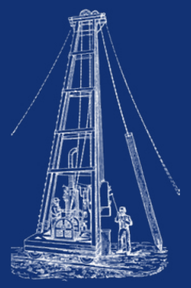
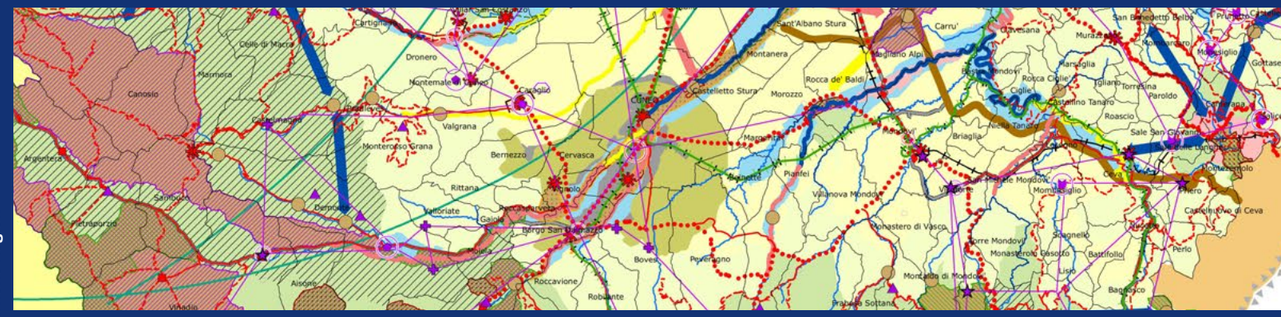


A&RT ANNO LXXII-3 DICEMBRE 2018 • Il Piano paesaggistico del Piemonte • The Landscape Plan of Piedmont Region



# Il Piano paesaggistico del Piemonte

## *The Landscape Plan of Piedmont Region*


ATTI E RASSEGNA TECNICA
DELLA SOCIETA DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO

Anno 151

LXXII-3
NUOVA SERIE

DICEMBRE 2018

# ATTI E RASSEGNA TECNICA

DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
RIVISTA FONDATA A TORINO NEL 1867

NUOVA SERIE - ANNO LXXII - Numero 3 - DICEMBRE 2018

*Direttore* Andrea Longhi
*Caporedattore* Davide Rolfo
*Comitato scientifico* Luca Caneparo, Pietro Cazzato, Fulvio Corno, Alessandro De Magistris, Guglielmo Demichelis, Davide Ferrero, Francesca B. Filippi, Marco Filippi, Roberto Fraternali, Stéphane Garnero, Claudio Germak, Diego Giachello, Andrea Longhi, Alessandro Martini, Edoardo Montenegro, Frida Occelli, Paolo Picco, Andrea Rolando, Davide Rolfo, Valerio Rosa, Cristiana Rossignolo, Giovanna Segre, Paolo Mauro Sudano, Mauro Volpiano
*Segreteria del Comitato Scientifico* Elena Greco
*Impaginazione e grafica* Luisa Montobbio

**Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino**
**corso Massimo d'Azeglio 42, 10123 Torino - 011 6508511 - siat.torino.it**

«Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino» è riconosciuta come Rivista scientifica dall'ANVUR - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca per l'Area 08 - Ingegneria Civile e Architettura (aggiornamento 8 febbraio 2018).

«A&RT» è online all'indirizzo: art.siat.torino.it.
Le annate di «A&RT» dal 1868 al 1969 sono consultabili al seguente link: digit.biblio.polito.it/atti.html.
Gli articoli della Rivista dal 1947 sono indicizzati su www.cnba.it/spogli.
Digitalizzazione curata dal Sistema Bibliotecario del Politecnico di Torino.

Distribuito con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale
Licensed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

# Il Piano paesaggistico del Piemonte
## *The Landscape Plan of Piedmont Region*

Numero pubblicato con il contributo della Regione Piemonte, L.r. 14/2008, *Norme per la valorizzazione del paesaggio*.

*Curatori del numero:* Claudia Cassatella e Giovanni Paludi
*Segreteria di redazione:* Bianca Maria Seardo e Paola Ester Gastaldi
Laddove non espressamente indicato, le immagini pubblicate appartengono agli archivi digitalizzati di Regione Piemonte
Il commento visivo del numero è di Lorenzo Attardo, Pianificatore territoriale.
*In copertina:* Regione Piemonte, Piano paesaggistico regionale, 2017, Tavola P.5 Rete di connessione paesaggistica (scala originale 1/250.000), particolare.

This issue is published thanks to financial support by Piedmont Region, L.r. 14/2008, *Norme per la valorizzazione del paesaggio*.

*Issue editors:* Claudia Cassatella and Giovanni Paludi
*Editing:* Bianca Maria Seardo and Paola Ester Gastaldi
Images' source (when not explicit): Piedmont Region's Digital Archives.
*Front Cover:* Piedmont Region, Regional Landscape Plan, 2017, Tavola P.5 Landscape networks (original scale 1/250.000), detail.

| | | |
|---|---|---|
| Andrea Longhi, Giovanni Paludi | Editoriale<br>*Editorial* | 5 |
| Claudia Cassatella, Giovanni Paludi | Un caso realizzato di pianificazione paesaggistica<br>*A successful example of landscape planning* | 7 |
| Gennaro Miccio | Il valore della copianificazione<br>*The value of inter-institutional planning* | 13 |
| Roberto Banchini | La pianificazione paesaggistica in Italia. Un quadro di sintesi e le principali questioni sul tappeto<br>*Landscape planning in Italy. An outline and the main issues on the table* | 15 |
| Angela Barbanente | Politiche del paesaggio e ruolo delle regioni. Spunti di riflessione sul Piano paesaggistico del Piemonte<br>*The role of Regions in landscape policies and the Piedmont Landscape Plan* | 20 |
| | **IL PPR PIEMONTE: STRUTTURA E FUNZIONAMENTO**<br>***PIEDMONT REGIONAL LANDSCAPE PLAN: STRUCTURE AND FUNCTIONING*** | |
| Marta Argenziano, Jessica Deffacis, Barbara Gamalero, Giovanni Paludi | La struttura<br>*The structure* | 27 |
| Lucia Persio | L'impianto normativo<br>*The regulatory system* | 34 |
| Fabrizio Conte, Alfredo Visentini | Il Catalogo dei beni e l'autorizzazione paesaggistica<br>*The Catalogue of landscape designated assets and the authorization procedure* | 37 |
| Annalisa Savio | L'attuazione<br>*The Implementation* | 44 |
| Renata Pellizzaro | L'adeguamento della pianificazione locale<br>*The variance of local plans* | 50 |
| Egle Micheletto, Luisa Papotti, Manuela Salvitti | Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte: strumento di salvaguardia e di sviluppo<br>*Piedmont's Regional Landscape Plan: a tool for protection and development* | 54 |
| | **IL PAESAGGIO NELL'INTERPRETAZIONE DEL PIANO**<br>***LANDSCAPE INTERPRETATION ACCORDING TO THE REGIONAL PLAN*** | |
| Claudia Cassatella | L'interpretazione strutturale del paesaggio e il piano come risorsa conoscitiva<br>*The interpretation of landscape structure and the plan as a knowledge resource* | 63 |
| Andrea Longhi, Mauro Volpiano | L'interpretazione della struttura insediativa storica e del patrimonio culturale paesaggistico<br>*Interpreting settlement patterns and landscape heritage* | 68 |
| Claudia Cassatella | Il paesaggio scenico-percettivo alla prova delle norme<br>*Scenic and perceptual landscape challenging planning regulation* | 74 |
| Davide Rolfo | Gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*, tra suggerimenti e applicazioni<br>*The* Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*, between suggestions and applications* | 80 |
| Pier Giorgio Terzuolo | Ambiente e natura nel contesto del Piano paesaggistico regionale<br>*Environment and nature in the context of the Regional Landscape Plan* | 88 |
| | **OLTRE IL PIANO**<br>***BEYOND PLANNING*** | |
| Giovanni Paludi | Il Piano paesaggistico regionale, una sfida per un nuovo modello di pianificazione<br>*The Regional Landscape Plan, a challenge for a new planning model* | 95 |
| Guido Baschenis, Maria Quarta | I progetti strategici<br>*The strategic projects* | 100 |

| | | |
|---|---|---|
| Marina Bonaudo | Il supporto economico alla valorizzazione del paesaggio<br>*Economic support for landscape enhancement* | 105 |
| Paola Ester Gastaldi | Comunicare il paesaggio. La campagna *Paesaggiopiemonte*<br>*Communicating the landscape. The* Paesaggiopiemonte *campaign* | 108 |
| | **INTERAZIONI DEL PIANO**<br>***PLAN'S INTERACTIONS*** | |
| Roberto Ronco | Tra confronto e sinergia: il Ppr e gli altri strumenti di pianificazione<br>*Interrelations and synergies among the RLP and other planning tools* | 115 |
| Sergio Conti | Patrimoni paesaggistici e valorizzazione economica<br>*Landscape assets and economic enhancement* | 118 |
| Bianca M. Seardo | Paesaggio forestale e paesaggio rurale tra piani paesaggistici e normative di settore<br>*Forest and rural landscape between landscape planning and sectoral regulation* | 122 |
| Giovanni Alifredi | Il Piano paesaggistico regionale e le Valutazioni ambientali strategiche<br>*Regional Landscape Plan and Strategic Environmental Assessment* | 126 |
| Paola Ester Gastaldi, Elisa Olivero | Le nuove dichiarazioni di notevole interesse pubblico<br>*New procedures for the designation of landscape assets* | 129 |
| Frida Occelli | Il potenziale archeologico del territorio e la pianificazione paesaggistica<br>*The archaeological potential of the territory and landscape planning* | 133 |
| Paolo Castelnovi | Per il paesaggio: dalle regole al riconoscimento operoso<br>*For Landscape: from rules to the engaged recognition* | 137 |
| | **DOCUMENTI**<br>***DOCUMENTATION*** | |
| Roberto Gambino | I contenuti e il ruolo del Piano paesaggistico regionale<br>*Contents and role of the Regional landscape plan* | 145 |

# Editoriale
# *Editorial*

L'approvazione del Piano paesaggistico resterà certamente una tappa significativa nella storia della Regione, sia per quanto attiene l'ambito tecnico delle discipline della pianificazione, sia per il più ampio impatto culturale e professionale che lo strumento avrà nella vita dei cittadini. Le due dimensioni, tuttavia, non possono essere separate: la pratica pianificatoria assume rilevanza solo se è espressione di una più ampia cultura del territorio e del paesaggio, e viceversa la progettazione culturale può rendersi efficace a livello locale solo se sa inserirsi in una visione strategica complessiva della regione.

Da tale duplice dinamica nasce il progetto di dedicare ai valori messi in gioco dal primo Ppr un fascicolo monografico della rivista «Atti e Rassegna Tecnica», testata scientifica che da più di centocinquanta anni connette il mondo delle professioni con la società civile, e il mondo della cultura tecnica con un più ampio orizzonte di saperi umanistici. La rivista – espressione della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino, fondata nel 1866 – è luogo di dibattito aperto, e per tale ragione ha sempre seguito con interesse le trasformazioni urbanistiche e territoriali del nord-ovest del Paese, fin dai primi anni successivi alla sua unificazione, con uno sguardo sulle esperienze internazionali e un taglio intrinsecamente interdisciplinare.

Per i professionisti e gli intellettuali che seguono la rivista – ora disponibile soprattutto nella versione on-line – l'approvazione del Ppr suscita interesse e grandi aspettative, con l'auspicio che l'inevitabile dimensione burocratica dello strumento non scoraggi interpretazioni coraggiose e ambiziose, volte allo sviluppo dei contesti locali secondo strategie innovative, ma radicate in una tradizione di studi solidamente strutturata.

Per gli uffici della Regione Piemonte che si occupano di valorizzazione e pianificazione del paesaggio, il rapporto con i professionisti che intervengono sul territorio è un tassello decisivo per la corretta interpretazione, implementazione e attuazione del Piano. L'approvazione del Ppr è una tappa storica, ma assumerà rilevanza culturale e politica solo se il Piano stesso diventerà strumento di lavoro quotidiano alla dimensione locale e in tutti quei contesti settoriali che – d'ora in poi – dovranno misurarsi con la dimensione paesaggistica di ogni scelta specialistica.

Se la redazione del Piano, nel rispetto del quadro normativo di riferimento, è prerogativa di un numero ristretto di discipline tecniche e giuridiche, la sua applicazione non solo deve saper coinvolgere il più ampio numero di cittadini (obiettivo perseguito dalla campagna di comunicazione istituzionale), ma dovrà anche poter suscitare un dibattito critico approfondito, associato a una riflessione profonda sulla cultura del paesaggio che si estenda a tutte le professioni che animano la vita quotidiana dei territori, delle città e dei borghi, delle aree rurali e di quelle a vocazione industriale.

La Regione e «Atti e Rassegna Tecnica» hanno dunque trovato un punto di incontro nell'esigenza di suscitare e di animare il dibattito, non tanto con l'obiettivo di "spiegare" il Piano, ma piuttosto con la tensione a far emergere quei valori e quelle ricerche sottesi al Piano stesso, la cui rilevanza fondativa rischia di sfuggire all' "utente" del Piano interessato solo all'aspetto prescrittivo o a un'attuazione tecnicista, magari scrupolosa, ma non particolarmente fertile. Le pagine che seguono vedono incontrarsi le competenze dei tecnici regionali e ministeriali preposti all'attuazione del Piano, degli studiosi del Politecnico di Torino che ne illustrano l'impianto culturale, di alcuni professionisti che si interrogano sul suo impatto rispetto alla vita del territorio.

È obiettivo di tutti i soggetti coinvolti che il Ppr sia soprattutto un'operazione culturale, che sappia mobilitare gli attori che "costruiscono" quotidianamente il paesaggio e lo sviluppo locale. Questo fascicolo si offre come strumento per perseguire tale ambizioso obiettivo.

*Andrea Longhi,*
*Direttore di «A&RT»*

*Giovanni Paludi,*
*Regione Piemonte, Vicedirettore della Direzione*
*Ambiente, Governo e Tutela del territorio,*
*Responsabile del Settore Territorio e paesaggio*

**ATTI E RASSEGNA TECNICA**
DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
ANNO 151 - LXXII - N. 3 - DICEMBRE 2018

# Un caso realizzato di pianificazione paesaggistica
## *A successful example of landscape planning*

**CLAUDIA CASSATELLA, GIOVANNI PALUDI**

**Abstract**
A quasi vent'anni dalla Convenzione europea sul paesaggio e più di dieci dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in Italia si apre una nuova stagione, in cui piani paesaggistici regionali approvati preludono all'implementazione della pianificazione paesaggistica anche a scala locale. Il Piano paesaggistico della Regione Piemonte è uno dei primi piani italiani, un'esperienza pilota, già considerata un modello dal punto di vista metodologico. Il saggio dei curatori introduce il numero monografico che la rivista dedica al Ppr, collocando tale strumento all'interno di una cornice più vasta, fatta di politiche del paesaggio e di azione locale, e indicando le nuove prospettive di lavoro. La stessa natura e missione della pianificazione paesaggistica viene discussa con riferimenti al contesto europeo.

*Almost twenty years after the European Landscape Convention, and more than ten years since the Code of Cultural Heritage and Landscape, a new season opens in Italy, in which approved Regional Landscape Plans are a prelude to the implementation of landscape planning even at a local scale. The Landscape Plan of the Piedmont Region is one of the first Italian Plans to have been approved and considered a model from the methodological point of view. The essay by the editors introduces the monographic issue that the magazine dedicates to the Regional Landscape Plan, placing this instrument within a broader framework, made up of landscape policies and local action, and indicating new working nd research trajectories. The same nature and mission of landscape planning is discussed with references to the European context.*

*Claudia Cassatella, Politecnico di Torino, professore associato di Urbanistica, insegna Pianificazione paesaggistica e territoriale; è membro della Commissione Tecnica Urbanistica e della Commissione ex art. 137 del Codice BCP della Regione Piemonte; fa parte della giunta esecutiva della Società Italiana degli Urbanisti e della rete europea UNISCAPE*

*Giovanni Paludi, Regione Piemonte, Vicedirettore della Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Responsabile del Settore Territorio e paesaggio*

### 1. La pianificazione paesaggistica: azioni fortemente lungimiranti

«Azioni fortemente lungimiranti volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi», questa, secondo la Convenzione europea sul paesaggio (Cep)[1], la definizione di pianificazione paesaggistica, che nelle due lingue ufficiali del Consiglio d'Europa è *landscape planning* e *aménagement du paysage*. Una definizione ampia, non tecnica (ma dettagliata nelle Raccomandazioni del Consiglio dei Ministri d'Europa per l'applicazione della Cep[2]: cfr. il box alla pagina seguente), rispettosa della diversità dei sistemi istituzionali e di pianificazione dei paesi firmatari[3]. Nel panorama europeo, ad esempio, la pianificazione dei paesaggi può essere materia statale, regionale o locale, competenza di diversi ministeri (ambiente, cultura, agricoltura e foreste, infrastrutture e usi del suolo[4]...).

È evidente come una definizione di pianificazione paesaggistica non sia facile da trarre partendo da pratiche così eterogenee[5], mentre la letteratura scientifica

**La pianificazione paesaggistica, estratti da Council of Europe, *CM/Rec(2008)3 Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention***

"Landscape planning" means strong forward-looking action to enhance, restore or create landscapes.

