giurisdizione e che invita, pertanto, a porre adeguata attenzione anche agli interventi più minuti (che sono poi quelli più diffusi e destinati perciò a cambiare anche significativamente il paesaggio).

D'altro canto più testimonianze tra quelle raccolte segnalano di un'ingerenza politica che si manifesta spesso a monte del processo valutativo: di

fatto, in molti casi, gli interventi di consistenza maggiore (come i piani attuativi) non vengono sottoposti al giudizio della commissione che si trova, perciò, a giudicare solo interventi minori. In questo senso occorrerebbe forse che i provvedimenti regionali indicassero in maniera più rigida e dettagliata quali sono le tipologie di intervento da sottoporre a valutazione anche in ambito non vincolato.

Una criticità appare il fatto che le Commissioni locali si muovano comunque all'interno delle scelte dei piani urbanistici comunali, che mancano in genere di un contenuto paesaggistico: per le nuove edificazioni non possono incidere sulla definizione del volume e sul rapporto tra costruito e spazio aperto determinati dagli indici urbanistici, ma solo su alcuni aspetti formali e di finitura, limitati inoltre anche dal criterio del rispetto per l'espressività del progettista (vedi scheda di approfondimento dedicata alle esperienze di Commissioni locali in piccoli comuni lombardi). Sopra ogni cosa occorre operare nella direzione della sensibilizzazione al paesaggio a tutti i livelli rafforzando anche il ruolo che in quest'ambito possono avere le Commissioni locali. Le esperienze estere, documentate dal rapporto, sono un esempio.

2.2.3 Il ruolo di sensibilizzazione delle Commissioni per il paesaggio: criticità in atto e potenzialità

Nel quadro sopra brevemente descritto, appare di primaria importanza operare nella direzione di un rafforzamento del ruolo di sensibilizzazione delle Commissioni locali per il paesaggio, parimenti ad un'attenta attività di monitoraggio del loro operato volta a superare le criticità oggi rilevabili.

L'attività di sensibilizzazione è da intendersi a favore non soltanto dei professionisti che sottopongono alla Commissione i propri progetti, ma anche talvolta dei tecnici istruttori che, parimenti ai singoli professionisti, non hanno spesso una formazione specifica sul paesaggio se non relativa agli aspetti procedurali.

Sono poche al momento le testimonianze raccolte che danno atto di attività già in essere in questa direzione che si esplica, sostanzialmente nella forma più diffusa, in audizioni dei professionisti o sopralluoghi congiunti.

È dal confronto, cioè, tra "proponenti" e "valutatori" che scaturisce, spesso, una maggiore comprensione degli aspetti paesaggistici legati alla progettazione della singola opera.

Accade, infatti, frequentemente, soprattutto in ambito non sottoposto a tutela, che il professionista ignori le procedure paesaggistiche e che ne scopra l'esistenza solo in seguito alla presentazio-

ne della pratica edilizia. Il progetto, cioè, nasce spesso senza confronto col contesto e deve essere, perciò, in alcuni casi, riformulato.

Tale criticità è testimoniata dalla scarsa qualità degli elaborati ad oggi sottoposti all'esame della Commissione: spesso la documentazione presentata per la valutazione paesaggistica è la semplice pratica edilizia (o parte di essa) priva generalmente di una contestualizzazione (se non urbanistica) dell'intervento. Si tratta di una mancanza che inficia l'espressione del giudizio che, per definizione, non è il progetto in sé, ma il rapporto tra progetto e contesto.

In questo decennio di operato delle Commissioni locali per il paesaggio un risultato positivo, e che va nella direzione di una maggiore sensibilizzazione al paesaggio, può essere, dunque, ravvisato nella predisposizione da parte delle Commissioni di specifiche relative agli elaborati da produrre per l'espressione del parere e alle modalità di redazione degli stessi (ad integrazione delle direttive regionali o a rafforzamento delle stesse).

Si tratta al momento di un piccolo contributo che è stato dato da alcune commissioni e che appare opportuno implementare perché diventi sempre più da semplice elenco delle cose da ottemperare a strumento di presa di coscienza del contesto in cui si opera e di supporto alla progettazione (come accade già all'estero e qui testimoniato dall'esperienza del Canton Ticino e della Francia).

Peraltro, linee guida alla progettazione e valutazione paesaggistica di particolari categorie di intervento (cave, energie rinnovabili, sottotetti, interventi in ambito rurale e così via) sono già diffuse negli strumenti di piano a scala regionale e provinciale in molte realtà italiane, ma raramente prese in considerazione alla scala comunale e adottate dalle Commissioni anche come supporto alla formulazione dei pareri.

Si tratta del resto di una mancanza derivante, ad oggi, dallo scarso legame tra gli strumenti urbanistici e quelli paesaggistici e dalla carenza di contenuti paesaggistici che ancora è propria di gran parte degli strumenti di piano alla scala locale.

L'espressione del parere condizionato, accompagnato cioè da prescrizioni atte a migliorare l'inserimento del progetto nel contesto, è lo strumento ad oggi più diffuso di interazione tra i vari tecnici coinvolti nel processo di valutazione. Spesso le prescrizioni dettate sono l'occasione per considerare aspetti precedentemente trascurati in fase di progettazione e per rivolgere lo sguardo ad un contesto sufficientemente ampio, che vada oltre il lotto in cui ricade il progetto. Le testimonianze raccolte dicono di un miglioramento, seppur talvolta non significativo, della qualità paesaggistica delle opere, ottenuto apponendo specifiche prescrizioni.

