CURSA (pas)SAGGI
anno 1 - numero 01 - gennaio/aprile - 2014
ISSN 2284-4376

PAESAGGIO E BIODIVERSITÀ

Percorsi d'integrazione negli strumenti di governo dei parchi nazionali

di Aurora Cavallo*

*Assegnista di Ricerca presso L'Università degli Studi del Molise, Dip. di Bioscienze e Territorio

Questo articolo è il frutto dell'attività di supporto tecnico scientifico condotto nell'ambito della Convenzione Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare (Div. III) del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il CURSA (Consorzio Universitario per la Ricerca Socio-economica e per l'Ambiente) dal titolo: "Definizione, sperimentazione e applicazione di modelli di governante ambientale per la conservazione della biodiversità e la tutela del paesaggio".

L'autrice ringrazia l'arch. Gian Mario Asara e la dr.ssa Cristina Ragusa, componenti del gruppo di lavoro Cursa. Si ringraziano gli anonimi referee, che con i loro commenti hanno consentito di migliorare la prima stesura del presente contributo.

CURSA (pas)SAGGI – ricerche e progetti

Direzione scientifica: Piermaria Corona Comitato editoriale: Davide Marino, Aurora Cavallo, Benedetta Di Donato

Comitato scientifico: Stefano Banini, Silvio Franco, Gianfranco Franz, Marco Gonella, Antonio Leone, Marco Marchetti, Paolo Mauriello, Giuseppe Scarascia Mugnozza, Stefania Scippa, Franca Siena, Umberto Simeoni.

Il CURSA - Consorzio Universitario per la Ricerca Socioeconomica e Ambientale, fondato dagli Atenei del Molise, di Ferrara e della Tuscia con l'Associazione no-profit IDRA – propone, analizza e interpreta linee di ricerca e strategie d'intervento per la governance ambientale e lo sviluppo sostenibile con un approccio multi- scalare e multidisciplinare.

Le attività di ricerca che il CURSA conduce sui sistemi socio-ecologici rispondono alla natura sistemica del suo oggetto, variando dall'analisi, alla valutazione, al supporto al decisore pubblico, alla comunicazione scientifica. CURSA (pas) SAGGI riassume nel titolo la proposta di un approccio eterodosso, problematico e complesso alla ricerca sulle relazioni che legano ambiente e attività umane. Questa collana intende rappresentare un luogo di sperimentazione e scambio attraverso cui favorire la condivisione della conoscenza e la divulgazione dell'esperienza di analisi e di ricerca che il CURSA conduce. La collana ospita una produzione di saggi e studi in progress, che compongono la cosiddetta "letteratura grigia", che il CURSA sceglie di rendere visibile e fruibile. CURSA (pas)SAGGI contiene, infatti, scritti compiuti, documenti operativi, temi di frontiera, come appunti e suggestioni, che i ricercatori e i collaboratori del CURSA scelgono di pubblicare per proporre uno spaccato sullo stato della ricerca e un confronto sui suoi possibili futuri percorsi di indagine.

Tutti i lavori pubblicati sono sottoposti a revisione con garanzia di terzietá (peer-review), secondo i criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni definiti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Editore: CURSA, via Palermo 37, 00184 Roma

PAESAGGIO E BIODIVERSITÀ
Percorsi d'integrazione negli strumenti di governo dei parchi nazionali

Abstract

The relationship between biodiversity and landscape, involving national, regional, and local institutions, calls for model of governance and institutional arrangements specifically designed to include the planning instruments of the protected areas within the landscape regional plans. In National Parks (NP) planning addresses a range of management, development and sustainable use functions that meet the objectives of protection and conservation. The institutional commitment on planning, whose aim is identifying spatially differentiate protection measures and restrictions tools, is enhancing the integration and coordination both horizontally, across sectors and policies, and vertically, between levels of governance and institutional actors, providing strategic framework, guidance and regulation. The paper aims at supporting the work of park authorities in setting their planning instruments and constituting a technical framework towards the protected areas environmental management and landscape regional planning integration. According to the Italian Legislation, Regions have competence on landscape planning, in cooperation with the Ministry of Culture and, optionally, with the Ministry of Environment, who has a co-management agreement with Puglia, Umbria and Basilicata. Currently, in Italy there are 23 national parks, representing 5.2% of the national area. The implementation of the planning instruments of the parks is quite heterogeneous: 35% of NP has enforced planning instruments, 48% is going to complete the process and 17% is in progress.

SOMMARIO

Introduzione, p. 5

1.PAESAGGIO E AMBIENTE NELLA NORMATIVA NAZIONALE
1.1 Il paesaggio e la sua tutela nella cornice giuridica italiana: un quadro di sintesi, p. 7
1.2 Paesaggio, natura e biodiversità, tra normativa nazionale e indirizzi comunitari, p. 10
1.3 Paesaggio e governo del territorio nel rapporto tra Stato e Regioni, p. 14

2.LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA NEL D.LGS. 42/2004
2.1 Il D. Lgs. 42/2004, p. 19
2.2 I rapporti tra piano e vincoli, p. 20
2.3 Finalità e struttura del piano, p. 21
2.4 Accordi e intese tra Stato e Regioni per la formazione del piano, p. 22

3.LA PIANIFICAZIONE NELLE AREE PROTETTE NELLA LEGGE N. 394/91
3.1 L'attività di pianificazione nei Parchi Nazionali (PN), p. 25
3.2 Il Piano e il Regolamento del Parco, p. 26
3.3 I Piani Paesaggistici e Piani del Parco: elementi a confronto, p. 28
3.4 Lo stato della Pianificazione congiunta, p. 33

4.LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE DEI PARCHI NAZIONALI E IL RUOLO DEL PAESAGGIO
4.1 Una ricognizione degli strumenti di pianificazione dei Parchi Nazionali, p. 35
4.2 La tutela del paesaggio all'interno degli obiettivi dei Piani dei Parchi, p. 35
4.3 Analisi *swot* per gli aspetti legati alla pianificazione del paesaggio nei piani dei parchi vigenti, p. 38

5.PERCORSI DI INTEGRAZIONE TRA BIODIVERSITÀ E PAESAGGIO NEI REGOLAMENTI DEI PARCHI NAZIONALI
5.1 La disciplina di tutela dei parchi e la pianificazione paesistica e paesaggistica regionale, p. 54
5.2 I temi chiave per l'integrazione degli obiettivi paesaggistici negli strumenti di pianificazione dei PN, p. 55
5.3 Per una strategia di indirizzo dei percorsi di redazione degli strumenti di pianificazione dei Parchi Nazionali per l'integrazione delle relazioni tra biodiversità e paesaggio, p. 57
5.4 Considerazioni conclusive, p. 62

Riferimenti bibliografici, p. 64

Introduzione

Scopo di questa nota è discutere le relazioni tra conservazione della biodiversità e tutela del paesaggio all'interno della matrice giuridica di riferimento, e di come essa trovi traduzione negli strumenti di governo del territorio con particolare riguardo ai Parchi Nazionali. Se si guarda al paesaggio come l'esito delle relazioni tra l'ambiente fisico, biologico e culturale, la messa a punto di strategie di gestione delle risorse naturali e di azioni per la loro tutela e sviluppo, assume un ruolo di primo piano, in particolare nelle aree protette, in cui i temi della conservazione degli ecosistemi rappresentano lo scopo primario dell'azione pianificatoria. Quali sono le relazioni tra norme e strumenti di pianificazione tra paesaggio e biodiversità? Quale orientamento si riscontra e quale attuazione operativa orienta la fase di definizione delle linee d'indirizzo pianificatorie per la tutela del paesaggio nelle aree protette? Tale contributo è l'esito del supporto offerto al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Divisione III) condotto dal gruppo di lavoro del CURSA.

L'approccio ecosistemico (CBD, 1992) è tra i pilastri della Strategia Nazionale per la Biodiversità, adottata dalla Conferenza Stato Regioni che ne fa una specifica area di lavoro - "specie, habitat, paesaggio", in cui si evidenzia come l'azione congiunta di Stato, Regioni ed Enti territoriali deve riconoscere il valore intrinseco e l'importanza, anche economica, del complesso mosaico costituito dagli ecosistemi, di cui è fondamentale conoscere la struttura, le funzioni, la distribuzione e i servizi forniti. L'importanza degli equilibri ecosistemici nella visione del paesaggio, all'interno della Direttiva Habitat, è prevista all'articolo 10 in cui è stabilito che *"gli Stati membri si impegnano a promuovere la gestione di elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche".* La stessa Direttiva ha come scopo principale la promozione e il mantenimento della biodiversità per contribuire all'obiettivo generale di uno sviluppo durevole, in relazione alle esigenze economiche, sociali, culturali regionali. Il tema della relazione tra biodiversità e paesaggio è richiamato dalla Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 2000) e da recenti studi (Teofili e Clarino 2008, Gambino, 2009) attenti al rapporto tra conservazione e gestione della natura e pianificazione territoriale.
Il paesaggio trova spazio e tutela specifica nei principi fondamentali della Repubblica: l'art. 9 della Carta Costituzionale stabilisce che *"la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"* a testimonianza del valore attribuito alla protezione e alla conservazione dei valori paesistici da parte dei Padri Costituenti. La nozione di paesaggio è stata introdotta nella normativa italiana nel 1939. Pur riconoscendone il valore tale matrice giuridica poggiava su una concezione «statica» del paesaggio, finalizzata alla conservazione dei valori estetici, distante dal considerarne gli aspetti coevolutivi connessi alle interrelazioni tra l'ambiente naturale e l'azione umana che abita e trasforma il territorio.
Una concezione più ampia di «paesaggio», volta a riconoscere la dignità e il valore dell'articolo 9 della Costituzione, è stata accolta nella legge n. 431/85 (c.d. legge Galasso) che ha individuato specifiche categorie di beni paesaggistici da sottoporre a tutela, in forza del loro particolare interesse ambientale. Il passaggio definitivo è stabilito dalla Convenzione Europea del Paesaggio - firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 dal Consiglio d'Europa, ratificata nel nostro Paese dalla legge 9 gennaio 2006, n. 14 - che compie un passo in avanti intendendo il «paesaggio» come un bene indipendente dal carattere estetico eccezionale, applicabile pertanto a tutto il territorio, il cui il valore è determinato dal suo carattere dinamico e dal rapporto fra uomo e ambiente.
Se nel contesto anglosassone, e come in Europa continentale le diverse componenti del paesaggio sono ascritte in un'unica dimensione di tutela legata all'*environment* (Forman, 1995, Brandt, et. al., 2000, Tallone 2007), non lo stesso accade a livello nazionale, dove le molteplici dimensioni connesse al paesaggio, ad esempio quella ambientale, sono frequentemente oggetto di politiche, norme e competenze istituzionali distinte (Gambino, 1997, Massa e Ingegnoli, 1999, Carbonara, 2004, Bevilacqua 2006,

Seardo, 2011).

La Convenzione Europea descrive il paesaggio come *"[…] una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". "Tale definizione* – con riferimento al punto 38 della relazione esplicativa – *tiene conto dell'idea che i paesaggi evolvono col tempo, per l'effetto di forze naturali e per l'azione degli esseri umani. Sottolinea ugualmente l'idea che il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultaneamente".* Il paesaggio, quindi, si configura come l'esito di un processo coevolutivo, capace di determinare il carattere identitario dei luoghi. Inoltre, la Convenzione rende le sue disposizioni applicabili a tutto il territorio, *"agli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani*", riferendosi a paesaggi notevoli quanto a quelli ordinari. Il paesaggio è pertanto inteso in modo complesso, non solo come realtà tangibile di indiscusso valore estetico, ma anche come il risultato di vincoli naturali e azione antropica. Nella direzione tracciata dalla Convenzione, il D. Lgs. 42/2004, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (modificato con il D. Lgs. n. 63 del 2008), al Titolo III – Beni Paesaggistici, che, all'art. 131, definisce il paesaggio come *"[…] il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni".* Tuttavia, se al primo comma si accolgono integralmente le disposizioni della Convenzione, più sfumate sono le intenzioni del legislatore quando, al secondo comma, mette in evidenza che *"tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali".*

Il presente lavoro si articola come segue: nel primo capitolo è tracciato un quadro di riferimento sulla tutela del paesaggio e la conservazione dei valori naturali e dell'ambiente assumono nella cornice giuridica italiana. Rispettivamente il secondo e il terzo capitolo indagano la pianificazione del paesaggio e gli strumenti di gestione delle aree protette; il quarto capitolo si riferisce allo stato di avanzamento della pianificazione paesaggistica nei diversi contesti regionali, si è scelto di prendere in considerazione il lavoro condotto dagli Enti Parco in tema di pianificazione paesaggistica, nel dettaglio, sono stati esaminati i sette Piani Parco vigenti allo scopo di identificare la presenza, tra gli obiettivi e le finalità dei Piani stessi, la tutela delle valenze paesaggistiche. Il contributo si conclude con una proposta di sintesi che cerca l'integrazione degli obiettivi di conservazione della biodiversità e gestione del paesaggio, negli strumenti di governo dei Parchi Nazionali.

1. PAESAGGIO E AMBIENTE NELLA NORMATIVA NAZIONALE

1.1 Il paesaggio e la sua tutela nella cornice giuridica italiana: un quadro di sintesi

Scopo di questo paragrafo è riassumere il percorso evolutivo della normativa nazionale in materia di paesaggio. L'acquisizione in sede politico-istituzionale della necessità di tutelare il paesaggio si fa risalire ai primi del Novecento in occasione dell'approvazione della Legge n. 411 del 16 luglio 1905 per la salvaguardia della Pineta di Ravenna, minacciata dalle trasformazioni connesse alle opere di bonifica.

Alcuni anni dopo, nell'introdurre i lavori sulla Legge per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico (Legge 11 giugno 1922 n. 778), Benedetto Croce sottolineava che: "*una legge in difesa delle bellezze naturali d'Italia sia invocata da più tempo e da quanti uomini colti e uomini di studio vivono nel nostro paese, è cosa ormai fuori di ogni dubbio […], legge che ponga finalmente un argine alle ingiustificate devastazioni che si van consumando contro le caratteristiche più note e più amate del nostro suolo"*. Croce pone sullo stesso piano i valori estetico-percettivi e i beni naturali e quelli culturali, o in altre parole, la considerazione delle bellezze panoramiche come "*quadri naturali*", quando dice che *"certo il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell'abisso, di cime nevose, di foreste secolari, di riviere sonanti, di orizzonti infiniti deriva della stessa sorgente, da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all'audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito d'immagini e di pensieri. E se dalla civiltà moderna si sentì il bisogno di difendere, per il bene di tutti, il quadro, la musica, il libro, non si comprende, perché si sia tardato tanto a impedire che siano distrutte o, manomesse le bellezze della natura, che danno all'uomo entusiasmi spirituali così puri e sono in realtà ispiratrici di opere eccelse. Non è da ora, del resto, che si rilevò essere le concezioni dell'uomo il prodotto, oltre che delle condizioni sociali del momento storico, in cui egli è nato, del mondo stesso che lo circonda, della natura lieta o triste in cui vive, del clima, del cielo, dell'atmosfera in cui si muove e respira".*

L'elemento probabilmente più rilevante del contributo crociano è l'aver introdotto, per la prima volta, il nesso tra paesaggio e identità di un territorio (Settis, 2010). Nello stesso documento emergono le ragioni della considerazione delle bellezze naturali come monumento quando, facendo riferimento al contesto nazionale a confronto con altre esperienze europee, si dice: "*E in Italia? Abbiamo accennato agli ordini del giorno votati dalla Camera e dal Senato e al disegno di legge Rosadi, e alle ragioni di pubblica economia che stanno a cuore al Presidente del Consiglio per mettere in valore le bellezze naturali, che furono in ogni tempo e sono il vanto e una della maggiore attrattiva dell'Italia nostra. Aggiungiamo adesso che si è discusso se la legge di tutela monumentale potesse estendersi, sic et simpliciter, alle bellezze naturali, ma l'Ufficio centrale del Senato fu di avviso contrario, considerando che per gli effetti legislativi che ne sarebbero derivati e pei mezzi di applicazione di quella legge si correva il pericolo di fare poco più di una semplice affermazione di principio. Fu, insomma, dello stesso parere del Senato francese, il quale, quando si discusse nel 1887 la legge relativa «à la conservation des monuments et objets d'art avants un inté éts historique et artistique », non credette comprendervi i blocchi erratici, in quanto che, se essi erano interessantissimi come fenomeni naturali non appartenevano né alla storia, né all'arte, e la logica del diritto richiedeva che fossero radiati dall'elenco dei monumenti. Tuttavia, in occasione di minacciate vendite di celebri ville, esistenti anche nel centro di Roma, per farne un'utilizzazione contraria alla loro destinazione, si volle almeno salvare subito queste, in attesa di provvidenze legislative generali per tutte le bellezze naturali; e fu presentata al Parlamento, e il Parlamento approvò, quella che ora è la legge 23 giugno 1912, n. 688 con la quale si estendono le disposizioni della legge di tutela monumentale a ville, parchi e giardini d'interesse storico e artistico".*

La Legge del 29 giugno 1939, n. 1497 (Legge Bottai) contempla l'istituto giuridico del vincolo, definendo la dichiarazione di inte-

resse pubblico di circoscritte parti del territorio. La stessa legge conserva la concezione del paesaggio come varietà di bellezze naturali singole e d'insieme, come «quadri naturali» – distinzione questa che ha determinato il radicarsi, tanto nella dottrina che nella giurisprudenza, di una concezione estetica più che tecnico-giuridica delle due categorie (De Lucia, 2010). La legge del 1939, tuttavia, introducendo l'idea di una delimitazione spaziale, pur se circoscritta, costituisce il presupposto per il superamento della concezione estetico monumentale del paesaggio. Infine, tale legge prevede, per la prima volta, lo strumento del piano territoriale paesistico. All'art. 5 si afferma che per le "*vaste località incluse nell'elenco di cui ai n. 3 e 4 dell'art. 1 della presente legge, il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica. Il detto piano se compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco, è pubblicato a parte mediante affissione per un periodo di tre mesi all'albo dei Comuni interessati, e una copia di esso è depositata nella segreteria dei Comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione".*

La legge definisce un'accezione imperniata alla «protezione delle bellezze naturali», che pur affermandone la dimensione identitaria – il paesaggio come «forma del paese» – è orientata verso una concezione «statica» e limitata alla semplice conservazione dei valori estetici del paesaggio, non considerando gli aspetti evolutivi connessi alle interrelazioni tra l'ambiente naturale e l'azione umana che abita e trasforma il territorio. In questa fase si afferma la distinzione tra i beni storico artistici e il paesaggio, infatti, la Legge n. 1497 e la Legge n. 1089 - entrambe del 1939, rispettivamente per i beni culturali e per i beni storico-artistici - pur con criteri e limiti separati, si collocano verso una impostazione giuridica unitaria della nozione di tutela dei beni culturali.

Come evidenzia Amorosino (2011), con tale passaggio legislativo si afferma il principio per cui da oltre settant'anni i beni culturali sono considerati come complementari del patrimonio, la cui tutela è di competenza dello Stato. Lo stesso studioso ricorda come nella Legge del 1939 il piano sia complementare al vincolo e la sua funzione è di recare prescrizioni d'uso e di trasformazione finalizzate alla tutela delle bellezze naturali.

A distanza di circa dieci anni dalla norma del 1939 i Padri Costituenti assegnano al paesaggio spazio e tutela specifica nei principi fondamentali della Repubblica. All'art. 9 della Carta Costituzionale, a testimonianza del valore attribuito alla protezione e alla conservazione dei valori paesistici del territorio dai Padri Costituenti, si dispone che *"la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"*.

La Carta pur riferendosi alle Leggi 1497/39 e 1089/39, ne ricolloca i principi in una concezione culturale più ampia, dove il paesaggio e il patrimonio storico e artistico ricadono nella categoria di beni culturali. Peraltro, giova ricordare che l'articolo 9 della Costituzione, al primo comma, promuove la formazione e la ricerca, in un *continuum* ideale con il patrimonio culturale. Predieri (1969) aveva evidenziato la concezione di «paesaggio integrale» compreso nella tutela costituzionale estesa a tutte le parti del territorio; paesaggio, quindi, inteso ancora come «forma del paese», anticipando l'approccio contenuto nella Convenzione Europea del Paesaggio. Nella seconda metà degli anni '70, con l'istituzione del Ministero dei Beni Culturali, scorporato da quello della Pubblica Istruzione, passano a esso le competenze in materia di beni storico artistici e del paesaggio.

Nel biennio '84/'85 Galasso introduce, prima nella prassi amministrativa e poi nella legislazione, alcuni elementi d'interesse: si agisce sugli istituti del vincolo, si ampliano notevolmente le parti di territorio assoggettate (i decreti legge cosiddetti «galassini», contengono molteplici provvedimenti di vincolo che dichiarano d'interesse pubblico numerose aree, ad esempio quelle costiere), e la pianificazione paesistica diviene obbligatoria per le Regioni. In questo senso, si sancisce l'allargamento di quella dimensione spaziale vasta, che nella legge del 1939 si limitava all'azione di tutela di singole bellezze naturali.