*II.3.3. Instruments for landscape policies*

To implement landscape policies, a general planning and development process should be introduced: this should use specific instruments and provide for the landscape dimension to be included in sectoral instruments. It should be based both on general principles at national level, even if decentralisation is anticipated, and on the linkage of competences at several levels and several types of implementation instruments.
Instruments are already being put to use in several countries and each of them can be a model for either the creation of new instruments or the improvement of existing ones.
The main categories of instruments are:

- landscape planning: landscape study plans included in spatial planning;
- inclusion of the landscape in sectoral policies and instruments;
- shared charters, contracts, strategic plans;
- impact and landscape studies;
- evaluations of the effects of operations on landscape not subject to an impact study;
- protected sites and landscapes;
- relationship between landscape and regulations concerning the cultural and historic heritage;
- resources and financing;
- landscape awards;
- landscape observatories, centres and institutes;
- reports on the state of the landscape and landscape policies;
- transfrontier landscapes.

*Appendix 1. Landscape planning: autonomous landscape plans or landscape studies as part of spatial planning*

The process could take the form of:

a. proper landscape planning and development system endowed with specific instruments, interconnected at the different administrative levels (landscape plan);
b. systematic introduction of the landscape dimension into ordinary planning at different levels (national, regional, local), supplemented by specific studies and instructions (landscape studies). All spatial planning should have a landscape dimension.

è piuttosto concentrata sui metodi per gli studi paesaggistici, o sull'esegesi di aspetti giuridici e procedurali. Di fatto, la pianificazione paesaggistica è una pratica, non una teoria, un campo di sperimentazione continua, che si costruisce per casi studio.
In questa prospettiva, il Piano paesaggistico della Regione Piemonte che qui si presenta (attraverso i contributi di chi ha partecipato alla redazione e commenti esterni) rappresenta un esempio emblematico, capace di fornire elementi di riflessione sul piano teorico e applicativo. Uno dei pochi piani paesaggistici italiani approvati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Codice, D.lgs. 42/2004 e s.m.i)[6], avviato tra i primi con la direzione scientifica di Roberto Gambino – con la consueta collaborazione di Paolo Castelnovi – e poi sviluppatosi in un iter decennale che testimonia tutti i nodi tecnici, giuridici, amministrativi, politici, che la storia della pianificazione paesaggistica italiana ha affrontato e sta affrontando. Si è ora giunti ad una nuova stagione, in cui l'attenzione va finalmente a ciò che accade una volta approvato il Piano, ovvero la sua applicazione e declinazione locale. Una stagione che sarà altrettanto fertile di sperimentazioni e innovazioni.
Proprio a questa stagione vuole contribuire il volume che qui si presenta, proiettando la vicenda del Piano piemontese nella prospettiva delle azioni da farsi nella vigenza di un Piano paesaggistico. Mentre scriviamo, più di cinquanta comuni in Piemonte hanno avviato la variante di adeguamento e circa trecento hanno richiesto i finanziamenti regionali per l'avvio di tale percorso. Dal punto di vista urbanistico, una fase estremamente interessante: la prima volta in cui la pianificazione paesaggistica informa il territorio "ordinario" (se così vogliamo intendere quello non tutelato) in una delle regioni più vaste, variegate e amministrativamente articolate d'Italia.

## 2. Confronti e trasferibilità

La pianificazione è una pratica che si evolve nel suo stesso farsi, sperimentando e imparando, senza la possibilità di tornare indietro e ripetere l'esperimento o ricreare le condizioni altrove. Le dinamiche del paesaggio e del territorio sono irreversibili. La stessa trasferibilità delle teorie e dei modelli è quindi discutibile, ogni piano per molti aspetti è unico. Tuttavia, i piani paesaggistici *ex* Codice, a differenza di quelli precedenti, presentano alcuni elementi di confrontabilità. Il Codice, infatti, indica una precisa strutturazione: l'articolazione del territorio in ambiti, caratterizzati e distinti per obiettivi di qualità paesaggistica, ai quali si legano i conseguenti indirizzi normativi; la sistematica conoscenza e disciplina d'uso di tutti i beni soggetti a tutela.
Benché la struttura generale dei piani paesaggistici sia dettata dalla disciplina nazionale, l'applicazione lascia ovviamente molti margini interpretativi ed apre non poche difficoltà tecniche, che hanno impegnato i primi tavoli di copianificazione Stato-Regioni. L'esperienza delle Regioni pilota e delle strutture dello Stato (cfr. Banchini in questo numero) favorirà il lavoro delle prossime. Del resto, il Ppr Piemonte, fin dalla sua prima adozione, è insieme al Ppr Puglia considerato un caso "da manuale"[7].
Un confronto tra i Piani approvati esula dal tema di queste note, ma si possono suggerire alcune chiavi di lettura: l'impostazione del quadro conoscitivo, ovvero le categorie prese in considerazione e le loro relazioni (come si traduce l'olismo del paesaggio alla prova di esatte definizioni,

perimetrazioni di dettaglio e disposizioni operative), la scala di analisi e la "grana" degli elementi soggetti a normativa (ambiti, aree, oggetti), il processo di consultazione e condivisione, l'impostazione normativa e il diverso "peso" di strategie e prescrizioni, ma soprattutto delle direttive e del conseguente lavoro richiesto agli enti sotto-ordinati, la consultabilità e aggiornabilità del Piano, il ruolo della VAS, il trattamento normativo dei beni (più o meno tipizzati e disciplinati).

### 3. Premesse e formazione del Piano paesaggistico del Piemonte

La Regione Piemonte ha una rilevante tradizione nel campo dei "beni culturali e ambientali", introdotti nella sua legge urbanistica istitutiva, la L.r. 56/1977, da Giovanni Astengo, all'epoca assessore all'Urbanistica, già relatore nella Commissione Franceschini su centri storici, parchi, paesaggio. Tutti i piani urbanistici piemontesi hanno dunque utilizzato questa categoria per individuare i beni con attenzione ai rispettivi contesti. Una ricca tradizione di studi in questo campo ha caratterizzato anche la ricerca universitaria piemontese, sia in campo storico, sia in campo urbanistico[8].
La trattazione del paesaggio in piani di area vasta ha visto sperimentazioni importanti come il Piano del parco del Po, contributi settoriali (il sistema del verde per il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino) e studi (la rete ecologica, di nuovo per la Provincia di Torino), mentre i piani previsti dalla legge Galasso (L. 431/1985) per le aree tutelate sono stati prodotti a rilento. A partire da iniziative delle aree protette è stato elaborato il piano strategico Corona Verde per l'area metropolitana torinese, una sperimentazione e un'anticipazione dell'approccio metodologico utilizzato poi nel Ppr.
Sul versante della pianificazione territoriale, il Piemonte approvò un Piano Territoriale Regionale (Ptr) nel 1997, accompagnato da uno studio sul territorio storico e le sue centralità[9]. In relazione alla legislazione allora vigente, al Ptr del 1997 venne assegnata anche valenza paesistica. Tuttavia, appariva chiara la necessità di un ulteriore sviluppo, anche in relazione alle innovazioni legislative intervenute nel frattempo. Nel 2006 l'amministrazione regionale[10] avvia un complessivo rinnovamento delle politiche e dei piani territoriali regionali, a partire dall'elaborazione di un quadro strategico che viene posto alla base dei due strumenti da redigere: un Ptr e un Ppr.
Collabora il Politecnico di Torino, con gruppi di lavoro coordinati rispettivamente da Giuseppe Dematteis e Roberto Gambino. La soluzione dei due piani distinti, lungi dall'essere una scelta di metodo da parte di studiosi di scuola dichiaratamente "territorialista" (cfr. Gambino in questo numero), risulta strumentale alle circostanze, permettendo alla Regione di approvare il Ptr nel 2011, lasciando il Ppr al lungo processo di co-pianificazione con lo Stato.
Il testo di Roberto Gambino in questo numero, che in quegli anni con Alberto Magnaghi e pochi altri è riferimento indiscusso sulla materia, permetterà al lettore di recuperare la spinta innovativa che si avvertiva negli anni della Cep e del Codice, di misurare meglio la distanza percorsa e forse anche di recuperarne lo spirito, dopo un faticoso percorso non scevro da frustrazioni, ripartenze, avvitamenti su ineluttabili questioni burocratiche.
Gli studi per il Ppr vengono svolti da tre dipartimenti del Politecnico tra 2006 e 2008, in collaborazione con l'ufficio di Piano appositamente istituto[11] (coordinato all'epoca da Osvaldo Ferrero, dal 2009 da Giovanni Paludi). Nel 2008 viene sottoscritto il Protocollo di intesa con il Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBAC) per la formulazione congiunta del Piano (cfr. Miccio in questo numero). La Regione adotta la prima versione del Piano nel 2009 sulla base degli studi elaborati dal Politecnico. A seguire si impegna nel processo di copianificazione con il MiBAC per la redazione della sezione relativa ai beni paesaggistici (in coincidenza con un periodo di riforma dell'organizzazione ministeriale) e, soprattutto, per trasformare un documento di studio in uno strumento tecnico-amministrativo di governo del territorio in linea con le nuove discipline normative. Al Piano si affiancano alcune linee guida per facilitare e anticipare l'applicazione di alcuni indirizzi. Il Piano viene riadottato nel 2015 nella sua forma completa.
Parallelamente, si svolgono incontri con gli enti locali per illustrare il Piano e raccogliere le osservazioni, il cui numero e tipo meriterebbero una trattazione a parte[12]. Impegnativo anche il confronto interno, intersettoriale, che forse avrebbe potuto beneficiare di più di alcuni apporti superando le singole logiche settoriali.
Il Piano attraversa tre legislature, di segno diverso (Bresso, Cota, Chiamparino), e tre riforme del MiBAC, senza variazioni sostanziali nell'impianto generale, ma arricchendosi con le specificazioni dell'apparato normativo, il censimento

**Iter di formazione del Ppr Piemonte**

| | |
|---|---|
| *Prima adozione:* | DGR n. 53-11975 del 4.8.2009 |
| *Primo parere sulla compatibilità ambientale:* | DGR n. 34-3838 dell'8.5.2012 |
| *Seconda adozione:* | DGR n. 20-1442 del 18.5.2015 |
| *Secondo parere sulla compatibilità ambientale:* | DGR n. 48-3709 del 25.7.2016 |
| *Accordo tra Mibact e Regione Piemonte:* | 14.3.2017 |
| *Trasmissione del Ppr dalla Giunta al Consiglio Regionale:* | DGR n. 24-4824 del 27.3.2017 |
| *Approvazione del Piano:* | deliberazione del Consiglio Regionale n. 233-35836 del 3.10.2017 |

e la disciplina dei beni paesaggistici, e curando l'integrazione con le nuove politiche in tema di sostenibilità, pianificazione e rapporti di *governance* tra enti (nel 2013, infatti, la legge urbanistica viene rinnovata attraverso la L.r. 3/2013). Il Ppr è infine approvato con D.C.R. n. 233-35836 del 3 ottobre 2017.

## 4. Dopo il Ppr, prospettive di lavoro

### *4.1. Un contesto mutato per una nuova stagione*

Nel corso di un processo decennale, è mutato il mondo della pianificazione, in Piemonte e non solo: l'informatizzazione dell'urbanistica, l'implementazione del Sistema Informativo Territoriale unificato, la riforma della legge urbanistica regionale, ma anche, a livello comunale o intercomunale, la creazione di commissioni locali del paesaggio, la nascita di Osservatori del paesaggio, la formazione di piani già consapevoli del bagaglio informativo e normativo del Piano paesaggistico, oltre al consolidarsi di un sapere tecnico affidato anche a una generazione di Pianificatori territoriali formati su questi temi[13] e all'ingresso nei ranghi regionali e ministeriali di nuovi funzionari. Una nuova generazione di amministratori, tecnici, cittadini partecipa oggi alle attività sui temi del paesaggio.

Il panorama nel quale il Ppr si trova a dover essere applicato è in cambiamento, sia nei modi sia nei temi dell'urbanistica. La questione ambientale appare in tutta la sua urgenza e dinamicità: cambiamenti del clima, crescente fragilità e vulnerabilità del territorio. L'imperativo di salvaguardare il suolo – già tradotto in norme nel Ptr 2011 – è ormai questione dibattuta anche sui quotidiani e non solo tra specialisti, ai quali si chiedono soluzioni tecniche e politiche. In parallelo è cresciuta l'attenzione al territorio agricolo e ai suoi valori patrimoniali ed ambientali. La questione paesaggistica si intreccia con quella dei beni comuni e dei diritti, il dibattito sul civismo e le sperimentazioni su forme gestionali (pubblico-privato) che travalicano l'urbanistica classica.

Soprattutto, l'imperativo di salvaguardare suolo e paesaggio si traduce in una sempre maggior attenzione alla trasformazione del costruito, occasione anche di rigenerazione di tessuti obsoleti. Le condizioni per la trasformabilità dell'esistente sono, oggi come ieri, una sfida aperta alla cultura progettuale e a quella paesaggistica.

### *4.2. L' adeguamento dei piani locali e ritorno*

La stagione che si apre ora è fatta, in primo luogo, di adeguamento dei piani locali per i circa milleduecento enti piemontesi[14]. L'adeguamento dei piani locali è anche una fase di verifica del Piano paesaggistico stesso, da declinare sulle peculiarità locali. Sarà interessante e impegnativo capire in che modo l'accordo Stato-Regione potrà essere utilizzato nel tempo per garantire aggiornamento e flessibilità ad uno strumento così imponente e complesso[15]. L'aggiornamento del Piano paesaggistico, infatti, non sarà più redatto su un foglio bianco, ma potrà e dovrà tener conto della conoscenza sviluppata a scala locale. Un importante modello in questa direzione sono i piani tedeschi, improntati al principio della "doppia corrente", tra livelli sovra e sotto ordinati. Questa però è facilitata dalla previsione di contenuti analoghi alle diverse scale (ambiente, paesaggio, e così via), mentre nel caso italiano la corrispondenza tra temi ed elaborati è assai libera. Problema ben presente ai funzionari incaricati di verificare la coerenza tra Ppr e Prg, che per agevolare gli adeguamenti cercano di tradurre i contenuti normativi del Piano attraverso il ricorso a forme tabellari, di impulso agli approfondimenti necessari per la piena attuazione del Ppr (cfr. Savio e Pellizzaro in questo numero).

I problemi da affrontare nell'adeguamento sono sia concettuali sia tecnici. Innanzitutto, c'è un'evidente questione di scala. Non tutto ciò che è rilevante a scala locale deve necessariamente entrare a far parte del Piano regionale e dei suoi strati informativi – questa, almeno, l'impostazione selettiva dell'interpretazione strutturale posta alla base del Piano, sulla scorta dello strutturalismo di Maturana e Varela (cfr. Gambino, Castelnovi e Cassatella in questo numero).

In secondo luogo, adeguare i piani locali non è un esercizio meccanico, il semplice rispetto di una tabella di corrispondenze, ma è un esercizio di interpretazione e di progetto. «Nel Ppr non c'è un solo numero»[16] è un'urbanistica della qualità, non della quantità (cfr. Castelnovi in questo numero). Il senso degli elementi e dei valori individuati a scala vasta non è riducibile alla somma di elementi geolocalizzati. La loro comprensione si traduce in scelte implicite ed esplicite, non sempre evidenti nella traduzione in regole. Di certo, il riscontro non si troverà nelle singole aree normative ma nell'impianto. Infatti, l'attuazione del Ppr non si esaurisce nella tutela del paesaggio ma nel guidare le «linee di sviluppo urbanistico» (Codice, art. 135). In questa prospettiva, il processo di VAS può essere il momento in cui verificare gli obiettivi generali anche attraverso la partecipazione dei soggetti interessati (cfr. Alifredi in questo numero).

I piani locali non debbono necessariamente limitarsi a eseguire le direttive, ma possono essi stessi essere motori di innovazione. I casi interessanti non mancano, ma sono ancora isolati. Poiché in Italia l'applicazione della pianificazione paesaggistica a scala locale si è fatta a lungo desiderare, e contenuti paesaggistici obbligatori nei piani locali esistono in poche regioni (ad esempio, la Lombardia), può essere utile guardare alle esperienze di altri paesi per trovare analogie di scala e livelli di azione. Un'importante raccolta di casi europei (in cui l'Italia è assente) è stata curata dall'Osservatorio per il paesaggio catalano[17]. Uno degli aspetti qualitativamente più rilevanti è, ad esempio, la possibilità di interazione con la comunità locale.

L'adeguamento dei piani locali avviene a livello strategico, cartografico, normativo (Ppr, Relazione). In Italia, dove d'abitudine si privilegia la conformità, dare peso alla componente strategica richiede un'apertura a un diverso modo di intendere l'urbanistica (cfr. Paludi in questo numero). Anche se la situazione non è confrontabile, vista la radicale

differenza del sistema di pianificazione, può essere utile sapere che nei Paesi Bassi – uno dei luoghi che fanno scuola nel campo della gestione del paesaggio – non esiste la tutela dei beni paesaggistici (!), ma la ricerca di soluzioni progettuali sempre innovative e al contempo rispettose dei valori riconosciuti. Ciò per dire che il sistema regolativo non è sufficiente, e in determinate circostanze potrebbe non essere necessario, anche se risulta indispensabile per garantire una disciplina comune nel sistema di governo del territorio che caratterizza il nostro Paese.