È vero, tuttavia, che una forte criticità rimane l'impossibilità di monitorare gli interventi e di verificare che le prescrizioni dettate siano effettivamente assolte. La mancanza di risorse all'interno degli Enti e l'essere la Commissione locale un organo in genere su base volontaria, impediscono tale riscontro importante non soltanto per sostanziare e non svuotare l'intero processo, ma anche per una verifica effettiva della bontà dei pareri espressi che possono soffrire, come detto, della mancanza di continuità e del riferimento ad un quadro conoscitivo preordinato e condiviso e, conseguentemente, di giudizi fortemente soggettivi: sono ancora poche, ad oggi, le esperienze in cui l'operato della Commissione si fonda su criteri di valutazione opportunamente esplicitati, che facciano riferimento e scaturiscano da un'attenta lettura dei luoghi e che possano, pertanto, costituire anche uno strumento utile al progettista nella predisposizione della documentazione necessaria all'autorizzazione e, ancor prima, nella delineazione della proposta progettuale.

L'esperienza della Provincia autonoma di Bolzano esplicita alcuni criteri di valutazione generali, in maniera preventiva, relativamente a temi emergenti quali la dispersione edilizia, il controllo della morfologia del suolo, delle proporzioni tra gli edifici, degli spazi di relazione, etc. (si veda box di approfondimento) che andranno poi ad essere dettagliati dalla commissione caso per caso, in relazione allo specifico luogo di progetto.

L'esigenza dell'espressione di pareri fortemente e opportunamente motivati, proprio per il ruolo non soltanto prescrittivo, ma anche pro-attivo che essi assumono, è alla base dell'attività di monitoraggio delle Commissioni locali per il paesaggio ad oggi operato da alcune Regioni e da Osservatori del paesaggio.

Così, ad esempio, l'Osservatorio locale del Paesaggio per l'Anfiteatro Morenico di Ivrea ha avviato dal 2009 attività specifiche di raccordo e coordinamento dell'attività delle CLP, al fine di una maggior coerenza nell'espressione dei pareri in rapporto alle relazioni esistenti fra tipo di intervento e contesto di paesaggio. La Regione Lombardia nel 2016 ha verificato 110 provvedimenti di Enti locali (n. 104 Comuni, n. 2 Unioni di Comuni, n. 3 Parchi e n. 1 Comunità Montana) individuati per localizzazione geografica con riferimento alle unità di paesaggio del PPR (ambiti montani, collinari, lacuali e di pianura) suggerendo le opportune integrazioni ai testi, indicando i corretti riferimenti legislativi e normativi e la necessità di adeguate e puntuali motivazioni. Le Commissioni locali assumono talvolta un ruolo attivo di sensibilizzazione anche al di fuori dell'ambito procedurale vero e proprio promuovendo, ad esempio, seminari e incontri tematici che testimonino la centralità del tema.

Raffaella Laviscio | Lab. PaRID, Dip. ABC, Politecnico di Milano | Membro delle Commissioni paesaggio della Città Metropolitana di Milano, dei Comuni di Rho e di Settimo Milanese

Commissioni locali per il paesaggio							
Regione	Normativa regionale	N. Commissioni	Forma (singola/associata)	Oggetto della valutazione (specifiche rispetto alle Autorizzazioni paesaggistiche ordinarie e semplificate)	Composizione	Durata in carica	Strumenti di supporto (linee guida, ecc.)
Valle d'Aosta	LR 27/2012	1	Unica commissione regionale	-	-	-	-
Piemonte	LR 32/2008, artt. 3, 4; DGR 34-10229/2008; Decreto Presidente Giunta Regionale 2-R/2017, artt. 3, 4	403	Singola o associata / 190 in forma associata	-	-	-	-
Liguria	LR 13/2014	100	Singola o associata	-	Esperti iscritti all'Albo regionale approvato dalla Regione il 30/04/2015 con decreto dirigenziale n. 1084	-	-
Lombardia	DGR 7977/2008	1084	Singola o associata / 328 in forma associata	Ambiti non sottoposti a tutela (esame paesistico dei progetti)	Esperti esterni all'amministrazione comunale	Definita dal Comune	-
Provincia di Trento	LP 15/2015 per il governo del territorio	17	-	1. Autorizzazioni paesaggistiche per i piani attuativi e interventi riguardanti immobili che interessano zone comprese in aree di tutela ambientale individuate dal piano urbanistico provinciale; 2. Parere obbligatorio sulla qualità architettonica nei casi individuati dalla disciplina provinciale di riferimento	Un componente designato dalla Giunta provinciale, scelto fra esperti in materia di pianificazione territoriale e di tutela del paesaggio, un numero di componenti non inferiore a 3 e non superiore a 5, scelti fra esperti in materia di pianificazione territoriale e di tutela del paesaggio, di cui uno può essere scelto tra i dipendenti della comunità	-	-
Provincia di Bolzano	LP 1/1970 per la tutela del paesaggio; LP 13/1997	117	-	-	-	-	-

