

# Mibact - Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio, Carta nazionale paesaggio. Elementi per una Strategia per il paesaggio italiano, marzo 2018

(doi: 10.7390/90750)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2018

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

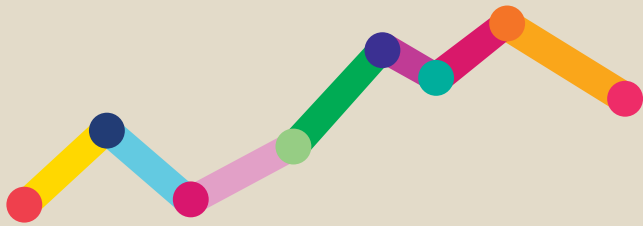
#### **Licenza d'uso**

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



Ministero  
dei beni e delle  
attività culturali  
e del turismo

# *Carta nazionale del paesaggio*



*Elementi per una Strategia  
per il paesaggio italiano*



GANGEMI EDITORE™  
INTERNATIONAL  
*Paesaggio*





Ministero  
dei beni e delle  
attività culturali  
e del turismo

# *Carta nazionale del paesaggio*

*Elementi per una Strategia  
per il paesaggio italiano*

*dedicata alla memoria di Giuseppe Galasso*

---

*a cura*

dell'Osservatorio nazionale  
per la qualità del paesaggio

GANGEMI EDITORE<sup>®</sup>  
INTERNATIONAL

*Il presente documento è stato realizzato su iniziativa  
del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Segretariato Generale;  
a cura dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio.*



Proprietà letteraria riservata  
**Gangemi Editore spa**  
Via Giulia 142, Roma  
[www.gangemieditore.it](http://www.gangemieditore.it)

Nessuna parte di questa  
pubblicazione può essere  
memorizzata, fotocopiata o  
comunque riprodotta senza  
le dovute autorizzazioni.

Le nostre edizioni sono  
disponibili in Italia e all'estero  
anche in versione ebook.

Our publications, both as books  
and ebooks, are available in Italy  
and abroad.

ISBN 978-88-492-3589-0

*La Carta nazionale del paesaggio nasce come conclusione di un lungo percorso di lavoro e di riflessione racchiuso negli Stati Generali del Paesaggio del 26 e 27 ottobre 2017 raccogliendo e trasformando le numerose e qualificate riflessioni compiute nelle due giornate di lavoro in un programma per il paesaggio.*

*La Carta nazionale si rivolge a quanti avranno future responsabilità di governo ai diversi livelli istituzionali indicando una strategia nazionale per il paesaggio. Ciò con l'obiettivo o quanto meno la speranza che il paesaggio italiano venga finalmente messo al centro di tutte le politiche pubbliche, e non solo di quelle di tutela come fino ad ora è stato.*

*Si tratta di un obiettivo ambizioso ma doveroso se si vuole salvare il paesaggio, quale contesto in cui le comunità vivono, e farne al contempo strumento di sviluppo, coesione, legalità, educazione e formazione.*

*La Carta nazionale del paesaggio è stata elaborata dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, da me rilanciato e presieduto in qualità di Sottosegretario con delega sul paesaggio, e dalla sua Segreteria tecnica. Hanno inoltre collaborato alla sua redazione i Soprintendenti e quanti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo hanno, con competenza e passione, accompagnato un percorso che, avviato con gli incontri dell'Osservatorio nazionale con gli Osservatori regionali e locali del paesaggio, e con le Direzioni Generali dei diversi Ministeri le cui azioni incidono sulle trasformazioni del paesaggio, è culminato con l'istituzione del Premio nazionale del Paesaggio e della Giornata nazionale del Paesaggio che ricorre il 14 marzo di ogni anno.*

*Compito della cosiddetta società civile e in particolare delle associazioni ambientaliste, specie di quelle che già siedono al tavolo dell'Osservatorio nazionale e delle altre che in futuro vi faranno parte, sarà dunque di sollecitare le istituzioni affinché provvedano a tradurre in mirate politiche e normative quanto puntualmente indicato dalla Carta nazionale del paesaggio. Ciò non rappresenta solo un auspicio ma dovrebbe essere avvertito come un dovere civile affinché il principio fondamentale richiamato nell'art. 9 della Costituzione trovi quotidiana attuazione.*

***Roma, 14 marzo 2018***

**On.le Ilaria Borletti Buitoni**

---

SOTTOSEGRETARIO DI STATO  
AL MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI  
E DEL TURISMO



# *Preambolo*

Assumere la qualità del paesaggio come fondamento dello scenario strategico per lo sviluppo del nostro Paese, nel mondo contemporaneo ormai globalizzato, è una grande opportunità oltre ad essere la risposta necessaria che le istituzioni e la politica dovrebbero assicurare ai cittadini rispetto alla domanda di ambienti di vita quotidiana capaci di contribuire al benessere individuale e collettivo.

