

## Fare paesaggio<sup>1</sup>

Attilia Peano\*

### abstract

Le Regioni italiane attraversano un periodo di grande attivismo nel campo della pianificazione paesaggistica prescritta dal Codice dei beni culturali e de paesaggio: nuovi piani o adeguamenti di piani esistenti richiedono intese stato-Regioni e innovazioni metodologiche e procedurali. Il numero presenta i primi risultati della ricerca PRIN 2007 "Fare paesaggio. Dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale", ponendo a confronto, in "saggi interpretativi" che seguono chiavi di lettura comuni, le esperienze ante e post Codice di alcune Regioni, evidenziando le innovazioni che si prospettano, ma anche la forza delle specifiche tradizioni costruite fin dalle prime fasi di legislazione regionale. "Materiali di approfondimento" illustrano in modo dettagliato gli strumenti legislativi e pianificatori.

### parole chiave

Pianificazione del paesaggio, pianificazione territoriale, intese Stato-Regioni.

\* *Ordinario di Urbanistica presso il Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico ed Università di Torino*

## The making of landscape

### abstract

As a consequence of the Cultural Heritage and Landscape Code, Italian Regions are living an intense phase of landscape planning: the new plans (and the conformation of the old ones) need innovations of methodologies and procedures, and, in particular agreements between National and Regional Authorities. The volume presents some results of the Projects of Research of National Interest 2007 "The making of Landscape: from regional planning to local planning and design". The essays confront the regional experiences, before and after the Code, using common keys for the interpretation, highlighting both the perspectives of innovation and the strength of the traditions, coming from the regional legislation. The second section of the volume focuses on the legislative and planning instruments, providing detailed illustrations.

### key-words

Landscape planning, regional planning, State-Regions agreements.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio costituisce parziale e per certi versi discutibile applicazione per il nostro paese della Convenzione Europea del 2000, come è stato da più parti rilevato. Ad esso si rivolgono molteplici osservazioni, sia strutturali, nel senso che non paiono completamente trasferiti lo spirito, il significato complesso, il ruolo politico che la Convenzione attribuisce al Paesaggio, sia, conseguentemente, operative poiché non risultano o risultano solo in parte recepite e sviluppate importanti innovazioni che dovrebbero guidare le politiche dei singoli stati: il paesaggio di tutto il territorio come bene comune della società e il conseguente coinvolgimento, imprescindibile per la Convenzione, delle popolazioni nelle decisioni che lo riguardano, il superamento dell'azione statica di difesa in favore di azioni dinamiche, articolate nella forma e nel tempo e combinate tra loro, di protezione, gestione e pianificazione e di formazione, la proiezione al progetto per la creazione di nuovi paesaggi e il forte legame tra paesaggio e sviluppo economico, considerato d'altra parte anche nell'Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2007-2013 dei Ministri per le aree urbane e lo sviluppo.

Nella sua applicazione si stanno ponendo in evidenza alcune questioni tutte italiane derivate, credo, dalla storia specifica che ha guidato l'intero '900, (di cui avevo svolto un attento esame attraverso gli atti parlamentari del primo decennio del novecento in un vecchio saggio pubblicato in Storia Urbana) di netta separazione di competenze, leggi e strumenti per la tutela e per lo sviluppo del territorio. Questa separazione si è espressa da un lato con le leggi sui vincoli nazionali relativi ai beni, storici e paesaggistici, dall'altro con le pianificazioni del territorio e di settore trasferite nella

competenza degli enti territoriali con la regionalizzazione.

La posta in gioco è, in specifico, il rapporto tra Stato e Regioni e tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale. Infatti, la distinzione delle competenze della tutela del paesaggio, che resta in capo esclusivo allo Stato e della sua valorizzazione che si configura come competenza concorrente tra Stato e Regioni, pone non pochi interrogativi e difficoltà non solo per la pianificazione paesaggistica, ma più in generale per il governo del territorio, di responsabilità delle Regioni, che costituisce competenza complessa per funzioni, soggetti e oggetti tra loro interrelati.