La Legge 8 agosto 1985, n. 431 - c.d. Legge Galasso, nata anche per superare i ricorsi amministrativi seguiti ai decreti - (Amoro-

sino, 2010, Settis, 2010), ha individuato intere categorie di beni paesaggistici da tutelare in forza del loro particolare interesse ambientale. È da qui che la visione di «paesaggio» si sposta da una nozione esclusiva di «bellezze naturali», intese come dimensione esclusivamente estetica del territorio, al più esteso concetto di «beni ambientali», ovvero beni culturali che interessano vaste porzioni di territorio nazionale. Nella sostanza, gli elementi di novità introdotti dalla Legge Galasso sono relativi ai due istituti connessi alla materia di paesaggio: il vincolo e il piano. In primo luogo, l'estensione dell'istituto del vincolo (cosiddetto di secondo tipo), *ex lege,* a tutta una serie di contesti territoriali (ad esempio le rive dei laghi, i fiumi, le zone umide). In tali ambiti, si stabilisce che non é più necessario uno specifico provvedimento di vincolo (il preesistente vincolo di primo tipo), poiché è la legge a intenderli come beni paesistici. Secondariamente, con riferimenti ai piani, si stabilisce l'obbligo per le Regioni di sottoporre a specifiche normative d'uso e valorizzazione il proprio territorio. In questa direzione, la Legge Galasso afferma la relazione di complementarietà tra tutela dei valori paesistici del territorio e disciplina urbanistica. Le competenze delle Regioni erano state stabilite nel 1977 con il D.P.R. n. 616, che ha gettato le basi per la regionalizzazione di alcune funzioni.

Nel 1999, il Testo Unico sulle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, emanato con Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, provvede a una riorganizzazione della disciplina, riunendo e coordinando la normativa. Tuttavia, non intervengono sostanziali modifiche, fatta eccezione per l'affermazione del principio di cooperazione internazionale (art. 148) e per quello di coordinamento tra disciplina urbanistica, dei piani territoriali regionali e dei piani regolatori, che deve uniformarsi a quella paesistica.

All'interno delle stratificazioni delle diverse visioni culturali del paesaggio, una tappa chiave nel ridefinire gli sviluppi teorico-applicativi e le linee di indirizzo comunitarie sul tema, è sancita dalla Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 dal Consiglio d'Europa e ratificata nel nostro Paese dalla Legge 9 gennaio 2006, n. 14.

Infatti, solo con la Convenzione si compie un passo in avanti verso una definizione di «paesaggio», in cui si valorizza la dimensione dinamica e culturale, oltre che la valenza meramente estetica.

La Convenzione Europea descrive il paesaggio come *"[…] una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". "Tale definizione* – è scritto al punto 38 della relazione esplicativa – *tiene conto dell'idea che i paesaggi evolvono col tempo, per l'effetto di forze naturali e per l'azione degli esseri umani. Sottolinea ugualmente l'idea che il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultaneamente".* Il paesaggio, quindi, si configura come il prodotto evolutivo dell'interrelazione tra gli aspetti naturali e i fattori umani, ed è tale rapporto a determinarne il carattere identitario. Le disposizioni della Convenzione sono quindi applicate a tutto il territorio, *"agli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani",* cioè tanto ai paesaggi notevoli che ai paesaggi cosiddetti ordinari. La Convenzione, dunque, pone l'attenzione sulla necessità di concepire in modo complesso il paesaggio, che da esclusiva realtà tangibile, diviene la proiezione visiva del territorio, riconoscibile attraverso le sue forme fisiche e i segni dell'agire umano, ovvero, l'esito dell'immagine spaziale formulata dalle comunità locali (Luginbuhl, 2009).

Nel 2002 una commissione ministeriale riceve l'incarico di redigere il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio[1]. Mentre con la legge del 6 luglio 2002, n. 137 il legislatore ha proceduto a un riordino della normativa di settore assai più ampia, tale azione di riordino procederà con i decreti correttivi (il D.Lgs. n. 157/2006 e il D.Lgs. n. 63/2008). Il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), al Titolo III – Beni Paesaggistici, art. 131, definisce il paesaggio come *"[…] il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni".* Tuttavia, se al

[1] Per una disamina di dettaglio del percorso che ha condotto alla stesura del Codice si rimanda a Settis (2010).

primo comma si accolgono integralmente le disposizioni della Convenzione, più sfumate sono le intenzioni del legislatore quando, al secondo comma, si sottolinea come la legge in oggetto *"tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali".* Il codice nella sostanza definisce beni culturali quelli noti in passato come beni storico-artistici e li colloca, insieme ai beni paesaggistici, dentro una normativa di settore (cfr. Titolo II e Titolo III) con un regime analogo basato su tre funzioni: conoscitiva (inventariazione e tipizzazione per i beni paesaggistici e delimitazione/localizzazione sul territorio), di interesse (dichiarazione/vincolo), e tutela/gestione e valorizzazione (con l'asse amministrativo rappresentato dal piano). Va sottolineato, che in questa direzione il Codice, in realtà con il D.Lgs. n. 63/2008, introduce la netta distinzione tra beni paesaggistici, che coincidono con beni vincolati, e la nozione stessa di paesaggio superando la sinonimia che legava i due termini (Amorosino, 2011). Tale distinzione si riflette nell'altra modifica introdotta con riferimento ai rapporti Stato e Regioni e alle funzioni legislative e amministrative e alla tutela e valorizzazione, quest'ultima è specificamente affiancata alla tutela del paesaggio con il decreto n. 157/2006. Pur tuttavia, la distinzione tra paesaggio e beni paesaggistici, complica in termini giuridici la ricostruzione del sistema normativo e amministrativo.
Dal punto di vista delle definizioni si può notare che il D.Lgs. n. 42/2004 è improntato sulla tutela e valorizzazione del «bene paesaggistico», e disciplina la tutela dei valori estetici e formali del «paesaggio»; così facendo utilizza una terminologia diversa da quella adoperata dalla legge delega (art. 10 legge n. 137/2002), che parla di codificazione in materia di beni culturali e «ambientali».
Una notazione di rilievo riguarda il fatto che il Codice si riferisce nei primi articoli parallelamente ai beni culturali e a quelli paesaggistici, con specifiche considerazioni rispetto al valore delle azioni di tutela e valorizzazione legate alle peculiarità dei due ambiti. La tutela è per il paesaggio la salvaguardia e la determinazione degli usi e delle trasformazioni compatibili con la tutela stessa. Mentre la valorizzazione "*in riferimento al paesaggio, comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati"*[2]. Altro elemento chiave è legato alla funzione di pubblico interesse, che da provvedimento procedurale diventa sostanziale poiché legato a precise prescrizioni d'uso dei beni vincolati. In questo senso, è compresa la modifica dei Piani paesaggistici che possono, con il Codice, individuare ulteriori beni da dichiarare di interesse pubblico, su cui il vincolo viene posto con l'approvazione del piano (vincoli di terzo tipo). In figura 1 è tracciato il percorso della giurisprudenza in tema di paesaggio riletto in chiave cronologica.

1.2 Paesaggio, natura e biodiversità, tra normativa nazionale e indirizzi comunitari

Il quadro della normativa sul paesaggio e di quella in materia di conservazione della natura presenta matrici giuridiche diverse (Gambino, 2009, Settis, 2010).
Nel presente paragrafo si affrontano i temi connessi alla protezione del paesaggio e dei valori naturali nella legislazione, allo scopo di fornire un quadro preliminare sull'articolazione degli indirizzi normativi nazionali e comunitari in materia, con particolare riferimento agli strumenti di pianificazione nelle aree protette, diffusamente trattati nei successivi paragrafi.
In figura 2 è sintetizzato il quadro evolutivo della normativa nazionale in tema di conservazione della natura e biodiversità in relazione agli orientamenti comunitari, in figura 3 sono prese in esame alcune tappe chiave della normativa in materia di ambiente in Italia e nel contesto europeo.

---

[2] Comma così modificato dall'art. 1 del D.Lgs. n. 156 del 2006, dall'art. 2 del D.Lgs. n. 157 del 2006, dall'art. 1 del D.Lgs. n. 62 del 2008 e dall'art. 1 del D.Lgs. n. 63 del 2008.

A conferma dell'importanza degli equilibri ecosistemici nella visione del paesaggio la Direttiva 92/43/CEE del Consiglio delle Comunità Europee (c.d. Direttiva Habitat), con all'articolo 10, stabilisce che *"gli Stati membri si impegnano a promuovere la gestione di elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche".* Come è noto, tale Direttiva ha come scopo principale quello di promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto, al tempo stesso, delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, per contribuire all'obiettivo generale di uno sviluppo durevole.
In quanto bene da tutelare, l'ambiente è oggetto di una pluralità di funzioni amministrative – che comprendono la salvaguardia di aria, acqua, suolo; come la tutela di fauna e flora e più in generale degli ecosistemi, alla gestione dei rifiuti, alla valutazione dell'impatto di interventi di modifica – al risarcimento per i danni ambientali provocati. Nel Codice del 2004, con le modifiche del 2008, è stato eliminato ogni riferimento all'ambiente, includendo i beni ambientali (espressione usata sia nella Legge n. 431/85 che nello stesso T.U. del 1999) entro la locuzione di beni paesaggistici. Se nella concezione culturale tanto europea quanto anglosassone la comprensione dei valori naturalistici all'interno del paesaggio è un fatto assodato, lo stesso non vale in Italia, dove la nozione giuridica di ambiente all'interno del paesaggio come espressivo di identità culturale (come patrimonio culturale, cfr. D.Lgs. n. 42/2004) presenta confini più sfumati. In questa direzione, può essere utile citare alcune interpretazioni giurisprudenziali: nella sentenza n. 641 del 1987 della Corte Costituzionale si dice che: "*l'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario*

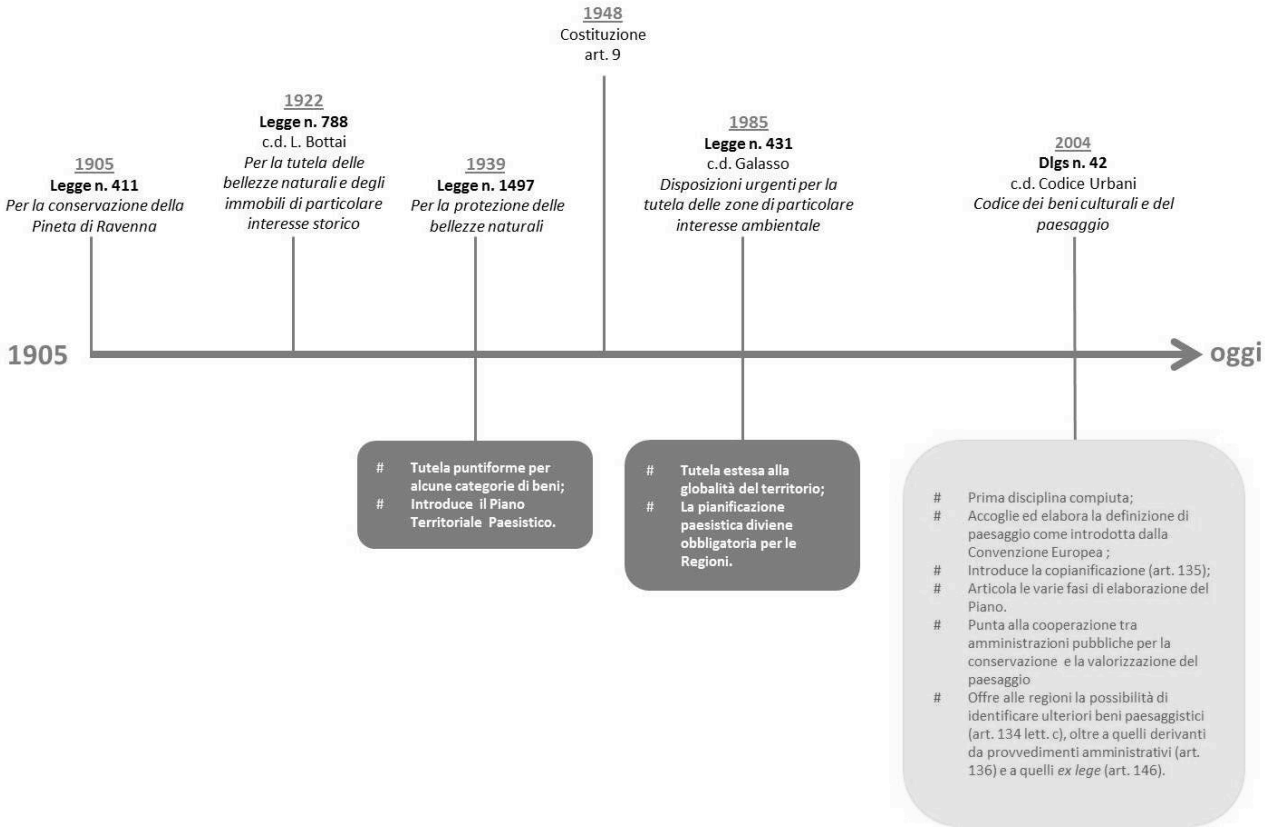

Figura 1: *Il percorso evolutivo della normativa per la tutela del paesaggio in Italia.*

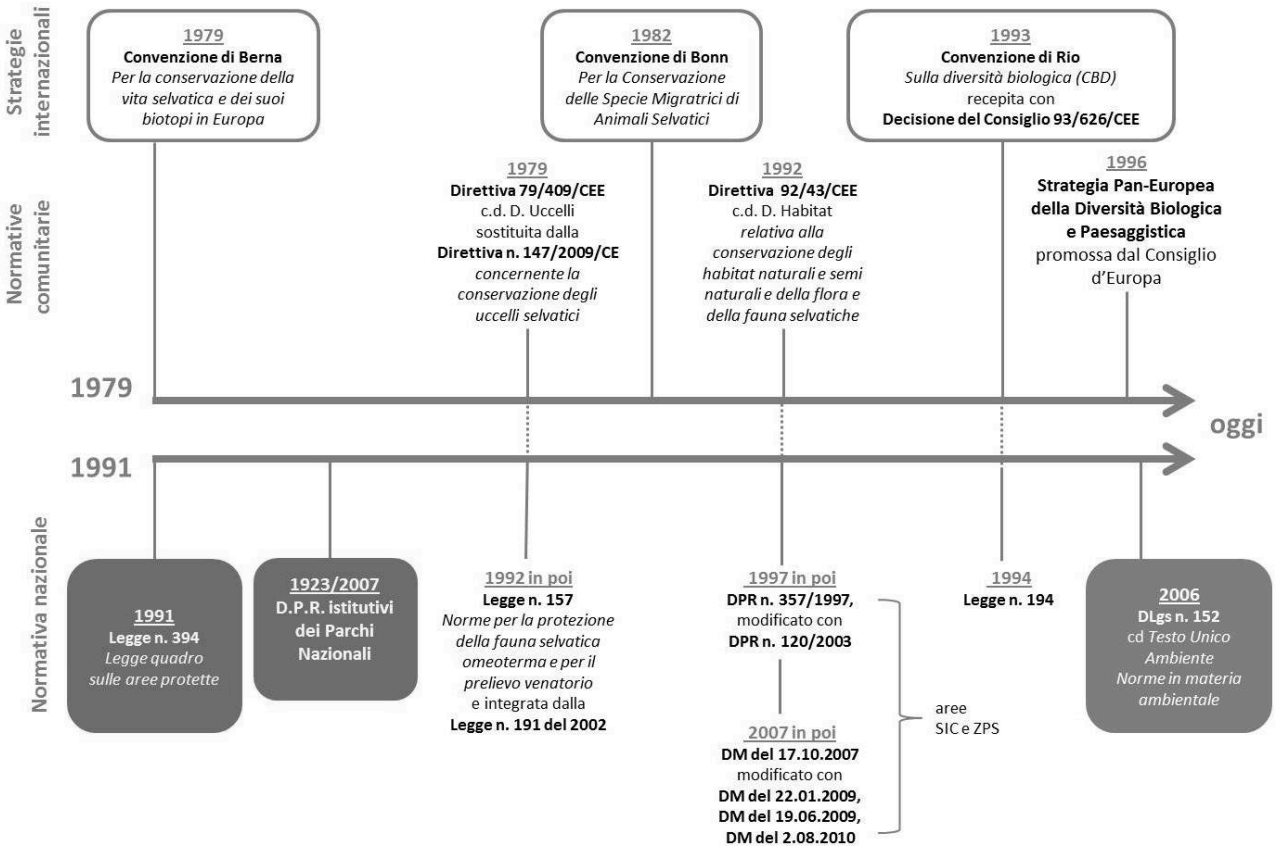

Figura 2: *Il percorso evolutivo della normativa in materia di biodiversità e conservazione dei valori naturali.*

che l'ordinamento prende in considerazione. L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), *per cui esso assurge a valore primario ed assoluto. Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano e assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente*. L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme. Nella sentenza n. 367 del 2007 (richiamata anche nella sentenza n. 272 del 2009) pronunciata dalla Corte Costituzionale,

a proposito della nozione di paesaggio, si legge che quest'ultimo *"[…] indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della «tutela del paesaggio» senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale*".
Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio introduce all'art. 143 lo strumento di pianificazione paesaggistica con l'approvazione delegata alle Regioni d'intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT) per la parte che determina le prescrizioni d'uso riguardante le aree di interesse paesaggistico, tra le quali sono inseriti alcuni ambienti di estrema valenza naturalistica come corsi d'acqua, foreste, montagne, coste nonché i parchi naturali *in toto*.
La tutela del paesaggio – assegnando specifiche prescrizioni d'uso *"intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con esse, la valorizzazione"* – interferisce con la tutela ambientale, determinando un quadro complesso di indirizzi e norme, dettati dagli strumenti di gestione dei parchi nazionali. A tal proposito si evidenzia che l'art. 12 della **Legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle Aree Protette)**, al comma 7, stabilisce che *"il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione"*. Invece, il D.Lgs. n. 42/2004, all'art. 145, comma 3, dispone che *"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"*. Dalla lettura delle norme citate si evince che, a proposito della tutela del paesaggio, le disposizioni dei Piani paesaggistici prevalgono su quelle contenute negli atti di pianificazione a incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. In realtà, il contenuto dei Piani paesaggistici coincide solo in parte con quello stabilito nel Piano dei parchi, dal momento che questi ultimi contengono prescrizioni relative alla salvaguardia dei beni naturalistici in ordine ai quali hanno *competenza esclusiva*.
Pertanto, il Piano paesaggistico prevarrebbe su quello del parco limitatamente agli aspetti di *competenza comune* (ad esempio, salvaguardia borghi storici, o rurali o montagne e corsi d'acqua – ovvero rispetto a quegli elementi che possono essere considerati di valore culturale, ovvero paesaggistico), ma per gli altri aspetti la disciplina resta riservata al Piano del parco. Amorosino (2011) sottolinea come in casi di conflitto si applichi il criterio gerarchico secondo cui il Piano paesaggistico prevale sul Piano del parco con alcune «riserve di competenza» di quest'ultimo. Prima di entrare nel merito dei rapporti tra strumenti di pianificazione a tutela dei valori paesaggistici e naturali, nel paragrafo che segue è discusso un quadro d'insieme sulle competenze di Stato e Regioni in materia di paesaggio.

1.3 Paesaggio e governo del territorio nel rapporto tra Stato e Regioni

La Costituzione stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato (cfr. art. 70 e segg.) e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle materie legate alla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e dei beni culturali. *"Sono materie di legislazione concor-*

rente quelle relative a [...] governo del territorio; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali [...]". Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Nel **1977** l'approvazione del **D.P.R. del 24 luglio, n. 616** delega alle Regioni le funzioni di identificazione delle bellezze naturali e la loro inclusione entro la dichiarazione di interesse pubblico paesistico: *sono delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni. La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti: l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali dalle Regioni"* (art. 82, comma 1 punto a).