### *4.3. Oltre il piano*

Il principale processo urbanistico, l'adeguamento dei piani locali, va letto come un tassello in un mosaico di misure che costituiscono la "politica paesaggistica" regionale («dispositivi per l'azione», cfr. Barbanente in questo numero) e in una rete di iniziative e processi che vedono protagonisti enti locali e soggetti pubblici e privati consapevoli, che cercano e trovano nel piano regionale una legittimazione e una sponda per il loro "agire paesaggistico".

Ad esempio, da qualche anno le Fondazioni bancarie che operano in regione con finalità di valorizzazione del territorio hanno irrobustito il supporto alla iniziative sul paesaggio, o ne hanno create di nuove, anche con riferimento esplicito al Ppr[18]. Alcune iniziative cercano di stimolare progettualità territoriali, altre di valorizzare luoghi puntuali o rimuovere fattori di detrazione.

In alcuni casi i promotori delle iniziative sono gli Osservatori del paesaggio locali, associazioni di cittadini (o di enti) particolarmente attive in Piemonte[19].

Anche la Regione si è data come obiettivo di finanziare interventi di valorizzazione del paesaggio (attraverso la L.r. 14/2008, cfr. Bonaudo in questo numero), quali azioni di sensibilizzazione e comunicazione (cfr. Gastaldi in questo numero) o azioni materiali proposte dalle amministrazioni locali. L'obiettivo è indicare il paesaggio come una risorsa per coniugare sviluppo e salvaguardia.

In modo strutturale, il Ppr è ora un riferimento ineludibile per le stesse politiche regionali. Si ricordi che il quadro strategico comune con il Ptr crea connessione con la programmazione economica della Regione. Ciò si avverte ad esempio nelle politiche culturali e del turismo, nei programmi per le *greenways* e la ciclabilità, per la montagna e l'agricoltura. Per attuare il dettato della Cep, non solo tutti i piani spaziali devono avere una dimensione paesaggistica, ma occorre: «integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio» (Cep, art. 5). Questo impegno nasce dalla consapevolezza del fatto che i *driver* delle trasformazioni del paesaggio sono molteplici, mentre la pianificazione spaziale agisce solo su alcuni di essi. Occorre dunque stimolare tutte le possibili interazioni virtuose (cfr. Ronco in questo numero), quali ad esempio quelle con le politiche per la natura, per l'agricoltura e le foreste (cfr. Terzuolo e Seardo in questo numero).

Uno dei modi per «non avere più politiche cieche rispetto ai paesaggi»[20] è la condivisione e la diffusione delle conoscenze sul paesaggio prodotte per il Ppr e per altri strumenti

(il Psr, ad esempio). I Sistemi Informativi Territoriali sono uno strumento utile in questa prospettiva, così come i processi di VAS possono fornire l'occasione concreta di mettere in circolazione le conoscenze e aggiornarle nel tempo.
Tra le prospettive di lavoro aperte dal Ppr vi è anche anche l'evoluzione e l'aggiornamento dello stesso Piano paesaggistico. La capacità di orientare strategicamente le scelte degli attori territoriali pubblici e privati proponendo «azioni fortemente lungimiranti» richiederebbe non uno sforzo eccezionale, ma una macchina stabile, per aggiornare continuamente le conoscenze e effettuare le revisioni utili a cogliere i mutamenti, i rischi e le opportunità. Del resto, le stesse Raccomandazioni per l'implementazione della Cep suggeriscono di ragionare entro un periodo di validità degli strumenti adottati[21]. Ora la macchina esiste: una stagione di "ordinaria amministrazione" per il paesaggio è possibile anche in Piemonte e in Italia.

**Note**

[1] «"Pianificazione dei paesaggi" indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi», L. 14/2006 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), art. 1.

[2] Council of Europe (CoE), *Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention*.

[3] Secondo l'Osservatorio del paesaggio del Consiglio d'Europa il numero di paesi firmatari è 39 nel 2018. Consiglio d'Europa, Treaty Office, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures (Agosto 2018).

[4] Si veda: Council of Europe, European Landscape Convention Information System of the Council of Europe, https://www.coe.int/en/web/landscape/landscape-observatory.

[5] Si veda, ad esempio, il glossario utilizzato da CEMAT: European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT) of the Council of Europe, *Spatial development glossary*, Council of Europe Publishing 2007, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp; il recente glossario elaborato dal CoE su temi di paesaggio rimanda a questo e comunque non inserirsce *landscape planning* tra le parole chiave! CoE, *Glossary of the Information System of the Council of Europe Landscape Convention*, Spatial planning and landscape, No. 106, 2018.

[6] I Piani approvati ai sensi del Codice sono – in ordine di data – quelli delle Regioni Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli Venezia Giulia. Tutte le altre Regioni hanno firmato l'intesa di co-pianificazione, cfr. Banchini, in questo numero. Il Ppr della Sardegna è stato approvato nel 2004, ma in forma parziale.

[7] Luca Gaeta, Umberto Janin Rivolin, Luigi Mazza, *Manuale per il Governo del Territorio e Pianificazione Spaziale*, UTET, Torino 2013.

[8] Sugli studi storico territoriali, si veda il numero di «Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino», LXXII, 1, giugno 2018. Tra gli urbanisti che hanno dedicato studi e ricerche applicate al paesaggio ricordiamo almeno Giampiero Vigliano, tra i primi, Roberto Gambino, Paolo Castelnovi, Carlo Socco, Pompeo Fabbri, Attilia Peano.

[9] Vera Comoli, *Studi per il PTR Piemonte*, "Quaderno del piano - n. 5", Regione Piemonte, Torino 1994. Riedito come *Il territorio storico-culturale del Piemonte*, Regione Piemonte, Torino 1999.

[10] Presidente Mercedes Bresso, Assessore all'Urbanistica Sergio Conti.

[11] La citazione completa del nutrito gruppo di lavoro, composto da personale della Regione, del Politecnico, dell'IPLA e dai collaboratori è in calce alla Relazione del Ppr.

[12] Colpisce, ad esempio, la difficoltà dei comuni di rapportarsi ad uno strumento di scala vasta, con atteggiamenti che variano dalla richiesta di maggior precisione alla denuncia di eccessiva ingerenza. O ancora, talvolta, l'incapacità di inserirsi in una prospettiva di continuità amministrativa, recuperando il merito di contatti già avvenuti. Anche le associazioni per la tutela degli interessi diffusi si dibattono con ambiguità tra l'appoggio ad uno strumento di per sé importante e di tutela, e il riflesso pavloviano a denunciare carenze e mancata partecipazione.

[13] Il Pianificatore territoriale è figura professionale prevista dalla Riforma delle professioni nel 2001, in base alla quale nasce l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori. Dal 2001/2002 il Politecnico di Torino, insieme ad altri istituti universitari (attualmente sette a livello italiano), offre corsi di laurea triennale e magistrale in questo settore, con particolare attenzione ad includere la formazione nel campo del paesaggio.

[14] Il numero è in diminuzione, dal 2015, per effetto della riforma Delrio (l. 56/2014) e degli incentivi regionali collegati.

[15] L'accordo prevede una verifica ogni cinque anni dell'eventuale necessità di aggiornamento.

[16] Paolo Castelnovi, relazione al Seminario di studi *Il primo Piano paesaggistico regionale del Piemonte, dagli studi all'attuazione*, Scuola di specializzazione in beni architettonici e del paesaggio, Politecnico di Torino, 17 maggio 2018.

[17] Pere Sala, Laura Puigbert, Gemma Bretcha (eds.), *La planificació del paisatge en l'àmbit local a Europa = Landscape planning at a local level in Europe*, Landscape Observatory of Catalonia, Olot, Government of Andorra, Andorra la Vella 2014 ("Documents"; 2).

[18] Ad esempio, dal 2012 la Compagnia di San Paolo finanzia, attraverso un bando, la valorizzazione a rete delle risorse culturali e paesaggistiche dei territori. Compagnia di San Paolo, http://www.compagniadisanpaolo.it/ita/Bandi-e-scadenze/La-valorizzazione-a-rete-delle-risorse-culturali-urbane-e-territoriali (settembre 2018). Recentemente ha attirato l'attenzione dei giornali il Bando distruzione della Cassa di Risparmio di Cuneo.

[19] Anna Marson, *Gli osservatori regionali per la qualità del paesaggio*, in: MiBACT, Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo Stato delle Politiche per il Paesaggio*, Gangemi, Roma 2018, pp. 238-239.

[20] Anna Marson, relazione al Convegno *Paesaggio Piemonte*, Torino 25 giugno 2018.

[21] CM/Rec(2008)3, cit.: «It would also be useful to specify periods of validity, updating or renewal of landscape plans and studies, taking account of different factors, such as: the speed of change according to the areas concerned; the actual possibilities for involving public authorities in devising such instruments; public sensitivity to such issues; opportunities for sustainable development as revealed by consideration of the landscape quality of the sites concerned».

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.


BY-NC-SA

# Il valore della copianificazione
# *The value of inter-institutional planning*

**GENNARO MICCIO**

**Abstract**
Il Piano paesaggistico del Piemonte è frutto di un percorso lungo e complesso, dal 2008 al 2017, durante il quale si è sviluppata una costante e concreta intesa istituzionale. La fase attuale, delicata ma importantissima, vede i primi passi dell'adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano, un'occasione di dialogo e di confronto tra lo strumento e le varie realtà territoriali in continua evoluzione.

*The Regional Landscape Plan of Piedmont is the outcome of a long and complex process, from 2008 to 2017, in which a constant and effective inter-institutional cooperation has been developed. The current phase, i.e. the first steps of the adjustment of urban planning tools according to the Regional Plan, is crucial. It could be an opportunity for dialogue and interaction between the Plan's set of rules and a territory in an endless dynamic evolution.*

*Gennaro Miccio, Ministero per i beni e le attività culturali, Direttore del Segretariato regionale per il Piemonte*

---

Il Piano paesaggistico del Piemonte ha avuto una storia relativamente lunga, ma nemmeno tanto, se si considera il fatto che poche sono le Regioni che hanno raggiunto la conclusione dei rispettivi iter.
È un percorso complesso, che presuppone l'esistenza di una forte e fattiva intesa istituzionale realmente concretizzatasi tra i tanti soggetti coinvolti, anche indipendentemente dal mutare delle composizioni di tali organizzazioni.
La complessità è legata essenzialmente alla logica di uno strumento di pianificazione a vasta scala, soprattutto per questa che è la regione più estesa d'Italia, e necessita di un confronto con peculiarità ed esigenze di aree e ambiti diversi ed estesi, con una forte connotazione identitaria radicata nelle tante realtà locali: l'elevato numero di Comuni è uno degli indici che attesta questa specificità.
Nel 2008 è stato firmato il protocollo d'intesa tra Regione e MiBAC, con il quale si è dato formale avvio ad un'elaborazione condivisa tra i due maggiori attori. In questi oltre dieci anni, le due istituzioni chiamate a condividere questa elaborazione non hanno mai smesso di collaborare, nonostante i molti cambiamenti intervenuti, sia in Regione, sia nelle strutture territoriali del Ministero. Per i nostri uffici, abbiamo assistito a trasformazioni anche radicali e strutturali degli istituti che hanno comportato il ridisegno delle competenze territoriali, modifiche degli uffici di coordinamento ed infine anche il mutamento degli interlocutori centrali del Ministero.
Parallelamente anche gli uffici regionali hanno visto mutare tre consiliature.
Ciononostante, il percorso di redazione del Piano ha continuato il suo cammino fino all'adozione avvenuta nel 2015, per poi concludersi, a seguito dell'Accordo siglato nel marzo 2017 tra Regione e Ministero, con l'approvazione, nel mese di ottobre dello stesso anno.

Dopo la lunga fase di lettura del territorio e delle sue molteplici peculiarità, di recepimento delle varie istanze locali, delle interlocuzioni con le tante componenti socio-economiche, della definizione degli aspetti normativi e della individuazione delle possibili strategie di sviluppo coerenti con le esigenze di tutela, attualmente si è entrati nel pieno, forse, della fase di maggiore interesse e vivacità, che è rappresentata dal delicato processo conformativo e di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali e intercomunali al Piano paesaggistico.

Mi piace leggere questo passaggio come un momento di confronto e anche di verifica e, per questo, può definirsi una fase dinamica per il Piano paesaggistico: non un rapportarsi del territorio a un'entità oramai compiuta alla quale giocoforza è obbligatorio adeguarsi, ma un'occasione per effettuare un reale confronto tra quanto finora letto e riportato su carta con le varie realtà territoriali in continua evoluzione.

Anche gli stessi provvedimenti di tutela emanati nei decenni addietro stanno subendo dei momenti di verifica, tali da richiedere una loro rilettura alla luce della realtà che si va profilando. È possibile già individuare una certa casistica dei corsi d'acqua censiti con il R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775, alcuni dei quali non esistono più; degli usi civici che hanno perso la loro originaria ragione di essere; alcune perimetrazioni contenute nei vincoli varati con la legge del 29 giugno 1939 n. 1497 e basati su rilievi IGM al 250.000 hanno difficoltà a trovare esatta corrispondenza con la nuova cartografia di piano georeferenziata, ottenuta con moderni e aggiornati sistemi di rilevazione.

Ma non sono solo questioni di ordine tecnico a impegnare nuovamente i nostri uffici per una ennesima rilettura del territorio.

Lo stesso processo di conformazione e adeguamento di ognuno dei circa milleduecento strumenti urbanistici comunali fa emergere una molteplicità di situazioni che l'elaborazione complessiva del Piano non poteva tenere in conto.

In questo senso, il Piano paesaggistico dovrebbe assumere il ruolo di un vero e proprio strumento operativo, in grado di offrire al territorio il modo più adeguato per migliorarsi. Non un'entità asettica e impermeabile, rispetto alla quale, sperimentata a volte l'impossibilità di adeguarsi a essa, potrebbe delinearsi la tendenza a eludere la norma.

A mio modesto avviso, dovrebbe essere questo il momento per sviluppare un ancor più fruttuoso dialogo tra le istituzioni che governano il Piano con le realtà territoriali. Anche per mezzo della capillare diffusione dei suoi contenuti, con iniziative quali il presente volume, il Piano paesaggistico può rappresentare una continua occasione di approfondimento delle conoscenze, una verifica delle effettive applicabilità delle norme di salvaguardia, una costante ricerca di opportunità di valorizzazione, non tanto del paesaggio solo genericamente definito, ma dei reali e tanti "paesaggi" caratterizzanti il territorio.

Questi paesaggi, così come sono a noi pervenuti attraverso una sommatoria di trasformazioni operate dall'uomo (il paesaggio antropizzato), possono eventualmente ancora mutare in senso virtuoso, così come dovrebbero sensibilmente mutare quei paesaggi le cui trasformazioni hanno portato a dei risultati decisamente negativi e al degrado ambientale.

In questo senso intendo definire l'attuale fase del Piano paesaggistico nel senso di una fase dinamica, capace di dialogare con le realtà locali e di fornire risposte soddisfacenti in tutte le direzioni, non solamente dal punto di vista della tutela.

Certo, l'impegno per i nostri uffici è rilevante: oltre il sessanta percento del territorio del Piemonte risulta soggetto a specifiche disposizioni di tutela paesaggistica; oltre trecentosettanta sono le "bellezze individue" o "bellezze d'insieme" e fanno ora parte del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte.

Il momento attuale è forse ancora più impegnativo per le nostre tre Soprintendenze e per il Segretariato regionale rispetto ai precedenti anni di redazione del Piano: le prime, nel seguire tutti i procedimenti istruttori richiesti dal processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico, affiancando gli uffici regionali in tutte le attività previste; il Segretariato regionale nel rilasciare il parere finale per conto del Ministero, nel quale dovrà garantire la necessaria omogeneità a livello regionale, seppure nel rispetto delle singole peculiarità territoriali.

Ma il dato essenziale di questo procedimento, ancora una volta complesso, è la conferma del modello fin qui adottato, che è quello del continuo confronto e condivisione tra Regione e Ministero: non può che essere ancora una volta questo il metodo giusto per proseguire nella direzione della ricerca di una reale salvaguardia e tutela dei nostri paesaggi, operando una pianificazione che conservi e, al tempo stesso, consenta la valorizzazione delle risorse e alimenti uno sviluppo sostenibile e compatibile.

Un Piano che superi una visione strettamente vincolistica della tutela, attivando nelle aree tutelate sistemi di controllo mediante una pianificazione concordata, volta a superare la dicotomia tra la disciplina urbanistica e la tutela del paesaggio.

Questo tema richiama in campo anche quello della responsabilità e della consapevolezza collettiva; ossia, il coinvolgimento di quanti direttamente sono chiamati a intervenire nella trasformazione del territorio.

La consapevolezza dovrebbe essere la maggiore garanzia per il mantenimento di una alta qualità del paesaggio, in grado di fornire in maniera essenziale e determinante il reale benessere complessivo a una comunità.