Infatti il governo del territorio, introdotto con la modifica del 2001 del Titolo V della Costituzione, richiede di tenere insieme territorio, ambiente e paesaggio, pianificazioni territoriali e di settore, gestione e progetto, richiede responsabilità e coerenza tra politiche e azioni di diversa natura e livello, che si concretizzano tutte nel e per il territorio.

### Le intese Stato-Regioni

Le intese Stato-Regioni definite e in atto si limitano in alcuni casi alla forma dell'art. 135 del Codice e quindi esclusivamente riferite ai beni paesaggistici; mentre altre Regioni (come Piemonte, Friuli, Toscana per la formazione del PIT, Lazio, Abruzzo, Puglia) hanno perseguito la possibilità di elaborazione congiunta del piano tra Regione e Ministeri, compreso quello dell'Ambiente, prevista dall'art. 143 dello stesso Codice. Tutte le intese, ma in particolare quelle relative all'art. 143, dovrebbero rappresentare un'occasione positiva di cooperazione inter-istituzionale per integrare la

tutela con la valorizzazione di tutti i paesaggi del territorio, al fine di costruire un progetto di conservazione, gestione e creazione di nuovi paesaggi, come indica la Convenzione Europea.

Invece si stanno rivelando difficili da praticare, a scapito dei tempi di formazione e della qualità stessa dei piani, ponendo in essere anche posizioni di arroccamento dei due soggetti sulle proprie prerogative, sostenute dalle specifiche competenze. Se la tutela dei beni paesaggistici è assolutamente necessaria per il loro notevole interesse pubblico, la rappresentatività e la funzione in un determinato territorio, altrettanto importante è considerarne e promuoverne il ruolo, insieme alle risorse naturali, di struttura portante per la valorizzazione dell'intero territorio e per il suo sviluppo culturale, sociale ed economico (sostenibile, come recita lo stesso Codice), soprattutto in un paese come il nostro la cui più importante risorsa, riconosciuta fin dai secoli passati e a livello mondiale, è costituita da natura, storia e paesaggio.

Risulta allora impossibile separare la tutela dalla valorizzazione e altrettanto impossibile separare il paesaggio dal territorio, e di ciò si trova dimostrazione anche nell'ultima modifica dello stesso Codice, che nella sua impostazione non supera certo il dualismo storico tra tutela dei beni e governo delle trasformazioni territoriali, dove vengono introdotti, tra i contenuti del piano paesaggistico riferiti agli ambiti (art.135), la limitazione del consumo di territorio e l'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio in funzione della loro compatibilità con i valori paesaggistici riconosciuti e tutelati. Il Codice cioè si inserisce "per forza" in questioni specifiche dell'assetto territoriale, demandate agli strumenti di pianificazione urbanistica, con ciò esplicitando l'esigenza di uno stretto rapporto tra progetto del

territorio e progetto del paesaggio. Per quanto attiene al consumo di territorio, sembra emergere nel dettato del Codice una scontata corrispondenza tra modificazione del suolo in uso antropico e distruzione di paesaggio, idea in astratto di per sé inaccettabile, se ci si riferisce anche solo al fatto che gli insediamenti-centri e nuclei storici a cui va oggi un riconoscimento di valore paesaggistico tanto da essere stati inseriti nell'elenco di immobili e aree di notevole interesse pubblico all'art. 136-, hanno pur consumato suolo; dunque appare improprio sposare l'idea che la trasformazione antropica sia di per sé incapace di produrre paesaggio. Senza entrare nel merito degli effetti paesaggistici determinati dal consumo di suolo, in termini ecologici, culturali e percettivi, considerati come detrattori in molti studi e valutazioni di paesi europei che presentano una considerazione del paesaggio più consolidata della nostra, si può comunque convergere su una valutazione negativa dell'enorme e diffuso consumo di suolo prodottosi nel nostro paese dal dopoguerra e che continua anche nei periodi di stasi demografica, per la vastità e la varietà di paesaggi naturali e rurali che distrugge.