È quindi **da più di trent'anni che alle Regioni sono state assegnate tre funzioni chiave in materia di paesaggio: l'identificazione, il vincolo e i criteri d'uso dei beni paesaggistici, il rilascio dei nulla osta (trasferiti di fatto ai Comuni dalla Regioni stesse) e la pianificazione paesistica intesa in senso stretto. Nella figura a pagina seguente è sintetizzato il quadro delle politiche che hanno effetto sul paesaggio e dei diversi livelli di governo.**

Durante l'ultimo decennio si è affermato un nuovo atteggiamento culturale (CEP), quanto gestionale (la Riforma costituzionale del 2001, ha disposto la ridefinizione dei rapporti Stato-Regioni in materia di paesaggio) rispetto al paesaggio. Per quanto concerne la gestione, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, possono introdurre disposizioni che alterino l'ordine di priorità stabilito dal principio

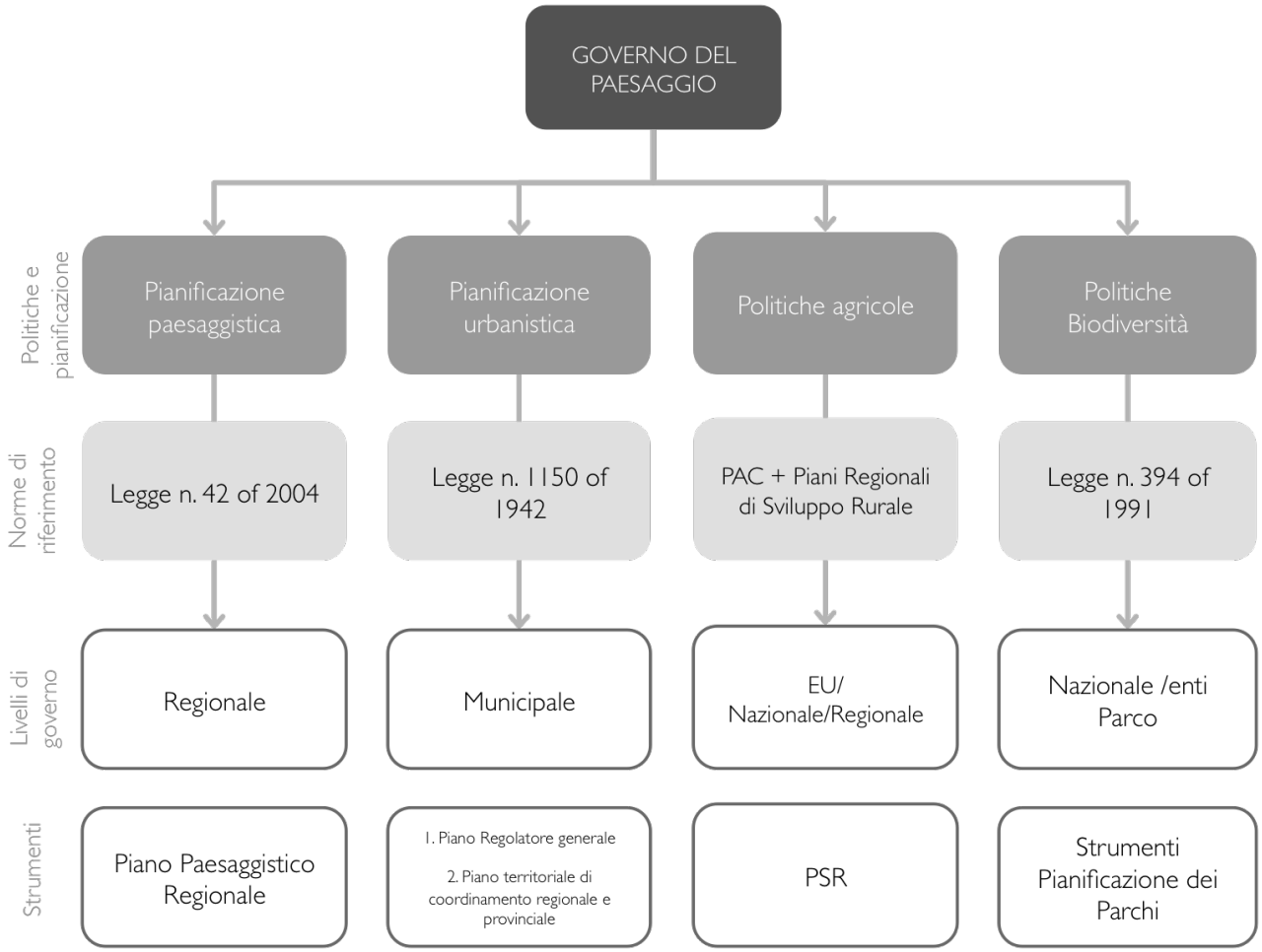

Figura 3: *Il governo del paesaggio in Italia tra ambiti, norme, livelli istituzionali e strumenti.*

gerarchico degli strumenti di pianificazione territoriale, derivante dal combinato disposto degli articoli 145 (comma 3 del D.Lgs. n. 42 del 2004) e 117 Cost. (secondo comma, lettera s). A tal proposito si citano, a mero titolo esemplificativo, alcune pronunce giurisprudenziali.

La Sentenza della Corte Costituzionale n. 182 del 2006, affronta questioni attinenti la tutela del paesaggio e del governo del territorio, le relative competenze, legislative e amministrative e le reciproche interferenze. In particolare, la Corte ha ritenuto illegittimo l'art. 32, comma 3 della legge regionale della Toscana n. 1 del 2005 (Norme per il governo del territorio).

Nel dettaglio, "*nella parte in cui non prevede che, ove dall'applicazione dell'articolo 33, commi 3 e 4, o dell'articolo 34 della stessa legge derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli articoli 157, 140 e 141 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), tale modificazione è subordinata all'accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano"*; ha dichiarato, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della medesima legge regionale, *"nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale del Comune a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale, anziché il piano regionale paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici".* In buona sostanza, l'illegittimità del precitato art. 32, comma 3, emerge laddove non prevede un modello collaborativo basato sull'intesa tra Stato e Regioni per la definizione dei contenuti del piano; mentre quella del successivo art. 34, comma 3, riguarda la parte in cui attribuisce alla pianificazione strutturale di livello comunale l'individuazione delle aree sottratte al regime autorizzatorio previsto in funzione di tutela paesistica.

Si sottolinea, altresì, la Sentenza del 17 marzo 2010, n. 101, della Corte Costituzionale. Nella decisione, da ultimo citata, si legge, tra l'altro, che "*la Regione Friuli-Venezia Giulia, non ha competenza primaria nella materia della tutela del paesaggio, ma ha solo la facoltà, ai sensi dell'art. 6 dello statuto speciale e dell'art. 1 del decreto legislativo 2 marzo 2007, n. 34 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di beni culturali e paesaggistici), di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi statali, emanando norme di integrazione e di attuazione. Fatta questa premessa, deve rilevarsi come questa Corte abbia più volte ribadito che il paesaggio deve essere considerato un valore primario ed assoluto e che la tutela apprestata dallo Stato costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza"* (Sentenze nn. 437 e 180 del 2008, nn. 378 e 367 del 2007). Si è più volte affermato che, in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile alle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e alle Province autonome (Sentenze n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007). Inoltre, di recente si è chiarito che la dizione *"standard minimi di tutela* va intesa, secondo quanto stabilito dallo Stato, come tutela «adeguata e non riducibile» dell'ambiente (Sentenza n. 61 del 2009) valevole anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

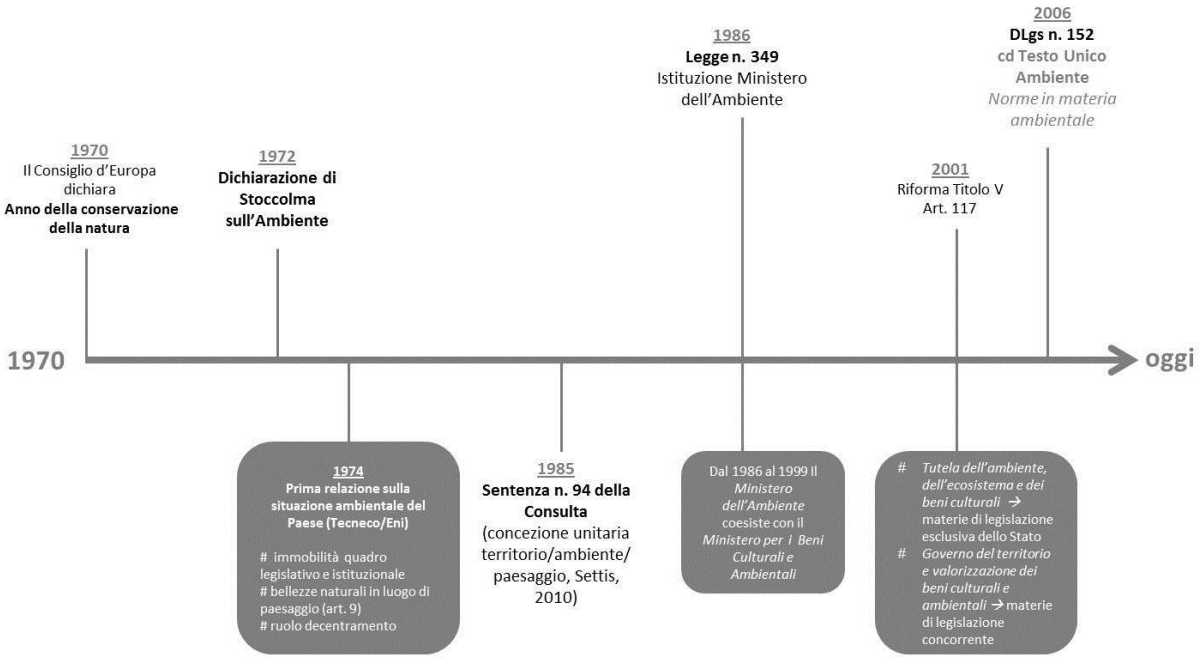

Figura 4: *Alcune tappe della normativa ambientale in Italia e in Europa.*

La figura 4 sintetizza le tappe principali dell'evoluzione della normativa ambientale in Italia a partire dalla prima relazione Eni sulla situazione ambientale al Testo Unico del 2005.

2. LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA NEL D.LGS. 42/2004

2.1 Il D.Lgs. 42/2004

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (c.d. Codice Urbani) definendo per la prima volta una disciplina omnicomprensiva dei profili essenziali dei piani paesaggistici, inaugura una nuova direttrice evolutiva dei modelli di piano. La storia dei modelli giuridici del piano, dal 1939 a oggi, si riassume in una serie di evoluzioni progressive, secondo una logica additiva che segna, a nostro avviso, il carattere di incompiutezza della disciplina di governo delle trasformazioni del paesaggio:

- Dal piano previsto dalla legge n. 1497/39 ai piani previsti dalla legge n. 431/85 (Legge Galasso);
- Dalla legge n. 431/85 al Testo Unico del 1999 (D.Lgs. n. 490/99);
- Dal T.U. del 1999 al Codice del 2004;
- Dal Codice del 2004 al decreto correttivo e integrativo, il D.Lgs. n. 63/2008

Analizzando il passaggio dalla legge del '39 alla Legge Galasso possiamo notare come:

1. Il piano nella legge 1497/39 aveva essenzialmente una funzione di tutela di singole, circoscritte, puntuali località caratterizzate da rilevanti bellezze naturali,
   al contrario i piani (paesistico e territoriale-paesistico) previsti dalla Legge Galasso si riferivano a un ambito territoriale vasto e, a seconda delle specifiche leggi regionali, potevano anche coincidere con l'intero territorio;
   Inoltre la Legge Galasso esplicitava due funzioni essenziali dei piani, a tutt'oggi presenti nella normativa: la localizzazione, nell'ambito del territorio regionale, dei vincoli paesistici - gli allora appena introdotti vincoli *ex lege* (ad esempio, i boschi, le foreste, i ghiacciai) e l'obbligo di definire per tutte le aree vincolate, una disciplina di tutela.

Per quanto riguarda il passaggio dalla Legge Galasso al Testo Unico, la principale innovazione introdotta riguarda l'obbligo di redigere, oltre ai piani paesistici e territoriali, una normativa d'uso e valorizzazione per i beni appartenenti alle categorie del vincolo *ex lege*, categorie riguardanti anche complessi di cose immobili e bellezze naturali vincolati con provvedimento singolo, in base alla legge n. 1497/39. Oltre a questo il Codice introduce alcuni sostanziali elementi:

1. L'estensione obbligatoria dei piani all'intero territorio regionale;
2. La delineazione non solo delle loro funzioni di tutela, di recupero e valorizzazione, ma anche della loro struttura giuridica (con vincolanti prescrizioni sulla metodologia di elaborazione e sull'articolazione dei loro contenuti precettivi);
3. Il mutamento – a monte – del rapporto tra vincoli paesistici e piani (perché i provvedimenti di vincolo *post* 2004 debbono essere «vestiti», dunque contenere uno specifico contenuto precettivo, che deve esser recepito nel piano) (Amorosino, 2011);
4. La differenziazione del rapporto tra approvazione del piano paesaggistico (e successivo adeguamento, alle sue prescrizioni, dei piani urbanistici comunali) e autorizzazione paesaggistica. Ciò in quanto, a certe condizioni, può essere prevista l'esenzione dall'obbligo di munirsi di autorizzazione paesistica;
5. L'assegnazione al piano – oltre alla naturale funzione di atto di programmazione – della funzione di atto programmatico, capace pertanto di individuare proprietà e azioni da realizzarsi a valle della sua approvazione.

La più recente riconfigurazione è stata determinata dal secondo decreto correttivo del Codice, il D.Lgs. n. 63/2008, il quale:

1. Ha ampliato le disposizioni concernenti gli obiettivi del piano (art. 135), in relazione a ciascuna delle sue finalità (conservazione, riqualificazione, sostenibilità paesistica delle scelte urbanistiche);
2. Ha disposto che, per i beni paesaggistici, la sua elaborazione debba avvenire congiuntamente tra il Ministero dei Beni e delle

Attività Culturali e del Turismo (MIBACT) e le Regioni, mentre per la redazione del piano che riguarda «il resto del paesaggio» identitario, possano essere stipulate apposite intese;

3. Ha puntualizzato ulteriormente le varie fasi dell'elaborazione del piano (a iniziare dalla ricognizione dello stato del paesaggio);
4. Ha confermato la possibilità di deroga del parere del soprintendente in tema di rilascio delle autorizzazioni;
5. Ha confermato la possibilità che il piano esoneri dall'obbligo di previa autorizzazione paesaggistica gli interventi da realizzarsi in talune aree vincolate *ex* art. 142, nonché quelli da realizzarsi in aree assoggettate a vincoli di tutti e tre i tipi, ma compromesse e degradate, purché gli interventi stessi siano volti al recupero del paesaggio;
6. Ha stabilito che il piano individui linee guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione;
7. Ha disposto che, dal momento in cui il piano è adottato, abbiamo validità le *"misure di salvaguardia"*, ossia che tutti gli interventi in contrasto con le prescrizioni del nuovo piano non siano autorizzabili.

2.2 I rapporti tra piano e vincoli

L'evoluzione dei rapporti tra i piani e i vincoli ha determinato non poche modifiche al sistema normativo della tutela (Amorosino, 2011).

Nella legge n. 1497/39, essendo i vincoli «nudi», la valutazione di compatibilità degli interventi progettati con le norme di tutela del paesaggio veniva rimessa all'assoluta discrezionalità del Ministero (allora della Pubblica Istruzione). Soltanto per alcune località tra quelle vincolate era prevista l'interposizione – tra il vincolo e l'autorizzazione – di un piano paesistico, piano che si riferiva a un ambito spaziale limitato, nel quale dovevano essere contenute le prescrizioni relative alle trasformazioni ammissibili per le aree vincolate. Quello tra piano e vincolo è stato per diverso tempo un rapporto episodico, reso ancor più virtuale dalla pratica poiché i piani paesistici *ex lege* n. 1497/39 tra il 1939 e il 1985 sono stati rarissimi. Di fatto l'evoluzione più significativa è avvenuta quando la legge n. 431/85 ha imposto l'obbligo per tutte le Regioni e le province autonome di redazione dei piani paesistici o territoriali-paesistici per le aree soggette a vincolo *ex lege* e vincolate con provvedimenti singoli. Con la legge Galasso il rapporto tra piano e vincolo divenne organico, in modo particolare non avendo i vincoli paesistici – di fonte provvedimentale e legislativa – contenuti precettivi, spettava al piano stesso dettare una disciplina di merito, idonea ad assicurare la tutela attiva delle aree vincolate e capace di specificare e graduare le prescrizioni per i diversi ambiti omogenei che caratterizzano le peculiari facce del paesaggio (Amorosino, 2011).

Nel passaggio dal T.U. al Codice del 2004 il rapporto tra i piani e i vincoli è divenuto bidirezionale: una direttrice di relazioni va «dal piano ai vincoli», l'altra «dai vincoli al piano».

In sostanza nel Codice il piano lavora con tre azioni principali:

1. Esegue la ricognizione e localizza tutte le aree già vincolate, sia *ex lege* sia con provvedimenti singoli antecedenti al piano;
2. Individua le ulteriori aree da sottoporre a vincolo;
3. Dispone per tutte le aree vincolate e per tutto il paesaggio considerato rilevante, una disciplina unitaria e coerente, variamente graduata, di uso e di valorizzazione.

Per quanto riguarda la direttrice «dai vincoli al piano», dopo il 2004, la dichiarazione di notevole interesse pubblico, che costituisce parte integrante del piano paesaggistico, deve dettare la specifica disciplina di uso e trasformabilità dei beni vincolati.

Detto ciò, è d'obbligo partire dalla definizione della specifica e diversa funzione dei due istituti (il piano e il vincolo). Nell'ipotesi che il vincolo «vestito» (ossia l'obbligo di dotare le tutele di prescrizioni d'uso) preceda il piano, tra i due provvedimenti si configura un nesso di presupposizione, nel quale il vincolo è un atto presupposto che determina il contenuto precettivo del piano (relativamente a quelle specifica zona vincolata).
È altrettanto vero che la funzione del piano non può essere ridotta a mero strumento di assemblaggio delle aree vincolate singolarmente, tanto più che le discipline, adottate in tempi diversi e in contesti eterogenei, sono spesso incoerenti le une con le altre. Il piano ha come funzioni principali l'organizzazione di un disegno coerente per ambiti territoriali molto vasti e l'articolazione di una disciplina paesaggistica dove le prescrizioni di tutela, quelle di valorizzazione e gli indirizzi di recupero e riqualificazione siano integrate(Amorosino, 2011). Ne consegue che, allo scopo di armonizzare la tutela puntiforme e il disegno organico di tutela e valorizzazione a scala territoriale, è indispensabile bilanciare i rapporti tra il vincolo «vestito» e il piano.
In conclusione, se da un lato nel piano devono essere recepite le specifiche prescrizioni contenute nel vincolo «vestito», dall'altro deve essere articolata una disciplina complessiva all'intero ambito territoriale-paesistico nel quale l'area vincolata è compresa (Amorosino, 2011).

2.3 Finalità e struttura del piano

L'art. 135, commi 1-3, del Codice enuncia i principi della pianificazione del paesaggio.
Il principio primo è l'imputazione congiunta, allo Stato e 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"*.
Prosegue il comma 1: *"A tale fine le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piano urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici [...]. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni limitatamente ai beni paesaggistici"*.
Il piano è, quindi, inteso 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.
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 i caratteri peculiari"* del territorio considerato, *"nonché le caratteristiche paesaggistiche"* e delimitarne *"i relativi ambiti"*. La sequenza di attività che i pianificatori devono svolgere si divide in due punti: l'analisi e la tipizzazione (o caratterizzazione) delle varie parti del territorio regionale e la suddivisione del territorio/paesaggio in ambiti, ciascuno connotato da elementi strutturali distintivi, presupposto dell'individuazione dei diversi paesaggi.
La seconda funzione è di predisporre *"in riferimento a ciascun ambito [...] specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli art. 131 e 133"* e di attribuirgli *"adeguati obiettivi di qualità"* (art. 135, comma 3). In poche parole:

1. Ciascun ambito deve essere sottoposto a specifica normativa d'uso, la quale deve essere graduata in rapporto alla qualità degli ambiti specifici compresi nel perimetro del vincolo;
2. Le finalità della disciplina sono la tutela e la valorizzazione (art. 131);
3. Per ogni ambito devono essere individuati gli obiettivi di qualità del paesaggio, da perseguire sia mediante l'applicazione di specifiche normative d'uso che mediante la definizione di interventi di conservazione/recupero/valorizzazione specificati nella

documentazione programmatica del piano.

La funzione prescrittiva si articola (art. 135, comma 4) in quattro subfunzioni, poiché il piano deve definire, per ciascun ambito, *"apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:*

1. *Alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;*
2. *Alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;*
3. *Alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo di territorio;*
4. *All'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico e edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO."*

L'altro articolo del Codice fondamentale per la definizione del piano è l'art. 143, nel quale sono disciplinati profili molto eterogenei:

1. Le prescrizioni riguardanti le tecniche di elaborazione corrispondono alla struttura precettiva del piano (comma 1);
2. La procedura formale di approvazione e di revisione del piano avviene in collaborazione tra Stato e Regioni (comma 2);
3. La possibilità che il piano possa indicare aree nelle quali non è prescritta l'autorizzazione paesaggistica (comma 4), a condizione che gli strumenti locali siano stati adeguati (comma 5);
4. La parte programmatica del piano che riguarda gli interventi di conservazione/recupero/valorizzazione (comma 8);
5. L'entrata in vigore delle misure di salvaguardia, alla data dall'adozione del piano (comma 9);

2.4 Accordi e intese tra Stato e Regioni per la formazione del piano

Il Codice prevede due forme di collaborazione tra Stato e Regioni nella formulazione dei piani paesaggistici una obbligatoria, l'altra volontaria (a scelta della Regione). Entrambe attengono all'elaborazione e riguardano la fase istruttoria del procedimento.

La collaborazione obbligata (come disposto dall'art. 135, comma 1) riguarda esclusivamente la parte di piano che disciplina i beni paesaggistici; la volontaria la parte del piano che disciplina il resto del paesaggio rilevante.

L'art. 143, comma 2, disciplina l'intesa preliminare stabilisce le "modalità di elaborazione congiunta" del piano, inoltre specifica che sia stabilito il "*termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano"*. Il comma 2 dell'art. 143, dopo aver precisato che *"le Regioni, il Ministero* [dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo] *e il Ministero dell'Ambiente e delle Tutela del Territorio e del Mare possono stipulare intese"*, prosegue specificando come la modalità congiunta si riferisca esclusivamente ai beni paesaggisti. L'intesa va considerata come uno strumento indispensabile per la successiva collaborazione tra Ministeri e Regioni. L'unica differenza tra le due tipologie di intesa riguarda i soggetti coinvolti: la prima riguarda il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e la Regione, la seconda deve essere sottoscritta anche dal Ministero dell'Ambiente. Quest' asimmetria non ha in realtà una ragione giuridica precisa, piuttosto appare come il risultato di un mancato coordinamento causato dal succedersi di decreti correttivi del Codice (Amorosino, 2011).