BY-NC-SA

# La pianificazione paesaggistica in Italia. Un quadro di sintesi e le principali questioni sul tappeto[1]

# *Landscape planning in Italy. An outline and the main issues on the table*

**ROBERTO BANCHINI**

**Abstract**

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha immesso elementi significativi nel quadro normativo sulla pianificazione paesaggistica: considerazione estesa all'intero territorio regionale; specificazione di finalità e contenuti dei piani paesaggistici; definizione del rapporto tra pianificazione paesaggistica e urbanistico-territoriale; ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Nel corso degli anni Novanta molte Regioni si sono dotate di uno strumento di pianificazione; la fase recente vede i piani approvati o adottati dopo il 2008, in copianificazione MiBAC-Regioni, tra cui il Piemonte, con Puglia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia. Il nodo principale è la creazione di una cultura comune, che riconosca nel Ppr lo strumento principe di governo del territorio e nel paesaggio la chiave per orientare politiche locali virtuose.

*The Code of Cultural Heritage and Landscape has introduced significant elements in the regulatory framework on landscape planning: consideration extended to the entire regional territory; specification of purposes and contents of the landscape plans; definition of the relationship between landscape planning and urban-territorial planning; division of responsibilities between State and Regions. During the 1990s many Regions had a planning tool; the recent phase sees plans approved or adopted after 2008, by inter-institutional planning between Ministry and Regions: Piedmont, Puglia, Tuscany and Friuli-Venezia Giulia. The main issue is the creation of a common culture, which recognizes in the Regional Landscape Plan the main instrument of territorial governance and in the landscape the key to orienting virtuous local policies.*

*Roberto Banchini, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale Belle arti e paesaggio, Dirigente del Servizio III - Tutela del paesaggio; membro della Segreteria tecnico-scientifica dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio*

## 1. Premessa. I Piani paesaggistici dalla legge di tutela del 1939 al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Contenuti e finalità

Il Piano territoriale paesistico (Ptp) è stato introdotto nel nostro ordinamento sin dal 1939 dalla L.1497 del 29 giugno («Protezione delle bellezze naturali», art. 5) con la finalità (che qui definiamo utilizzando il lessico aggiornato contenuto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio – Cbcp o Codice – oggi vigente) di assoggettare a specifica normativa d'uso le aree sottoposte a tutela paesaggistica (più precisamente: le «vaste località» di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1, ora «beni paesaggistici» di cui alle lettere *c* e *d* dell'art. 136 del Codice); la redazione del Ptp era indicata quale facoltà dell'amministrazione competente (il Ministero prima, le Regioni poi) ed il piano era evidentemente inteso come distinto dagli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale in senso proprio (negli stessi anni definiti e normati dalla legge urbanistica generale del 1942, n. 1150 del 17 agosto, tuttora in vigore pur variamente modificata nel corso del tempo).

La competenza a redigere il Ptp è stata demandata alle Regioni nel 1972 (DPR n. 8 del 15 gennaio), includendolo inopinatamente tra gli strumenti urbanistici; a seguito di tale impropria commistione la L.431 dell'8 agosto 1985 (c.d. "Galasso") ha giocoforza introdotto la possibilità di opzione tra il vero e proprio Piano territoriale paesistico e il Piano territoriale «con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali»; la stessa legge ha reso obbligatoria per le Regioni la pianificazione paesaggistica (in una delle forme di cui si è appena detto, da effettuarsi obbligatoriamente per le aree tutelate *ex lege*, facoltativamente per le «aree vaste» di cui all'art. 1, nn. 3-4 della L.1497 del 1939), con potere di sostituzione da parte del Ministero in caso di inadempienza.
Il Codice (che ha abrogato il D.lgs. 490 del 1999 «Testo unico in materia di Beni culturali e ambientali», nel quale erano state raccolte le leggi precedenti) è intervenuto significativamente sul quadro normativo che regola la pianificazione paesaggistica, sia sotto il profilo delle finalità e dei contenuti che sotto il profilo delle competenze Stato-Regioni e dei rapporti con la pianificazione territoriale-urbanistica.
In estrema sintesi possono individuarsi come segue, nel quadro normativo delineato dal Codice in materia di pianificazione paesaggistica, quattro fondamentali "punti di forza", in merito ai quali mette anche conto di segnalare, ove necessario, le principali e fondamentali modifiche introdotte nel primitivo testo varato nel 2004 dai due successivi "correttivi" del 2006 e del 2008 (D.lgs. 157 del 2006 e D.lgs. 63 del 2008).

### *1.1. Estensione della pianificazione paesaggistica all'intero territorio regionale*

La prima importante provvidenza contenuta nel Codice, salutata positivamente sin dalla sua prima uscita, è indubbiamente rinvenibile nella disposizione che definitivamente sancisce l'obbligo di considerare, ai fini della pianificazione paesaggistica, l'«intero territorio» regionale (art. 135, c. 1): disposizione del tutto in linea con la Convenzione europea sul paesaggio laddove essa invita a porre attenzione non solo ai «paesaggi che possono essere considerati eccezionali» ma anche ai «paesaggi della vita quotidiana» e ai «paesaggi degradati», in un'ottica di organica attenzione, in altri termini, alla qualità del contesto di vita di tutti noi e di tutti i giorni.
Appare anche significativo l'intento di superare – almeno sul piano lessicale – la vecchia dicotomia presente nella legislazione italiana tra Piano territoriale paesistico e Piano urbanistico territoriale, operando espressamente la sostituzione delle due denominazioni, nel corpo normativo, con quella unica di Piano paesaggistico.

### *1.2. Finalità e contenuti dei Piani paesaggistici*

Nella formulazione attuale del Codice, a norma del predetto art. 143, c. 1, l'elaborazione dei Piani paesaggistici deve innanzitutto procedere alla «ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni» (lett. *a*), sulla base della quale, a norma dell'art. 135 commi 2 e 3, i Piani medesimi «con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari e ne delimitano i relativi "ambiti"», e «in riferimento a ciascun ambito [...] predispongono specifiche normative d'uso»; ancora, tra i compiti di ampio respiro e le finalità cruciali che il Codice assegna alla pianificazione, si inscrivono «l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio» (art. 143, c. 1, lettera *f*) e «l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse» (lettera *g*); ciò unitamente alla ricognizione degli immobili e delle aree vincolate dichiarati di notevole interesse pubblico a norma dell'art. 136, delle aree tutelate per legge a norma dell'art. 142 e degli ulteriori immobili e aree che il Piano stesso intenda riconoscere di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 134, c. 1, lettera *c*, nonché alla determinazione, per tutte e tre le categorie di beni paesaggistici appena indicati, della specifica normativa d'uso. In generale, se è ovvio che, alla scala territoriale, occorre considerare processi socio-economici complessi in continuo divenire, e che – pertanto – non tutto può essere conservato, il complesso di norme appena esaminate si basa evidentemente sull'assunto che le trasformazioni debbono avvenire sulla base di una attenta analisi di quel delicato e stratificato palinsesto che è il nostro territorio, recependo dunque quella avvertita posizione culturale che nell'ambito del processo di pianificazione, ferma restando l'ampia sinergia di competenze scientifiche che esso impone, individua come centrale il riconoscimento del paesaggio quale esito di un processo storico, testimonianza preziosa e non riproducibile della plurisecolare vicenda umana che ha modellato il nostro territorio in una continua interazione tra natura e cultura. Sempre l'art. 143, alla lettera *h*, assegna del resto al piano anche il compito di individuare «le misure necessarie al corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate».

### *1.3. Rapporto tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione urbanistico- territoriale*

È importante sottolineare che, a norma dell'art. 145, c. 3, «le previsioni dei piani paesaggistici sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province», «immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» e «stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici»; secondo le integrazioni apportate al testo dal D.lgs. 63 del 2008, esse neppure sono «derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali

di sviluppo economico», e «sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali»; infine, «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».
Tutti i soggetti appena indicati, entro il termine stabilito dal Piano paesaggistico, e comunque non oltre due anni dalla sua approvazione, debbono adeguare alle previsioni dello stesso i propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (c. 4).

### *1.4. La ripartizione delle competenze tra stato e regioni*

L'altra questione nodale su cui è intervenuto il Codice, e su cui maggiormente hanno operato il D.lgs. 157/06 e specialmente il D.lgs. 63/08, concerne la ripartizione delle competenze fra stato e regioni, sia nel processo di pianificazione che nei nessi di quest'ultima con il procedimento tecnico-amministrativo dell'autorizzazione paesaggistica.
Nell'ambito della pianificazione, il ruolo statale, che aveva subito nella prima formulazione del Codice un deciso arretramento, già in parte recuperato a seguito dei correttivi introdotti dal D.lgs. 157/06, risulta ora significativamente rafforzato dal D.lgs. 63/08.
Nella versione del testo normativo scaturita dalle modificazioni apportate dal D.lgs. 157/06, così come in quella originaria, l'effettuazione della pianificazione congiunta tra ministero e regione era subordinata alla condizione, non obbligatoria, che fossero stati stipulati fra i due soggetti, e con il Ministero dell'Ambiente, un'intesa e quindi un accordo preliminare per l'elaborazione condivisa del piano stesso; pertanto, discendendo la pianificazione congiunta da una facoltà di cui i soggetti predetti potevano avvalersi o meno, permaneva almeno in astratto l'eventualità che, nel caso la regione fosse indisponibile all'intesa (e/o al successivo accordo), il ministero, e dunque le soprintendenze competenti per territorio, venissero completamente escluse dall'attività di redazione del piano. Ciò valeva anche nel caso che, anziché redigere *ex novo* il piano, si procedesse ad adeguare ai nuovi criteri la pianificazione paesaggistica già esistente.
Nella originaria formulazione del Codice a tale previsione si aggiungeva l'ulteriore disposizione secondo la quale l'approvazione del nuovo piano da parte della regione (o dell'avvenuto adeguamento di quello già esistente) comportava comunque, anche in assenza di accordo, la soppressione del potere ministeriale di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dalla regione medesima o dagli enti locali subdelegati esercitato dai soprintendenti (secondo il dispositivo introdotto a suo tempo dalla L. 431 del 1985, e poi rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2009), e la sua sostituzione con una nuova procedura autorizzatoria (prevista all'art. 146) in cui a questi ultimi veniva assegnato un parere preliminare meramente consultivo.
Nella versione riconfigurata dal D.lgs. 157 del 2006, invece, ciò avveniva solo qualora la pianificazione fosse stata condivisa fra stato e regione, e inoltre solo successivamente all'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici alle prescrizioni del Piano paesaggistico (rimanendo in caso contrario il parere vincolante).
Nell'attuale quadro ridisegnato dal D.lgs. 63 del 2008, la pianificazione, «limitatamente ai beni e alle aree vincolate deve essere elaborata congiuntamente tra Stato e Regioni» (art. 135, c. 1, terzo periodo), e il parere del soprintendente, dopo l'approvazione del Piano, resta vincolante non solo fino all'avvenuto adeguamento ad esso dei piani urbanistici, ma anche fino all'avvenuta verifica da parte del Ministero di tale adeguamento (o conformazione).
Per la pianificazione del territorio non coperto dai vincoli resta invece operativo il precedente meccanismo che prevede la facoltà, per lo Stato e le Regioni, di stipulare l'intesa per l'effettuazione congiunta della pianificazione e quindi l'accordo ai fini dell'approvazione del Piano (art. 143, c. 2), ciò tuttavia non producendo alcun effetto sul regime dell'autorizzazione.

## 2. Lo stato della pianificazione paesaggistica

### *2.1. I Piani dalla prima alla terza generazione*

All'entrata in vigore della L. 431 del 1985 ha fatto seguito una significativa stagione di esperienze, prevalentemente concentrate nel corso degli anni Novanta, che ha visto la gran parte delle Regioni dotarsi di uno strumento di pianificazione, quasi sempre con preferenza accordata allo strumento del Piano territoriale «con valenza paesistica», tuttora in vigore qualora non sia stato aggiornato o sostituito da un nuovo Piano ai sensi del Codice: dal che discende qui doverosamente l'obbligo di evidenziare come di tale circostanza non tengano conto le ricorrenti reprimende (anche su articoli di stampa) circa il numero ristretto di Piani paesaggistici in vigore, stante il fatto che esse fanno riferimento ai soli Piani adottati o approvati successivamente all'entrata in vigore del Codice.
In tale primo ciclo di esperienze va evidenziato l'intervento diretto del Ministero in Campania, che ha condotto all'approvazione già nel 1985, con decreto ministeriale, di tredici Piani territoriali paesaggistici.
Successivamente all'emanazione del Codice, ma in vigenza del quadro normativo così come riconfigurato dal primo correttivo del 2006, si collocano l'approvazione nel 2006 del Piano della Sardegna per l'ambito costiero e l'adozione nel 2007 del Piano del Lazio (Ptpr), che allarga all'intero territorio le metodologie e i criteri di analisi del territorio e di definizione della normativa d'uso già presenti nei numerosi Piani territoriali paesistici in precedenza approvati nel 1998 (e tuttora anch'essi vigenti in regime di salvaguardia, stante il perdurare all'attualità dello stato di adozione del Ptpr).
Alla fase più recente risalgono i Piani che, convenzionalmente, potremmo definire di "terza generazione" (considerando

Stati generali del paesaggio *(2017),* Rapporto sullo stato delle politiche del paesaggio *(2017)* e Carta nazionale del paesaggio *(2018) sono iniziative recenti del MiBACT che offrono un quadro di riferimento a livello nazionale.*

quale seconda generazione, ovviamente, quelli risalenti alla fase di vigenza del primo correttivo del 2006), ovvero quelli approvati o adottati successivamente all'entrata in vigore del secondo correttivo del 2008, dunque secondo il più rigoroso regime di copianificazione MiBAC-Regioni attualmente vigente, e tra i quali si inscrive il Piano paesaggistico del Piemonte: esito di una collaborazione proficua che va ad aggiungersi a quella, altrettanto proficua, dalla quale sono scaturiti i Piani della Puglia e della Toscana, che l'hanno preceduto (entrambi approvati nel 2015), ed il Piano del Friuli Venezia Giulia, che l'ha seguito di non molto (approvato nell'aprile 2018).

Nella stessa fase si colloca l'approvazione unilaterale da parte della Regione Lombardia (2010) del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica, il quale comunque non contiene le norme d'uso dei beni paesaggistici, la cui definizione come detto è obbligatoriamente demandata alla copianificazione con il Ministero; con la Regione Lombardia è stata di recente (luglio 2017) sottoscritta l'intesa per l'integrazione e l'adeguamento del piano in conformità al Codice, e il tavolo di copianificazione si è insediato il 19 settembre 2017.

Attualmente l'intesa prevista dal Codice per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei Piani paesaggistici e il relativo e connesso disciplinare attuativo risultano sottoscritti con tutte le Regioni; i tavoli di copianificazione sono in questo momento particolarmente attivi con le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Umbria, Veneto. In quasi tutti i casi l'intesa concerne l'intero territorio regionale. Sono in fase molto avanzata i lavori di copianificazione con la Regione Umbria.

Va fortemente sottolineato come, pur in un quadro certo non privo di difficoltà e in una linea di sviluppo delle attività che innegabilmente ha registrato varie battute di arresto (riferibili a circostanze e motivi di vario ordine e complessità), la pianificazione paesaggistica sia da tempo stabilmente inserita nelle linee programmatiche del MiBAC, assunta quale impegno prioritariamente strategico dell'amministrazione nell'ottica di una politica seria, coerente ed efficace di governo del territorio, che coniughi intelligentemente e oculatamente le istanze dello sviluppo e della tutela.

E va inoltre evidenziato come, nel quadro dell'attività di copianificazione, le strutture tecniche tanto del MiBAC che delle Regioni siano impegnate nella complessa ricognizione, per ogni territorio regionale, di molte centinaia di provvedimenti di tutela (circa novecento nella sola Lombardia) dei quali vengono congiuntamente verificate e validate le perimetrazioni e messi a punto i criteri di gestione, operazione assai significativa in termini di "certezza del diritto" e chiarezza procedurale, giacché essa si muove nell'ottica di porre a disposizione dei cittadini e degli operatori economici un quadro chiaro e incontrovertibile degli ambiti territoriali in cui trovano cogenza le disposizioni di tutela previste dal Codice.