I paesaggi italiani costituiscono uno straordinario fattore di identità per i territori e i loro abitanti. Sono infatti un patrimonio nel quale è possibile leggere il succedersi dei secoli, delle civiltà, della storia e quindi lo svolgersi della vita delle comunità, evidente racconto di “chi siamo e chi eravamo”. La lettura delle sue trasformazioni – fondamentale per la trasmissione della memoria e della cultura – è però troppo spesso la prova di come il paesaggio sia stato modificato in modo casuale, improvvido, in assenza di una visione organica scevra da qualsiasi ragionevole riflessione sulla vita delle persone, sulle reali previsioni di crescita demografica e senza alcuna valutazione dei danni permanenti che si sarebbero prodotti, assegnando al nostro Paese un sinistro primato in termini di abusivismo, cementificazione delle coste, degrado urbano e consumo di suolo.

Per invertire questa tendenza, anche grazie ai cittadini, che hanno assunto una maggiore consapevolezza della concezione del paesaggio come “bene comune” e quindi risorsa preziosa da tutelare e valorizzare, è urgente assumere come principio ispiratore di qualsiasi buona politica, sia a livello nazionale che locale, la considerazione che il paesaggio è fattore determinante di identità, sviluppo, coesione sociale e benessere.



La buona qualità del paesaggio è condizione per una buona qualità della vita, non solo per le popolazioni che vi abitano, ma anche per tutti coloro che possono fruirne. Questo risultato è raggiungibile combinando il modello dell'eccezione del patrimonio culturale, quale valore primario e assoluto, incentrato sulla bellezza, fonte di orgoglio di appartenenza, di ricchezza e attrazione turistica - e quindi volano di crescita economica -, con quello che, in linea con la Convenzione europea del paesaggio, definisce quest'ultimo come "componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni" e come tale fondamentale per una strategia di sviluppo sostenibile.

Partendo dalla rivendicazione di una legislazione nazionale avanzata in materia di tutela del paesaggio, da sottrarre a qualsiasi trattativa di federalismo differenziato, occorrerà gestire le sue trasformazioni attraverso un impianto normativo coordinato ed efficace ai diversi livelli di governo. Educare alla bellezza del paesaggio, promuovere la conoscenza e la coscienza del paesaggio come valore storico, culturale, estetico, civico e sociale presso cittadini, istituzioni e operatori economici. Attuare politiche di valorizzazione del paesaggio come occasione e volano di sviluppo sostenibile. Sono alcune tra le più importanti scelte che il nostro Paese dovrà compiere con urgenza, anche per rimediare agli errori del passato.

Scopo della Carta nazionale del paesaggio, redatta sulla base dell'ampio quadro delineato dal *Rapporto sullo stato delle politiche del paesaggio* (pubblicato nell'ottobre 2017 dal MiBACT - Direzione generale Archeologia belle arti e paesaggio) e dei contributi presentati agli Stati generali del paesaggio (tenutisi a Roma il 25 e il 26 ottobre 2017), è indicare una strategia che, dando piena attuazione ai valori fondamentali espressi nell'art. 9 della Costituzione ("La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"), coniughi tutela e valorizzazione del paesaggio con forme compatibili di sviluppo durevole, equo e diffuso.

La Carta nazionale del paesaggio propone alcune sintetiche indicazioni programmatiche a chi avrà la responsabilità di condurre il nostro Paese nei prossimi decenni. Essa individua tre obiettivi strategici e per ciascuno di essi alcune azioni:

**1** **Promuovere nuove strategie per governare la complessità del paesaggio.**

**Promuovere l'educazione e la formazione alla cultura e alla conoscenza del paesaggio.**

**3** **Tutelare e valorizzare il paesaggio come strumento di coesione, legalità, sviluppo sostenibile e benessere, anche economico.**

# 1. PROMUOVERE NUOVE STRATEGIE PER GOVERNARE LA COMPLESSITÀ DEL PAESAGGIO

Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio affianca a un approccio più strettamente legato alla tutela e ai valori estetici del paesaggio quello che, in coerenza con la Convenzione europea del 2000, concepisce il paesaggio come elemento del contesto di vita delle popolazioni, sia nei paesaggi con caratteristiche eccezionali che in quelli della vita quotidiana. Alla sua definizione contribuiscono l'azione dell'uomo e della natura e la percezione che di esso ha la comunità.

