



La giusta distanza. I piani paesaggistici tra vincoli e progetti di paesaggio

L'impugnazione del Piano territoriale paesaggistico regionale del Lazio da parte dello Stato porta ad alcune riflessioni sulle difficoltà di tutta la filiera della progettazione paesistica in Italia

Dividere o con-dividere?

La recente **impugnazione del Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR) del Lazio da parte dello Stato** presso la Consulta per violazione di alcuni articoli costituzionali, in particolare in materia di tutela dell'ambiente affidata alla competenza statale, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, suscita alcune **riflessioni di carattere generale**.

Se la lunga gestazione del PTPR si è finalmente conclusa il 21 aprile con l'approvazione del Consiglio regionale, le **questioni emerse non sono specifiche del Lazio**, tra le poche regioni ad aver condotto a termine l'iter di co-pianificazione ai sensi del *Codice dei Beni culturali e del Paesaggio* (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche).

La funzione dei PTPR nel bilanciamento degli interessi che insistono sul territorio è stata autorevolmente ribadita da Paola Chirulli come forma di pianificazione territoriale sostanzialmente diversa, che la dottrina ha di recente qualificato come **"pianificazione**

integrata". Tuttavia, la formula della **cooperazione interistituzionale** chiamata a sostanziare il principio di leale collaborazione ha conosciuto dalla stesura originaria del *Codice* alcune messe a punto che configurano una **crescente presenza dello Stato**: da una convergenza sui principi della conoscenza e valorizzazione del paesaggio senza impegni cogenti circa le modalità di collaborazione, all'obbligo di elaborazione congiunta con piena condivisione dei contenuti. Tale circostanza viene a rimarcare la già complessa distinzione introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione (art. 117, commi 2 e 3), nello specifico tra le aree funzionali della tutela, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, e della valorizzazione, assegnata alla competenza concorrente di Stato e regioni.

Queste scomposizioni e ricomposizioni lungo linee di demarcazione vecchie e nuove alimentano nell'opinione comune la **convizione di un predominio o di una vera e propria supremazia della norma**, assistita da procedimenti confinati in territori burocratici presidiati da saperi esperti piuttosto che da principi di azione ed atti di tutela e valorizzazione delle "forme" del paesaggio e delle metriche dei singoli paesaggi. Quest'ultimo, frattanto, ha conosciuto autonome traiettorie solo in parte consonanti con la disciplina del *Codice*: ed è in effetti la sua declinazione come "contesto di vita" all'interno della Convenzione europea del Paesaggio (Firenze, 2000), nel fare perno sulla **percezione delle comunità**, ad avere aperto a **inedite corrispondenze tra progetto fisico dei paesaggi della natura e della storia e forme concrete di azione collettiva**.

In estrema sintesi, dopo una prima fase di convergenza tra la nozione di paesaggio discussa ai tavoli della concertazione interistituzionale come **interesse pubblico costituzionalmente assistito** e quella, pervasiva e quasi colloquiale, che si era andata affermando al riparo da codifiche nelle pratiche locali come **proprietà emergente dei sistemi socio-territoriali**, si è assistito a una progressiva divaricazione: divaricazione accentuata dalla riformulazione dell'art. 131 del *Codice* nel d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 che sopprime il riferimento alla percezione, in palese contrasto con l'art. 117 Cost. secondo cui le leggi interne (nazionali o regionali) debbono rispettare gli obblighi internazionali.

Tra forma e norma: criticità e controindicazioni

Senza alcun dubbio, **la filiera della progettazione paesaggistica è in forte difficoltà nel nostro Paese**. A dispetto della centralità riconosciuta al paesaggio – come contesto di

accoglienza, regolatore dello sviluppo e costruito strategico nella definizione di scenari sostenibili - i nodi critici risiedono **nell'assenza di una radicata cultura della fiducia interistituzionale e della sussidiarietà**, di significative attività di sperimentazione su progetti di paesaggio, e spesso anche di osservatori locali che dovrebbero agire come strumenti di mediazione tra sapere esperto e sapere comune. Appannaggio del primo è senz'altro il procedimento di "vestizione" dei vincoli paesaggistici attraverso l'assegnazione di obiettivi, criteri sensibili e specifici e limiti necessari a valutare la compatibilità degli interventi sottoposti ad autorizzazione con la salvaguardia dei valori tutelati (art. 143, d.lgs. 42/2004), e più in generale la modulazione delle disposizioni regolamentari e d'indirizzo sull'intero territorio regionale.

Le **controversie non possono tuttavia essere governate soltanto in punto di diritto**, così come le conflittualità non si sciolgono nella mera identificazione di quali debbano essere i contenuti trattati direttamente nei PTPR rispetto a quelli di competenza di altri strumenti di settore: ogni regione ha stabilito a suo modo, tra l'altro nelle more delle linee fondamentali di assetto del territorio nazionale poste in capo allo Stato (DPR n. 8 del 1972, art. 9).

In **termini di sussidiarietà orizzontale**, un requisito per il dialogo con le discipline dell'ambiente consisterebbe nel fissare simultaneamente i caratteri morfologici e percettivi dei paesaggi e le loro prestazioni nella forma di obiettivi di qualità.

La **sussidiarietà verticale postula uno stretto coordinamento con gli enti locali** per l'adeguamento degli strumenti vigenti e la conformazione di quelli di nuovo impianto, secondo l'impostazione assunta ad esempio dal **PIT della Toscana** e dai **PPR della Puglia e del Piemonte**, che hanno tagliato il traguardo della co-pianificazione. In questa cornice, contro la dispersione nominalistica delle tre fondamentali attitudini e azioni indicate dalla Convenzione europea (tutela, gestione e pianificazione), tornerebbe utile **incentrare il confronto tra pianificazione del paesaggio e governo del territorio sui criteri di autenticità, integrità e riproducibilità dei valori in gioco**: in funzione non tanto e non solo di una fedeltà a un passato inaccessibile e congetturale ma come un sentimento nei confronti del tempo e della dialettica tra permanenza e cambiamento che renda possibile confrontare con lealtà e responsabilità indicazioni di prospettiva e negoziare le scelte corrispondenti.

Immagine di copertina: mosaico culturale a Locorotondo (Bari)

About Author



[Anna Laura Palazzo](#)

È professore ordinario di Urbanistica presso l'Università Roma Tre. Si occupa di pianificazione e governance con riferimento alle politiche di transizione in area vasta e alla rigenerazione urbana. Autrice di oltre 200 tra monografie, saggi pubblicati in volumi e articoli su riviste specializzate. Tra le sue pubblicazioni più recenti: Orizzonti dell'America urbana, RomaTre Press, 2022; La società e lo spazio. Quadri teorici, scenari e casi di studio (con A. Mela ed E. Battaglini), Carocci, 2024; Rigenerazione urbana. Sfide e strategie (con A. Cappuccitti), Carocci, 2024; Paesaggio e ambiente. Prospettive multidisciplinari per la governance (con R. D'Ascanio), Carocci, 2025.

[See author's posts](#)

[+](#) Condividi