### *2.2. L'attività di copianificazione in corso e l'esperienza più recente. Alcuni nodi problematici*

A voler tentare una sintesi delle principali questioni e problematiche più ricorrentemente emerse ed emergenti nei tavoli di copianificazione, sia sotto il profilo tecnico-giuridico che sotto il profilo metodologico dell'impostazione dei piani e più concretamente operativo delle scelte di pianificazione, può delinearsi il seguente quadro:

- ricognizione e perimetrazione dei beni paesaggistici: al riguardo, problematiche tecnico-giuridiche complesse, ricorrenti e al contempo diversificate nelle varie regioni

sulla base della specifica legislazione in materia, sono state e vengono affrontate in tutti i tavoli di copianificazione, con particolare riguardo alla ricognizione e alla perimetrazione dei beni *ex lege* (definizione dei concetti di linea di battigia, argine, sponda; individuazione di fiumi, torrenti e corsi d'acqua; perimetrazione dei boschi; individuazione degli usi civici, ecc.); nel merito è stato coinvolto in varie occasioni l'ufficio legislativo del MiBAC, e la DG ABAP ha emanato varie circolari di indirizzo;

- definizione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici: le principali problematiche attengono al rapporto della disciplina con l'impostazione generale del Piano e con il suo complessivo impianto normativo (Nta) e, specialmente, alla definizione del livello di dettaglio delle norme di gestione, specie con riguardo alle prescrizioni direttamente incidenti sul regime giuridico della proprietà e immediatamente cogenti all'adozione del Piano;
- rapporto con gli strumenti di pianificazione urbanistica: delicata e ricorrente è la problematica che concerne – stante la norma del Codice secondo la quale il Piano paesaggistico è immediatamente prevalente sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici – le istanze di "salvezza" provenienti dalle amministrazioni comunali, e i limiti entro i quali ragionevolmente tener conto delle motivazioni addotte, degli strumenti di pianificazione urbanistica pre-vigenti, specie attuativi, e – più in generale – la messa a punto del procedimento di verifica dell'avvenuto adeguamento (o dell'avvenuta conformazione) degli strumenti urbanistici al Piano; si tratta della questione forse più cruciale: il mancato, o inadeguato, recepimento degli indirizzi e delle prescrizioni del Piano paesaggistico da parte degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale sotto-ordinati può, di fatto, vanificarne l'efficacia. Ciò, peraltro, nel quadro estremamente complesso e continuamente *in progress* delle specifiche legislazioni regionali in materia di urbanistica e governo del territorio;
- ruolo assegnato ai comuni: si registrano casi di proposte tendenti a sconfinare di fatto in una "delega" dell'attività di pianificazione paesaggistica agli enti locali, in forte disallineamento col dettato normativo del Codice che riserva detta attività allo Stato e alle Regioni e subordina la pianificazione urbanistica a quella paesaggistica;
- rapporto con le legislazioni regionali pertinenti il governo del territorio, l'edilizia o altri settori di attività: non di rado norme regionali, anche intervenendo a valle dell'approvazione dei piani paesaggistici, inseriscono disposizioni che in vario modo e vario titolo introducono forme di deroga o superamento delle disposizioni in essi contenute.

Il nodo principale, e che tutti in definitiva li riassume, è quello della necessità di promuovere una cultura diffusa e condivisa che riconosca nel Piano paesaggistico lo strumento principe di governo del territorio e che induca tutti i soggetti, pubblici e privati, che a vario titolo intervengono nelle trasformazioni del territorio, a introiettare stabilmente il paesaggio nelle proprie politiche di azione e di intervento.

Tale istanza è stata ben colta nell'elaborazione della Carta nazionale del paesaggio (che ha fatto seguito agli Stati generali del paesaggio promossi dal MiBACT, tenutisi come noto a Roma nei giorni 26 e 27 ottobre 2017) la quale, ai fini dell'attuazione del primo dei tre obiettivi strategici che individua («Promuovere nuove strategie per governare la complessità del paesaggio»), pone – tra le principali azioni da perseguire – quella di «assicurare la centralità e la preminenza del Piano paesaggistico come Costituzione del territorio»; e – ferma restando, ed anzi rafforzando, l'autonomia giuridica del concetto di paesaggio – quella di promuovere «con una visione di lungo periodo [...] l'attenzione alla qualità del paesaggio in tutte le politiche pubbliche che incidono sul territorio»[2].

In tale quadro si situa la questione dell'adeguamento/conformazione dei piani urbanistici al Piano paesaggistico, attività fondamentale – lo si è già evidenziato – per l'effettiva, concreta efficacia del piano che, già in corso in Toscana e Puglia, va avviandosi ora anche in Piemonte: l'auspicio è che le strutture tanto del MiBAC che della Regione siano dotate di risorse adeguate, strumentali e innanzitutto umane (sia con riguardo al numero di unità di personale assegnate a tale complessa e impegnativa attività, sia sotto il profilo dell'adeguata preparazione tecnico-professionale delle unità medesime) che consentano loro di affrontare adeguatamente la sfida cruciale che va aprendosi.

**Note**

[1] Il presente testo riprende, con alcuni aggiornamenti, il contributo contenuto in Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, CLAN group, Roma 2017 e posto alla base della discussione degli Stati generali.

[2] La Carta, gli Atti degli Stati generali e il *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio in Italia* sono consultabili sul sito MiBAC - Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio.


BY-NC-SA

# Politiche del paesaggio e ruolo delle regioni. Spunti di riflessione sul Piano paesaggistico del Piemonte

# *The role of Regions in landscape policies and the Piedmont Landscape Plan*

**ANGELA BARBANENTE**

*Angela Barbanente, Politecnico di Bari, professore ordinario di Pianificazione territoriale; membro della Segreteria tecnico-scientifica dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio istituito presso il Ministero per i beni e le attività culturali*

**Abstract**

Il contributo riflette sulle difficoltà che le regioni italiane incontrano nella attuazione delle politiche del paesaggio in coerenza con la Convenzione europea sul paesaggio, a causa sia della prevalente interpretazione delle politiche pubbliche sia della tradizione vincolistica della tutela paesaggistica. Esso evidenzia le risorse necessarie per una efficace attuazione del Piano piemontese e le opportunità che questo offre per un processo di apprendimento sociale e istituzionale fondato sui quadri di conoscenza, le regole e le strategie che compongono il Piano.

*This paper reflects on the difficulties that Italian regions encounter in the implementation of landscape policies in coherence with the European Landscape Convention, due both to the prevailing interpretation of public policies and the well-established approach to landscape protection based on binding constraints to specific designated areas. The paper highlights the resources that are needed to ensure effective implementation of the Piedmont plan and the opportunities this offers for social and institutional learning processes founded on knowledge, rules and strategies that compose the plan.*

## 1. Una premessa per un'accezione non riduttiva delle politiche del paesaggio

La Convenzione europea sul paesaggio (Cep) impegna gli Stati membri che l'hanno sottoscritta a promuovere e attuare politiche del paesaggio. Essa intende per politica del paesaggio la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, di principî generali, strategie e orientamenti che consentano di adottare una gamma di misure specifiche finalizzate alla protezione, gestione e pianificazione del paesaggio[1]. Si tratta di un impegno rilevante per l'Italia, ove è tuttora prevalente la tendenza, nella pratica di governo, a identificare le politiche pubbliche con le leggi e gli altri atti formali approvati dalle istituzioni preposte[2]. Alla luce di questa tendenza, l'ormai consolidata vigenza del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Cbcp o Codice), e l'approvazione delle leggi e dei Piani paesaggistici ad esso adeguati, potrebbero indurre il Ministero e le (poche) Regioni "adempienti", ossia dotate di un Piano paesaggistico adeguato al Codice, a ritenere che se tutti gli attori opereranno in conformità con detti atti, il conseguimento degli obiettivi della politica del paesaggio sarà garantito. In realtà, una politica pubblica non è assimilabile a funzioni dello Stato, e tanto meno può identificarsi con leggi e altri atti formali. Essa è invece da intendersi come «insieme delle azioni compiute da un insieme di soggetti (gli attori) che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo, e cioè un bisogno, un'opportunità o una domanda insoddisfatta, che sia generalmente considerato di interesse pubblico»[3].

Questa premessa è utile per orientare la riflessione sul ruolo delle Regioni nelle politiche del paesaggio e sugli impegni che attendono la Regione Piemonte dopo l'approvazione del Piano paesaggistico regionale (Ppr) per tre principali ordini di ragioni. Innanzitutto, perché induce ad allargare lo sguardo alla molteplicità di azioni necessarie perché tali politiche siano pertinenti ed efficaci, evitando di limitare il *focus* dell'attenzione ai dispositivi normativi e alle relative modalità di applicazione. In secondo luogo, perché evidenzia che l'attuazione coinvolge una pluralità di attori pubblici e privati, dotati di propri obiettivi, risorse e programmi. Dunque, essa richiede un impegno esteso nel tempo da parte di tutti, non solo degli enti dotati di potere formale di intervento. Infine, questa premessa sollecita a puntare l'attenzione sul problema collettivo da risolvere: il degrado che investe tanti paesaggi contemporanei e gli effetti negativi che esso comporta per la qualità della vita quotidiana delle popolazioni. È questo, secondo la Cep, che motiva l'urgenza e l'importanza delle politiche del paesaggio, ed è un problema che investe la sfera cognitiva e riveste primario interesse politico[4].

Nelle righe che seguono mi soffermerò su questi tre aspetti facendo specifico riferimento al caso del Ppr piemontese e, in particolare, alla fase di attuazione in corso.

**2. Risorse e dispositivi per l'azione**

Nella prospettiva sopra indicata, promuovere e attuare una politica volta a elevare la qualità del paesaggio richiede un impegno assai maggiore di quello richiesto dall'esercizio della tutela imperniato sulla imposizione di vincoli su singoli beni. Anche gli approcci più generali all'analisi degli strumenti di *policy* ritengono essenziale per ottenere risultati quanto meno soddisfacenti, l'uso di risorse che vanno ben oltre gli strumenti di autorità legati all'esercizio di poteri statali, in particolare di quello di regolazione. Con ciò non si intende certo sminuire l'importanza del Codice quale riferimento per lo sviluppo della politica del paesaggio in Italia, né degli strumenti da questo previsti, in particolare dei nuovi Piani paesaggistici[5]. Si ritiene però opportuno richiamare l'attenzione sugli altri strumenti di *policy*, la cui rilevanza appare tuttora trascurata nelle politiche del paesaggio. Essi comprendono le risorse finanziarie, sotto forma di contributi, incentivi, imposte, sanzioni. Ci si riferisce non solo alle risorse delle quali dispongono i responsabili delle politiche del paesaggio, ma anche a quelle impiegate nell'ambito di politiche che incidono direttamente o indirettamente sul paesaggio[6]. Il livello regionale, soprattutto se dotato di potere legislativo e di ampie competenze in diverse materie, è considerato adatto alla attuazione delle politiche di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio delineate dalla Cep. Tuttavia la mancanza di adeguato sostegno finanziario da parte dei governi nazionali e del Consiglio d'Europa, rende difficile alle regioni, anche nei casi di maggiore successo, svolgere efficacemente il proprio ruolo[7]. Fra gli strumenti di *policy*, poi, hanno rilievo le risorse organizzative, ossia adeguate conoscenze, competenze, capacità delle strutture tecniche e amministrative. E infine, non ultime per importanza, le risorse di nodalità[8]. Queste consistono nella capacità dell'ente di governo di operare come nodo di una rete, come punto focale di relazioni fra diversi attori istituzionali e sociali. Queste sono essenziali per orientare l'azione nella elaborazione e attuazione di una politica pubblica e migliorarne l'efficacia grazie a scambi di informazioni e conoscenze e all'assunzione di impegni reciproci con una pluralità di attori. Il ruolo delle Regioni, quali punti di snodo tra Stato e comunità locali, appare cruciale per una politica complessa come quella del paesaggio, la cui attuazione richiede il coinvolgimento di una serie numerosa di attori pubblici e privati, ciascuno dei quali ha propri programmi, persegue propri obiettivi, è dotato di risorse diversificate e spesso inadeguate, e non è affatto scontato che sia disposto a cooperare con chi di tale politica è formalmente responsabile.

Se poi dall'accezione di politica pubblica incentrata sull'ente di governo considerato come singolo attore indifferenziato, sottesa allo schema sopra accennato, si passa a una prospettiva che chiama in gioco la molteplicità dei soggetti che a vario titolo la influenzano, le relazioni fra i diversi attori istituzionali e sociali coinvolti nelle trasformazioni del paesaggio assumono ancora maggiore importanza. Preme in questa sede mettere in luce, da un lato, la difficoltà di instaurare rapporti sinergici con gli altri settori dell'amministrazione, inducendoli ad attivare la gamma di risorse necessarie per integrare il paesaggio nelle politiche ordinarie di propria competenza; dall'altro, la rilevante funzione svolta dalle iniziative dal basso della cittadinanza, intesa nell'accezione più ampia, nel perseguimento degli obiettivi che orientano le politiche del paesaggio. Campagne di opinione, iniziative di tutela e valorizzazione del paesaggio nella sua componente materiale e immateriale, e altri modi informali di pressione e partecipazione attiva, infatti, hanno spesso dimostrato una incisività che è mancata alle amministrazioni pubbliche, hanno supplito alle carenze di queste ultime, e si sono rivelati essenziali per assicurare l'efficacia degli strumenti posti in essere dalle stesse amministrazioni.

Le misure specifiche finalizzate alla protezione, gestione e pianificazione del paesaggio, indicate dall'articolo 6 della Cep, colgono questi aspetti. Esse comprendono l'impegno a:

A. sensibilizzare la società civile, le organizzazioni private e gli enti pubblici al valore dei paesaggi e alle loro modalità di trasformazione;
B. promuovere la formazione di specialisti nel campo della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi, programmi pluridisciplinari di formazione per i professionisti operanti nel settore, insegnamenti scolastici e universitari sui valori del paesaggio e le questioni inerenti alla sua salvaguardia, gestione e pianificazione;
C. coinvolgere le popolazioni, gli enti locali e regionali e gli altri soggetti interessati nella individuazione

e valutazione dei paesaggi, nell'analisi delle caratteristiche, dinamiche e pressioni che ne determinano la modificazione, nonché nella rilevazione delle relative trasformazioni;

D. definire gli obiettivi di qualità paesaggistica da perseguire nei diversi paesaggi;

E. mettere in opera le politiche del paesaggio mediante strumenti di intervento volti alla sua salvaguardia, gestione e/o pianificazione.

Gli approfondimenti tematici alla base dei quadri conoscitivi sviluppati nel Piano paesaggistico del Piemonte individuano le principali dinamiche in atto che comportano alterazione incontrollata dell'intero sistema territoriale. Esse consistono nella crescente fragilità e vulnerabilità delle risorse primarie minacciate dal cambiamento climatico globale; nell'abbandono del presidio e della cura del territorio rurale; nella insostenibilità del modello insediativo urbano e produttivo, preoccupante soprattutto nei suoi aspetti di maggior dispersione spaziale; nella perdita di identità locali socialmente riconosciute, dovuta in larga misura ai crescenti processi di banalizzazione paesaggistica attraverso diffusi interventi trasformativi decontestualizzati, con aggressione incontrollata degli spazi liberi pertinenti ai complessi storicamente dotati di senso identitario; nell'indebolimento delle filiere produzione/consumo legate al territorio, con il tramonto della connessione tra produttori e fruitori del paesaggio e il distacco fisico e culturale delle produzioni dai mercati e dai luoghi di consumo[9].

Ognuna di queste dinamiche costituisce un aspetto del problema collettivo che il Piano paesaggistico mira ad affrontare. Tutte implicano una domanda di paesaggio legata ad ansie e paure provocate dall'aggravarsi delle crisi ambientali. Quando associata alla ricerca di identità e di senso dei luoghi, tale domanda è anche «spia di un malessere più profondo, che ha certamente a che vedere coi processi di globalizzazione e con i loro contradditori effetti di omologazione e di nuove diseguaglianze»[10]. È una domanda di paesaggio comunque non riducibile alla dimensione estetica o edonistica[11], che richiede, pertanto, il superamento della cultura amministrativa della tutela del paesaggio che su quest'unica dimensione si è largamente fondata. Il ruolo delle Regioni è cruciale a tal fine: l'estensione della pianificazione paesaggistica all'intero territorio regionale e la centralità da questa acquisita nelle politiche del paesaggio consentono di mettere in gioco l'esperienza maturata in questo campo in termini di strumenti di conoscenza, competenze tecniche e amministrative, concertazione interistituzionale e confronto con attori di livello nazionale e locale, per innovare in profondità le politiche del paesaggio[12]. La sfida è uscire dai recinti della gestione burocratico-amministrativa dei beni paesaggistici o di un governo del territorio essenzialmente affidato a strumenti regolativi, per imboccare con decisione la strada della gestione attiva del paesaggio, mobilitando una pluralità di conoscenze, progettualità, risorse e attori in iniziative di tutela, valorizzazione e riqualificazione differenziate, che esaltino le specificità di ciascun paesaggio e si integrino strettamente alle politiche di sviluppo locale.

### 3. Processi da non interrompere

Il Ppr è chiamato a svolgere tre funzioni essenziali: conoscitiva, regolativa, strategica[13].

Il vasto quadro di conoscenze e "l'interpretazione strutturale del territorio" sulla quale si fondano le scelte del Piano, potranno concorrere a rafforzare la consapevolezza e sensibilità pubblica nei confronti dei valori paesaggistici e ambientali che il Piano intende tutelare[14], se nella fase di attuazione e gestione si manterranno vivi quella tensione culturale e quel dialogo sociale e istituzionale che solitamente caratterizzano la fase di elaborazione dei piani, e che poi, inesorabilmente, tendono ad affievolirsi, sino a spegnersi del tutto, dopo l'approvazione. Un ruolo chiave a tal fine dovrebbe essere affidato agli Osservatori del paesaggio, esplicitamente indicati nelle linee guida per l'attuazione della Cep quali organismi, da istituirsi ai vari livelli – locale, regionale, nazionale o internazionale – per sviluppare le attività di osservazione continua dello stato dei paesaggi, comprensione dei *trend* in atto ed elaborazione di scenari futuri, raccolta e scambio di informazioni sulle politiche nel corso della loro formazione e messa in opera, rese necessarie dalle forti dinamiche dei paesaggi contemporanei e dai numerosi problemi di protezione, gestione e pianificazione che ne derivano[15].