In un paese come l'Italia, in cui gli ambiti urbani, naturali e agricoli, nuovi o storici, sono strettamente connessi fra loro, l'azione di tutela paesaggistica si innesta nelle diverse politiche pubbliche, di settore e di governo del territorio, legate all'ambiente, all'agricoltura, alle infrastrutture, alla pianificazione. Per governare i cambiamenti del paesaggio e gestirne la complessità occorrono, quindi, una visione condivisa di lungo periodo e una gamma di strumenti diversi, non solo normativi e procedurali, che attraversino tutte le politiche pubbliche i cui effetti ricadano sul paesaggio. Le azioni proposte per raggiungere questo primo obiettivo mirano al rafforzamento dell'autonomia giuridica del concetto di paesaggio, ma anche all'assunzione di procedure condivise per l'attuazione di politiche di pianificazione e di gestione integrata e coordinata del territorio.

## *Azioni*

### **Promuovere, con una visione di lungo periodo, l'attenzione alla qualità del paesaggio in tutte le politiche pubbliche che incidono sul territorio.**

#### *Strumenti*

- Costituzione di un luogo permanente di confronto politico e di esame preventivo tra i Ministeri le cui azioni incidono sulle trasformazioni del paesaggio coinvolgendo le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali.
- Integrare il paesaggio in tutte le politiche di rilevanza nazionale, in particolare nei documenti di programmazione redatti dalle amministrazioni responsabili della gestione dei fondi strutturali.
- Coinvolgimento del MiBACT nella predisposizione di politiche nazionali, piani e programmi di rilevanza strategica, dei documenti di programmazione economica e della produzione normativa, i cui effetti ricadano sul paesaggio.
- Adeguamento degli strumenti operativi di monitoraggio e condivisione dei dati tra i Ministeri (Ambiente, Agricoltura, Infrastrutture, Sviluppo economico, Istruzione, Giustizia, MiBACT), le articolazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli Istituti di ricerca (Istat, Ispra, Cnr, Crea ecc.).
- Approvazione di una legge quadro per invertire la tendenza al consumo di suolo che garantisca un adeguato monitoraggio degli usi e delle trasformazioni del territorio, prevedendo anche l'istituzione di premialità e incentivi a favore di Regioni e Comuni virtuosi che si impegnino a raggiungere l'obiettivo europeo di consumo zero nel 2050.
- Diffusione di una cultura della qualità architettonica con particolare riferimento al rapporto tra progetto architettonico e contesto paesaggistico.
- Abbandono delle politiche dei condoni e delle sanatorie degli abusi pregressi, finalizzato anche al ripristino di una cultura del rispetto delle regole e della legalità capace di prevenire la diffusione di aspettative e comportamenti volti alla reiterazione degli illeciti, attivando forme di sostegno e affiancamento alle competenze dei Comuni finalizzate al recupero della legalità violata.

- Ridefinizione - riconducendole ai soli casi strettamente necessari, e temporalmente definiti - delle diffuse forme di deroga alla tutela paesaggistica finora applicate a estesi territori in relazione a emergenze naturali o politiche di settore e introduzione di un monitoraggio dei loro effetti.

## **Assicurare la centralità e la preminenza del Piano paesaggistico come *Costituzione del territorio*.**

### *Strumenti*

- Approvazione in tutte le Regioni dei piani come previsti dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, quali strumenti fondamentali di pianificazione del territorio, garantendone l'efficacia nel tempo.
- Rafforzamento delle strutture ministeriali centrali e periferiche competenti in materia di paesaggio affinché sia reso effettivo l'obbligo, previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di dotare tutto il territorio di Piani paesaggistici, strumenti essenziali per la gestione dei vincoli e della pianificazione del territorio.
- Definizione e attuazione, con le relative previsioni finanziarie, di idonee forme di supporto - in termini di risorse umane e strumentali, di formazione, di affiancamento, ecc. - agli uffici MiBACT al fine di consentire la piena attuazione dei processi di copianificazione avviati o in corso e la gestione delle attività connesse.
- Definizione e attuazione di idonee forme di supporto, finanziarie e operative, a Regioni, e Comuni per la concreta e tempestiva attuazione dei processi di conformazione e adeguamento dei piani urbanistici alla pianificazione paesaggistica.
- Coinvolgimento delle comunità e dei soggetti che rappresentano interessi diffusi nell'elaborazione e attuazione dei Piani paesaggistici.
- Armonizzazione delle leggi regionali i cui effetti incidono sul paesaggio (in materia di turismo, energia, agricoltura ecc.) ai Piani paesaggistici.
- Monitoraggio periodico dell'attuazione dei Piani paesaggistici mediante la definizione di adeguati indicatori.