Commissioni locali per il paesaggio							
Regione	Normativa regionale	N. Commissioni	Forma (singola/ associata)	Oggetto della valutazione (specifiche rispetto alle Autorizzazioni paesaggistiche ordinarie e semplificate)	Composizione	Durata in carica	Strumenti di supporto (linee guida, ecc.)
Veneto	LR 11/2004, art. 45 <i>nonies</i> ; Atto di Indirizzo DGR 2037/2015	33 (dato parziale)	Possibilità e non obbligo dell'istituzione della commissione / Sotto 5.000 abitanti obbligo forma associativa	-	Da un minimo di 3 ad un massimo di 5 esperti	-	-
Friuli-Venezia Giulia	DGR 2970/2008	175	Singola o associata	-	Esperti esterni all'amministrazione comunale	Definita da specifico provvedimento comunale	-
Emilia-Romagna	-	289	Singola o associata	1. Escluse autorizzazioni semplificate; 2. Interventi edilizi su edifici di valore storico-co-architettonico, culturale e testimoniale individuati dagli strumenti urbanistici comunali; 3. Approvazione degli strumenti urbanistici	Esperti esterni all'amministrazione comunale	Definita dal Regolamento Edilizio	Può redigere un apposito documento guida sui principi e sui criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri
Toscana	DGR 1079/2008	Dato in corso di aggiornamento	Singola o associata	-	3 membri nominati una sola volta e che non svolgono attività professionali nel territorio di competenza	5 anni (salvo diversamente stabilito dai Comuni)	-
Umbria	LR 1/2015	-	-	-	-	-	-
Marche	LR 34/2008	152	Singola o associata	-	Da un minimo di 3 esperti	-	-
Lazio	LR 8/2012	20	Possibilità e non obbligo dell'istituzione della commissione / Forma singola o associata	Ogni altro atto di competenza comunale afferente alla materia paesaggistica, fatta eccezione per gli strumenti urbanistici	Da un minimo di 3 ad un massimo di 5 esperti che non possono essere riconfermati	5 anni (definita dalla LR 22 giugno 2012, n. 8)	-
Campania	LR 10/1982	-	-	-	-	-	-

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

La materia paesaggistica è disciplinata in Lombardia dalla LR 12/2005 “Legge per il governo del territorio” che all’art. 80 attribuisce agli Enti locali le funzioni amministrative in materia di paesaggio per ogni tipo di intervento (ad esclusione di quelli di competenza della Regione, degli Enti Gestori dei Parchi, delle Province e delle Comunità Montane).

L’art. 81 della stessa Legge stabilisce che per il legittimo esercizio delle funzioni paesaggistiche sia acquisito il parere obbligatorio della Commissione per il paesaggio di cui tutti gli Enti locali lombardi debbono obbligatoriamente dotarsi ottenendo apposita idoneità dalla Regione rilasciata sulla base dei criteri approvati con DGR VIII/7977 del 06/08/2008.

Tale DGR, nell’allegato 1, stabilisce competenze e ruoli della Commissione paesaggio chiamata ad esprimersi tanto in merito alle autorizzazioni paesaggistiche, tanto in merito all’esame paesistico dei progetti previsto, per gli ambiti non soggetti a tutela, dall’art. 30 delle NTA del PTPR, secondo le modalità stabilite dalla DGR/11045 dell’8 novembre 2012 “Linee guida per l’esame paesistico dei progetti”.

L’allegato evidenzia l’opportunità della costituzione della Commissione in forma consorzziata tra più comuni contigui appartenenti agli stessi sistemi paesaggistici, per una salvaguardia e valorizzazione delle specifiche connotazioni del paesaggio che vada al di là dei meri confini amministrativi.

I componenti della Commissione per il Paesaggio, il cui numero è stabilito in relazione all’estensione territoriale (minimo tre per Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, cinque per Comuni con popolazione superiore), sono “soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio”; in particolare la Regione richiede specifica formazione in materie attinenti l’uso, la pianificazione e la gestione del territorio e del paesaggio, la progettazione edilizia ed urbanistica, la tutela dei beni architettonici e culturali, le scienze geologiche, naturali, geografiche ed ambientali.

Ad oggi, possiedono i requisiti di idoneità all’esercizio delle funzioni paesaggistiche 1.274 Comuni lombardi (singolarmente o associati/consorzati), 15 Unioni di Comuni, 23 Enti gestori dei Parchi, 23 Comunità Montane, 11 Province e la Città Metropolitana di Milano.

Se l’amministrazione quotidiana del paesaggio spetta dunque agli Enti locali, la Regione continua a svolgere un ruolo di supporto e controllo dell’operato delle Commissioni per il paesaggio attraverso un’attività di verifica della idoneità all’esercizio delle funzioni paesaggistiche e il controllo e monitoraggio dei provvedimenti paesaggistici rilasciati dagli Enti locali (solo nel 2016 sono stati verificati 110 provvedimenti di Enti Locali, puntualizzando i corretti riferimenti legislativi e normativi e la necessità di adeguate motivazioni all’autorizzazione o al diniego dell’intervento).

Per quanto riguarda gli Enti locali “non idonei”, le funzioni paesaggistiche sono esercitate, per i territori di rispettiva competenza, dagli Enti Gestori di Parco Regionale, dalle Comunità Montane, nonché dalla Città Metropolitana di Milano o dalle Province per i restanti territori.