### **Pianificazione paesaggistica – pianificazione territoriale**

Diventa di conseguenza problematico pensare che l'attività di governo del territorio regionale possa separare la pianificazione paesaggistica dalla pianificazione territoriale, il governo dei processi di trasformazione del paesaggio dalle dinamiche fisiche e socio-economiche del territorio che ne costituiscono il contesto generatore.

Questione che si pone in modo non banale nelle Regioni che hanno scelto di formare il piano paesaggistico in modo autonomo dal piano territoriale, trovandosi a costruire due strumenti per loro natura necessariamente fortemente interconnessi, ma la cui interconnessione risulta difficile da realizzare e soprattutto da trasferire nelle pratiche operative. Con il rischio che, a livello locale, dove le scelte strutturali del piano territoriale si traducono in previsioni e progetti concreti, del piano paesaggistico restino soltanto i vincoli, vanificando dunque le aspettative di esiti progettuali e concreti dei nuovi piani paesaggistici che dovrebbero condurre alla riqualificazione, riprogettazione, valorizzazione dell'intero territorio. Sembra invece che la scelta praticata da alcune Regioni di integrare le pianificazioni territoriale e paesaggistica (come ad esempio Toscana e Puglia), sia attraverso nuovi piani che con integrazione-adequamento di piani esistenti, possa sortire l'effetto di ragionare in modo più efficace proprio sulle relazioni tra trasformazioni territoriali e paesaggio, tra aspetti strutturali del territorio e del paesaggio, tra progetti strategici e regole paesaggistiche, attribuendo al paesaggio un ruolo cardine e attivo nel e per il governo del territorio. Forse l'esempio più consolidato di questa visione di integrazione è quello toscano, dove fin dalle leggi regionali della fine anni '70 vengono poste le basi per attribuire alla pianificazione ordinaria la tutela dei valori ambientali e paesaggistici, riconfermate con l'inserimento del piano paesaggistico nel PIT. Il Piemonte, pur avendo optato per un nuovo piano paesaggistico autonomo in attuazione del Codice, ne ha ricercato le indispensabili intersezioni con il nuovo piano territoriale attraverso un comune Quadro Strategico, proprio al fine di rendere le

scelte per il paesaggio congruenti con quelle per il territorio.

### **Dal piano paesaggistico all'operatività**

In entrambi i casi un'ulteriore questione problematica riguarda i contenuti dei nuovi piani paesaggistici in attuazione del Codice e le modalità praticate di rapporti interistituzionali e di coinvolgimento delle popolazioni per la loro formazione e gestione. Sembra che la preoccupazione della completezza piuttosto che delle specificità del paesaggio e dei processi territoriali, abbiano prodotto una pletora di norme, che si esprimono quasi esclusivamente in indirizzi discorsivi, impossibili da trasferire ai livelli dell'operatività, come sembra riproporsi, nonostante la consolidata negazione in termini culturali, la catena dal generale al particolare, dalla Regione alle Province e poi ai Comuni, attraverso successivi approfondimenti conoscitivi e definizioni normative e propositive. Una catena che la realtà ha sempre dimostrato irrealizzabile, anche in tempi lunghi e in contesti territoriali virtuosi; basti considerare la piccola Regione della Valle d'Aosta che ad undici anni di distanza non ha ancora neanche un piano comunale adeguato al piano paesistico regionale. Vengono i brividi soltanto a pensare all'illusione che più di ottomila Comuni italiani siano chiamati ad adeguare i loro piani urbanistici alla nuova pianificazione paesaggistica: in quanto tempo? con quale possibilità di successo? Non è forse il caso di incominciare a considerare con attenzione le non del tutto isolate iniziative locali di "fare paesaggio" per confrontarle, verificarle, contestualizzarle e sostenerle con alcune-poche, politiche e guide paesaggistiche

regionali ritenute essenziali e specifiche, per avviare un processo di progressivo cambiamento culturale delle amministrazioni e della società?