In Piemonte gli Osservatori locali del paesaggio sono particolarmente numerosi, organizzati in rete e impegnati nella promozione e nel sostegno di una varietà di forme di tutela attiva del paesaggio, di analisi e documentazione delle sue trasformazioni, di sensibilizzazione, educazione e formazione di una cultura diffusa e consapevole dei suoi valori, in coerenza con i principî e gli obiettivi della Cep[16]. Essi, così, danno un contributo essenziale a quel processo culturale necessario perché gli abitanti si riapproprino dei propri ambienti di vita e se ne prendano cura, condividendo regole di trasformazione del territorio che consentano di conservarne e valorizzarne le identità[17]. Tali esperienze "dal basso" dovrebbero essere colte come preziosa opportunità nella istituzione dell'Osservatorio regionale del paesaggio, prevedendo forme di raccordo con gli osservatori locali, oltre che una composizione allargata ai rappresentanti della ricerca scientifica, delle professioni e delle associazioni di tutela di interessi diffusi [18].

Perché il Ppr concorra a far crescere la consapevolezza collettiva dei valori e delle criticità dei paesaggi piemontesi – presupposto essenziale per l'efficacia di ogni politica pubblica – occorre continuare a produrre conoscenze e sperimentare progetti di tutela, valorizzazione e riqualificazione, fondando tali attività su interazioni strette e costanti fra il livello locale e il livello regionale, fra pubbliche istituzioni e cittadinanza attiva e – non ultimo per importanza – fra i diversi

settori della pubblica amministrazione. In tal modo si potrà evitare che, con l'approvazione del Piano, si interrompa il processo di apprendimento collettivo – sociale e organizzativo – che si è sviluppato nella costruzione dei quadri descrittivi e interpretativi, degli obiettivi e delle strategie che compongono il Ppr del Piemonte.

**Note**

[1] Ci si riferisce, rispettivamente, agli articoli 5.b e 1.b della Cep.

[2] Questa specificità italiana è messa in luce dagli studiosi di politiche pubbliche. Fra tutti, si veda Gloria Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna 2001.

[3] Si tratta della definizione di Bruno Dente, che a sua volta la riprende da William Dunn, citata in Pier Luigi Crosta, *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, FrancoAngeli, Milano 1998, p. 85.

[4] Ciò è bene espresso in: Council of Europe, European Treaty Series No. 176, *Explanatory Report to the European Landscape Convention*, Florence, 20.X.2000, Par. I. Origins of the Convention.

[5] La disciplina del Codice, accogliendo le indicazioni della Cep, ha innovato in misura rilevante i contenuti dei piani paesaggistici, pur tuttavia senza sciogliere i nodi del rapporto fra beni paesaggistici e paesaggio. I contributi di Banchini e Paludi in questo stesso volume trattano con ampiezza della centralità della pianificazione nel Codice, e dunque mi consentono di non soffermarmi su questo.

[6] Merita ricordare che la Convenzione (articolo 5.d) impegna gli Stati membri a «integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio». Per una prima ricognizione, cfr. MiBACT - Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio in Italia*, Gangemi, Roma 2017.

[7] Il caso esemplare della Catalogna è significativo in proposito. Cfr. Kara E. Dempsey & Stephanie M. Wilbrand, *The role of the region in the European Landscape Convention*, in «Regional Studies» 51(2017), pp. 909-919.

[8] Le quattro risorse indicate, nel complesso, formano il ben noto schema NATO (Nodality, Authority, Treasure, and Organization). Cfr. Christopher C. Hood, *The Tools of Government*, Chatham House Publishers, Chatham 1986; Christopher Hood and Helen Z. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.

[9] Regione Piemonte, *Piano paesaggistico regionale, Relazione*, pp. 63-64.

[10] Roberto Gambino, *Parchi e paesaggi d'Europa. Un programma di ricerca territoriale*, in «Ri-Vista ricerche per la progettazione del paesaggio» luglio-dicembre (2010), pp. 3-20.

[11] Gambino, *Parchi* cit., p. 4.

[12] Chi scrive, grazie alla lunga esperienza maturata nel governo regionale, è ben consapevole delle difficoltà che questo comporta: sia nelle istituzioni pubbliche sia nel mondo delle professioni operano poderosi fattori di inerzia e resistenza al cambiamento. Cfr. Angela Barbanente, *Riflessività, ascolto e competenza nella palude delle pratiche quotidiane*, in Daniela De Leo (a cura di) *L'urbanistica dei prof(ass)essori. Esperienze e competenze nell'amministrazione pubblica e per la didattica*, FrancoAngeli, Milano 2017, pp. 53-61.

[13] Regione Piemonte, *Piano paesaggistico* cit., p. 4.

[14] Regione Piemonte, *Piano paesaggistico* cit., p. 87.

[15] Cfr. Council of Europe, *Recommendation CM/Rec (2008) 3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention (6 February 2008)*, articolo 10.

[16] Cfr. Daniela Bosia, *La Rete degli Osservatori locali del paesaggio del Piemonte*, in MiBACT - Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo stato* cit., pp. 466-468

[17] Alberto Magnaghi, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino 2010.

[18] Cfr. Anna Marson, *Gli Osservatori regionali per la qualità del paesaggio*, in MiBACT - Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo stato* cit., pp. 240-241.



BY-NC-SA

**ATTI E RASSEGNA TECNICA**
DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
ANNO 151 - LXXII - N. 3 - DICEMBRE 2018

# Il Ppr Piemonte: struttura e funzionamento
## *Piedmont Regional Landscape Plan: structure and functioning*

Il Piano paesaggistico regionale è un insieme di documenti complesso e articolato, ricco di rimandi interni. In queste pagine, dopo un'illustrazione che aiuta a "navigare" tra le parti (accessibili sul sito ufficiale della Regione Piemonte), i funzionari che hanno partecipato alla redazione del Piano e sono incaricati della sua gestione spiegano l'impostazione normativa e il modo in cui esso può e deve essere utilizzato nel processi urbanistici ed edilizi.

# La struttura
# *The structure*

**MARTA ARGENZIANO, JESSICA DEFFACIS, BARBARA GAMALERO, GIOVANNI PALUDI**

**Abstract**
Il Ppr, ispirato ai principi di sviluppo sostenibile, uso consapevole del territorio, minor consumo del suolo, salvaguardia delle caratteristiche del paesaggio e promozione dei valori inseriti nei contesti ambientali, è strumento di conoscenza che aiuta la collettività a riconoscere il valore del territorio; opera in un'ottica di regolazione, pianificazione e programmazione, per garantire la salvaguardia delle componenti del paesaggio, la riqualificazione delle parti compromesse, la crescita di una coscienza comune sull'attenzione di cui necessita il territorio, risorsa capace di garantire lo sviluppo delle comunità. Definisce modalità affinché il paesaggio sia conosciuto, tutelato, valorizzato e regolato; promuove salvaguardia, gestione e recupero dei beni paesaggistici e realizzazione di nuovi valori paesaggistici.

*Inspired by principles of sustainable development, an informed use of the territory, reduced land consumption, safeguarding specific landscape traits and promoting inherent values in the diverse environmental contexts, the Ppr (Regional Landscape Plan) is an awareness tool that aids the community to recognize the value of its territory. It aims to regulate, plan and programme in order to guarantee the safeguarding of landscape components, the regeneration of compromised parts, and an increased collective awareness about what the territory needs which becomes a resource capable of guaranteeing the community's development. It defines modalities so that the landscape can be known, protected, enhanced and regulated; it promotes the safeguarding, management and recovery of landscape heritage and the generation of new landscape values.*

*Marta Argenziano, Jessica Deffacis, Barbara Gamalero, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, Ufficio di Piano paesaggistico, esperte in sistemi informativi territoriali*

*Giovanni Paludi, Regione Piemonte, Vicedirettore della Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Responsabile del Settore Territorio e paesaggio*

## 1. Il Piano paesaggistico regionale

Il Piano paesaggistico regionale è stato redatto in attuazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Cbcp o Codice), nell'ottica di un sistema di pianificazione complementare e condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il governo del territorio.
La redazione del Piano è avvenuta in accordo con le Province piemontesi (l'accordo risale al 2008) per la definizione di una base conoscitiva comune e mediante la sottoscrizione, sempre nel 2008, di un Protocollo d'intesa con il Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo (MiBACT), con il quale sono stati condivisi i contenuti del Piano stesso. Al 2009 risale la prima adozione, a cui è seguito un periodo di approfondimento dei contenuti e di revisione degli elaborati.
Il Piano fornisce, per la prima volta, una lettura strutturale delle caratteristiche paesaggistiche del territorio piemontese, definendo le politiche per la tutela e la valorizzazione del paesaggio. La struttura del Piano si sostanzia nel

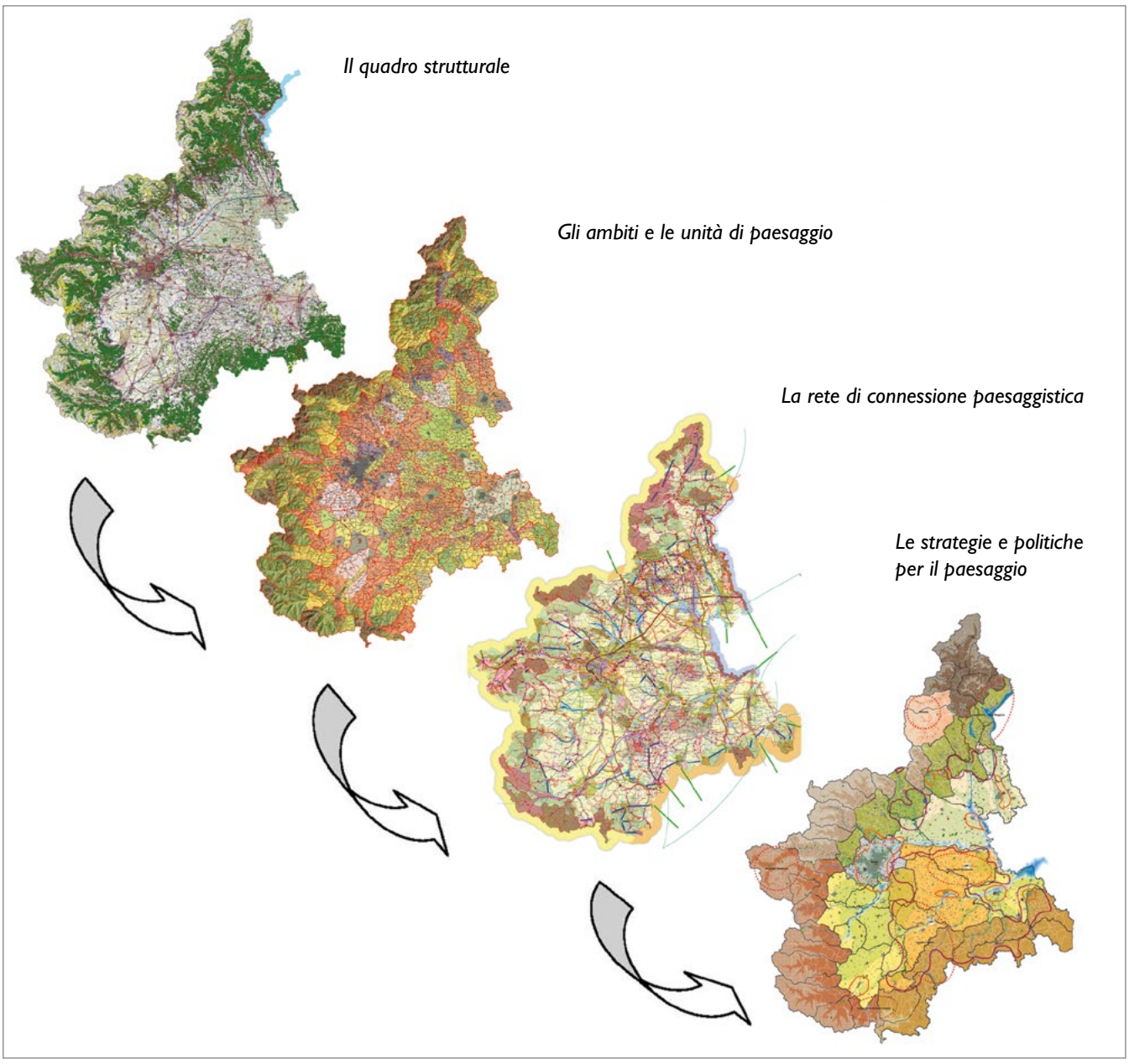
riconoscimento di settantasei Ambiti di paesaggio in cui è suddiviso il territorio regionale, nella definizione di obiettivi per la qualità paesaggistica e, a livello normativo, nella definizione di indirizzi, direttive e prescrizioni rivolte agli altri strumenti di pianificazione.
Il Piano prefigura un percorso di adeguamento che vede nella copianificazione lo strumento prioritario per garantire l'attuazione condivisa delle politiche derivanti dai principî della Convenzione europea sul paesaggio (Cep), nonché di quelle più stringenti e prescrittive contenute nel Codice.

**2. Il percorso del Piano**

Il Piano paesaggistico regionale è stato adottato per la prima volta con DGR n. 53-11975 del 4 agosto 2009, ai sensi del testo allora vigente dell'articolo 8 *quinquies* della L.r. 56 del 1977.
L'elaborazione del Piano, come previsto dal Codice, è stata sviluppata congiuntamente con il MiBACT, secondo le modalità disciplinate dal Protocollo d'intesa sottoscritto il 28 marzo 2008 e dal Disciplinare d'attuazione del Protocollo di intesa dell'11 luglio 2008 ed è proseguita dopo l'adozione del 2009, con specifico riferimento alla ricognizione dei beni paesaggistici e alla definizione della loro disciplina normativa. I lavori di copianificazione paesaggistica si sono svolti attraverso un Comitato Tecnico di composizione interistituzionale (Regione-MiBACT), appositamente istituito ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo d'intesa.
L'insieme delle osservazioni e dei pareri pervenuti a seguito dell'adozione, incluso il parere motivato di compatibilità ambientale espresso con DGR n. 34-3838 dell'8 maggio 2012, ha condotto a un processo di revisione e integrazione degli aspetti conoscitivi, cartografici, normativi del Ppr, per predisporre uno strumento di pianificazione il più possibile completo, comprensibile ed efficace.
Nell'attesa della revisione complessiva del Piano, con DGR n. 6-5430 del 26 febbraio 2013 è stata adottata la riformulazione delle prescrizioni dell'articolo 13 delle Norme di attuazione (Nta).
A conclusione dei lavori di ricognizione dei beni paesaggistici si è ritenuto necessario garantire il coinvolgimento dei soggetti interessati, ai fini di assicurare la massima trasparenza nel processo di revisione del Piano. È stata pertanto inviata, a fine 2013, a ciascun Comune piemontese un'informativa contenente la documentazione relativa ai beni paesaggistici presenti sul proprio territorio, con l'invito a verificare tale documentazione rispetto ai dati in proprio possesso e a esprimere eventuali considerazioni in merito.
I numerosi riscontri pervenuti sono stati analizzati e vagliati in incontri specifici. Con DGR n. 20-1442 del 18 maggio 2015 la Giunta Regionale ha infine provveduto alla nuova adozione del Ppr.
A seguito della pubblicazione sono pervenute osservazioni da parte di trecentotrentacinque soggetti interessati, anche ai fini del processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), ed è stato espresso un nuovo parere motivato sulla compatibilità ambientale del Ppr (DGR n. 48-3709 del 25 luglio 2016), con il quale sono state fornite indicazioni finalizzate a garantire una migliore sostenibilità ambientale del Piano.
Si è provveduto a dare riscontro a tutte le osservazioni e i pareri pervenuti, anche in accordo con i funzionari del MiBACT per il Piemonte, rivedendo il Piano nei suoi contenuti cartografici e normativi in modo da recepire gli approfondimenti conoscitivi proposti nell'ambito delle osservazioni stesse e da garantire una maggiore chiarezza ai fini della sua applicazione.
Al termine dell'esame dei rilievi pervenuti, per garantire la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella futura attuazione del Ppr, sono state effettuate nei territori provinciali presentazioni dedicate ai Comuni per illustrare i riscontri alle principali osservazioni; parallelamente sono stati effettuati più incontri con le associazioni portatrici di interessi, gli ordini e i collegi professionali, le associazioni degli enti locali; allo stesso tempo i contenuti dei pareri e delle osservazioni, con le conseguenti proposte di modifica agli elaborati, sono stati illustrati e discussi in più incontri con le Commissioni II[1] e V[2] del Consiglio Regionale.
Con deliberazione n. 33-4204 del 14 novembre 2016, la Giunta Regionale ha definitivamente approvato le controdeduzioni ai pareri e alle osservazioni e, nella medesima data, gli elaborati del Ppr, come integrati e modificati, sono stati trasmessi al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.
Successivamente all'espressione del parere favorevole da parte del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici del Ministero, il 14 marzo 2017 è stato firmato a Roma fra il Ministro Franceschini e il Presidente della Regione Sergio Chiamparino l'Accordo previsto dall'articolo 143, c. 2, del Codice, che stabilisce i presupposti, le modalità e i tempi per l'attuazione e la revisione del Piano; il 27 marzo la Giunta Regionale, con deliberazione n. 24-4824, ha trasmesso il Ppr al Consiglio Regionale per l'approvazione.
Il 5 luglio 2017 il Consiglio delle Autonomie Locali ha espresso all'unanimità parere favorevole in ordine alla proposta di deliberazione n. 228 «Approvazione del Piano paesaggistico regionale (Ppr)».
Il 3 ottobre 2017 il Consiglio Regionale con deliberazione n. 233-35836 ha approvato il Piano paesaggistico regionale, che è in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione della deliberazione sul bollettino ufficiale della Regione.