Non mancano casi in cui le funzioni paesaggistiche sono esercitate da più Enti che amministrano, con competenze diverse, lo stesso territorio.

È il caso, ad esempio, di buona parte dell’area metropolitana di Milano amministrata sia dalla Città Metropolitana che dal Parco Agricolo Sud Milano (PASM) per le rispettive competenze.

Entrambi gli Enti sono dotati di una Commissione per il paesaggio.

La Commissione per il paesaggio del PASM è stata istituita con Delibera del Consiglio Provinciale 5/2006 del 02/02/2006; è formata da nove membri con tre esperti nominati con selezione pubblica; ha una durata in carica pari a quella del mandato amministrativo nel corso del quale è stata nominata.

Essa è chiamata a gestire le autorizzazioni paesaggistiche di un ambito particolarmente complesso.

Il PASM, infatti, copre una superficie di 47.045 ettari (pari a circa il 30% della superficie totale della Città Metropolitana di Milano), comprendendo 61 dei 134 Comuni della Città Metropolitana di Milano.

La superficie agricola al suo interno è di circa 37.000 ettari; 900 le aziende agricole presenti molte delle quali dedite alla multifunzionalità; il patrimonio agricolo paesaggistico è piuttosto consistente ed è costituito sia da architetture di notevole interesse, sia da brani di paesaggio aperto che testimoniano la lunga storia del paesaggio lombardo della bassa pianura irrigua.

In questo contesto la media delle pratiche presentate all’anno è di circa 250 autorizzazioni paesaggistiche di cui il 50-60% rilasciata con prescrizioni. I dinieghi della Commissione sono circa il 5%.

Il buon fine delle valutazioni è da imputare anche al ruolo pro-attivo svolto dalla Commissione mediante convocazione dei progettisti e discussione sulle misure correttive da adottare per garantire un migliore inserimento nel paesaggio dell’opera.

L’attività di sensibilizzazione è perseguita anche mediante pubblicazione, sul sito web del Parco, di linee guida recanti esemplificazioni di buone pratiche e corrette modalità di intervento.

Su quest’ambito, relativamente agli interventi in tema di rifiuti, cave, strade, impianti di energia, trasformazioni del bosco e sul rimanente territorio metropolitano anche per l’edilizia, ove gli Enti locali non abbiano ottenuto l’idoneità, si esprime la Commissione per il paesaggio della Città Metropolitana istituita con DCP 10/2006 del 16/02/2006. Essa è formata da nove membri esterni individuati mediante selezione pubblica; anche in questo caso la durata in carica è pari a quella del mandato amministrativo nel corso del quale è stata nominata.

A partire dalla sua istituzione nel 2006 la Commissione ha esaminato circa 240 progetti di interventi ammissibili (su oltre 310 istanze di autorizzazione paesaggistica, di cui circa 40 accertamenti di compatibilità, pervenute

agli uffici); rispetto al totale delle istanze ricevute, la maggior parte riguarda:

- gli impianti di rifiuti, 27% circa;
- l'edilizia, 23% circa;
- gli ambiti estrattivi di cava, 15% circa;
- i grandi impianti di energia da fonti rinnovabili, 15% circa.

Si tratta di settori di intervento molto specifici e che, più di altri, corrono il rischio di una considerazione preponderante degli aspetti tecnici rispetto a quelli paesaggistici. La collaborazione tra commissari e tecnici istruttori e l'attività di supporto al progettista si sono rivelate, in questi anni, di grande importanza e hanno indotto benefici chiaramente riscontrabili.

Innanzitutto un innalzamento della qualità degli elaborati sottoposti alla valutazione della commissione, con una maggiore contestualizzazione dell'intervento nello spazio e nel tempo.

Inoltre una maggiore attenzione alla progettazione del verde e degli spazi di connessione tra lotto di progetto e contesto.

Ancora l'acquisizione da parte di tutti gli attori coinvolti di un approccio metodologico chiaro, capace di circoscrivere l'interpretazione soggettiva e di orientare il progetto a partire dalla considerazione degli aspetti peculiari di ciascun paesaggio.

Ma la mole più ingente di lavoro nell'amministrazione quotidiana del paesaggio è certamente quella svolta dai Comuni.

Solo per fare qualche esempio il Comune di Rho, a nord di Milano, avente un'estensione territoriale di 22,32 kmq ha vagliato, dal marzo 2005 al luglio 2017, 224 richieste di autorizzazione paesaggistica (di cui solo 13 hanno ricevuto diniego) e oltre 1.600 esami di impatto paesistico (dal 2010 al 2016 sono stati valutati dalla Commissione anche 15 accertamenti di compatibilità paesaggistica di cui 4 con diniego).

Il comune di Settimo Milanese ricadente nel Parco Agricolo Sud Milano e avente un'estensione territoriale di 10,84 kmq valuta una media di 150 pratiche annue riferite solo all'"esame di impatto paesistico" (le autorizzazioni paesaggistiche sono gestite direttamente dal PASM); più precisamente negli ultimi cinque anni (dal 2012 al 2016 sono state presentate al Comune 756 pratiche, 700 hanno avuto un esito positivo (spesso con l'indicazione di prescrizioni), 33 esito negativo (la differenza tra le pratiche presentate e i pareri positivi più i respinti è dovuta a pratiche che sono state annullate/sostituite/in attesa di integrazioni).