## 2. PROMUOVERE L'EDUCAZIONE E LA FORMAZIONE ALLA CULTURA E ALLA CONOSCENZA DEL PAESAGGIO

Il paesaggio rappresenta la parte del patrimonio culturale più estesa e compiuta: il paesaggio è cultura.

La cultura del paesaggio stenta ad affermarsi perché non è chiaro cosa sia: la complessità del suo significato lo rende ai più una parola vuota, che contiene tutto e niente, un concetto inafferrabile, lontano.

Educare al paesaggio significa rafforzare l'identità e il senso di appartenenza della comunità affinché questa riconosca il valore dello straordinario patrimonio collettivo del nostro Paese e operi attivamente per la sua tutela. Consapevolezza e coinvolgimento sono indispensabili per la salvaguardia dei beni comuni e il riconoscimento di una responsabilità collettiva è fondamentale per prevenire il degrado dei contesti urbani, rurali e naturali, per proteggere il patrimonio storico-artistico e per arginare il rischio idrogeologico di un territorio fragile come quello italiano.

### *Azioni*

**Promuovere la cultura del paesaggio quale bene comune per la creazione di una coscienza civica diffusa.**

### *Strumenti*

- Sostegno a iniziative e programmi promossi da scuole, associazioni ambientaliste, osservatori locali del paesaggio, ecomusei e altri soggetti pubblici o del terzo settore volti alla sensibilizzazione, all'educazione, alla lettura e alla comprensione del paesaggio e delle sue trasformazioni.
- Rafforzamento del ruolo degli Osservatori nazionali, regionali, locali e tematici del paesaggio quali tramiti per la promozione della cultura del paesaggio ed efficaci strumenti per sostenerne la tutela.

## **Promuovere le tematiche del paesaggio nella formazione universitaria e postuniversitaria, e prevedere percorsi di aggiornamento sulle trasformazioni del paesaggio per l'istituzione di figure specialistiche, in particolare per la Pubblica Amministrazione.**

### *Strumenti*

- Accordi MiBACT, Ministero dell'Istruzione (MIUR), Atenei per promuovere la formazione universitaria in materia di paesaggio, con particolare riferimento: alle politiche per il paesaggio; alla pianificazione paesaggistica; alla valutazione degli effetti sul paesaggio delle trasformazioni alle diverse scale; all'inserimento dei progetti edilizi e infrastrutturali rispetto ai contesti paesaggistici; alle metodologie di analisi e comprensione dei valori del paesaggio.
- Accordi MiBACT, MIUR, Atenei, Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), Scuola nazionale del Patrimonio (MiBACT), Enti locali, Ordini professionali ecc. per promuovere percorsi di formazione post-universitaria in materia di paesaggio rivolti agli amministratori pubblici, ai tecnici delle Amministrazioni, ai professionisti ecc.

### 3. **TUTELARE E VALORIZZARE IL PAESAGGIO COME STRUMENTO DI COESIONE, LEGALITÀ, SVILUPPO SOSTENIBILE E BENESSERE, ANCHE ECONOMICO**

Un paesaggio degradato, sia esso urbano, naturale o rurale, porta con sé alcune conseguenze non prive di un costo sociale: la perdita di un patrimonio e, in alcuni casi, anche di una reale opportunità di sviluppo economico, soprattutto turistico e produttivo.

L'idea che una lungimirante politica per il paesaggio possa essere un elemento portante di quello sviluppo diffuso e sostenibile verso il quale l'Italia deve andare, al pari del resto dei paesi europei più avanzati, non è una chimera ma un fatto: tutelare e valorizzare il paesaggio è la strada maestra per migliorare la vita delle comunità e garantire un futuro alle nuove generazioni.

Tale visione, in linea con il Piano strategico del turismo approvato dal Governo nel 2017, considera il paesaggio una straordinaria opportunità di sviluppo economico anche per le attività artigianali e agro-silvo-pastorali, che grazie alla varietà dei paesaggi italiani producono beni materiali esclusivi e distintivi, in cui si ritrovano perfettamente integrati concetti di tutela e valorizzazione.

#### *Azioni*

**Assumere la qualità del paesaggio come scenario strategico per lo sviluppo del Paese e promuovere la riqualificazione del paesaggio come strumento per il contrasto al degrado sociale e alla illegalità.**

#### *Strumenti*

- Sostegno ad azioni pubbliche e private che considerino il paesaggio quale "bene comune" e fattore essenziale per sviluppare senso di appartenenza al luogo ed elemento trainante per la riqualificazione dei contesti nei quali il degrado fisico si intreccia a problemi sociali ed economici.