Una volta completata la fase di elaborazione congiunta, il piano assume la forma di '*accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 15 della legge"* 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

L'accordo contiene:

1. Il progetto di piano costituito da relazione esplicativa, norme di attuazione ed elaborati grafici;
2. Il termine entro il quale deve essere approvato dalla Regione, assumendo così l'efficacia di provvedimento generale a contenuto precettivo;
3. *"I presupposti, le modalità e i tempi"* per l'eventuale revisione del piano, *"con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni [di pubblico interesse] emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'articolo 141-bis"*. Infatti qualora sopraggiungano nuovi vincoli «vestiti» (artt. 140 e 141) o siano «rivestiti» i vincoli originariamente «nudi» (art. 141-bis) il piano entra nella fase di cosí detta "revisione".
   L'accordo conferisce al MIBACT, nel caso in cui la Regione non approvi il piano entro il termine concordato, il potere di approvazione in via sostitutiva della parte relativa ai beni paesaggistici.

L'intesa e l'accordo determinano diverse criticità:

1. Nel Codice non è chiarita la diversa natura e funzione dei due strumenti. In modo particolare è rispetto all'efficacia dell'intesa e dell'accordo tra le parti che il Codice rimane più generico;
2. Non è specificata la relazione tra l'accordo sul contenuto del piano e l'approvazione regionale;
3. Non è precisata l'efficacia dell'accordo in fase di eventuale revisione del piano.

Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (nel caso di intesa volontaria anche il Ministero dell'Ambiente) concorda con la Regione interessata le modalità organizzative per l'elaborazione congiunta del piano, il termine per la conclusione dell'istruttoria e gli indirizzi generali ai quali i pianificatori devono attenersi.

L'intesa oltre alla funzione di presupposto, organizzativo e procedurale, del successivo accordo, ha efficacia diretta nei rapporti amministrativi tra il MIBACT (o i due Ministeri) e la Regione che l'ha sottoscritta. Da questo deriva un obbligo di reciproca lealtà che riguarda tutta l'attività istruttoria, sino alla definizione del progetto del piano. In caso d'inottemperanza la parte "lesa" può recedere l'intesa, in caso di intesa volontaria entrambe le parti possono procedere alla redazione del piano per la parte di loro competenza (i beni paesaggistici per il Ministero, il resto del paesaggio per la Regione).

L'accordo è a tutti gli effetti un accordo di programma che, per espresso richiamo del Codice, è ascrivibile alla categoria più generale degli accordi tra amministrazioni di cui all'art. 15 della legge n. 241/90 (e successive modificazioni).

Il Ministero, o i Ministeri, contraente, una volta che il piano è stato approvato a livello regionale, è vincolato all'attuazione della fase successiva (ad esempio in tema di imposizione di nuovi vincoli o di espressione di parere vincolante del procedimento autorizzatorio).

Parimenti l'accordo obbliga la Regione ad approvare il piano entro i termini stabiliti e nei termini dell'accordo stipulato con il Ministero.

L'ultimo aspetto su cui questa disamina si sofferma riguarda l'efficacia dell'accordo nella parte relativa ai *"presupposti, modalità e tempi"* per l'eventuale revisione del piano. L'accordo in questo caso opera similmente a un patto di durata poiché non esaurisce la sua efficacia con l'approvazione e definisce i comportamenti futuri che le parti dovranno assumere al verificarsi di variazioni sostanziali del paesaggio (ad esempio una scoperta archeologica) o della disciplina di tutela – indicati nell'accordo stesso. Questa parte dell'accordo è sottoposta a una condizione sospensiva: entrerà in vigore, e vincolerà le parti, solo al verificarsi degli eventi predeterminati nell'accordo stesso.

Tra le cause che determinano la revisione del piano il Codice indicato:

1. L'imposizione, dopo la sua approvazione, di nuovi vincoli (ovviamente «vestiti»);
2. Il «rivestimento» di vincoli in origine «nudi».

In tal modo, il legislatore ha voluto riaffermare la prevalenza dei vincoli sul piano, il piano infatti non solo deve recepire integralmente il contenuto precettivo dei vincoli «vestiti» a esso anteriori, ma anche adeguarsi *ex post* al contenuto di eventuali vincoli sopravvenuti (Amorosino, 2011).

In ogni caso, per scongiurare l'obbligo di revisione ad ogni nuovo vincolo, sarà sufficiente che il Ministero e la Regione si accordino su una soglia al di sotto della quale l'obbligo di revisione non ha validità. Inoltre è necessario dimostrare l'insufficienza della disciplina di tutala per procedere all'imposizione di un nuovo vincolo (Amorosino, 2011), fatto che evidentemente tutela le Regioni e i Ministeri che hanno redatto il piano.

Una volta approvato, il piano paesaggistico è un provvedimento generale a contenuti precettivi. Generale in quanto diretto all'intera collettività che risiede o ha interessi nell'ambito del territorio/paesaggio da esso considerato. Ha contenuti precettivi nel senso che detta regole di comportamento per un'ampia serie di soggetti pubblici e privati

Il piano è costituito dalla relazione generale, alla quale sono allegate le relazioni tematiche e gli elaborati grafici. Nella relazione da una parte sono sintetizzati gli esiti della fase di lettura dello stato di fatto e le tendenze di sviluppo; dall'altra sono enunciati gli obiettivi del piano e gli interventi operativi ordinati per il loro conseguimento.

Gli indirizzi vincolano la parte del piano che detta le discipline d'uso specifiche per i sotto ambiti e determinano i comportamenti futuri della Regione (in caso di accordo vincolano anche i Ministeri) (Amorosino, 2011). Oltre che della relazione generale e dei suoi allegati il piano è composto dall'insieme costituito dalle norme di attuazione più le cartografie (rappresentazioni digitalizzate che contengono la proiezione delle scelte di piano). È in questo insieme che sono enunciate le scelte prescrittive del piano, le regole di comportamento, e localizzate le porzioni di paesaggio alle quali le varie discipline di uso devo essere applicate. Le specifiche discipline definite nelle norme di attuazione hanno valenza prescrittiva sugli strumenti di governo del territorio subordinati al piano paesaggistico, secondo quando stabilito dal Codice.

L'art. 145 stabilisce i rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri piani e programmi che hanno effetti sul paesaggio:

1. Il MIBACT individua le *"linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione"* (comma 1). Il Codice, per legittimare questa attribuzione, la qualifica come *"compito di rilievo nazionale"*;
2. Il comma 2 dell'art. 145 prescrive che i piani paesaggistici possano prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con *"i piani e i programmi e progetti"* nazionali e regionali di sviluppo economico;
3. Le previsioni dei piani paesaggistici (art. 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 contenute negli atti di pianificazione ed incidenza territoriale, previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette"* (art. 145, comma 3).

4. Infine il Codice rimette alla legge regionale di disciplinare, entro un massimo di due anni, le procedure di adeguamento (comma 4), che deve avvenire con la partecipazione degli organi ministeriali competenti (comma 5).

3. LA PIANIFICAZIONE NELLE AREE PROTETTE NELLA LEGGE N. 394/91

3.1 L'attività di pianificazione e i parchi nazionali

La normativa nazionale attuale sulle aree naturali protette e, in particolare, sui Parchi Nazionali, si è consolidata dopo un lungo periodo di incertezza e di sostanziale assenza di una regolamentazione generale di riferimento.
I primi Parchi Nazionali sono stati istituiti negli anni '20 (Gran Paradiso e d'Abruzzo) e negli anni '30 (Stelvio e Circeo) con intervento diretto dello Stato, il quale provvedeva direttamente a delimitare i territori e a disciplinare la gestione secondo modalità differenziate per i singoli casi. Dopo un lungo periodo di stasi, negli anni '70, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le competenze statali in materia di protezione della natura e Parchi Nazionali sono state confermate. Con il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 che le funzioni amministrative riguardo alla protezione della natura, le riserve e i parchi naturali regionali, sono traferite alle Regioni.
La legge 8 luglio 1986, n. 349 istituisce il Ministero dell'Ambiente, cui sono affidate le competenze statali in ordine alla protezione della natura e alla tutela ambientale, nonché il compito di individuare i parchi e le riserve interregionali, la cui gestione avviene secondo un accordo tra le Regioni interessate.
La legge 6 dicembre 1991, n. 394 provvede alla riorganizzazione dei sevizi amministrativi centrali (comitato, consulta tecnica), alla disciplina delle istituzioni di governo dei parchi (Ente Parco, Comunità del parco) e dei loro strumenti operativi (piani, regolamenti, nullaosta), nonché alla definizione degli atti di governo propri delle istituzioni centrali (programma triennale, carta della natura) e dei principi guida a cui il legislatore regionale deve riferirsi (partecipazione degli Enti locali, pubblicità degli atti, etc.). La legge porta l'istituzione dei nuovi Parchi Nazionali e l'avvio, nella pratica molto difficoltoso, dei percorsi di adeguamento dei parchi già istituiti.
La legge 394/91 ha portato indubbi risultati: l'istituzione, a oggi, di sedici nuovi Parchi Nazionali, che si sommano ai sette precedentemente istituiti; un quadro normativo e organizzativo unitario per tutti i Parchi; la definizione di una procedura specifica per l'istituzione dei parchi e delle riserve marine; l'introduzione di una precisa classificazione delle aree naturali protette e la redazione di un elenco ufficiale; l'avvio del progetto per la scrittura della Carta della Natura che individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia.
I principali strumenti utilizzati dal Parco per dare attuazione alla legge quadro n. 394 sono:

a. il **Piano del Parco**, strumento principale di programmazione dell'Ente che definisce l'assetto dell'area protetta e le prospettive di tutela e di sviluppo. Il Piano è predisposto dall'Ente Parco e deve essere adottato e approvato dalla Regione in cui il parco ricade;
b. il **Regolamento del Parco**, che disciplina l'esercizio delle attività consentite – definisce le norme per la costruzione di opere e di manufatti; quelle per lo svolgimento di attività agro-silvo-pastorali; l'accesso e la circolazione del pubblico etc. É strettamente correlato alle prescrizioni del Piano, anche se puó essere approvato indipendentemente.

I contenuti dei due strumenti identificati dalla legge quadro sulle aree protette sono diffusamente trattati nei paragrafi che seguono, in questa sede, al fine di completare il quadro introduttivo in materia, è doveroso citare il disegno di legge n. 1820 presentato dal senatore D'Alì di modifica della legge 394/91, che potrebbe incidere significativamente sull'assetto complessivo in materia.

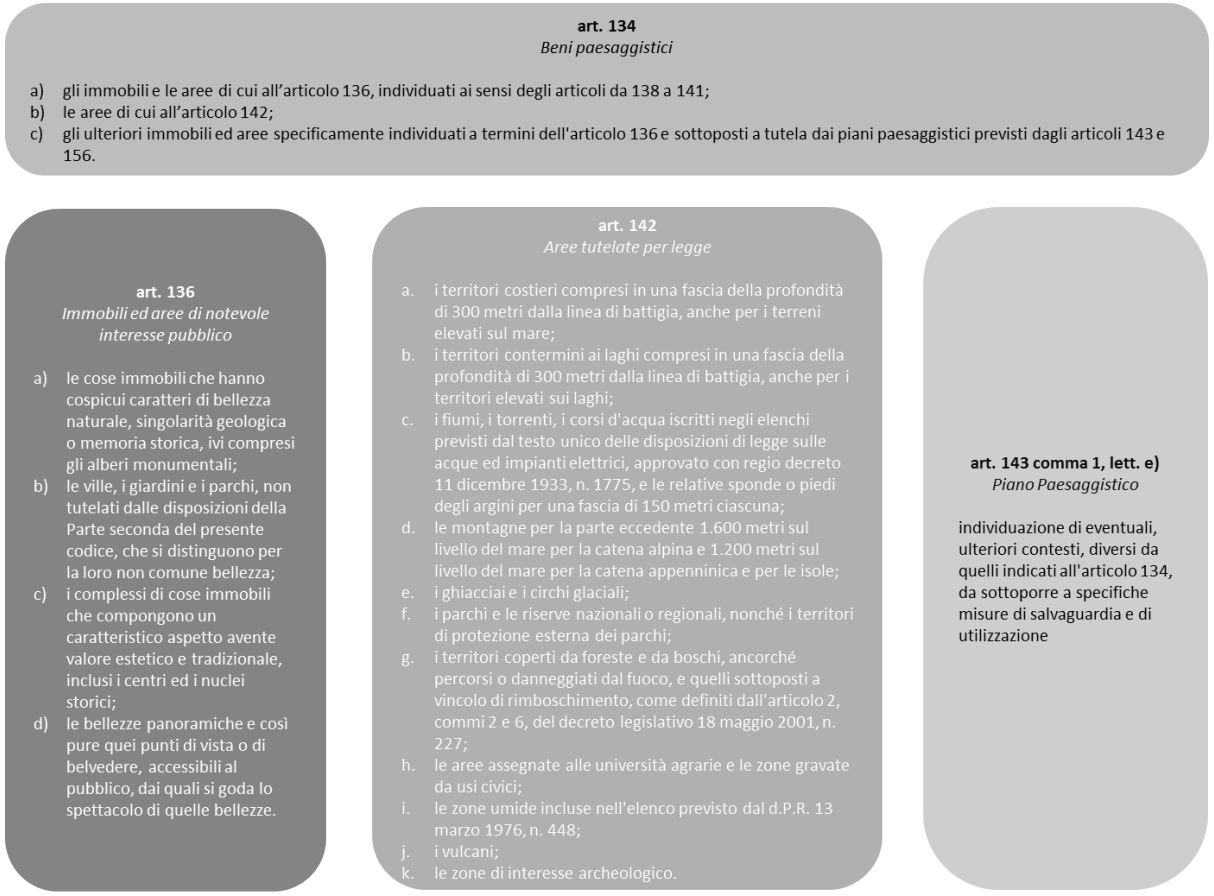

Figura 5: Individuazione dei beni paesaggistici nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio

3.2 Il Piano e il Regolamento del Parco

I Piani dei parchi sono strumenti di regolamentazione generale le cui finalità riguardano la tutela dei valori naturali e ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali del territorio dei parchi nazionali. Il Piano è predisposto dall'Ente parco in base ai criteri e alle finalità specificate nella legge n. 394/1991. L'art. 12 della legge prevede che la tutela dei valori naturali e ambientali sia affidata all'Ente parco e perseguita attraverso lo strumento del Piano.
Tale strumento si riferisce:

a) all'organizzazione generale del territorio e alla sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela;
b) ai vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e alle norme di attuazione relative alle varie aree o parti del piano;

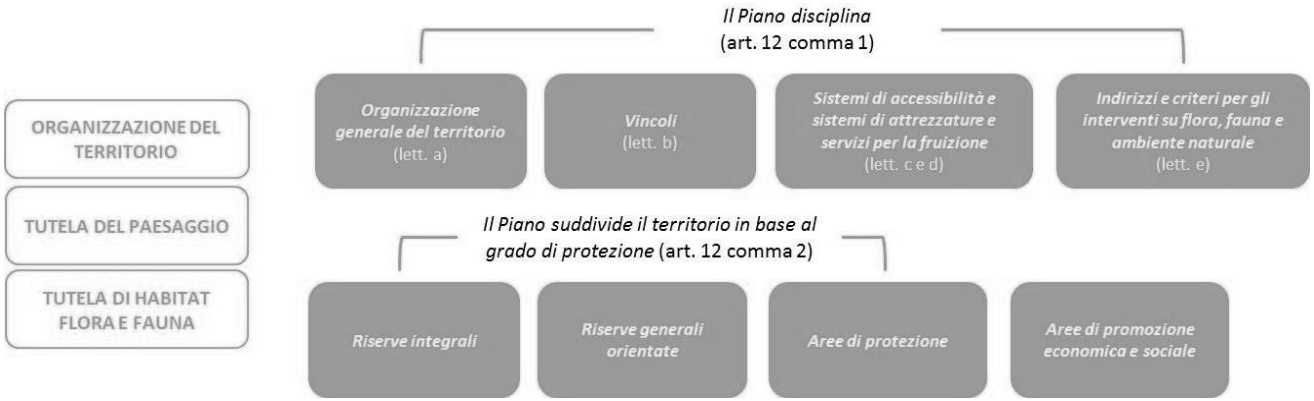

Figura 6: *Il Piano del parco: contenuti in tema di paesaggio.*

c) *ai sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani;*
d) *ai sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche;*
e) *agli indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.*

Per quanto attiene il territorio del Parco, quest'ultimo è suddiviso dal Piano in base al diverso grado di protezione, prevedendo:

a) *le riserve integrali nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;*
b) *le riserve generali orientate nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. In questi ambiti è tuttavia consentita l'agricoltura tradizionale come la realizzazione delle infrastrutture necessarie. Sono altresì ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti, ai sensi di quanto stabilito alle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457;*
c) *le aree di protezione nelle quali, in armonia con le finalità istitutive e in conformità ai criteri generali fissati alle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 31 della citata legge n. 457 del 1978, salvo l'osservanza delle norme di piano sulle destinazioni d'uso.*
d) *Le aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema ma modificate massicciamente dai processi di antropizzazione, nelle quali è consentita l'agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali, la pesca, la raccolta di prodotti naturali e la produzione artigianale. Sono inoltre ammessi tutti gli interventi, autorizzati dall"Ente, che abbiano come obiettivo il miglioramento della vita socio-culturale della collettività e il godimento del parco da parte dei visitatori.*

Oltre al Piano, la legge 394/91 all'art. 11 disciplina il regolamento del parco, in cui sono stabilite le attività consentite e specificate le attività e le opere vietate perché difformi agli obiettivi di salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat, per cui il parco è istituito.

Il predetto regolamento è approvato dal Ministro dell'Ambiente, previo parere degli Enti locali interessati, secondo un modello di intesa con le Regioni e le Province autonome interessate.
Le figure 6 e 7 sintetizzano i contenuti dei due strumenti sui temi legati al paesaggio.

3.3 I Piani Paesaggistici e Piani del Parco: elementi a confronto

Nell'ambito del diritto positivo, ci sono stati diversi cambiamenti circa l'impostazione dei rapporti esistenti tra i Piani paesaggistici e i Piani dei parchi.
In particolare, la legge-delega del 15 dicembre 2004, n. 308, all'art. 1, comma 9, lett. d) stabiliva, tra l'altro, che: *"[…] nei territori compresi nei parchi nazionali e nei parchi naturali regionali, i vincoli disposti dalla pianificazione paesistica e quelli previsti dall'articolo 1-quinquies del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, decadano con l'approvazione del piano del parco o delle misure di salvaguardia ovvero delle misure di salvaguardia disposte in attuazione di leggi regionali*". Diversamente, il legislatore nel 2006, mediante decreto correttivo, ha chiarito la subordinazione dei Piani dei parchi ai Piani paesaggistici.
Tuttavia nel D.Lgs. n. 42/2004 e nel D.Lgs. n. 157/2006 è specificato come tale subordinazione si riferisca esclusivamente alla «tutela del paesaggio», con tutto quello che ne consegue in termini di gestione dei rapporti tra Regioni e Enti. Se all'art. 12 della legge n. 394/91 è esplicitato l'obiettivo di *"tutela dei valori naturali e ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali"* del Piano del parco, all'art. 143 del D.Lgs. n. 42/2004 per quanto riguarda i Piani Peasaggistici, non sono indicate espressamente le finalità del piano ma solo dettati i contenuti minimi obbligatori (primo comma) e quelli eventuali (quarto comma). Questo non può che dar luogo a una serie d'incertezze rispetto all'applicabilità del predetto principio gerarchico.
Altro aspetto critico riguarda il ruolo del Ministero dell'Ambiente nell'iter procedurale: il Piano del Parco è predisposto dall'Ente, approvato dal consiglio direttivo, e adottato dalla Regione entro novanta giorni. Qualora il piano non venisse approvato entro ventiquattro mesi, alla Regione si sostituisce un comitato misto costituito da rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e da rappresentanti delle Regioni e Province autonome, che favorisce la costruzione di un'intesa fra le parti. Trascorsi quattro mesi dall'intervento del comitato, se non è possibile stabilire l'intesa, il Ministro dell'Ambiente rimette la questione al Consiglio dei Ministri che decide in via definitiva.
Inoltre, nel caso in cui non siano osservati i termini stabiliti dal comma 3, art. 12 della legge n. 394/91, il Ministro dell'Ambiente si sostituisce all'amministrazione inadempiente, provvedendo nei medesimi termini con un commissario *ad acta*. Il procedimento di redazione e di approvazione del piano paesaggistico, *ex* art. 143, comma 2, prevede l'elaborazione congiunta del piano tra Regioni, Ministero dell'Ambiente[3] e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni ed è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il Piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, art. 143, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro.

[3] Come noto, con il MATTM esiste un'intesa volontaria, non obbligatoria.