La città di Saronno, in Provincia di Varese e avente un'estensione territoriale di 11,06 kmq, solo nell'ultimo anno (2016) ha valutato 226 istanze (di cui 16 autorizzazioni paesaggistiche) e solo 11 di esse hanno avuto parere contrario.

Il gran numero delle pratiche che ottengono un giudizio positivo dice di una efficace attività di sensibilizzazione svolta generalmente mediante audizione dei professionisti e prescrizioni puntuali che cercano di supplire alle eventuali mancanze dei progetti presentati.

Rimangono alcuni punti critici sicuramente migliorabili.

Innanzitutto l'eccessiva frammentazione di questi organi sul territorio: su 1.274 Comuni "idonei" all'esercizio delle funzioni paesaggistiche solo 328 esercitano tale funzione in forma convenzionata o associata.

Inoltre la mancanza alla scala locale di una lettura dei caratteri paesaggistici che faccia da riferimento sia nella formulazione delle pratiche sottoposte al parere delle commissioni, sia nell'espressione del giudizio da parte dei commissari. Sebbene, infatti, la Legge regionale sul governo del territorio (L.R. 12/05) preveda che i Piani di Governo del Territorio (PGT) abbiano contenuto paesaggistico e l'allegato A alla stessa Legge dettagli tale contenuto specificando le analisi necessarie a comprendere i diversi aspetti del paesaggio (dalla descrizione dei suoi caratteri culturali e naturali, alla comprensione della sua evoluzione storica, alla sua percezione sociale), l'unico elaborato di tipo paesaggistico ad oggi obbligatorio nella stesura dei piani è la *Carta della sensibilità paesaggistica* che suddivide il territorio comunale in cinque classi di sensibilità (da molto bassa a molto alta, considerando di sensibilità molto alta i paesaggi ritenuti più vulnerabili) a seconda della sua capacità di accogliere le trasformazioni senza che sia arrecato danno paesaggistico. Tale carta, se non accompagnata da elaborati esplicativi dei caratteri che determinano l'attribuzione di una certa sensibilità, non riesce, da sola, a restituire la complessità del paesaggio con cui ci si confronta.

Ancora la mancanza a volte di una opportuna motivazione del giudizio che lascia l'impressione di una certa soggettività nella formulazione del parere.

Infine la necessità di superare le singole competenze (quelle dell'architetto, dell'agronomo, del naturalista che insieme si trovano a giudicare) a favore dell'espressione di un giudizio che guardi, innanzitutto, alla relazione tra progetto e contesto.

Raffaella Laviscio | Lab. PaRID, Dip. ABC, Politecnico di Milano | Membro delle Commissioni paesaggio della Città Metropolitana di Milano, dei Comuni di Rho e di Settimo Milanese

Con il contributo di:

Sergio Cavalli | Struttura Paesaggio Regione Lombardia

Carla Barone | Presidente Commissione per il Paesaggio PASM

Claudia di Maggio | Resp. Servizio Pianificazione paesistica e autorizzazioni, Città Metropolitana di Milano

Formulare un giudizio di compatibilità paesaggistica è azione complessa. Essa richiede, innanzitutto, di comprendere, in un tempo molto limitato, il progetto e le motivazioni che lo sottendono.

È questa operazione non semplice a causa di una documentazione spesso carente e che solo in minima parte considera proprio tutti quegli aspetti deputati a far comprendere il legame dell'opera con il paesaggio cui appartiene (rilievo fotografico non limitato al lotto di progetto, contestualizzazione non meramente urbanistica e che consideri pertanto la presenza anche di elementi di interesse paesaggistico, evoluzione storica del contesto atto a comprendere le modificazioni, ma anche le permanenze di lungo periodo ancora rilevabili).

Molte commissioni, in questi 10 anni di esperienza, rilevano un miglioramento nella qualità delle pratiche presentate. È un primo risultato dell'opera di sensibilizzazione operata dalle commissioni (e dai tecnici comunali istruttori) che, richiedendo opportune integrazioni agli elaborati presentati, educano il professionista ad una lettura del contesto paesaggistico più esaustiva.

L'espressione del parere richiede poi di superare le singole sensibilità (quelle dei diversi commissari) per arrivare ad un giudizio che da un lato consideri tutti gli aspetti in gioco, dall'altro sappia dare a ciascuno il suo peso in relazione alla tipologia di opera e al suo contesto.

Aspetti molto spesso trascurati sono quelli relativi alla sistemazione degli spazi aperti e di relazione tra spazio privato e pubblico. Si tratta, del resto, di tematiche che richiedono specializzazioni non sempre possedute dai professionisti che raramente, riconoscendo il proprio limite, si affidano a competenze specifiche per realizzare un progetto di paesaggio più completo ed adeguato.

Le integrazioni richieste in questa direzione dalle Commissioni paesaggio che, invece, positivamente, sono composte da competenze multidisciplinari, riescono talvolta ad ottenere miglioramenti apprezzabili.