- Integrazione delle macro strategie nazionali (Aree Interne, Aree Metropolitane, Adattamento ai cambiamenti climatici, Biodiversità, Sviluppo Sostenibile) con gli obiettivi di tutela e valorizzazione paesaggistica.
- Partecipazione della cittadinanza al monitoraggio e al controllo delle trasformazioni del paesaggio, anche con il coinvolgimento degli Osservatori locali e regionali per il paesaggio e accordi con i cittadini e le loro associazioni.
- Promozione di progetti e investimenti pubblici a sostegno della conservazione, restauro, cura, riqualificazione e ricomposizione dei paesaggi degradati, con specifica attenzione alle periferie urbane.

## **Contrastare l'abusivismo.**

### *Strumenti*

- Attività di prevenzione e contrasto dell'abusivismo edilizio, avvalendosi delle tecnologie più avanzate e rafforzando le sinergie tra i vari soggetti istituzionali e le Forze dell'ordine, con particolare riferimento alla collaborazione tra gli uffici MiBACT, il Comando Tutela Patrimonio Culturale e il Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza.
- Snellimento delle procedure per la demolizione delle opere edilizie abusive, sia attivando le strutture operative del Genio militare sia attraverso la facilitazione dell'accesso al Fondo nazionale per le demolizioni quali forme di sostegno per gli amministratori locali.
- Monitoraggio dell'abusivismo edilizio e delle relative attività di contrasto, anche attraverso l'istituzione di una banca dati nazionale.

## **Prevedere politiche e azioni finalizzate alla valorizzazione del paesaggio rurale, agrario, forestale e naturale.**

### *Strumenti*

- Sostegno stabile negli investimenti alle attività agro-alimentari che garantiscano la manutenzione di contesti paesaggistici identitari e il recupero dei paesaggi abbandonati.
- Promozione del paesaggio italiano come *brand*, in linea con il Piano strategico del turismo, per un'offerta destinata a un turismo sostenibile e diffuso sul territorio.

## *Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio*

---

Ilaria Borletti Buitoni

*Sottosegretario di Stato al MiBACT - Presidente*

Caterina Bon Valsassina

*Direttore Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio*

Giuseppe Blasi

*rappresentante MIPAAF*

Aldo Ianniello

*rappresentante degli enti territoriali e locali*

Gaetano Benedetto

*designato dall'Associazione WWF Italia*

Costanza Pratesi

*designata dal Fondo per l'Ambiente Italiano (FAI)*

Antonello Alici

*designato dall'Associazione nazionale Italia Nostra*

Fausto Ferruzza

*designato dall'Associazione nazionale Legambiente*

Alessandro Marata

*designato dal Consiglio Nazionale degli Ordini degli Architetti*

Sandro Amorosino, Carla Di Francesco, Franco Farinelli, Andrea Sisti  
*esperti*

## *Segreteria tecnico-scientifica*

---

Maria Maddalena Alessandro, Roberto Banchini, Angela Barbanente,  
Riccardo Brugnoli, Fabio De Chirico, Stefano Ficorilli, Marina Gentili,  
Giovanni Manieri Elia, Anna Marson, Martina Murzi, Pia Petrangeli

L'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio è istituito ai sensi dell'art. 133 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) con il compito di formulare studi, analisi e proposte su cui il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e le Regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio.

L'Osservatorio nazionale costituisce un permanente luogo di confronto sulle tematiche paesaggistiche tra l'Amministrazione del Ministero, il mondo accademico e quello delle associazioni ambientaliste con l'obiettivo di promuovere una tutela del paesaggio anche come strumento di sviluppo sostenibile, di salvaguardia del territorio e di promozione del turismo paesaggisticamente compatibile. L'Osservatorio intende pertanto contribuire, in supporto alle Soprintendenze, alla nascita di una politica capace di preservare e promuovere l'unicità del paesaggio italiano quale bene comune della collettività nazionale. In tale ambito si inscrivono l'istituzione del Premio nazionale del Paesaggio e della Giornata nazionale del Paesaggio che si celebra il 14 marzo di ciascun anno nonché la redazione del primo *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio* presentato in occasione degli Stati Generali del Paesaggio del 25 e 26 ottobre 2017.

GANGEMI EDITORE<sup>®</sup>  
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI MARZO 2018

[www.gangemieditore.it](http://www.gangemieditore.it)