Non va trascurata la pelle di leopardo di progetti paesaggistici che si costruisce dal basso, certo molto parziale e incompleta, ma operativa e condivisa dal territorio di cui la Commissione INU Paesaggio darà esempi concreti nella sezione dedicata del prossimo Rapporto dal Territorio.

Esistono anche iniziative particolarmente interessanti di sperimentazione dell'operatività paesaggistica nella pianificazione urbanistica locale, una ad esempio è stata intrapresa con il Progetto Pilota per Feltre dalla Regione Veneto d'intesa con il Ministero MiBAC, la Provincia di Belluno e il Comune per la salvaguardia dei valori ambientali e paesaggistici, da recepire attraverso apposita variante nello strumento urbanistico locale e con l'obiettivo di individuare linee guida per piani paesaggistici di dettaglio da applicare al territorio regionale. Un ambito, quello Feltrino, di particolare interesse, per i valori del centro storico, del paesaggio agrario collinare, delle aree naturali di livello nazionale e comunitario, per la particolare situazione di sottoposizione a vincolo paesaggistico di tutto il territorio comunale, su cui sperimentare l'applicazione dei contenuti dell'art.143 del Codice. E' stato presentato recentemente alla RUR Sicilia un altro caso interessante di traduzione a livello locale della visione paesaggistica del piano provinciale, per il comune di Aci Catena (CT), dove emergono i reciproci condizionamenti delle politiche urbanistiche e paesaggistiche, giungendo ad individuare criteri localizzativi e morfologico-funzionali e progetti di qualificazione paesaggistica. Per affrontare la spinosa questione dell'operatività dei piani, torna in campo l'importanza dell'attività di pianificazione, che ancora risulta molto debole

nel nostro paese, a fronte di un alto affollamento di piani. In attesa di un generale ripensamento, alla luce della competenza di governo del territorio, dell'attuale apparato pianificatorio, cresciuto e complessificatosi sproporzionatamente nel corso del tempo, non si può che puntare su una qualche forma di copianificazione, intesa nel senso di concorrenza effettiva alla definizione delle strategie e di condivisione delle scelte, "una scrittura collettiva e condivisa" che nel caso del piano paesaggistico renda semplice, quasi naturale, l'adeguamento dei piani locali, laddove essi condividono strategie generali e già comprendono almeno in parte conoscenze, regole e progetti che hanno contribuito a implementare la formazione del piano regionale.

Certo, un'interazione collaborativa tra livelli istituzionali e anche tra apparati della stessa amministrazione necessaria per guidare e seguire la fase operativa è un processo che non si può improvvisare, perché richiede di costruirsi e consolidarsi nel tempo attraverso dimostrazione di responsabilità e affidabilità di tutti i soggetti concorrenti. Richiede inoltre di mettere in atto le pratiche della valutazione e del monitoraggio per seguire l'evoluzione degli eventi e poter intervenire con i necessari adeguamenti. Così come non si improvvisa in occasione di un piano la capacità di comunicare e di coinvolgere i soggetti del territorio, i veri attori del paesaggio, problema trascurato dal Codice e di conseguenza da molti nuovi piani.

Bisognerà pur cominciare a costruire anche nel nostro paese modalità concrete di comunicazione e di coinvolgimento attivo dei soggetti territoriali, come solo qualche piano paesaggistico prova a fare, che si dimostrano essere, in tutti i paesi che le praticano, anche attraverso incentivi finanziari da parte pubblica cui corrispondono interventi

diretti e contributi fiscali da parte privata, l'unico strumento per iniziare a "fare" un territorio e un paesaggio migliori.