**3. Il coordinamento con la pianificazione territoriale**

La formazione del Ppr è stata avviata congiuntamente, e in piena coerenza, con il nuovo Piano territoriale regionale (Ptr), approvato nel 2011.
Il coordinamento dei due strumenti è avvenuto attraverso la definizione di un sistema di strategie e obiettivi generali comuni; il processo di VAS, condotto in modo complementare




*La lettura multiscala del paesaggio.*

sotto il profilo metodologico, ha garantito la correlazione tra tali obiettivi e la connessione tra i sistemi normativi dei due strumenti.

Le finalità di entrambi i Piani si strutturano quindi secondo cinque strategie:

- strategia 1: riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio; tesa a sostenere l'integrazione tra la valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale e le attività imprenditoriali a essa connesse;
- strategia 2: sostenibilità ambientale, efficienza energetica; indirizzata a promuovere l'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica, perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse;
- strategia 3: integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica; finalizzata a rafforzare la coesione territoriale e lo sviluppo locale del nord-ovest nell'ambito di un contesto economico e territoriale a dimensione europea;
- strategia 4: ricerca, innovazione e transizione produttiva; che individua le localizzazioni e le condizioni di contesto territoriale più adatte a rafforzare la competitività del sistema regionale;
- strategia 5: valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali; che coglie le potenzialità insite nella capacità di fare sistema tra i diversi soggetti interessati alla programmazione/pianificazione attraverso il processo di *governance* territoriale.

Da tali strategie discendono obiettivi comuni a entrambi gli strumenti che sono poi articolati in obiettivi specifici, pertinenti alle specifiche finalità di ciascun piano.

*Tavola P4: Componenti paesaggistiche (scala 1:250.000), particolare in scala originale.*

**4. Gli obiettivi del Piano**

Il Ppr costituisce atto di pianificazione generale regionale improntato ai principî di sviluppo sostenibile, uso consapevole del territorio, minore consumo del suolo agro-naturale, salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di promozione dei valori paesaggistici coerentemente inseriti nei singoli contesti ambientali. Il Ppr definisce modalità e regole volte a garantire che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato, valorizzato e regolato. A tale scopo promuove la salvaguardia, la gestione e il recupero dei beni paesaggistici e la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati.

Dalle cinque strategie del Ppr discendono ventisei obiettivi generali, che sono comuni a Piano paesaggistico e Piano territoriale. Le finalità particolari e le strategie operative per gli aspetti paesaggistico-ambientali sono invece in gran parte differenti da quelle territoriali, in relazione ai temi specifici e agli interessi diversificati che Ppr e Ptr si trovano ad affrontare: il quadro degli obiettivi specifici, pur mantenendo un reciproco coordinamento, è pertanto differenziato per i due strumenti.

Il quadro degli obiettivi specifici costituisce il riferimento per gli aspetti di qualità paesaggistica da individuare in ciascun ambito di paesaggio. A tal fine, nell'allegato B alle Nta sono riportati gli obiettivi specifici di maggiore rilevanza per la qualità paesaggistica di ciascun ambito, accompagnati dalle azioni strategiche più opportune per le caratteristiche e le dinamiche di ciascuna parte di territorio.

**5. Perché un Piano paesaggistico?**

Il Piano paesaggistico è strumento di pianificazione sovraordinata e prevalente, che prevede la redazione di un Piano esteso a tutto il territorio regionale, da predisporre d'intesa tra Regione e Ministero.

Al di là degli obblighi normativi, il Piano costituisce presa di coscienza da parte di una comunità del valore del proprio luogo di vita; il paesaggio rappresenta infatti l'espressione della forma di un territorio nel quale si identifica la sua popolazione, in relazione alle dinamiche ambientali, naturali, storiche, culturali, frutto delle trasformazioni operate dall'uomo nel tempo, che ne hanno plasmato le caratteristiche percettive, dalla sua origine a oggi.

Il Piano riconosce questi aspetti e si pone come strumento di conoscenza, di regolazione, di pianificazione e programmazione, finalizzate a garantire la salvaguardia delle invarianti del territorio, la riqualificazione delle parti compromesse, la crescita di una coscienza comune sull'importanza dell'attenzione nei confronti del territorio, risorsa non riproducibile, in grado di garantire lo sviluppo delle comunità che lo abitano.

**6. Le finalità e le conseguenze del Piano paesaggistico piemontese**

Il Ppr si pone come strumento di:

- conoscenza: è un "atlante" complessivo che descrive il territorio piemontese; riconosce i valori fondamentali che lo qualificano, i suoi caratteri identitari, le principali criticità presenti; rappresenta una visione unitaria della regione alla luce delle sue componenti costitutive, delle sue principali vocazioni, delle espressioni caratteristiche che contraddistinguono la sua storia;
- programmazione: contiene linee strategiche volte alla tutela del paesaggio e al miglior utilizzo del territorio; il Ppr ha sostenuto numerose azioni già attuate (progetti

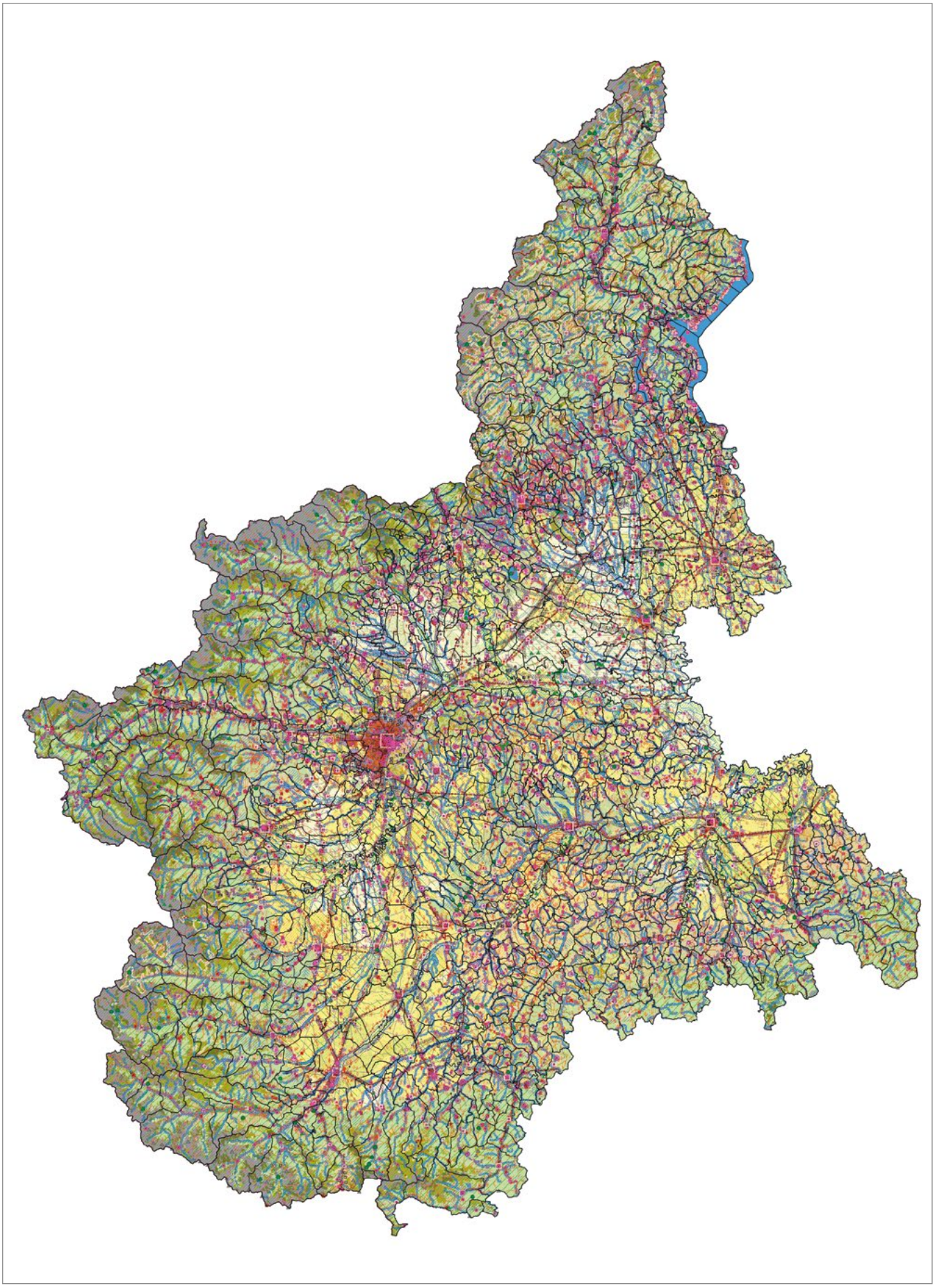


*Tavola P4: Componenti paesaggistiche (scala originale 1:250.000).*

europei, progetti di valorizzazione, progetti di riqualificazione) e, nella sua parte strutturale, contiene principî e assi tematici che consentiranno di dare corso a politiche consapevoli di rigenerazione e valorizzazione del territorio, in una logica di sviluppo del Piemonte volta alla qualificazione e salvaguardia delle sue risorse, verso un'economia sostenibile e per il miglioramento della qualità della vita dei suoi abitanti;

- pianificazione: i contenuti del Ppr sono elemento fondante per il sistema della pianificazione territoriale provinciale e della città metropolitana, della pianificazione urbanistica dei Comuni e delle loro forme associative, nonché riferimento essenziale per la definizione di strumenti di pianificazione settoriale coerenti e compatibili con le caratteristiche del territorio piemontese;
- regolazione: contiene, nella sua parte prescrittiva, misure di tutela volte a tradurre i riconoscimenti di valore in disposizioni normative che incidono direttamente o indirettamente sui processi di trasformazione, finalizzate a garantire il corretto equilibrio tra sviluppo delle comunità e salvaguardia dei principali ambiti di pregio paesaggistico.

Ciascuno di questi aspetti produce e produrrà per i prossimi anni rispettivi effetti e conseguenze:

- l'apparato conoscitivo del Ppr rappresenta il riferimento per tutte le azioni che interessano il governo del territorio in termini di pianificazione e progettazione; nel contempo la diffusione delle informazioni in esso contenute è essenziale per determinare la crescita di una coscienza collettiva sulle caratteristiche del paesaggio piemontese. A tal fine sarà necessario proseguire in un'ampia azione di portata culturale: promuovere intese con il pubblico interessato (Osservatori del paesaggio, associazioni culturali e ambientaliste), sostenere iniziative rivolte alla cittadinanza (attraverso progetti di comunicazione mirati), coinvolgere il mondo dei professionisti e degli operatori del settore (mediante percorsi di formazione e seminari divulgativi).
- Il quadro strategico costituisce riferimento per la programmazione, sia regionale sia degli altri livelli amministrativi, rivolta alla valorizzazione e tutela delle risorse e alla qualificazione dei sistemi territoriali. L'apparato strategico del Ppr potrà indirizzare e favorire l'attuazione di alcune linee d'intervento presenti all'interno della programmazione dei fondi comunitari, del programma di sviluppo rurale e di altre iniziative a regia regionale, o promosse da soggetti diversi (pubblici e privati) mediante il perfezionamento di accordi e intese previsti dal Piano stesso. I progetti strategici inseriti e sostenuti dal Ppr saranno posti al centro delle politiche regionali di tutela e valorizzazione del paesaggio.
- Entro due anni dall'approvazione del Ppr gli strumenti di pianificazione dovranno adeguarsi a esso, perseguendo gli obiettivi, dando attuazione agli indirizzi e alle direttive, rispettando le prescrizioni. Tale processo richiederà una revisione complessiva dei Prg; in attesa dell'adeguamento qualsiasi variante dovrà comunque dimostrare, per le parti del territorio interessate, la coerenza con i contenuti del Ppr che, in sinergia con il Piano territoriale regionale, costituirà il principale strumento di riferimento per la formazione degli strumenti urbanistici. L'adeguamento al Ppr consentirà la piena attuazione delle indicazioni rivolte alla pianificazione locale; sarà necessario accompagnare l'attuazione del Piano mediante il coinvolgimento delle amministrazioni attraverso incontri divulgativi, percorsi formativi per gli operatori tecnici pubblici e privati, nonché mediante la predisposizione di specifici atti di indirizzo.
- Le norme prescrittive del Ppr, principalmente rivolte ai beni paesaggistici, costituiscono il presupposto per l'autorizzazione paesaggistica dei progetti di trasformazione del territorio, garantendo un supporto ai professionisti per la redazione dei progetti e agli enti preposti all'autorizzazione per la conduzione dell'istruttoria delle istanze presentate, riducendo la discrezionalità delle valutazioni e assicurando una maggiore uniformità. Anche in questo caso è necessario promuovere momenti di conoscenza e approfondimento rivolti principalmente alle componenti tecniche delle amministrazioni (in particolare le Commissioni locali per il paesaggio) e ai professionisti.

### 7. I macroambiti di paesaggio

Il Piemonte presenta un panorama molto ampio di tipologie paesaggistiche, da cui discende un mosaico estremamente variegato di paesaggi, alcuni dei quali presentano caratteri di unicità nel contesto delle regioni circostanti.

Il Ppr ha individuato in Piemonte diversi macroambiti che definiscono il territorio non soltanto in ragione delle caratteristiche geografiche, ma soprattutto alla luce delle componenti percettive che permettono l'individuazione di veri e propri paesaggi dotati di identità propria. In particolare, sono stati definiti: il paesaggio d'alta quota (ambito trasversale che costituisce un'ulteriore caratterizzazione di tutti gli ambiti di tipo alpino); il paesaggio alpino del Piemonte settentrionale e dell'Ossola; il paesaggio alpino *walser*; il paesaggio alpino franco-provenzale; il paesaggio alpino occitano; il paesaggio appenninico; il paesaggio collinare; il paesaggio della pianura del seminativo; il paesaggio della pianura risicola; il paesaggio pedemontano; il paesaggio urbanizzato della piana e della collina di Torino; il paesaggio fluviale e lacuale.

### 8. Gli ambiti di paesaggio e le relative schede

Il Codice stabilisce all'articolo 135 che "i Piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti".

Gli Ambiti di paesaggio rappresentano, quindi, l'articolazione del territorio regionale in singole parti riconosciute,

individuando nelle relative schede i caratteri strutturanti, qualificanti e caratterizzanti i differenti paesaggi del Piemonte secondo le peculiarità naturali, storiche, morfologiche e insediative. Il Ppr suddivide il territorio regionale nei settantasei Ambiti di paesaggio che rappresentano la lettura di riferimento per l'attuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica definiti per garantire la tutela e la valorizzazione del patrimonio e delle risorse regionali.

**9. La lettura del paesaggio: le componenti paesaggistiche**

In coerenza con la concezione integrata e multidimensionale sancita dalla Cep, la filosofia del Ppr interpreta il paesaggio come sintesi di natura e ambiente (componente naturalistico-ambientale), storia e cultura (componente storico-culturale), percezione visiva (componente percettivo-identitaria) e configurazione antropica del territorio (componente morfologico-insediativa).

Per ciascuna componente le norme di attuazione del Ppr contengono: la definizione, i criteri identificativi e i riscontri sulle tavole di Piano; gli obiettivi di tutela e valorizzazione; la disciplina, in termini di indirizzi, direttive e prescrizioni.

Le componenti naturalistico-ambientali comprendono, tra le altre, aree di montagna, idrografia e laghi, boschi e foreste, aree di particolare interesse dal punto di vista naturalistico e agronomico. Le componenti storico-culturali sono, ad esempio, centri e nuclei storici, poli religiosi, aree archeologiche, ville, giardini e parchi. Tra le componenti percettivo-identitarie sono annoverati belvedere e bellezze panoramiche e luoghi identitari. Le componenti morfologico-insediative, infine, includono aree urbane consolidate e insediamenti rurali.

**10. La visione strategica**

Il Ppr affronta i temi della tutela del territorio e della qualità paesaggistica delle trasformazioni sia direttamente attraverso i propri contenuti normativi, sia promuovendo programmi, piani e progetti strategici volti alla valorizzazione integrata del territorio, a regia regionale o promossi da soggetti diversi (pubblici e privati), nonché con la realizzazione di approfondimenti tematici, attraverso la definizione di studi e analisi di accompagnamento al processo di attuazione del Ppr.

Il Ppr sostiene politiche e iniziative di livello sovra locale che mirano a uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio, in particolare relativamente ai seguenti temi:

- valorizzazione del patrimonio paesaggistico piemontese;
- implementazione della rete di connessione paesaggistica;
- contenimento del consumo di suolo;
- salvaguardia attiva dei paesaggi agrari;
- definizione di criteri e modalità specifici per la qualificazione dei sistemi urbani e periurbani in termini edilizi, urbanistici e della funzionalità ecosistemica del territorio;
- implementazione delle infrastrutture verdi e dei servizi ecosistemici;
- inserimento paesaggistico dei manufatti specialistici e degli impianti tecnologici o di produzione di energia e riqualificazione delle aree dismesse o compromesse.

Il Ppr riconosce quali primi strumenti di approfondimento di tali tematiche, attuati o in corso di attuazione, i seguenti programmi e progetti strategici:

- i progetti relativi ai siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco e delle Riserve della biosfera (MAB);
- la salvaguardia dei tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano;
- il progetto Corona verde;
- i contratti di fiume e di lago;
- l'implementazione della rete ecologica regionale;
- i progetti europei finanziati con il programma di cooperazione trasnazionale Alpine space;
- le attività connesse al monitoraggio del consumo di suolo.