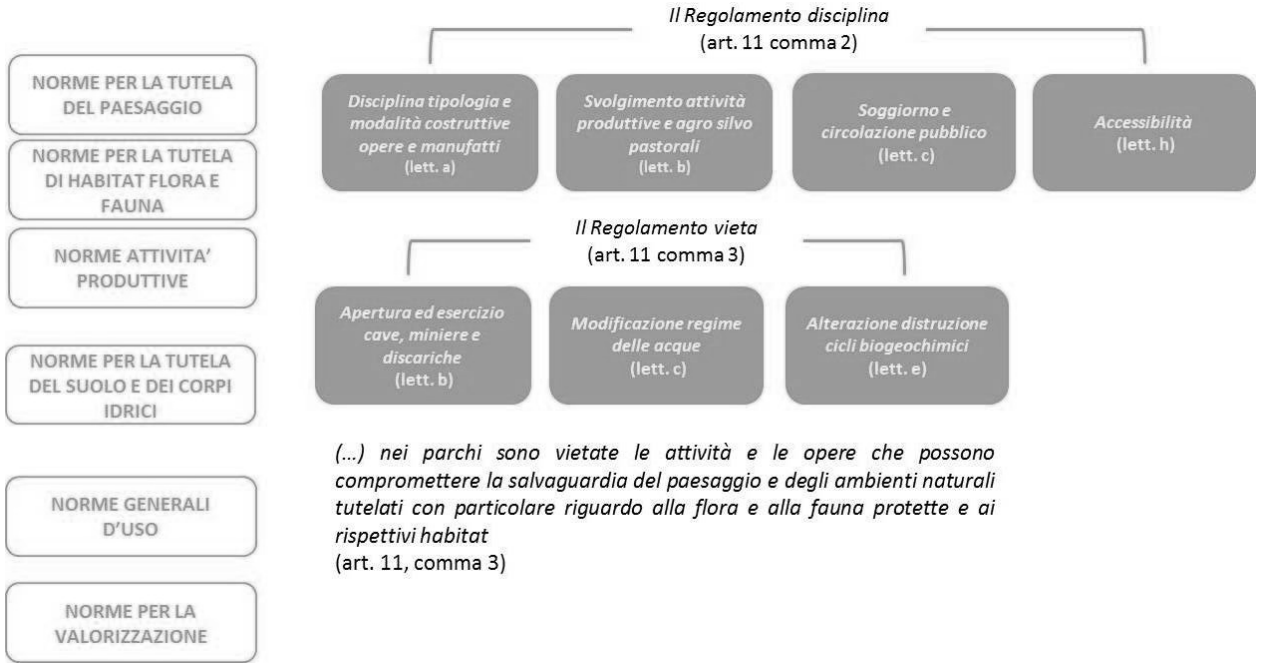

Figura 7: Il Regolamento del Parco: contenuti in tema di paesaggio.

Per quanto concerne il valore giuridico riconosciuto al Piano del parco e al Piano Paesaggistico, l'art. 12, comma 7 della legge n. 394/91 stabilisce che *"Il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione"*..

Inoltre l'art. 145, comma 3, D.Lgs. n. 42 del 2004 stabilisce il principio di prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici, specificando segnatamente che: *"per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione a incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette"*.

Il rapporto esistente tra i due piani è specificato anche nell'ordinanza della Corte Costituzionale del 22 marzo 2010 n. 117, in particolare l'Avvocatura ha chiarito che l'art. 145, comma 3, del D.Lgs. n. 42 del 2004, prevede un modello gerarchico tra gli strumenti di pianificazione adottati ai diversi livelli di governo, disponendo la prevalenza dei piani paesaggistici sulle difformi previsioni contenute negli atti di pianificazione aventi limitata incidenza territoriale, compresi quelli adottati dagli enti gestori delle aree naturali protette.

Dalla lettura delle norme appena citate, si evince quindi «il principio della *gerarchia* degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del D.Lgs. n. 42 del 2004», oltre che dall'«art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia

di *conservazione ambientale e paesaggistica*».

Nell'ambito dei conflitti tra piano paesaggistico e piano del parco si ricorda la Sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 29 ottobre 2009, ove è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera b), della legge della Regione Liguria del 23 ottobre 2007, n. 34, che dispone che: "*È inibito alle Regioni introdurre disposizioni che alterino l'ordine di priorità tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica (e segnatamente tra il piano paesaggistico e il piano del parco), o, comunque, determinino un minor rigore di protezione ambientale poiché la tutela [...] apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (Sentenza n. 378 del 2007). Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera b), della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34, – laddove prevede che spetti al Piano del parco l'individuazione degli «interventi da assoggettare o meno al nulla osta di cui all'art. 21 della legge regionale n. 12 del 1995», nonché le ipotesi in cui lo stesso nulla osta possa essere acquisito mediante autocertificazione di un tecnico a ciò abilitato".*

La figura 8 sintetizza le relazioni tra competenze regionali e degli enti parco nel rapporto tra tutela paesaggistica e conservazione della biodiversità.

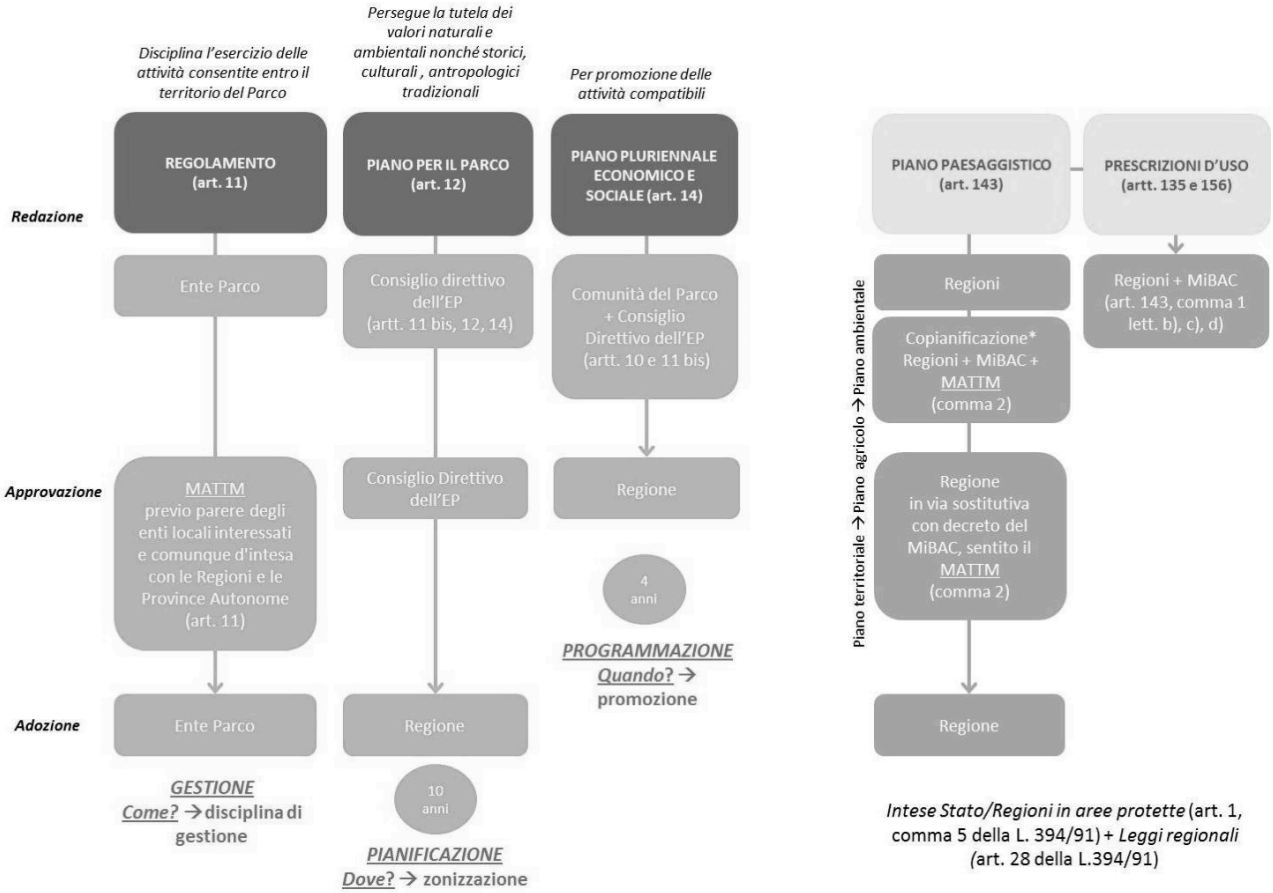

Figura 8: Competenze in tema di pianificazione regionale e nelle aree protette e nei Piani paesaggistici

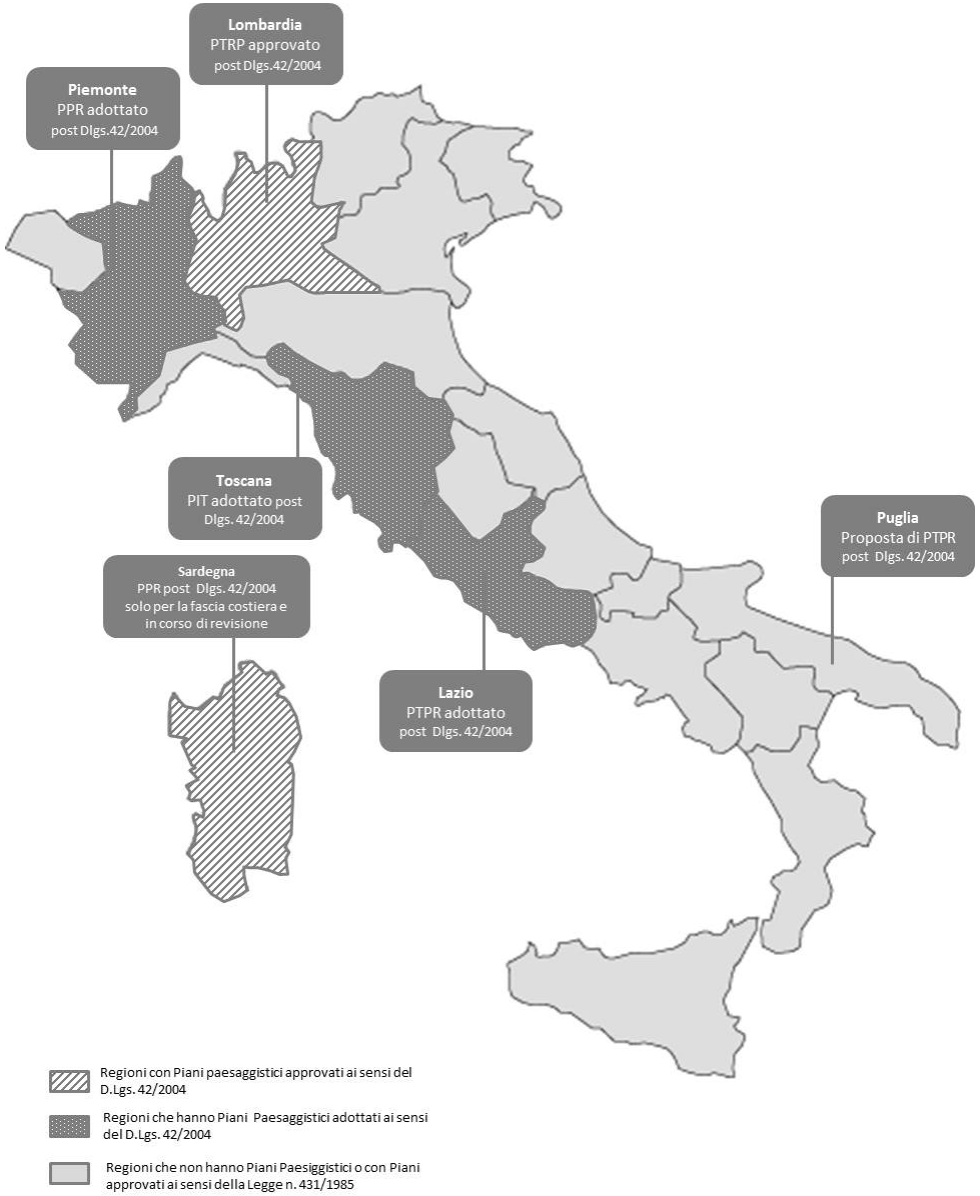

Figura 9. I piani paesaggistici post D.Lgs. 42/2004

3.4. Lo stato della Pianificazione congiunta

La pianificazione paesaggistica, tenendo conto delle diverse caratteristiche del territorio, lo sintetizza in ambiti omogenei, secondo quanto disciplinato dagli articoli 135, 143-145, del Codice Urbani. Il Codice prevede che le regioni, al fine di adeguare la propria normativa in tema di paesaggio, possano stipulare un'intesa con il MIBACT e il MATTM, oppure redigere specifici strumenti di governo per le sole aree vincolate.
In figura 9 si presenta il quadro dell'attuale situazione della pianificazione in materia di paesaggio, Regione per Regione, in figura sono elencate le Regioni in possesso di un Piano Paesaggistico approvato o adottato ai sensi del D.Lgs. 42/2004 e le Regioni non provviste di strumenti aggiornati.
Nel dettaglio, l'art. 143 oltre a fornire prescrizioni circa l'elaborazione del piano, i suoi contenuti e i soggetti coinvolti, stabilisce le norme di collaborazione tra Stato e Regioni (pianificazione congiunta).
In modo particolare l'art. 143, comma 2, dispone che: *"le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici"*.
Diversamente, qualora si tratti di elaborare il piano paesaggistico per i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. b),c), d), la pianificazione congiunta è obbligatoria. Al gennaio del 2012 sono undici le Regioni che hanno siglato un'intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT) per la stesura congiunta dei piani paesaggistici. Finora le amministrazioni che hanno sottoscritto tali protocolli sono: Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli-Venezia-Giulia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto. Per altre, come Lazio e Basilicata, l'intesa è in dirittura d'arrivo. La Regione Molise è l'unica che non ha ancora aperto un tavolo di copianificazione. Fanno eccezione la Sicilia, la Valle d'Aosta e il Trentino Alto-Adige, in quanto regioni a statuto speciale e pertanto autonome in materia di paesaggio.
In figura 10 sono individuate le Regioni che hanno attivato il tavolo di copianificazione per l'intero territorio regionale con il MIBACT e, dove indicato, anche con il MATTM.

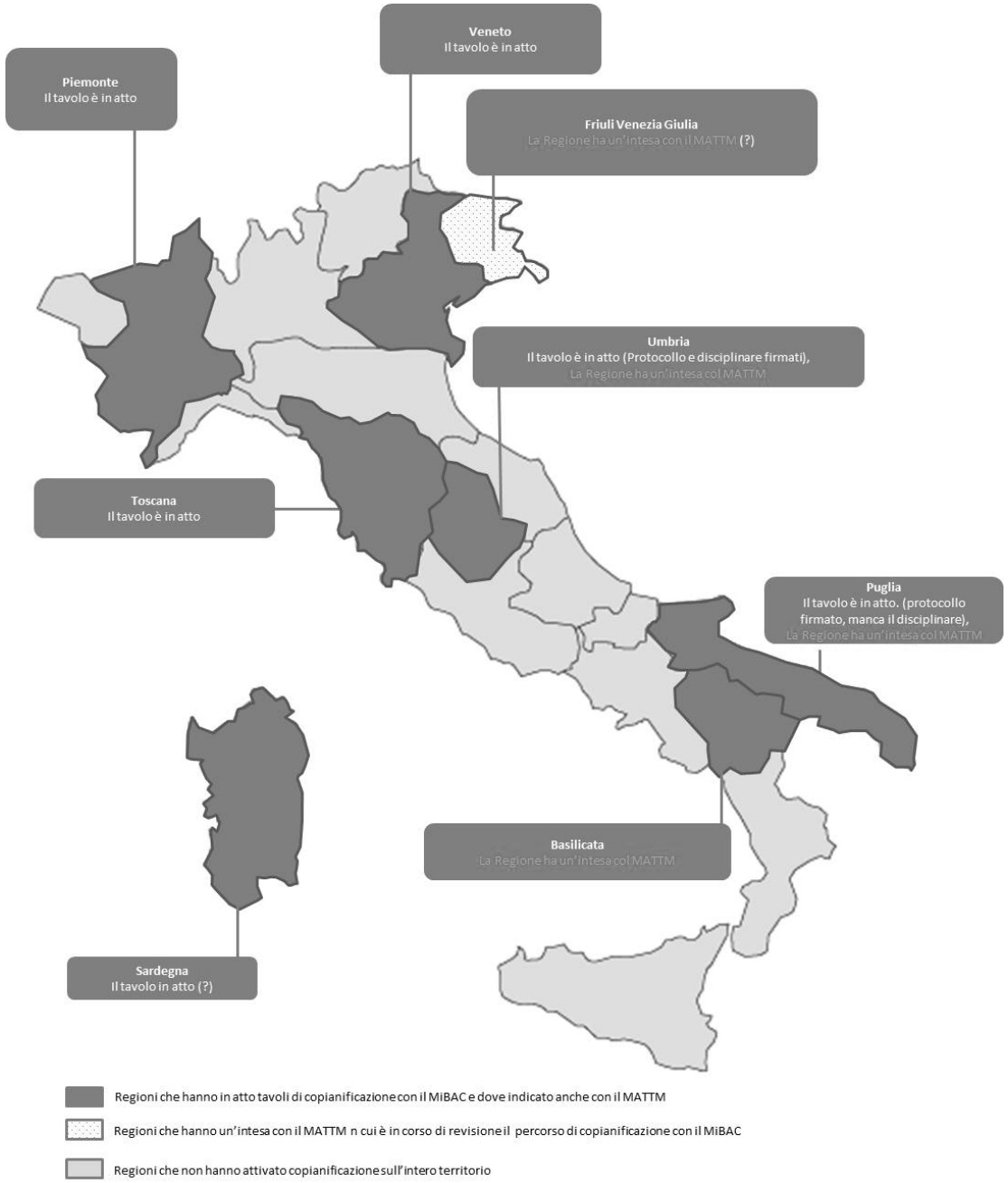

Figura 10: lo stato della copianificazione sui piani di recente formazione

4.LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE DEI PARCHI NAZIONALI E IL RUOLO DEL PAESAGGIO

4.1 Una ricognizione degli strumenti di pianificazione dei Parchi Nazionali

Lo stato di avanzamento dei Piani dei Parchi è emersa una situazione molto eterogenea: attualmente solo il Parco della Majella, dell'Aspromonte, del Vesuvio, del Cilento e Vallo di Diano e Alburni, delle Foreste Casentinesi, di Monte Falterona e Campigna, dell'Asinara, dell'Arcipelago Toscano e delle Dolomiti Bellunesi sono dotati di Piani in vigore. Pertanto, solo il 39% dei 23 parchi nazionali è provvisto di strumenti di governo - è stato escluso il Parco del Gennergentu, poiché non è completo il percorso della sua istituzione (Ispra 2014). Per quanto concerne i Regolamenti, allo stato attuale, solo il Regolamento del Parco Nazionale dell'Aspromonte è attualmente al Consiglio di Stato per completare l'iter di approvazione. Alcuni Enti - Lazio Abruzzo e Molise, Alta Murgia, Asinara, Circeo, Maiella il cui iter di approvazione è in corso - hanno provveduto a redigere il proprio Regolamento, ai sensi dell'art. 11 della 394/1991.
Nella figura 11 a pagina seguente il quadro dei parchi nazionali italiani.

4.2 La tutela del paesaggio all'interno degli obiettivi dei Piani dei Parchi

Per indagare il ruolo attribuito al paesaggio e alla sua pianificazione, sono stati presi in esame gli otto parchi nazionali con Piano del Parco approvato. Analizzando gli articoli relativi alle finalità dei singoli piani è emerso che solo il Parco Nazionale del Vesuvio, il Parco del Cilento e Vallo di Diano e Alburni, il Parco dell'Asinara, il Parco delle Foreste Casentinesi e il Parco dell'Arcipelago Toscano si riferiscono esplicitamente alla tutela del paesaggio.
Per quanto attiene la pianificazione, solo il Piano del Parco dell'Aspromonte la include tra le sue finalità mentre, gli altri Piani si riferiscono alla pianificazione per indicare i rapporti esistenti tra quest'ultima e il Piano medesimo. A tale proposito si possono elencare a titolo esemplificativo alcuni casi: art. 6 del Parco Nazionale dell'Asinara; art. 7 del Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano; art. 3 del Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni l'art. 4 Parco Nazionale del Vesuvio.