### Dove vanno le Regioni

I saggi che costituiscono questo numero della Ri-Vista rappresentano il risultato della prima fase della ricerca PRIN 2007 con titolo "Fare paesaggio. Dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale", che vede impegnati i Politecnici di Torino e Milano e l'Università di Firenze<sup>2</sup>. Nel quadro della vasta attività regionale in applicazione del Codice, sono stati esaminati, attraverso un confronto sistematico e chiavi di lettura comuni, i percorsi di legislazione e di pianificazione paesaggistica di alcune Regioni che si sono svolti a partire dai primi anni della regionalizzazione, con un particolare accento sulle attività recenti; oltre a rappresentare i casi più vicini alle Unità di Ricerca, essi costituiscono un ventaglio di esperienze differenti per tipologia di piano e per periodi di elaborazione. Il confronto fa emergere alcune tematiche trasversali quali: integrazione o separazione tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale; funzionamento della "filiera" Regione - Province-Comuni rispetto all'operatività, peso della tradizione vincolistica e apertura a definizione di strategie e di progetti; introduzione di linee guida per i progetti e le verifiche di compatibilità paesaggistica; ruolo e funzionamento degli Osservatori per il paesaggio.

In generale, si può rilevare che il Codice consente una relativa unificazione dei contenuti, grazie al comune riferimento alla individuazione degli ambiti, mentre una vasta articolazione presentano gli apparati conoscitivi e normativi, in alcuni casi

integrati e aggiornati per parti, come in Liguria, in altri come in Piemonte impostando un piano del tutto nuovo.

Molto differente è il rapporto delle Regioni con gli altri livelli di governo, condizionato anche dalle modalità già in atto o prescelto di relazioni interistituzionali. La Toscana, ad esempio, aveva già in precedenza coinvolto province e comuni nella formazione del PIT e allo stesso modo li ha coinvolti nella nuova parte dedicata al paesaggio. La stessa Regione ha anche elaborato, d'intesa con i Comuni interessati, un piano strutturale intercomunale, come caso pilota di applicazione delle strategie paesaggistiche a livello locale. Anche la Lombardia e l'Emilia Romagna hanno coinvolto le Province nella formazione del piano regionale. Più comune si presenta invece la definizione del piano a livello regionale con richiesta a Province e Comuni di successivi approfondimenti conoscitivi e definizioni normative e progettuali.

Sul fronte della partecipazione, il caso più significativo è quello della Puglia che ha utilizzato le "mappe di comunità" come elemento fondativo del piano, in adesione al ruolo attribuito dalla Convenzione Europea alla partecipazione delle popolazioni nella determinazione dei propri paesaggi.

Molto differenziati si presentano gli orientamenti normativi, posti come condizioni alla trasformazione o come coerenze, o strutturati per strategie aperte a definizioni propositive e progettuali (schemi d'insieme come la rete di valorizzazione ambientale piemontese, i piani d'area, i progetti di parti o elementi significativi del paesaggio come il progetto Aurelia e il parco costiero del Ponente in Liguria).

Il quadro che si ricava, pur nella uniformità di metodo dettata dal Codice, risulta ancora una volta

molto diversificato e non sembra mostrare l'affermarsi di un modello nazionale. Tuttavia, si può rilevare una nuova e più estesa generale attenzione delle Regioni al paesaggio, la cui pianificazione sta diventando "ordinaria", e questa può rappresentare la premessa di ricadute positive, se si riuscirà ad agganciare alla pianificazione regionale la pianificazione e la gestione locale del paesaggio.

*Testo acquisito dalla redazione nel mese di Marzo 2010.  
© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.*

---

<sup>1</sup> Questo contributo costituisce parziale rielaborazione della relazione tenuta alla VI RUN, INU, Matera, 4 marzo 2010, in apertura della sessione sul paesaggio.

<sup>2</sup> Coordinatore nazionale A. Peano; Unità di ricerca: Politecnico di Milano M.C. Treu (coord. scient.), M. Magoni, A. Colucci, P. Marzorati, C. Lanzoni, G. Tettamanzi, A. Maestri; Università di Firenze C. Natali (coord. scient.), L. Vallerini, M. Ercolini, E. Morelli, E. Campus, D. Agostini; Politecnico di Torino, Unità 2, G. Cinà (coord. scient.), Unità 1 A. Peano (coord. scient.), P. Fabbri, C. Cassatella, F. Finotto, L. La Riccia, B. Seardo.