È il caso del progetto di trasformazione urbana dell'area Cantoni di Saronno. A seguito della richiesta di un parere preliminare, la Commissione ha rilevato innanzitutto la totale mancanza di documentazione adeguata a comprendere le caratteristiche dell'area e del suo contesto. Si tratta di un'area di notevoli dimensioni (di un'estensione paragonabile a quella dell'intero centro storico di Saronno), tra le aree dismesse più importanti per la città e non priva di elementi significativi per il loro valore storico, per la loro emergenza visiva e il valore simbolico. Il primo progetto, ignorando il contesto, risulta incapace di dare nuova identità all'area in un dialogo costruttivo con le preesistenze, proponendo un assetto planivolumetrico che risponde ai soli parametri urbanistici quantitativi, ricorrendo a stilemi banali, destinando scarsa attenzione alla progettazione dello spazio pubblico e, in particolare, degli spazi a verde. Dopo il primo diniego dettagliatamente motivato e con alcuni aggiustamenti successivi, il progetto giunge a maturazione superando adeguatamente le criticità evidenziate.

Più difficilmente si riesce ad incidere su aspetti legati alle opere edilizie per svariati motivi.

Innanzitutto i progetti sono spesso sottoposti alla valutazione paesaggistica quando l'iter procedurale di tipo urbanistico ed edilizio è già avviato se non concluso. Si tratta di un vizio di processo, ma che è spesso il segno anche di un'ingerenza politica che si manifesta a monte e che, a seconda dei propri interessi, opportunamente seleziona i progetti da sottoporre a valutazione della Commissione.

Gli aspetti salienti di un progetto quali la scelta dell'impianto, la morfologia e la tipologia insediativa, la distribuzione delle altezze, la relazione con gli spazi aperti, sono perciò, oltre che definiti, spesso anche approvati: in presenza di problematicità dal punto di vista dell'inserimento paesaggistico, rimane alla Commissione poco margine di intervento. Si finisce col poter dare indicazioni solo relativamente alle finiture o alle possibili mitigazioni mediante l'uso della vegetazione; aspetti pur sempre importanti che, tuttavia, riescono solo limitatamente ad incidere sulla qualità progettuale.

Inoltre ci si scontra spesso con la mancanza di coerenza tra contenuti urbanistici e contenuti paesaggistici dello strumento di piano di scala locale; ciò appare particolarmente evidente nella proposizione di volumi fuori scala e che pure sono legittimati da indici generati da modelli perequativi che non hanno tenuto conto delle caratteristiche paesaggistiche del luogo.

Ne è un esempio il caso di un edificio residenziale plurifamiliare previsto in un piccolo lotto di completamento di un ambito residenziale di recente formazione a bassa densità del Comune di Rho (MI): la criticità maggiore è legata ad un eccesso di volumetria che qui atterra a causa del modello perequativo previsto dal vigente Piano di Governo del Territorio.

L'ingente volume è reso ancor più evidente dalla scelta di un linguaggio stilistico complesso ed in evidente contrasto con la semplicità dei fabbricati circostanti: eccessiva articolazione delle coperture, varietà nella definizione dei balconi che risultano in parte svasati, in parte pieni, in parte sfondati, uso di linee spezzate per corpo scala e recinzioni.

Le prescrizioni della Commissione paesaggio si muovono nella direzione di semplificare il linguaggio del progetto riducendo le linee di copertura, proponendo l'uso di una sola tipologia di balcone, semplificando e rendendo più contemporaneo il linguaggio del corpo scala, destinando maggiore attenzione alla progettazione della recinzione.

Il lavoro della Commissione è pertanto in molti casi difficilmente apprezzabile, non visibile; ciò che viene realizzato è l'esito spesso di un lungo lavoro di "contrattazione", è un "compromesso" ottenuto a seguito di pareri condizionati anche più volte reiterati, dove le prescrizioni diventano un elemento indispensabile di dialogo con il progettista, individuando i miglioramenti possibili anche in situazioni con forti limiti.

Il diniego, pur sempre possibile, appare inopportuno quando si tratti di opere tecnicamente realizzabili, ammis-

sibili dal punto di vista urbanistico ed edilizio.

L'operato della Commissione soffre, infatti, di un altro grosso limite: il suo parere è obbligatorio, ma non vincolante e, da normativa, può essere superato d'ufficio da quello dell'Ente competente, ovvero in questo caso dal Comune.

Appare allora più sensato lavorare sul particolare e migliorare/mitigare l'inserimento nel paesaggio di opere che comunque potrebbero essere realizzate (in ambiti non sottoposti ad altra tutela).

Bisogna, inoltre, considerare che gli impatti sul paesaggio di un'opera derivano sempre dalla considerazione di diverse scale di progetto: quella del rapporto tra l'opera e il contesto e quello della qualità architettonica dell'opera in sé. Un'opera di buona qualità architettonica può essere comunque fuori contesto; un'opera di scarsa qualità architettonica, oltre che presentare problematiche relative al rapporto col contesto, presenta criticità in sé che è sempre più difficile gestire, essendo legate al rispetto dell'espressività del singolo progettista.

Più efficace è l'apporto dato dalle Commissioni su interventi più minuti, quali il recupero di sottotetti, il rifacimento delle facciate, l'inserimento di cartellonistica e insegne e così via. In questi casi, in genere, la Commissione guida il progettista a rispettare un semplice criterio di ordine, riprendendo allineamenti esistenti e confrontandosi con tipologie e coloriture proprie del contesto più immediato.