PARCO NAZIONALE	REGIONE	ANNO DI ISTITUZIONE	SUPERFICIE
Abruzzo, Lazio e Molise	Abruzzo, Lazio, Molise	1923	50.000 ettari
Alta Murgia	Puglia	2004	67.739 ettari
Appennino Tosco-Emiliano	Emilia Romagna, Toscana	2001	22.792 ettari
Arcipelago della Maddalena	Sardegna	1996	5.134 ettari
Arcipelago Toscano	Toscana	1989	17.694 ettari
Aspromonte	Calabria	1989	76.000 ettari
Cilento e Vallo di Diano e Alburni	Campania	1995	181.048 ettari
Cinque Terre	Liguria	1999	3.860 ettari
Circeo	Lazio	1934	8.500 ettari
Dolomiti Bellunesi	Veneto	1993	31.512 ettari
Foreste Casentinesi	Emilia Romagna, Toscana	1993	36.400 ettari
Gargano	Puglia	1995	121.118 ettari
Gennargentu e Golfo di Orosei	Sardegna	1998	73.935 ettari
Gran Paradiso	Piemonte, Valle d'Aosta	1922	70.318 ettari
Gran Sasso e Monti della Laga	Abruzzo, Lazio, Marche	1991	150.000 ettari
Isola dell'Asinara	Sardegna	1997	5.100 ettari
Majella	Abruzzo	1995	74.095 ettari
Monti Sibillini	Marche, Umbria	1993	70.000 ettari
Pollino	Calabria, Basilicata	1990	182.180 ettari
Sila	Calabria	1997	73.695 ettari
Stelvio	Trentino Alto Adige, Lombardia	1935	134.620 ettari
Val Grande	Piemonte	1992	14.598 ettari
Vesuvio	Campania	1991	8.482 ettari

Figura 11: I Parchi nazionali italiani

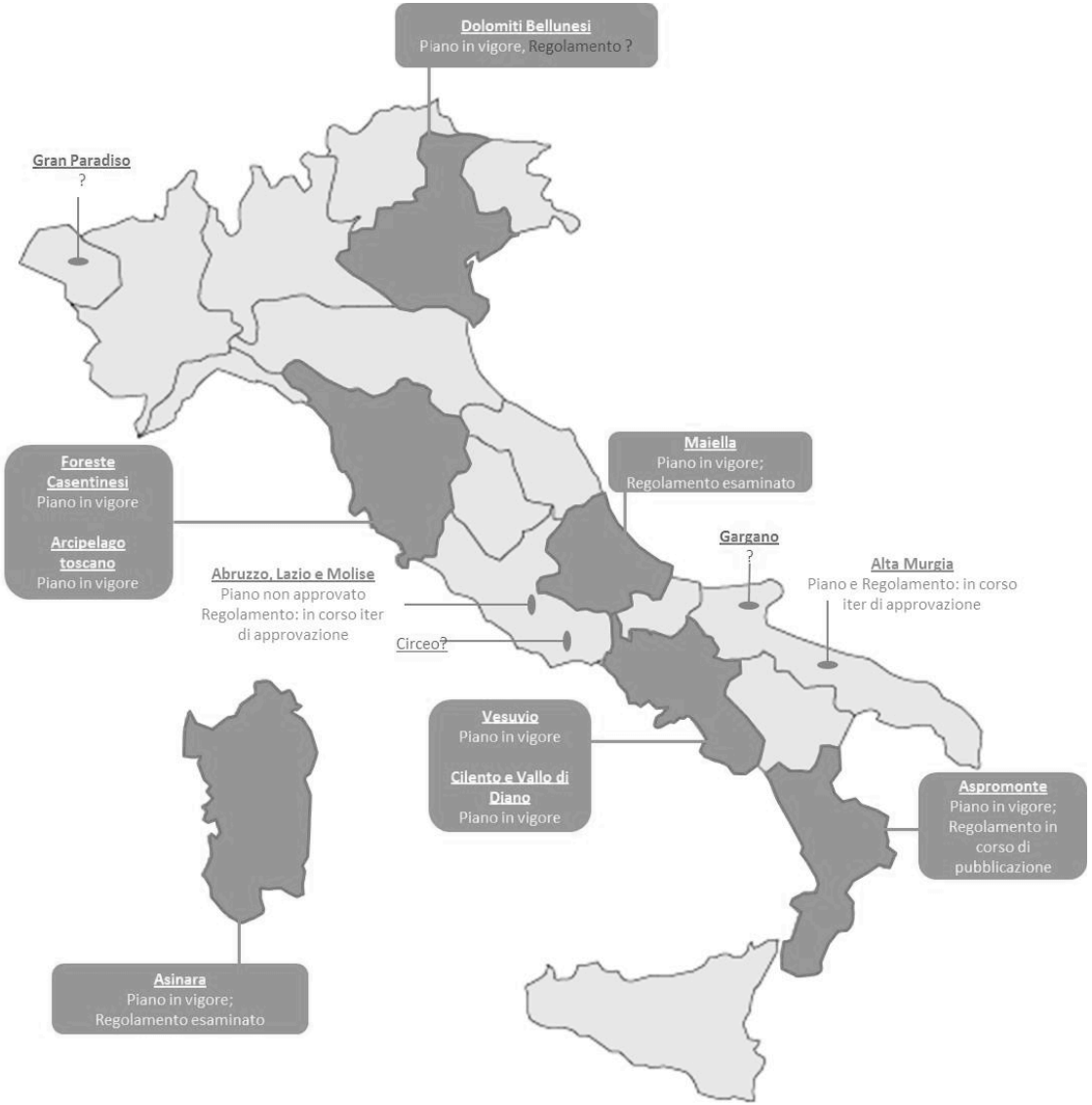

Figura 12: Lo stato della pianificazione nelle aree protette

4.3. Analisi *swot* per gli aspetti legati alla pianificazione del paesaggio nei piani dei parchi vigenti

L'analisi SWOT consente di valutare e mettere in relazione i punti di forza (*Strengths*) e di debolezza (*Weaknesses*) interni a un sistema, con le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) esterne. Tale metodologia di indagine è stata sviluppata per la definizione di strategie aziendali in contesti caratterizzati da incertezza e forte competitività, a partire dagli anni '80 ha trovato ampio impiego nel supporto alle scelte di intervento pubblico, in particolare nell'analisi di scenari alternativi di sviluppo. Attualmente, l'uso di tale strumento è esteso alle diagnosi territoriali e alla valutazione di programmi regionali, come noto i regolamenti comunitari ne richiedono l'utilizzo per la valutazione di piani e programmi.
In questo caso l'analisi SWOT consente di delineare un primo quadro di sintesi delle previsioni e delle scelte effettuate dagli Enti parco in tema di pianificazione paesaggistica nelle aree protette; i contesti presi in esame sono ancora una volta quelli dei Piani Parco vigenti.
È stato considerato come sistema interno il Piano del Parco e individuate le opportunità e le minacce leggendo criticamente i contenuti del piano; le previsioni dei piani paesaggistici regionali, come quelle degli altri strumenti di governo del territorio, che interferiscono i Piani, sono state invece interpretate come opportunità e minacce esterne.
In questa fase si sono tenuti in stretta considerazione i contenuti delle norme di attuazione del Piano e gli strumenti conoscitivi allegati: relazioni, schemi direttori.

Il Parco nazionale della Maiella

Il Piano del Parco (1999), redatto per conto dell'Ente parco da Agriconsulting, nelle norme di attuazione prevede misure minime di intervento sul paesaggio, aderendo in modo puntuale alle prescrizioni della legge 394. Al contrario lo schema direttore, sebbene redatto prima dell'approvazione della Convenzione Europea, individuava diversi aspetti chiave in un'ottica di integrazione tra attività antropica e valori naturali:
la gestione delle attività zootecniche, delle risorse forestali, del degrado connesso allo scarico abusivo dei rifiuti, del ruolo della pressione urbana e della rete infrastrutturale, della gestione delle aree umide, della conservazione dell'edilizia storica.

Punti di forza	Punti di debolezza
1. All'interno della zonazione sono previste indicazioni per la conservazione e il recupero di alcune tipologie edilizie tradizionali. In particolare nella zona C sono previste norme d'incentivo degli usi agricoli, forestali e zootecnici secondo pratiche di allevamento, coltivazione e produzione tradizionali (agricoltura biologica – artigianato). 2. Gli interventi di completamento degli edifici esistenti sono sottoposti all'approvazione di un Piano Unitario di Riorganizzazione (PUR) e allo studio di impatto ambientale (Art. 10 delle norme di attuazione).In particolare i PUR sono necessari per gli interventi di manutenzione degli impianti sciistici (art. 12 delle norme di attuazione). 3. Gli interventi di completamento come i nuovi insediamenti previsti devono rispettare i caratteri tipologici del luogo (art. 11, comma 5 delle norme di attuazione).	**1. Il paesaggio non rientra tra le finalità esplicite del Piano.** 2. Per quanto concerne i rischi connessi alla pressione insediativa, Il piano ammette (art. 10 delle norme di attuazione) nelle sottozone D gli interventi previsti dagli strumenti urbanistici secondo un modello di intesa con l'Ente Parco. 3. Il Piano demanda (art. 11 delle norme di attuazione) agli strumenti urbanistici comunali (PRG) l'individuazione di centri storici e nuclei di antica formazione in cui sono consentite esclusivamente attività sul patrimonio edilizio esistente. 4. Sono previsti incrementi insediativi (sottozona D2) con soglie massime pari alla popolazione, alla ricettività turistica, alle attività produttive (Art. 11, commi 3 e 4, delle norme di attuazione).

Opportunità	Minacce
1.L'inclusione del Parco nello schema APE - Appennino Parco d'Europa. 2. L'adesione a progetti Life. 3. Il coinvolgimento di alcuni comuni dell'area in programmi di finanziamento *ad hoc*. 4. Lo schema direttore del Parco, pur se risalente al 1999, presenta alcuni aspetti interessanti relativamente agli indirizzi di pianificazione (gestione attività zootecniche e forestali, pressione insediativa) o su ambiti riconducibili per effetti e portata al paesaggio.	1. Lo schema direttore discute ampiamente alcuni temi chiave che hanno ricaduta sul paesaggio. È il caso della gestione delle attività zootecniche, al ruolo delle risorse forestali, al degrado estetico e paesaggistico connesso allo scarico abusivo dei rifiuti, sul ruolo della pressione urbana e della rete infrastrutturale, alla gestione delle aree umide, all'edilizia storica.

Il Parco nazionale dell'Aspromonte

Gli orientamenti di pianificazione presenti nelle norme di attuazione del Piano appaiono deboli se confrontati con gli indirizzi e i contenuti descrittivi della Relazione tecnica che accompagna il Piano, elaborata da un gruppo di ricerca multidisciplinare afferente all'università della Calabria.

Punti di forza	Punti di debolezza
1. Il Piano definisce prioritari gli indirizzi per l'edilizia storica e i centri urbani montani (art.33, norme di attuazione).	1. Nel Piano non sono presenti misure *ad hoc* per la pianificazione paesaggistica (ad eccezione di alcuni indirizzi sui centri urbani montani, in particolare per quelli della dorsale appenninica, che rientrano tra i progetti attuativi prioritari - art. 33, norme di attuazione).
Opportunità	**Minacce**
1. La relazione che accompagna il Piano presenta un apparato documentale e cartografico molto ricco per quanto concerne il paesaggio e tutti i temi a esso connessi. In particolare, le schede descrittive per unità di paesaggio approfondiscono questioni morfologiche, percettive, funzionali ed ecologiche. 2. Sono individuati gli ambiti caratterizzati da particolari valori architettonici e paesistici. 3. Il QTR/p nella parte del PPR presenta (art. 46) riferimenti all'integrazione tra biodiversità e protezione e tutela del paesaggio, all'art. 53 individua tra i beni paesaggistici *ex lege* le aree protette.	1. La relazione del Piano evidenzia rischi connessi alla pressione urbana, alle attività agricole e antropiche, in particolare nelle zone montane e nei centri di confine tra fascia costiera e aree interne.

Il Parco nazionale del Vesuvio

Il Piano del Parco è completo e articolato secondo un'impostazione che rafforza e integra i contenuti della legge 349 sulla pianifi-

cazione del paesaggio nelle aree protette. Nell'introduzione della Relazione, redatta da un gruppo coordinato dal Prof. Gambino, si legge che "*anche gli aspetti di rilevanza specificamente paesistico-ambientale, ancorché non esplicitamente richiamati dalla legge, debbano essere considerati dal Piano, chiamato a «sostituire» anche i Piani paesistici. Queste indicazione legislative legittimano l'orientamento – che si era chiaramente espresso già nella Proposta metodologica e nella Bozza a concepire il Piano del parco come un piano territoriale con valenza paesistica in termini quindi più ampi e comprensivi di quelli derivanti da una concezione del territorio in chiave puramente «ecologista» o del paesaggio in chiave puramente estetico-visibilista".*

Punti di forza	Punti di debolezza
1. Il Piano, articolato in obiettivi, strategie e regole, promuove *forme sostenibili di tutela, valorizzazione e sviluppo che salvaguardano la diversità paesistica e biologica e l'identità storico-culturale del Parco* (art. 2, norme di attuazione). 2. Nel piano legge il territorio secondo (art. 3 delle norme di attuazione): a) *Grandi unità di paesaggio*, *caratterizzate da specifici sistemi di relazioni ecologiche, funzionali e paesistiche;* b) *Zone di tutela e unità di paesaggio elementari*, caratterizzate da un diverso grado di tutela e protezione e distinte per particolari strutture ambientali e paesistiche. 3. Il piano prevede *l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle determinazioni del PP, anche attraverso un'attività di supporto e di servizioai Comuni da parte dell'Ente Parco* (art. 5 delle norme di attuazione). *4. I Progetti e programmi integrati di valorizzazione e d'intervento unitario* (PR.I.V.I.U.) , previsti dal piano, e i relativi programmi di attuazione articolano diversi obiettivi di pianificazione relativi al paesaggio agrario, alle ristrutturazioni urbanistiche, al ripristino di siti interessati da attività estrattive (art. 10 delle norme di attuazione). 5. Nelle diverse unità di paesaggio i piani prevedono il rispetto di obiettivi riconducibili alla pianificazione del paesaggio, con particolare riferimento alla maglia dei tessuti storici e della viabilità dell'area, ai caratteri fisici connessi alla presenza dei coni vulcanici, ai percorsi storico culturali di valore identitario (Miglio d'oro e via Regia) dell'area, alle connessioni paesistiche e funzionali, agli aspetti perfettivi dell'area. A titolo di esempio: a) *Confermare e consolidare la peculiare matrice di paesaggio* [...]; b) *Salvaguardare il sistema delle acque*, anche rispetto ai tracciati storici *dell'urbanizzazione agraria di matrice centuriale e dai successivi interventi storici di regimazione delle acque fino alle opere borboniche*; *c) Promuovere l'interpretazione e la conservazione del paesaggio naturale e storico, valorizzando la leggibilità del rapporto determinatosi tra la conformazione naturale dei suoli e la loro modellazione legata alle sistemazioni agrarie tradizionali, di elevato valore paesistico, dei terrazzamenti e ciglionamenti, contrastando parallelamente la vulnerabilità idrogeologica dell'intero mantello sommano*; *d) Salvaguardare il sistema di permanenze e persistenze del territorio storico* (...) *dell'infrastrutturazione rurale (strade poderali, siepi, muretti, pozzi e fossi di drenaggio) e dei modi dell'urbanizzazione agraria legata al presidio*	

6. Nelle aree contigue (art. 9 delle norme di attuazione) il Piano fa riferimento a misure tese a *salvaguardare e valorizzare le specifiche qualità del paesaggio vesuviano, attraverso l'incentivazione al recupero urbano,* come ai servizi ecosistemici connessi all'attività agricola. 7. Nelle parti del piano destinate alla zonazione (artt. 11 – 15) sono definite linee di indirizzo per le misure (alcune delle quali con valore prescrittivo) connesse alla pianificazione paesaggistica, di notevole interesse sia sul piano quantitativo che qualitativo con *interventi orientati al mantenimento, al recupero e al potenziamento degli elementi caratterizzanti il paesaggio agrario e le sistemazioni paesistiche e ambientali connesse alle infrastrutture e ai tessuti urbani* (art. 17). 8. Il Piano individua tra gli obiettivi *strategici "La valorizzazione del patrimonio naturalistico e del paesaggio agrario."*	

Opportunità	Minacce
1. Il Piano fa riferimento alla necessità di integrare e rafforzare la cooperazione e la concertazione tra l'Ente Parco e gli altri Enti locali (Patti territoriali, convenzioni ad hoc con Università e centri di ricerca). 2. I progetti strategici identificati nel piano, prevedono tramite conferenze di servizio e accordi di programma il coinvolgimento dei soggetti interessati alla gestione del territorio. Nel dettaglio i progetti p strettamente correlati ai temi di pianificazione paesaggistica: *1. "La risalita storica lungo il tracciato del treno a cremagliera"* *2. "Verso il ciglio attraverso il Casamale"* *3. "La via dell'acqua di Ottaviano"* *4. "Da Pompei al cratere lungo la strada Matrone"* *5. "Il Museo forestale e geologico del Somma e del Vesuvio"* *6. "Dalla costa di Torre del Greco verso il Piano delle Ginestre attraverso il Colle dei Camaldoli".*	La relazione del Piano evidenzia alcune criticità connesse alla pressione dell'urbanizzazione, all'abusivismo edilizio, ai temi legati allo smaltimento dei rifiuti, alle difficoltà connesse al recupero dei siti di attività estrattive.

Il Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano e Alburni

L'impostazione generale del Piano é articolata in numerose azioni di intervento specifiche in tema di pianificazione paesaggistico - tra gli strumenti attuativi previsti figura il Piano per il Paesaggio.
La relazione che accompagna il Piano, i cui lavori sono stati coordinati dal Prof. Gambino, considera il Parco un Paesaggio Culturale di rilevanza mondiale, la relazione evidenzia in modo particolare il ruolo del paesaggio agrario e forestale nel definire i valori identitari e paesistici del Parco, anche sottolineandone il carattere evolutivo.

Punti di forza	Punti di debolezza
1. Il Piano tra le norme (art. 4) prevede l'attuazione di un Piano *ad hoc* per il paesaggio. Il Piano si pone come obiettivo l'*attuazione alla Convenzione Europea del Paesaggio*, *conformemente all'art. 1, comma 2 e in riferimento al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Decreto legislativo n.42/04) ai fini della salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio nel territorio interessato dal Parco, tramite l'adozione di misure specifiche. Con riferimento all'art. 6 della citata Convenzione tali misure sono orientate a*: • *sensibilizzare gli attori interessati, con particolare riguardo alle autorità locali competenti, sul valore del paesaggio;* • *promuovere la formazione dei soggetti interessati nel settore pubblico e privato;* • *identificare le unità di paesaggio del territorio interessato;* • *analizzare i caratteri identitari e le pressioni trasformative cui sono soggetti;* • *descrivere i cambiamenti in corso e le tendenze evolutive;* • *evidenziare i valori, sulla base di procedure esplicite di valutazione e con particolare riguardo al significato loro attribuito dagli stakeholder locali;* • *stabilire gli obiettivi di qualità paesistica da perseguire nelle diverse aree del Parco e nelle zone contigue, previe pubbliche consultazioni;* • *individuare gli strumenti più opportuni per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi, con particolare riguardo ai progetti d'intervento previsti dal Piano del Parco e dal Piano Pluriennale Economico e Sociale, come pure dai piani, progetti e programmi degli Enti locali, coerenti con le finalità del Parco;* Per questi ambiti il Piano *promuove interventi di manutenzione e conservazione, riconoscendo priorità ai progetti o ai piani di recupero che comportino la valorizzazione degli elementi costitutivi, il tutto* di concerto con i soggetti interessati, anche attraverso la stipula di convenzioni *ad hoc*.	

2. Nei capitoli relativi alla zonazione sono presentate alcune misure riconducibili alla pianificazione del paesaggio, riferite in misura particolare al paesaggio agrario e agli insediamenti storici. 3. All'art. 15 delle norme di attuazione si fa riferimento agli *Ambiti ed elementi di specifico interesse paesistico* in cui rientrano: *a) gli ambiti del paesaggio agrario;* *b) i contesti dei centri storici e dei siti di interesse archeologico e degli ambiti di attenzione archeologica;* *c) i punti e le strade panoramiche.* 4. La strategia d'intervento per la conservazione della maglia del paesaggio agrario tradizionale tipica dell'area cilentana, gli interventi per gli insediamenti storici e quelli per il ripristino degli ambiti di valore visuale e panoramico, percorsi e viabilità storica sono dettagliti per quanto concerne le misure prescrittive su materiali, cartellonistica e tecniche edilizie tradizionali. 5. L'art. 17 definisce gli interventi per le *Aree di recupero ambientale e paesistico.* L'Ente Parco, i comuni e i privati proprietari possono promuovere Progetti d'Intervento Unitario (PIU) orientati al recupero ambientale e paesistico secondo gli indirizzi fissati dal Piano. 6. Nell'allegato 1 del Piano *Indirizzi gestionali per sistemi e sottosistemi ambientali* sono precisati per specifici sistemi le indicazioni relative alla gestione della pianificazione paesaggistica.	

Opportunità	Minacce
1. La presenza dell'Osservatorio per l'applicazione della Convezione Europea del Paesaggio. 2. Il Piano prevede interventi realizzati con i Comuni per il censimento e la perimetrazione dei siti di valore storico archeologico. 3. Nel Parco sono presenti alcuni siti UNESCO e tutto il territorio è considerato Paesaggio Culturale di rilevanza mondiale. 4. Ricadono nell'area del Parco 26 SIC. 5. Nella relazione del Parco sono riportati diversi Piani di Azione locali e programmi di finanziamento, che possono prevedere interventi sul paesaggio: patto ambientale, piani strategici, PIT, POR e iniziative che vedono coinvolti gli stakeholder attivi sul territorio.	La relazione che accompagna il Piano sottolinea le criticità per il Parco connesse alla crescente pressione turistica e alla marginalizzazione sul piano sociale e produttivo di alcune aree interne - insularizzazione delle aree dei Monti Alburni e del Cervati. Manca uno schema direttorio di pianificazione nella Regione Campania, come evidenziato nella relazione del Piano *"in una storia regionale di piani non portati a termine o non adottati, o addirittura revocati, sono oggi presenti sul territorio cilentano diversi tipi di strumenti pianificatori e programmatori sovralocali, con diseguale portata e capacità operativa:* *1, il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Salerno (PTCP), ancora allo stato di bozza,* *2, I Piani paesistici del Cilento Costiero e Interno, solo recentemente approvati dopo una lunga vicenda procedurale,* *3, i Piani delle Comunità montane, adottati nei primi anni '80 e aggiornati dieci anni dopo, ma comunque largamente obsoleti sia nelle ridotte capacità strategiche sia nelle strumentazioni operative assunte".*

Il Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi

La redazione del Piano nel 1996 avvenne in tempi brevissimi, "*che trovavano giustificazione nell'articolata discussione sui contenuti e sui metodi del Piano, argomenti sui quali non vi è stata, per molti mesi, concordanza d'idee"* (Relazione del Piano). Ciò ha condotto alla redazione di un documento di direttive generali, il cosiddetto «piano essenziale», che andava poi articolato attraverso specifici e mirati progetti di settore.
Nell'impianto del Piano è evidente una debolezza di natura culturale e tecnico politica relativa agli aspetti paesaggistici del piano.