Si tratta del resto degli interventi più diffusi, che giorno dopo giorno, possono cambiare anche significativamente un paesaggio. In questi casi, le ricadute dei lavori della Commissione sono effettivamente significative laddove esista una continuità e una memoria storica che permetta di considerare il singolo caso in rapporto al suo contesto immediato, ma anche a casi simili precedentemente autorizzati, in mancanza di strumenti normativi che disciplinino la materia in modo chiaro ed inequivocabile. In questa direzione non mancano tentativi (ad esempio a Rho) di formulare linee guida agli interventi mediante l'illustrazione di buone e cattive pratiche strettamente legate alla realtà locale. Si tratta di uno strumento utile se sostenuto dall'Amministrazione pubblica e accompagnato da un'adeguata informazione e diffusione.

Raffaella Laviscio | Lab. PaRID, Dip. ABC, Politecnico di Milano | Membro delle Commissioni paesaggio della Città Metropolitana di Milano, dei Comuni di Rho e di Settimo Milanese



Figure 1-2-3-4 – Edificio plurifamiliare residenziale a Rho: la prima proposta (sopra) e le variazioni suggerite dalla commissione (sotto); l'opera soffre, in primo luogo, della mancanza di un contenuto paesaggistico del PGT che pone un indice volumetrico senza considerare le caratteristiche morfologiche e tipologiche dell'area. Le prescrizioni della commissione non possono incidere sulla definizione del volume e sul rapporto tra costruito e spazio aperto determinati dagli indici urbanistici; riescono a migliorare alcuni aspetti formali e di finitura, dovendosi in ogni caso confrontare con l'espressività propria del progettista

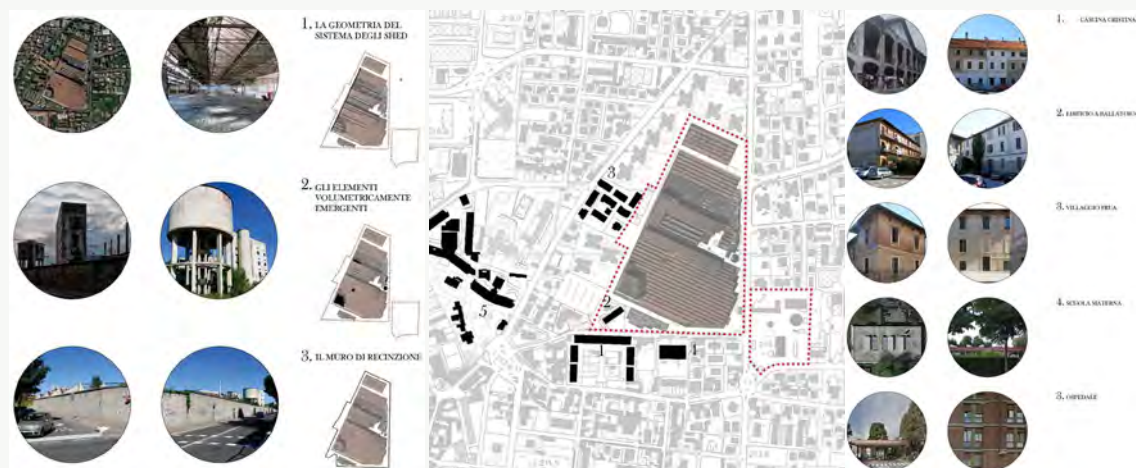


Figure 5-6-7 – Progetto di trasformazione urbana dell'area Cantoni di Saronno: lo studio dell'area di progetto e del suo contesto più prossimo (in alto); sotto a sinistra il progetto inizialmente presentato (prima dello studio dell'area di progetto), a destra la versione finale del progetto



Figura 8 – Realizzazione di villa unifamiliare in Rho: le prescrizioni della commissione richiedono l'eliminazione degli abbaini sul fronte strada (a favore di lucernari) sia perché di dimensioni tali da risultare poco proporzionati all'edificio in progetto, sia perché rappresentano un elemento estraneo al contesto di progetto

Tutela proattiva codificata in Italia: il 'Comitato provinciale per la cultura architettonica ed il paesaggio' della Provincia autonoma di Bolzano

All'interno della Provincia autonoma di Bolzano è la *Ripartizione Natura, paesaggio e sviluppo del territorio* ad avere competenze sul paesaggio sia alla scala della pianificazione che degli interventi edilizi.

Numerosi sono gli strumenti messi in campo ad entrambi i livelli. Oltre ai piani paesaggistici di scala comunale, gli Enti locali sviluppano "inventari del paesaggio", "piani di gestione del verde", "programmi per il paesaggio culturale" e "piani di riqualificazione ambientale". Sempre alla scala della pianificazione è prevista la "Tutela degli insiemi" volta a tutelare insiemi di elementi dell'identità locale non sottoposti a tutela.

Uno specifico "Comitato di esperti per la tutela degli insiemi" fornisce consulenza ai comuni nella fase della loro individuazione.