Punti di forza	Punti di debolezza
1. All'interno dell'area protetta sussistono numerose valenze paesaggistiche connesse ai caratteri del paesaggio agro forestale, alle architetture rurali legate ai pascoli e agli allevamenti (ad es. le peculiarità paesaggistiche delle malghe), alla rete sentieristica. 2. Il Piano prevede la redazione di un progetto specifico per le componenti silvo-pastorali dell'area protetta (Progetto selvicoltura e riassetto forestale), i cui valori possono essere ricondotti anche ad azioni di tutela paesaggistica.	1. Nel Piano non ricorre alcun riferimento specifico di indirizzo alla tutela del paesaggio. I riferimenti alla riqualificazione paesaggistica sono sfumati e, fatta eccezione per l'edilizia rurale storica, non connessi a precise azioni di intervento.

Opportunità	Minacce
1. Il Parco ha già avviato importanti programmi di ricerca scientifica. 2. Le Dolomiti sono iscritte come bene naturale nella lista UNESCO. **3. Con la delibera n. 03/2009 l'Ente parco ha approvato "lo schema di accordo inter istituzionale Stato -Regione Veneto – Ente Parco Dolomiti Bellunesi per il trasferimento all'Ente Parco delle competenze regionali in materia di beni paesaggistico ambientali".**	1. La relazione del Piano sottolinea la presenza di conflitti connessi all'uso delle risorse che possono avere ricaduta indiretta o diretta sul paesaggio, come le acque potabili necessarie all'irrigazione di ricchi comprensori agricoli, i siti per antenne e ripetitori, l'attraversamento di reti tecnologiche. 2. Possibili modificazioni nelle scelte colturali legate all' agricoltura e alla zootecnia con effetti sulla conservazione del paesaggio agrario e culturale dell'area protetta.

Il Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano

Le norme di attuazione del Piano dell'Arcipelago Toscano del 2010 contemplano diverse azioni d'intervento connesse alla pianificazione del paesaggio.
Il quadro conoscitivo fornito dalla relazione che accompagna il Piano è stato curato da Agriconsulting e dal Consorzio Universitario di Biologia Marina (CIBM).
Il Piano del Parco identifica, oltre ai piani gestionali, alcuni Progetti di valorizzazione per la valorizzazione delle specificità ambientali e paesistiche che contraddistinguono l'Arcipelago. I progetti hanno il compito di definire azioni integrate e misure differenziate afferenti a vario titolo alla tutela del paesaggio.

Punti di forza	Punti di debolezza
1. Nell'Art. 1 delle norme di attuazione tra le finalità di tutela e valorizzazione del Piano, è contemplata *la riqualificazione e conservazione del paesaggio culturale*, mentre tra gli obiettivi rientrano (art. 1, comma 2, lettera e) il recupero e la manutenzione del patrimonio territoriale e dei caratteri costitutivi del paesaggio. 2. All'art. 13. *Progetti e programmi d'intervento e valorizzazione* sono presentate diverse azioni specifiche in diverse aree dell'arcipelago che possono essere considerate connesse alla pianificazione paesaggistica. 3. Le norme di attuazione all'art. 25 - *Riqualificazione ambientale e paesistica,* l'Ente Parco *promuove progetti di riqualificazione paesistico - ambientale anche in coerenza con gli statuti dei luoghi definiti negli strumenti urbanistici comunali. Il Piano individua (…) gli ambiti di attenzione paesistica, che, per la coerenza e la leggibilità delle strutture segniche e dei sistemi di relazioni visive, presentano una particolare significatività paesistica (…) demandando ai PRG la precisazione localizzativa in base ad apposite indagini documentarie nonché la definizione di specifiche norme di intervento e di tutela*. Nel dettaglio, gli obiettivi degli interventi sono gli ambiti di valore del paesaggio agrario, il mantenimento e la valorizzazione dei caratteri strutturali degli insediamenti storici, degli ambiti forestali, la riconnessione di rapporti visuali legati alle nuove trasformazioni infrastrutturali o interventi agroforestali. 4. All'art. 26.- *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale* al comma 6 sono previste azioni per la sentieristica e la viabilità storica con precise indicazioni connesse alla valorizzazione paesaggistica dei luoghi. Lo stesso dicasi per le indicazioni previste all'art. 29 intitolato *Attività agricole e zootecniche*.	

Opportunità	Minacce
1. L'art. 8 delle norme di attuazione del Piano specifica che "*L'Ente Parco ispira la propria azione di attuazione del Piano al principio della cooperazione con tutti gli enti operanti nel medesimo settore e con quelli territorialmente interessati ed al criterio della preferenza per i rapporti convenzionali, utilizzando tutti gli opportuni strumenti pattizi offerti dall'ordinamento regionale e nazionale".* In questa direzione è utile sottolineare che i più recenti piani e programmi prodotti ai diversi livelli (regionale, provinciale e comunale), ad esempio il PAFR per le risorse forestali, il piano di indirizzo territoriale (PIT), il Piano territoriali di coordinamento (PTC) delle province di Livorno e Grosseto, presentano potenzialità che, opportunamente sviluppate nel Piano del Parco, potrebbero favorire un'appropriata gestione dell'area oggetto di studio.	1. Gli aspetti critici riguardano i processi d'abbandono agro-pastorale e forestale, questi sovvertono gli antichi equilibri ecosistemici e tendono a ridurre la diversità paesistica e biologica costruitasi nell'arco di secoli.

Il Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, del Monte Falterona e Campigna

Il Piano del Parco delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna è costruito con particolare attenzione alla salvaguardia dei valori naturalistici, culturali e paesaggistici. In modo particolare, nell'ambito della suddivisione in zone, ordinata dal Titolo II delle norme tecniche di attuazione, si nota come, per quanto concerne la «Zona B», all'articolo 7, sia esplicitato l'obiettivo di "[...] *conservazione degli elementi di forte caratterizzazione paesaggistica*" e del fatto che all'interno della zona B possono riscontrarsi anche aree "*di interesse paesaggistico e di connessione".* Sempre con riferimento a quest'area, in materia di difesa del suolo, l'articolo 10, comma 3, vieta "*la localizzazione nella zona di nuovi elettrodotti salvo se interrati e purché non richiedano 'installazione di pali, antenne e manufatti in genere la cui sagoma determini evidente alterazione del paesaggio".* La salvaguardia del paesaggio è tra gli obiettivi principali per la «Zona C», che è "*caratterizzata dalla presenza di risorse naturali, paesaggistiche ed ambientali meritevoli di protezione e valorizzazione*". Inoltre, all'articolo 17 è espressamente vietata la localizzazione di antenne, piloni e manufatti infrastrutturali, allorché la loro sagoma determini significative alterazioni del paesaggio. Con riferimento alla "Zona D", l'articolo 20, comma 2, stabilisce il divieto di "*interventi che possono recare pregiudizio alle risorse essenziali (acqua, territorio, paesaggio, habitat naturali)".*

L'attenzione al paesaggio riguarda parimenti gli interventi che riguardano la vegetazione, l'articolo 33, comma 1 esplicita come "*Gli indirizzi selvicolturali del Piano seguono i criteri della "selvicoltura vicina alla natura" applicati alle varie situazioni ed alle diverse dinamiche di ogni area elementare forestale esaminata, al fine di salvaguardare e migliorare i numerosi valori naturali, paesaggistici e culturali dei boschi*". A cui segue l'articolo 35, che stabilisce come anche "[...] *il diradamento dall'alto potrà essere applicato solo quando non contrasti con le finalità paesaggistiche e naturalistiche e comunque all'interno di piani di gestione e con modalità concordate con l'Ente Parco"* (si veda il comma 2 dell'articolo in commento). Inoltre al comma 3, sono fissati alcuni limiti per gli interventi effettuati in boschi e nelle aree aperte di elevato valore naturalistico e paesaggistico; nel dettaglio si legge come "*Nei boschi e nelle aree aperte di elevato valore naturalistico, paesaggistico, nonché in situazioni esposte, crinali, entro una fascia di 150 m sulla linea di massima pendenza o di 75 metri di dislivello, pendenze superiori al 75%, riportate in cartografia di piano,*

gli interventi saranno prevalentemente motivati da ragioni fitosanitarie oppure da ragioni di tutela e conservazione faunistica o naturalistica in genere o per motivi di difesa idrogeologica".

Per quanto concerne i boschi misti di conifere e latifoglie e i boschi di latifoglie, l'articolo 37, primo comma, prevede che qualsiasi intervento debba "*tutelare ed esaltare la biodiversità, accentuare la variabilità delle strutture, la riduzione degli impatti ambientali e paesaggistici che potranno essere determinati dagli interventi* [...]".

A questo complesso quadro d'insieme é opportuno aggiungere l'introduzione di un parametro che misura il grado di interferenza (potenziale) degli insediamenti, consentendone la lettura sul paesaggio (si veda la Tabella 21 della Relazione Generale al Piano del Parco).

Inoltre all'interno delle disposizioni del Piano del Parco si fa riferimento esplicito alla tutela della biodiversità - la conservazione delle biodiversità è espressamente citata all'articolo 14, comma 7, che disciplina la zona C specifica come la perimetrazione sia "*finalizzata a garantire la tutela, l'equilibrio e la riqualificazione degli ecosistemi, in ragione delle destinazioni e delle finalità agli stessi riconosciute, nonché è finalizzata alla conservazione delle specie e delle biodiversità", e a*ll'articolo 21, comma 6, in cui si legge che la "*rilevanza strategica assume la necessità di sensibilizzare le popolazioni locali ed ogni possibile fruitore del Parco sulla grande importanza degli equilibri naturali e della conservazione delle biodiversità".* A questi si aggiunge l'articolo 37 nella parte in cui è esplicitato come il trattamento dei boschi misti di conifere e latifoglie e di boschi di latifoglie dovrà tutelare ed esaltare la biodiversità.

5. PERCORSI DI INTEGRAZIONE TRA BIODIVERSITÀ E PAESAGGIO NEI REGOLAMENTI DEI PARCHI NAZIONALI

5.1. La disciplina di tutela dei parchi e la pianificazione paesistica e paesaggistica regionale

Come si è avuto modo di discutere diffusamente nei paragrafi precedenti, secondo la Legge 394 il Piano e il Regolamento sono strumenti finalizzati alla conservazione della natura (eccezion fatta per le previsioni legislative di pari rango), pertanto non possono essere derogati dalle norme generali e di settore.
Nel dettaglio, all'art. 12, comma 7 della L. 394/1991 è previsto che il Piano del Parco abbia *"effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisca a ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione*".
Tuttavia tale prescrizione contenuta nella Legge 394 é stata via via erosa dalla normativa, In particolare l'articolo 145, comma 4, del Dlgs 42/2004 stabilisce come "*I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette debbano conformare o adeguare 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*."
In relazione agli obiettivi del presente lavoro, sono stati presi in esame gli otto parchi nazionali con Piano del Parco in vigore, escludendo il caso del Parco nazionale dell'Asinara, che per le sue specificità non può che essere analizzato separatamente e in relazione alla pianificazione paesaggistica in Sardegna.
Il quadro delle esperienze condotte a livello regionale in tema di pianificazione paesaggistica appare molto eterogeneo, il tratto ricorrente riguarda la sostanziale "arretratezza" della normativa a scala regionale e delle esperienze di piano, rispetto a quanto stabilito dalla normativa nazionale. Nel dettaglio, dieci Regioni hanno piani paesistici antecedenti al Codice, la Basilicata e la Provincia Autonoma di Trento non hanno strumenti di pianificazione paesaggistica, inoltre se in alcuni casi si registra una sostanziale stasi dell'attività in materia, in altri il quadro è in evoluzione costante.
L'analisi condotta per gli aspetti legati alla copianificazione ha evidenziato diversi elementi di criticità: nella pratica solo dieci Regioni hanno siglato un'intesa con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC) per la stesura congiunta dei piani paesaggistici - Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli-Venezia-Giulia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto, nel Lazio, nelle Marche e in Basilicata, l'intesa sembra in dirittura d'arrivo.
Nel caso dei rapporti tra previsioni dei Piani Paesaggistici e Piani dei Parchi le situazioni di eterogeneità emergono nella maggior parte dei casi, a eccezione dell'esperienza toscana. In particolare, nel Parco nazionale della Maiella e nei due piani campani, i Parchi rimandano a quanto previsto dalla legge 394/91, ovvero ribadiscono la loro prevalenza sugli altri strumenti di pianificazione, in contrasto con quanto stabilito dai Piani paesaggistici delle rispettive Regioni. In Calabria il Piano del Parco dell'Aspromonte si rifà alle prescrizioni della legge 394/91, diversamente dal Piano Paesaggistico, che afferma la superiorità gli orientamenti regionali solo qualora quest'ultimi siano più restrittivi.
Dalla lettura della norma appaiono ulteriori elementi non coerenti con le previsioni di cui sopra. Nel caso toscano, il Piano del Parco afferma la sua prevalenza e coerenza con il Piano Integrato Territoriale e rimanda alle aree protette la pianificazione paesaggistica. Nel caso del Parco delle Foreste Casentinesi, se nel piano del parco (in vigore dal 2010) non sono contemplati riferimenti sul tema, nel PTPC della provincia di Forlì-Cesena, approvato nel 2006, si afferma la prevalenza provinciale sugli altri livelli di governo del territorio. Ultimo il caso veneto in cui il Piano del Parco si rifà alla legge 394/91 e la Regione nei documenti di Piano non

affronta esplicitamente il tema.

5.2. I temi chiave per l'integrazione degli obiettivi paesaggistici negli strumenti di pianificazione dei PN

Diversità biologica e assetto del paesaggio sono il prodotto dinamico di complesse interazioni coevolutive (Jones Walters, 2008). Negli avanzamenti teorici sull'idea di paesaggio, così come nei nuovi paradigmi della cultura conservazionista (Forman, 1995, Gambino, 1997, Massa e Ingegnoli, 1999, Brandt, et. Al,., 2000, Tallone 2007, Borrini-Feyerabend et al., 2008), tali concetti affrontati secondo punti di vista convergenti. In particolare, nel rapporto tra biodiversità e paesaggio da un lato prevale la spinta a liberarsi dalla concezione "insulare" in favore di una visione "reticolare", rivolta alla connessione degli ecosistemi territoriali, dall'altro, in tema di definizione delle politiche di conservazione, si afferma il modello conservativo e la prevalenza della gestione e della pianificazione sul modello vincolistico "cedendo sempre più all'idea che la conservazione costituisca la faccia emergente dell'innovazione per la società contemporanea".
Nelle politiche paesaggistiche vale l'obiettivo di assicurare la salvaguardia attiva e il governo delle trasformazioni attraverso la pianificazione e la gestione dei paesaggi, secondo gli indirizzi della Convenzione Europea del Paesaggio (Seardo, 2011).
Frequentemente i PN ricadono all'interno di specifici ambiti territoriali (art. 135 del D.Lgs. 42/2004) identificati *ad hoc* nei Piani paesaggistici. In questo caso è necessario verificare la congruenza tra il sistema di obiettivi e indirizzi regionali e quelli di Piano (NTA, tavole e relazione di Piano), del Regolamento degli EP e dei Piani di Sviluppo Socio Economico (PPES).
Le politiche di pianificazione del paesaggio si declinano in macro aree di intervento: la tutela, intesa come la conservazione degli elementi del paesaggio; la gestione, ossia la regolazione e il governo dei processi di trasformazione del paesaggio e la valorizzazione, che riguarda tutte le azioni di sviluppo o di promozione del valore naturale, culturale, identitario, sociale ed economico del paesaggio.

Figura 13: Sintesi dei temi chiave per l'integrazione degli obiettivi paesaggistici negli strumenti di pianificazione dei PN

Declinata in questa triplice accezione la pianificazione del paesaggio, aderisce ai contenuti degli strumenti di governo dei parchi come identificati e descritti dalla L. 394. Nel dettaglio, la tutela è contenuta nel Piano del Parco cui spetta la zonazione funzionale e la relativa disciplina (relazione, tavole e NTA); la gestione è prevista nel Regolamento e la valorizzazione è legata alle azioni identificate nel PPES.

Le attività legate alla redazione degli strumenti di governo dei PN, nella direzione di accogliere le prescrizioni della L. 394/1991, dovrebbero fornire supporto alla formulazione della disciplina per il territorio anche oltre il confine del parco. La dinamicità degli ecosistemi non permette la definizione di un perimetro in termini di processi, le linee guida per la redazione dovrebbero piuttosto identificare le zone esterne ai limiti dal Parco dove di volta in volta agire in termini di conservazione delle specie protette, d'identificazione dei tipi di vegetazione o habitat di particolare interesse conservazionistico, degli ambiti in cui consolidare le interconnessioni ecologiche esistenti. In modo particolare la gestione degli agroecosistemi riveste un ruolo chiave sia in rapporto ai processi di rinaturalizzazione in atto, che al ruolo del governo delle attività antropiche nei PN. Nel quadro delle esperienze condotte, nonostante l'elevata incidenza dei parchi che ricadono in aree a vocazione agricola (PN del Cilento, Vallo di Diano e Alburni, PN Alta Murgia, PN Gargano, come molti dei parchi appenninici), non si identificano modelli di gestione interessanti.

Per quanto riguarda la gestione forestale, il MATTM ha redatto nel 2002 le linee guida per la gestione forestale sostenibile nei Parchi Nazionali (Ciancio et al., 2002), identificando nel quadro di una gestione forestale che consideri le esigenze faunistiche ed ecologiche per il mantenimento e l'incremento della biodiversità, tre tipologie di azioni: la preservazione, la conservazione (che comprende la rinaturalizzazione e la selvicoltura sistemica) e la selvicoltura tradizionale o classica. Per quanto concerne i temi connessi agli aspetti insediativi, la gran parte dei regolamenti presi in esame mostra come l'urgenza imposta dalle trasformazioni territoriali e la presenza di strumenti di pianificazione urbanistica già in essere a livello comunale, abbiano contribuito a fare sì che sul recupero dell'edilizia rurale, come sugli interventi nei borghi storici e su altri elementi connessi, i PN abbiano sviluppato strumenti adeguati.

5.3 Per una strategia di indirizzo dei percorsi di redazione degli strumenti di pianificazione dei Parchi Nazionali per l'integrazione delle relazioni tra biodiversità e paesaggio