Alla scala degli interventi edilizi opera, invece, il *Comitato provinciale per la cultura architettonica ed il paesaggio* istituito con Delibera n. 5104 della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano nel dicembre 2005 allo scopo di fornire a tutti i cittadini e alle amministrazioni un servizio di consulenza, destinato ad assicurare la qualità del paesaggio favorendo modi di costruire legati al luogo e al contesto paesaggistico. Non si tratta, dunque, di una commissione di valutazione obbligatoria, ma di un servizio consultivo che comuni e progettisti, in caso di interventi particolarmente delicati o significativi per dimensione e/o localizzazione, possono facoltativamente richiedere. Si tratta cioè, in primo luogo, di uno strumento di sensibilizzazione dell'opinione pubblica ad un modo di costruire rispettoso del luogo e del paesaggio.

Le consulenze sono, perciò, rivolte, innanzitutto, ai progetti nella loro fase preliminare.



Figura 1 – Diffusione dei Comitati nel Centro Europa (fonte: rete Internet)

Il Comitato è composto da tre architetti che non operano in Alto Adige (al fine di garantire un punto di vista esterno e neutrale nella valutazione dei progetti), ma che hanno una specifica formazione nell'ambito dell'architettura alpina.

I suoi compiti si possono sintetizzare in:

- Consulenza e sostegno ai committenti, agli organi tecnici a livello comunale e provinciale su base volontaria;
- Formulazione di pareri neutrali e qualificati su progetti che presentano situazioni complesse; 3. Indicazioni sull'impostazione generale dei progetti.

Sebbene ciascun luogo e ciascun progetto abbiano proprie caratteristiche peculiari, il Comitato riconosce alcuni aspetti di particolare importanza rispetto ai quali assume i seguenti criteri di valutazione: 1. Sviluppo degli insediamenti urbani e prevenzione della dispersione edilizia: per evitare un'ulteriore dispersione edilizia nel paesaggio si dovrà aumentare la densità edilizia delle aree già edificate; 2. Inserimento nel contesto paesaggistico e in quello edificato: una buona progettazione, attenta alle caratteristiche del luogo, si contraddistingue per le controllate modifiche della morfologia del suolo e per un utilizzo contenuto di muri di sostegno e dei riporti di terra; 3. Proporzioni e volumi degli edifici: la dimensione delle costruzioni si dovrà conformare alla forma del terreno, agli edifici esistenti e a quelli confinanti; 4. Allacciamento stradale dei lotti: l'allacciamento stradale della nuova costruzione dovrà avvenire utilizzando meno superficie possibile; 5. Creazione di spazi di relazione: particolare attenzione dovrà essere dedicata alla configurazione e alla qualità degli spazi esterni tra gli edifici;

6. Scelta dei materiali: si dovranno impiegare materiali il più possibile locali, reinterpretandoli per le esigenze attuali; 7. Scelta delle forme: si dovranno preferire forme elementari, semplici, chiare e riferite alla tradizione costruttiva rispetto all'assemblaggio casuale di elementi stilistici o con contrasti spettacolari.

Nel periodo dal 2006 al 2015 il Comitato ha fornito un numero complessivo di 463 valutazioni di progetti. In dieci anni, le consulenze hanno interessato per il 70% richieste provenienti dai Comuni o pareri in seguito alle decisioni della Giunta Provinciale o delle Commissioni edilizie, quindi pubbliche, mentre il 30% sono pervenute da privati.

Il 30% delle valutazioni effettuate è stata seguita successivamente da un approfondimento nella progettazione, tanto che la consulenza ha generato una collaborazione tra Comune, committente, progettista e membri del Comitato e innescato un ciclo virtuoso di accompagnamento finalizzato al miglioramento del progetto.

L'esito positivo delle consultazioni è dovuto anche alle modalità con cui la consulenza viene svolta che prevede sopralluoghi insieme agli interlocutori, scambio di informazioni e ricerca comune delle soluzioni più adeguate. Una criticità attuale è la focalizzazione sull'oggetto architettonico mentre non si ravvisano consulenze fornite a progetti di carattere territoriale e dove la componente dello spazio aperto abbia un ruolo più rilevante.

Raffaella Laviscio | Lab. PaRID, Dip. ABC, Politecnico di Milano | Membro della Commissione paesaggio della Città Metropolitana di Milano, dei Comuni di Rho e di Settimo Milanese

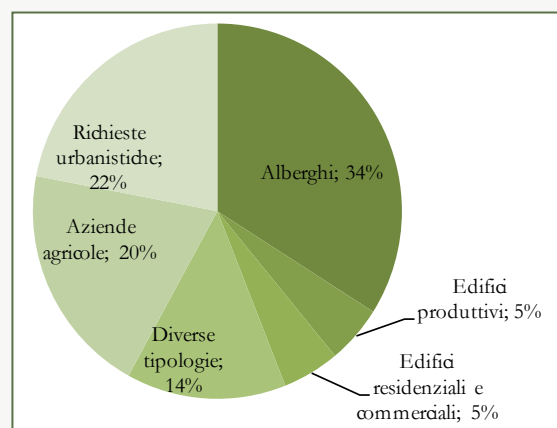


Figura 2 – Progetti trattati per tipologia dal 2006 al 2015



Figure 3-4-5 – Esempio di realizzazione: Comune di Renon, “risanamento e ricostruzione delle case d’abitazione di un maso”. In alto a sinistra immagine del maso prima dell’intervento, in alto a destra e in basso dopo l’intervento (fonte: Comitato provinciale per la cultura architettonica ed il paesaggio, Relazione attività svolta 2009-2011, Provincia autonoma di Bolzano)