La legge quadro n. 394/1991 costituisce la cornice normativa entro cui si colloca la disciplina delle aree protette in Italia, tale legge prevede che le aree naturali protette siano istituite e gestite al fine di garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale, rappresentato dalle formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, a salvaguardare le caratteristiche, paesistiche, antropologiche, storiche, agrosilvopastorali e culturali locali; la promozione di attività di educazione, formazione, ricerca scientifica, nonché la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili con un uso durevole delle risorse per realizzare di una piena integrazione tra uomo e ambiente. Anche in virtù delle modifiche intervenute negli anni alla legge quadro e del suo possibile percorso di revisione, le aree protette sono istituzioni legate alle realtà territoriali di riferimento, che rivestono un ruolo chiave nella capacità di coniugare gli scopi conservazionistici, scientifici, educativi e culturali con le attività produttive, in particolare in ambito agrosilvopastorale, turistico ed energetico.
La pianificazione è uno dei momenti più rilevanti per l'organizzazione e la gestione delle aree protette, poiché definisce le strategie che pongono tali ambiti in relazione funzionale e strutturale con i contesti territoriali, economici e sociali in cui ricadono. Tali percorsi di governo, coinvolgendo diversi livelli istituzionali, richiedono sforzi d'intesa, cooperazione e copianificazione finalizzati a mettere in rete le risorse naturali, paesaggistiche, culturali e socioeconomiche dei soggetti che ne curano la gestione.
La presente sintesi intende configurarsi come una proposta preliminare di supporto tecnico normativo agli Enti Parco per la pianificazione dei Parchi Nazionali, con particolare riguardo ai Regolamenti, e alla previsione di interventi in settori che richiedono un quadro di riferimento unitario di indirizzi e criteri per la gestione integrata delle aree protette, ai sensi dell'art. 11 della Legge Quadro n. 394 del 6 dicembre 1991 e ss.mm.ii.. con l'obiettivo della sintesi che segue è di contribuire all'integrazione di tutte le componenti ambientali oggetto di tutela da parte dello Stato, ivi compresa quella paesaggistica, negli strumenti di governo dei Parchi Nazionali, con particolare riguardo ai Regolamenti, attraverso l'integrazione degli strumenti di governo dei Parchi Nazionali con le misure di conservazione previste per le aree Natura 2000, con la Rete Ecologica Regionale e con il sistema di obiettivi e indirizzi proposti dalla pianificazione paesaggistica regionale negli ambiti di paesaggio in cui sono inseriti gli stessi Parchi Nazionali. Tale obiettivo è teso, in un approccio sistemico alle aree protette, a rafforzare le capacità di governo dei Parchi Nazionali e a offrire un quadro di riferimento in tema di semplificazione procedurale, in forma coordinata tra Enti competenti.
Di seguito si sintetizzano i principali criteri di indirizzo per ciascuno dei temi chiave della pianificazione delle aree protette per una gestione integrata del territorio. L'azione di indirizzo andrebbe orientata a promuovere processi d'integrazione coerenti tra gli

strumenti di governo dei Parchi nazionali, unitamente al riconoscimento della struttura e delle funzionalità degli ecosistemi nella delimitazione degli ambiti paesaggistici e nelle specifiche prescrizioni d'uso.
Il Piano del Parco (e i suoi elaborati costitutivi: il quadro conoscitivo rappresentato dalla Relazione, la zonazione e alla parte prescrittiva contenuta nelle Norme di Attuazione), il Regolamento e il Piano di Sviluppo Socio Economico, costituiscono le parti di un unico sistema complesso che coniuga politiche di conservazione della biodiversità alla valorizzazione economica e sociale. In questa direzione, è auspicabile il riorientamento dell'analisi e della pianificazione del territorio dei Parchi verso approcci che comprendano l'unità organica del territorio dei parchi e individuino comunità, biocenosi o territori spazialmente identificabili con specifiche caratteristiche naturali, ecologiche, ambientali e di forme d'uso, ovvero unità paesaggistico-ambientali. Questo anche al fine di considerare le aree protette individualmente come sistema e identificare le connessioni funzionali da privilegiare alle diverse scale del territorio. Tale fine, può essere raggiunto solo se la pianificazione dei Parchi Nazionali è integrata con i processi di pianificazione territoriale, paesaggistica, urbanistica, idrogeologica, ambientale e rurale, verso un definitivo superamento del dualismo tutela - sviluppo, della saldatura tra aree protette e territori in cui esse sono inserite, della ricomposizione di aspetti confliggenti ai diversi livelli di governo. Dovranno, altresì, essere considerate le interazioni tra i sistemi naturali, seminaturali e urbanizzati che determinano fattori di impatto e di pressione sulle risorse naturali dei Parchi stessi.
La classificazione ecoregionale rappresenta uno strumento particolarmente utile nel quadro dei percorsi di pianificazione delle aree protette, poiché offre a possibilità di definire azioni e priorità di intervento, nonché di individuare gli indicatori e i programmi di monitoraggio integrando i caratteri fisici e biologici potenziali dgli usi del suolo. In questo sviluppo, si considerano elementi chiave le connessioni ecologiche e in particolare la biopermeabilità delle aree contigue ai territori delle aree protette, assumendo come parametri di valutazione le forme d'uso e copertura del suolo, la geomorfologia, la presenza di infrastrutture e di aree urbanizzate. Al fine di identificare le principali direttici di connessione tra i vari habitat naturali, ricostituendo grossi areali idonei alle singole specie, è importante considerare ambiti geografici che, caratterizzati da una limitata interferenza tra sistema antropico e sistema naturale, abbiano i presupposti per consentire sia flussi adeguati di fauna e che collegamenti con altre aree a elevato grado di naturalità.
Gli strumenti di pianificazione dei Parchi Nazionali devono lavorare come quadro di riferimento per l'integrazione delle misure di conservazione di habitat e specie e per l'identificazione delle strategie di gestione dei Siti Natura 2000, come previsto dal DM del 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000".
Il piano di gestione dei Siti Natura 2000 non è obbligatorio, dove piuttosto, ai soggetti attuatori, è lasciata la scelta degli strumenti di gestione. Gli strumenti di pianificazione dei PN sono chiamati a orientare e coordinare le azioni dei vari soggetti a vario titolo operanti nel territorio, tenendo conto delle dinamiche economiche, sociali e ambientali del contesto, delle loro interdipendenze e dei possibili effetti di lungo termine delle azioni proposte, rispettando l'autonomia decisionale dei diversi soggetti nelle proprie sfere di competenza, individuando nel contempo gli aspetti strutturali da tutelare per gli obiettivi di conservazione dei Siti stessi.
Si richiama altresì al valore del coinvolgimento e alla promozione di processi partecipativi delle popolazioni locali nelle attività pianificatorie, anche come strumento di prevenzione e ricomposizione dei conflitti. In questo quadro è importante il ruolo d'innovazione che i PN possono svolgere per favorire la coproduzione di servizi da parte degli attori locali, con lo scopo di agevolare la mobilizzazione delle risorse disponibili localmente e il co-disegno di pratiche più coerenti con le tendenze di cambiamento in atto.

In tema d'integrazione tra conservazione della biodiversità e tutela paesaggistica, l'azione d'indirizzo e di regolamentazione deve essere volta a orientare la pianificazione e la gestione degli Enti Parco in un approccio ecosistemico, andrebbe orientata nella direzione della:

- tutela della biodiversità e promozione e valorizzazione dei servizi ecosistemici nei Parchi Nazionali, mediante la conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna delle specie animali e vegetali, delle comunità biologiche, sia in termini strutturali sia di funzioni e di processi alle diverse scale spaziali e temporali;
- conservazione e gestione, in termini di equilibrio dinamico, degli assetti naturali, ecologici, ambientali e paesaggistici complessivi dei Parchi Nazionali;
- riconoscimento dell'equilibrio tra elementi naturali ed ecosistemi antropici, in un'ottica coevolutiva, anche in considerazione del ruolo che alcune attività umane possono ricoprire per la stabilità e la sopravvivenza di biocenosi e di ecosistemi naturali, e dei benefici che derivano direttamente o indirettamente dagli ecosistemi stessi;
- orientamento alla gestione ordinaria al fine di pilotare le successioni verso le strutturazioni potenziali e valutare l'esigenza, sulla base dei più aggiornati rapporti redatti dai principali enti e istituti nazionali e internazionali per la conservazione della natura, di vietare l'introduzione e l'utilizzo, nel territorio dei Parchi, di specie di flora e fauna particolarmente problematiche;
- sostegno a progetti di eradicazione di specie alloctone invasive, con eccezione degli interventi connessi alla normale conduzione delle attività agricole e zootecniche che non utilizzino specie animali in grado di produrre ibridi con specie presenti allo stato naturale, e che devono in ogni caso privilegiare la scelta di varietà e razze autoctone.

Il suolo è una risorsa multifunzionale, non riproducibile, dal cui stato di salute dipende l'equilibrio dei bacini idrografici, degli ecosistemi e del paesaggio. L'azione di indirizzo andrebbe orientata alla promozione della difesa del suolo e dei corpi idrici attraverso l'adozione di misure tese:

- a proteggere e ricostituire gli equilibri idraulici e idrogeologici, favorendo interventi di ingegneria naturalistica e materiali a basso impatto ecologico;
- a prevenire i fenomeni franosi di maggiore magnitudine, e quelli di modeste dimensioni. Questi ultimi per l'elevata frequenza, rappresentano una grave minaccia per i beni ambientali e sui servizi che questi forniscono alla collettività;
- a prevenire e contrastare processi di degradazione ambientale riconducibili al suolo, tra questi i fenomeni di dissesto, erosione, compattamento, formazione di croste superficiali, perdita di struttura, perdita di sostanza organica, salinizzazione, ecc., aspetti in gran parte imputabili alle attività antropiche, che si vanno accentuando a causa dei cambiamenti climatici, con impatti considerevoli sulla conservazione degli ecosistemi e la banalizzazione dei paesaggi;
- a riconoscere il ruolo dei servizi ecosistemici in tema di difesa del territorio dai dissesti idrogeologici;
- a sviluppare politiche di prevenzione dei rischi naturali, nonché efficaci interventi di mitigazione degli stessi, preservando la resilienza del territorio, favorendo il mantenimento e il recupero di condizioni di naturalità;
- a promuovere tecniche colturali, tradizionali e innovative, tese a incrementare o a ripristinare il contenuto in sostanza organica, la funzionalità biologica con particolare riguardo alla diversità microbica e alla biodiversità del suolo, e in generale alla fertilità e alla qualità dei suoli;
- a promuovere interventi di riqualificazione e recupero ambientale e paesaggistico finalizzati al graduale recupero della naturalità dei luoghi, con particolare riferimento a quelli interessati da attività estrattive, da scarichi di reflui e di rifiuti ur-

bani e inerti e di altro materiale inquinante. Per i casi più gravi in cui lo stato del luogo e le attività pregresse hanno nel tempo creato un significativo squilibrio degli ecosistemi, gli Enti Parco possono provvedere ad attivare le procedure vigenti in materia di bonifica e di ripristino dei siti compromessi;

- a promuovere azioni coordinate di raccolta e condivisione dei dati e di monitoraggio dei fenomeni di dissesto idrogeologico e di degradazione dei suoli.

Lo sviluppo coevolutivo è sostenuto dall'equilibrio tra elementi naturali e ecosistemi antropici secondo il quale alcune attività umane possono contribuire alla stabilità e alla sopravvivenza di biocenosi e di ecosistemi naturali. In questo quadro, la corretta gestione degli agroecosistemi ricopre un ruolo di primaria importanza per la conservazione della biodiversità nelle aree protette. Tra gli indirizzi prioritari per la gestione agrosilvopastorale sono necessarie misure indirizzate:

- alla conservazione delle attività agropastorali tradizionali in ambito montano e submontano e alla prevenzione dei processi di semplificazione degli agroecosistemi nei contesti collinari e di pianura;
- al riconoscimento delle aziende agricole ricadenti nel territorio dei Parchi nazionali come elemento strutturale e funzionale delle stesse aree protette;
- alla tutela dei caratteri tradizionali del paesaggio agrario che rappresentano nel loro complesso un valore primario per la connessione ecologica e la conservazione della biodiversità e il patrimonio culturale e identitario dei Parchi stessi;
- alla valorizzazione dell'agrobiodiversità anche attraverso il sostegno alla coltivazione e all'allevamento di varietà e razze autoctone e alla conoscenza delle tecniche tradizionali di produzione;
- all'osservazione di criteri di equilibrio nella utilizzazione dei pascoli, in considerazione del ruolo che l'utilizzo pascolivo ricopre per la conservazione della diversità biologica, sia vegetale che animale. Questo al fine di individuare modelli di gestione capaci di perseguire la conservazione della risorsa pascolo e dei processi di evoluzione biocenotica, alleggerendo nei casi di sovra pascolamento i carichi eccessivi presenti, e incentivando un'utilizzazione minimale nelle situazioni di abbandono, o strategie di ripristino;
- al sostegno della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agroalimentari dei territori del Parco anche attraverso la valorizzazione delle filiere corte e lo sviluppo di iniziative di rete tra aziende agricole e strutture ricettive ricadenti nei territori del Parco, in un approccio partecipativo che coinvolga gli attori e le comunità locali;
- al riconoscimento della gestione forestale sostenibile come strumento per garantire la conservazione della biodiversità e del paesaggio naturale nelle zone boschive;
- alla tutela attraverso interventi diretti, della resilienza e della funzionalità ecologica degli ecosistemi forestali montani a fronte di una molteplicità di fattori di disturbo di origine antropica e naturale.

Una porzione rilevante dei territori delle aree protette ricade all'interno di aree fragili del Paese, in condizioni di marginalità, con specifici problemi di abbandono, di sicurezza del territorio, di condizioni sociali ed economiche critiche. In questi ambiti, gli strumenti di pianificazione dei PN possono coniugare la tutela ambientale con lo sviluppo sociale ed economico. Una tutela attiva delle risorse naturali e di quelle antropiche si traduce in una gestione locale integrata delle risorse e orienta le comunità allo sviluppo durevole, anche attraverso il contenimento del consumo di suolo e il riuso dell'esistente. Tra gli indirizzi prioritari per la gestione integrata del territorio le azioni tese:

- alla promozione della cura delle risorse territoriali, ovvero a una tutela attiva del territorio delle aree protette, che favorisca la gestione del capitale naturale dei Parchi come di quello sociale;

- alla promozione di uno sviluppo sociale ed economico sostenibile e durevole e di un uso consapevole dei territori ricadenti nei Parchi Nazionali, secondo forme e modalità prudenti orientate al contenimento delle superfici artificializzate e alla riqualificazione del costruito;
- alla valutazione della pressione e degli impatti delle opere e delle attività, ivi comprese le coltivazioni, per la produzione di energia - anche da risorse rinnovabili - su habitat, specie e paesaggio. La realizzazione d'infrastrutture per la produzione e il trasporto di energia e gli usi energetici dei suoli sono condizionati alla tutela degli equilibri ambientali, e in particolare di quelli idrogeologici, nonché alla conservazione della flora, della fauna e degli ecosistemi;
- alla tutela, ovvero al controllo e alla regolazione dei processi di trasformazione o di degrado degli elementi strutturanti e qualificanti il paesaggio;
- alla valorizzazione dei servizi ecosistemici e allo sviluppo di politiche e di azioni che, congiuntamente alla conservazione e al ripristino, promuovano il valore culturale identitario e socioeconomico del patrimonio paesaggistico naturale e antropico dei Parchi stessi e delle comunità che li abitano.

Il coinvolgimento attivo delle popolazioni che abitano i Parchi Nazionali costituisce il prerequisito di ogni azione di pianificazione e governo territoriale in direzione di uno sviluppo sostenibile e durevole. Tra gli indirizzi prioritari per le attività produttive si sottolinea il valore di misure orientate:

- alla promozione dei Parchi Nazionali, degli habitat e delle specie di flora e fauna in essi presenti e dei loro paesaggi naturali e culturali quali elementi primari dell'identità dei luoghi e risorsa strategica collettiva delle comunità locali;
- allo sviluppo di interventi volti ad affermarne in forma partecipata la riconoscibilità e il valore dei luoghi;
- a incentivare l'economia locale, in attuazione del principio di sussidiarietà e di partecipazione. Gli Enti Parco possono intervenire, anche attraverso contributi a favore di privati, per il mantenimento, lo sviluppo e il recupero delle attività artigianali, agricole, zootecniche, commerciali e di servizio compatibili con le finalità del Parco e gestite in maniera corretta e responsabile secondo rigorosi standard ambientali, sociali ed economici.

In un approccio strategico, sistemico e sinergico alla gestione delle aree protette è necessario adeguare e rendere omogenee le conoscenze naturalistiche e socioeconomiche quali indispensabili punti di riferimento per le scelte operative e gestionali. In questo quadro, gli Enti Parco sono chiamati a promuovere azioni volte alla raccolta e allo scambio di dati e informazioni sulla biodiversità, e a favorire l'elaborazione di studi e ricerche per la costruzione di un quadro completo e costantemente aggiornato dello stato della natura, degli ecosistemi e della loro funzionalità. Tra gli indirizzi prioritari per le attività di ricerca, di educazione e valorizzazione si sottolinea il valore di misure orientate:

- al sostegno della ricerca, del monitoraggio e dello scambio di conoscenze sulla struttura, le funzioni, i servizi e la distribuzione degli ecosistemi alla scala del paesaggio, anche in riferimento al ruolo che i cambiamenti climatici ricoprono tra i temi di interesse conservazionistico, in particolare in ambito alpino e appenninico;
- alla sperimentazione e adozione di sistemi di contabilità ambientale e di bilancio ambientale al fine di definire modelli di misurazione sistemica e integrata dello stato di conservazione del capitale naturale delle aree protette italiane;
- alla valorizzazione dell'identità del territorio, degli usi, costumi e consuetudini e delle attività tradizionali delle popolazioni residenti, nonché di tutto cio che costituisce espressione culturale delle comunità locali, anche attraverso interventi di sostegno finanziario.
-

5.4 Considerazioni conclusive

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio introduce all'art. 143 lo strumento di pianificazione paesaggistica, con approvazione delegata alle Regioni d'intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e el Turismo, per la parte che determina le prescrizioni d'uso riguardante le aree di interesse paesaggistico, tra le quali sono inseriti alcuni ambienti di estrema valenza naturalistica come corsi d'acqua, foreste, montagne e aree costiere nonché i parchi naturali *in toto*. La tutela del paesaggio – assegnando specifiche prescrizioni d'uso *"intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con esse, la valorizzazione"* – interferisce, in maniera evidente, con la tutela ambientale, determinando un quadro articolato di indirizzi e norme tra le quali gli strumenti di gestione dei parchi nazionali atti a integrare il governo del territorio con la conservazione dei valori naturali.

A tal proposito l'art. 12 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle Aree Protette), al comma 7, stabilisce che *"il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione"*, mentre il D.Lgs. 42/2004, all'art. 145, comma 3, dispone che *"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"*.

Dalla lettura delle norme citate si evince come in materia di tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici regionali prevalgano su quelle contenute negli atti di pianificazione a incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

Con l'intento di accogliere le linee di indirizzo europee, e di fornire contributi utili per il disegno delle future strategie d'indirizzo, è auspicabile la considerazione organica della conservazione degli aspetti naturalistici all'interno degli strumenti di tutela paesistica e la confluenza delle attuali regole all'interno di un unico strumento di pianificazione che consideri nella sostanza e nelle finalità tutte le esigenze e i sistemi di valori per la gestione e tutela del paesaggio così come definito dalla Convenzione Europea e dal Codice. Tale lavoro contribuisce al conseguimento di livelli di pianificazione integrata che considerino tutte le esigenze per la corretta gestione e tutela del paesaggio,, in particolare laddove è prioritario l'obiettivo di coniugare la conservazione della biodiversità con lo sviluppo durevole.

E' importante sottolineare alcuni aspetti che hanno contribuito ad arricchire il quadro delle attività condotte: in primo luogo, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nel quadro delle intese stipulate in tema di copianificazione, svolge il ruolo di guida, affinché le Regioni considerino congiuntamente tutela del paesaggio e conservazione della natura all'interno di percorsi istituzionali di collaborazione tra Stato e Regioni. Inoltre, la Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha avviato un processo di promozione della cosiddetta contabilità ambientale al fine di identificare i criteri per la misurazione sistemica e integrata dello stato di conservazione del capitale naturale presente nei parchi nazionali.

Infine, è utile citare la Strategia nazionale per la Biodiversità che colloca tra gli obiettivi specifici per l'area di lavoro "specie, habitat, paesaggio" l'attuazione " [...] di politiche volte a includere, nei piani paesaggistici previsti dal "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (D.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004 e sue successive modificazioni), obiettivi puntuali di conservazione della biodiversità, esplicitando l'esigenza di valutare la struttura e la funzionalità degli ecosistemi nella delimitazione degli ambiti paesaggistici e nelle specifiche prescrizioni d'uso.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV (2010), *Biodiversità, consumo di suolo e reti ecologiche. La conservazione della natura nel governo del territorio*, Cogecstre Ed.
- Amorosino S. (2010), *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza.
- Bevilacqua P. (2006), *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente,* Laterza.
- Borrini Feyerabend G. (2008), Governance as a key for effective and equitable protected area system, Implementing the conservation of biological diversity Programme of work on proteted areas, Briefing note 8, IUCN.
- Brandt J., Tress B., Tress G., (2000), "Multifunctional Landscapes: Interdisciplinary Approaches to Landscape Research and Management", in Proceedings of Congress "Multifunctional landscapes, Centre for Landscape Research", Roskilde, October 18-21, 2000.
- Carbonara L. (2004), *Immaginando il paesaggio*, Aracne.
- Cederna P. (1975), *La distruzione della natura in Italia*, Einaudi.
- CBD (1994), Convenzione sulla diversità biologica, sottoscritta a Rio De Janeiro il 5.06.1992 e ratificata in Italia il 14.02.1994 con la Legge n. 124/1994.
- CEP (2000), Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze il 20.10.2000 e ratificata in Italia il 9.01. 2006, con la Legge n. 14/2006.
- Ciancio O., Corona P., Marchetti M., Nocentini S., (2002), "Linee guida per la gestione sostenibile delle risorse forestali e pastorali nei Parchi Nazionali", Direzione Conservazione della Natura, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze.
- De Lucia V. (2010), *Le mie città, mezzo secolo di urbanistica in Italia*, Diabasis ed.
- Donadieu P., Küster H., Milani R., (edited by) (2008), La cultura del paesaggio in Europa. Manuale di teoria e pratica, Firenze, Olschki, 2008.
- Forman R.T.T. (1995), Land mosaics, Cambridge University Press, New York.
- Gambino R., (1997), Conservare Innovare. Paesaggio, Ambiente, Territorio, UTET, Roma.
- Gambino R. (2009), La conservazione della natura e del paesaggio nella pianificazione, *Urbanistica*, vol. 139, pp. 50-51.
- Guermandi M.P. (2011), "La cultura del paesaggio fra eccellenza giuridica e inerzia amministrativa" speech at Congress: "Musei e paesaggio", Provincia di Ravenna, Ravenna, 2011.
- Jones-Walters L., (2008), "Biodiversity in multifunctional landscapes", in Journal for Nature Conservation 16: 117-119.
- Luginbühl Y., (2009) "Rappresentazioni sociali del paesaggio ed evoluzione della domanda sociale", in B. Castiglioni, M. De Marchi, *Di chi è il paesaggio?,* Cluep, Padova, (2009);
- Marino D. (2013), La valutazione di efficacia per le aree protette, Franco Angeli.
- Massa R., Ingnegnoli V. (1999) (a cura di), Biodiversità, estinzione e conservazione: fondamenti di conservazione biologica, UTET, Torino.
- Mazzette A. (2011) (a cura di), *Esperienze di governo del territorio*, Laterza.

– Predieri A. (1969), *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione,* Giuffrè.
– Seardo B.M., (2011), "Quale paesaggio per la biodiversità? Concezioni di paesaggio nelle Strategie per la Biodiversità in Europa" in Ri-vista ricerche per la progettazione del paesaggio, n. gennaio dicembre 2011, pagg. 23-30.
– Settis S. (2010), *Paesaggio,Costituzione Cemento*, Einaudi.
– Tallone G. (2007), *I parchi come sistema*, ed. ETS.
– Teofili C., Clarino R. (2008), Riconquistare il paesaggio. La Convenzione Europea del Paesaggio e la Conservazione della Biodiversità in Italia, Direzione Programma di Conservazione WWF Italia Ong Onlus.