**11. La lettura multiscalare del paesaggio e il Catalogo dei beni paesaggistici**

Il Ppr fornisce una lettura multiscalare del territorio regionale che, partendo da una visione complessiva degli elementi che connotano i macroambiti, riconosciuti quali paesaggi identitari del Piemonte, discende ad analizzare le diverse componenti paesaggistiche che caratterizzano specificatamente gli Ambiti di paesaggio fino a individuare nel dettaglio i valori intrinseci distintivi dei beni paesaggistici riconosciuti ai sensi degli articoli 136 e 157 del Codice. I beni paesaggistici sono individuati, descritti e normati nel Catalogo dei beni paesaggistici – suddiviso in due sezioni – che per ogni area di notevole interesse pubblico prevede prescrizioni specifiche finalizzate alla salvaguardia del bene. Le aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142 del Codice sono approfondite nella seconda parte del Catalogo, in cui vengono inoltre descritti i criteri utilizzati per la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni. Oltre a ciò, il Ppr affianca a tale lettura l'approfondimento della Rete di connessione paesaggistica quale individuazione delle relazioni tra gli elementi delle reti ecologica, storico-culturale e fruitiva. Il Piano, infine, sulla base della visione unitaria della regione, alla luce delle sue componenti costitutive e delle sue principali vocazioni, promuove, in sinergia con i soggetti pubblici e privati che operano a vario titolo sul territorio, progetti e programmi strategici che contribuiscono all'attuazione delle finalità del Ppr stesso.

**Note**

1 Pianificazione territoriale; urbanistica; edilizia residenziale; trasporti e viabilità; espropri; opere pubbliche; navigazione; comunicazioni.

2 Tutela dell'ambiente e impatto ambientale; risorse idriche; inquinamento; scarichi industriali e smaltimento rifiuti; sistemazione idrogeologica; protezione civile; parchi ed aree protette.



BY-NC-SA

# L'impianto normativo
# *The regulatory system*

**LUCIA PERSIO**

*Lucia Persio, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperta in normativa del paesaggio*

**Abstract**

Il Ppr declina principî, funzioni e struttura giuridica del Codice dei beni culturali e del paesaggio; è un provvedimento generale a contenuti precettivi, diretto alla collettività e contenente regole di comportamento per soggetti pubblici e privati. Sovraordinato a ogni atto di pianificazione territoriale o settoriale, programma o progetto nazionale o regionale di sviluppo economico per la tutela del paesaggio, il Piano è "conformativo", poiché incide sulle scelte di pianificazione territoriale e urbanistica degli enti locali e impone limitazioni e condizioni sull'attività edificatoria pubblica e privata. La sua struttura giuridica è articolata in «prescrizioni e previsioni»: le une immediatamente cogenti, le altre composte da indirizzi per le amministrazioni con funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica.

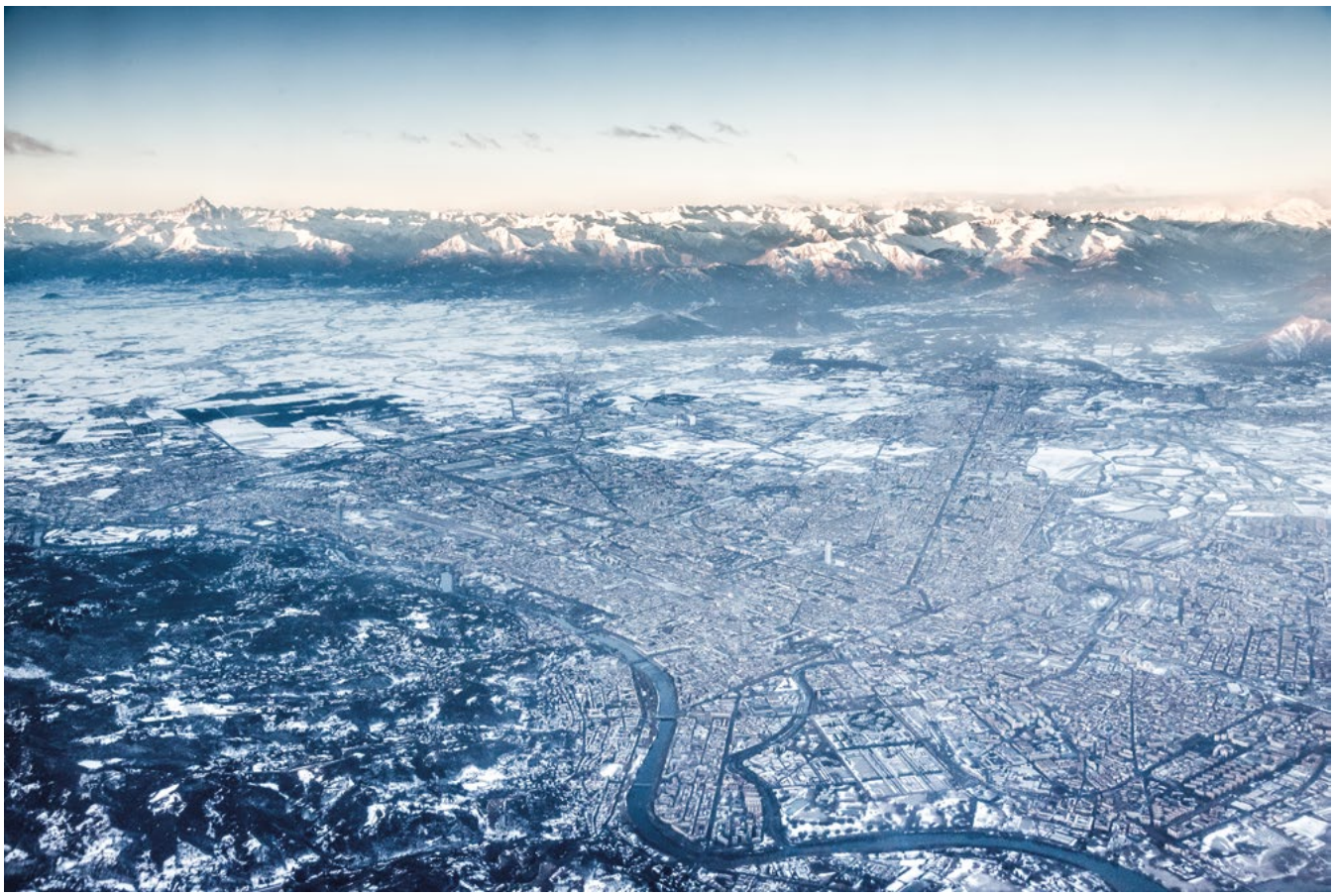
*The Regional Landscape Plan presents the principles, functions and legal structure of the Code of the Cultural Heritage and Landscape; it is a universal measure of precepts, aimed at the community and containing rules of behaviour for both public and private subjects. Superordinate to every territorial or sectorial act of planning, programme or national or regional economic development project for safeguarding the landscape, the plan stands as a "conformer", since it affects the territorial and urban-planning choices of local bodies and imposes limitations and conditions on public and private building activity. Its legal structure is laid out in «measures and provisions»: the former immediately mandatory; the latter consisting of guidelines for the administrations responsible for territorial and urban-planning.*

---

Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte – concepito e sviluppato all'indomani dell'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Cbcp o Codice), che ne declina i principî, le funzioni e la struttura giuridica – rappresenta il principale strumento di pianificazione territoriale di livello regionale di disciplina del paesaggio.

Sul piano normativo, il Piano è un provvedimento generale a contenuti precettivi, diretto all'intera collettività e contenente regole di comportamento per un'ampia serie di soggetti, pubblici e privati. Esso si pone in posizione di sovraordinazione gerarchica rispetto a ogni altro atto di pianificazione territoriale o settoriale, programma o progetto nazionale o regionale di sviluppo economico per quanto concerne la tutela del paesaggio, come enfaticamente disposto dall'articolo 145, c. 3, del Codice e rappresenta, tra gli strumenti di pianificazione territoriale, il piano "conformativo" per eccellenza, incidendo sulle scelte di pianificazione territoriale e urbanistica degli enti locali nonché

imponendo direttamente limitazioni e condizioni sull'attività edificatoria pubblica e privata.
L'impianto normativo del Ppr, sviluppato nei quarantasei articoli che ne costituiscono le Norme di attuazione (Nta), trova la sua fonte, a livello statale, nel D.lgs. 42 del 2004 – al Capo III del Titolo I della Parte terza – e, a livello regionale, nella L.r. 56 del 1977, al Titolo III, entrambi profondamente innovati con successivi interventi normativi che hanno rafforzato il ruolo della pianificazione paesaggistica.
Al termine di un lungo percorso normativo – che, a partire dalla legge Bottai n. 1497 del 1939 che introdusse per la prima volta la facoltà di predisporre piani territoriali-paesistici allo scopo di tutelare le cosiddette "bellezze d'insieme" affidandone la relativa elaborazione allo Stato, passando attraverso la delega alle Regioni delle funzioni in materia di Piani territoriali di coordinamento e di Piani paesistici con il D.P.R. n. 8 del 1972, approdando alla legge Galasso n. 431 del 1985 che trasformò la facoltà di redigere tali piani in obbligo per le categorie di beni vincolati dalla legge stessa – il legislatore italiano, all'indomani dell'adozione, da parte del Consiglio d'Europa, della Convenzione europea sul paesaggio (Cep), ratificata a Firenze il 20 ottobre 2000, ha ridefinito il ruolo della pianificazione paesaggistica, attribuendole la funzione di perno centrale nel sistema di tutela del paesaggio e adottando un approccio di tipo programmatorio per definire in via generale e preventiva il quadro delle condizioni e dei limiti per le trasformazioni del territorio. I successivi interventi correttivi sul Codice (D.lgs. cd. Buttiglione n. 157 del 2006 e D.lgs. cd. Rutelli n. 63 del 2008) hanno poi implementato il ruolo della pianificazione paesaggistica, dando vita a un nuovo sistema di pianificazione dei "paesaggi", nell'accezione più ampia introdotta dalla Cep, che ha riconosciuto in ugual misura i paesaggi che possono essere considerati come eccezionali, i paesaggi del quotidiano e i paesaggi degradati.
Tra le novità più rilevanti introdotte dai decreti correttivi vi è per l'appunto quella che assegna al Piano una funzione di regolamentazione globale del territorio regionale – superando il precedente rapporto di necessaria coincidenza con i beni vincolati che del Piano costituiscono ora il contenuto dispositivo minimo – e quella che assegna congiuntamente allo Stato e alle Regioni la funzione di pianificazione paesaggistica, instaurando un obbligo di co-pianificazione per le parti di territorio vincolate paesaggisticamente, a testimonianza di un nuovo centralismo statale nel campo della tutela del paesaggio.
Sotto il profilo strutturale e funzionale, gli articoli da 143 a 145 del Codice individuano in maniera analitica le diverse fasi di elaborazione del Piano (ricognizione, delimitazione, rappresentazione, determinazione delle prescrizioni d'uso, ecc.) e attribuiscono poi alle singole leggi regionali la disciplina del procedimento di formazione e approvazione del Piano stesso, in modo da garantire la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi e eventuali ulteriori forme di partecipazione e informazione.
La struttura giuridica del Piano declina le relative disposizioni in «prescrizioni e previsioni» (art. 135, c. 4), con rilevanza giuridica diversificata: le prime immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni eventualmente difformi degli strumenti urbanistici vigenti già dalla fase di adozione del piano (cd. "salvaguardia"), in quanto dotate di contenuto precettivo; le seconde di carattere programmatico, di norma non suscettibili di immediata applicazione, recanti indirizzi o linee di sviluppo cui si devono attenere le amministrazioni preposte alle funzioni di pianificazione territoriale e



urbanistica per rendere lo sviluppo urbanistico ed edilizio compatibile con i valori paesaggistici riconosciuti.
Il Ppr prefigura un percorso di adeguamento che vede nella copianificazione lo strumento prioritario per garantire l'attuazione condivisa delle politiche del paesaggio, prevedendo la necessità, per la pianificazione urbanistica comunale, di adeguamento entro due anni dall'approvazione del Piano paesaggistico.
In Piemonte, la disciplina di attuazione in materia è regolamentata dalla L.r. 56 del 1977, che all'articolo 4 definisce il Ppr «per quanto attiene alla tutela del paesaggio, strumento prevalente rispetto agli altri atti di pianificazione, compresi i piani d'area delle aree protette» e, all'articolo 8, c. 4, declina le disposizioni normative del Ppr secondo lo schema sopra esplicitato delle disposizioni precettive e programmatiche, enucleando tre tipologie di norme: indirizzi, direttive «che esigono attuazione nella pianificazione provinciale, della città metropolitana e comunale» e prescrizioni «immediatamente prevalenti sulla disciplina locale vigente e cogenti anche nei confronti dei privati, delle quali deve essere evidenziata in modo espresso, a pena d'inefficacia, nell'atto di approvazione, la loro prevalenza e cogenza».
Nell'ambito della cornice normativa sin qui richiamata – di livello statale e regionale – trova dunque legittimazione il Piano paesaggistico regionale del Piemonte, redatto nell'ottica di un sistema di pianificazione complementare e condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il governo del territorio. Esso fornisce, per la prima volta, una lettura strutturale delle caratteristiche paesaggistiche del territorio piemontese, organizzando in un disegno coerente, per ambiti territoriali vasti, l'articolazione e la graduazione della disciplina paesaggistica, definendo le politiche per la tutela e la valorizzazione del paesaggio e gli indirizzi di recupero e riqualificazione, e articolandone la disciplina normativa – declinata nelle disposizioni costituite da indirizzi; direttive; prescrizioni e specifiche prescrizioni d'uso, come definite all'articolo 2 delle relative Nta – secondo un sistema diversificato di livelli di cogenza.
Il Ppr è infatti strumento di pianificazione di area vasta, che, a norma dell'articolo 8 bis, c. 4, della L.r. 56 del 1977, si attua attraverso la pianificazione locale: spetterà quindi ai Comuni specificarne i contenuti, dettagliandone le delimitazioni alla scala più puntuale propria dello strumento urbanistico, secondo il consueto meccanismo di "specificazione" a livello locale dello strumento di pianificazione territoriale di area vasta, alla cui definizione e specificazione sono rivolte le disposizioni contenute nell'articolo 46 delle Nta, che disciplinano i meccanismi di «conformazione», «adeguamento» o «verifica di coerenza» degli strumenti urbanistici, a seconda del grado di incidenza e della forza giuridica delle norme sovraordinate sulla pianificazione sottostante.

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.


BY-NC-SA

# Il Catalogo dei beni e l'autorizzazione paesaggistica

# *The Catalogue of landscape designated assets and the authorization procedure*

**FABRIZIO CONTE, ALFREDO VISENTINI**

**Abstract**

L'elaborazione del Piano paesaggistico del Piemonte ha comportato la messa al centro della questione paesaggistica, che ha richiesto un'intensa attività preliminare di studio congiunto tra uffici ministeriali e regionali, in contatto con i coordinatori scientifici. Non esistendo esperienze consolidate in tal senso, si è trattato di definire un nuovo quadro pianificatorio che costituisse la base per le scelte future di sviluppo socio-economico in chiave sostenibile. Il territorio regionale è caratterizzato da una pluralità di beni paesaggistici, su cui la realizzazione di ogni intervento modificativo dello stato dei luoghi è subordinata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. A Ppr approvato, appare dunque fondamentale una piena integrazione della pianificazione e della gestione del paesaggio regionale.

*Drafting Piedmont's Landscape Plan entailed focusing primarily on the landscape issue, which called for intense preparatory joint study between ministerial and regional offices, in contact with scientific coordinators. With no previous consolidated experiences of such a process, it meant setting out a new planning framework that would form the basis for future choices of sustainable socio-economic development. The regional territory is characterized by a plurality of landscape assets; every intervention modifying the state of these places is dependent on a landscape permit being issued. With the Regional Landscape Plan approved, full integration of the planning and management of the regional landscape thus appears essential.*

*Fabrizio Conte, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperto in valutazione della compatibilità paesaggistica degli interventi di trasformazione territoriale*

*Alfredo Visentini, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperto in pianificazione territoriale e paesaggistica*

## 1. La pianificazione paesaggistica in Piemonte

L'elaborazione del primo Piano paesaggistico del Piemonte ha comportato una intensa attività preliminare di studio per la condivisione di un percorso disciplinare e organizzativo comune che ha visto coinvolti gli uffici ministeriali e regionali sin dall'avvio dell'*iter* di formazione, iniziativa condotta in stretto contatto con i coordinatori scientifici incaricati; l'operazione si presentava non priva di una certa complessità, essendo il Piemonte tra le primissime Regioni che avevano optato – subito dopo l'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Codice) – per una revisione complessiva dei propri atti di pianificazione[1].

Non esistevano ancora esperienze consolidate in tal senso; si trattava quindi di individuare la strada migliore per definire il nuovo quadro pianificatorio che avrebbe costituito la base per le scelte future di sviluppo socio-economico in chiave sostenibile, mediante la lettura interdisciplinare effettuata da diversi gruppi di lavoro e seguendo le sintesi interpretative che il coordinatore

scientifico incaricato, il prof. Roberto Gambino, aveva avuto modo di analizzare e approfondire nel corso dei suoi numerosi studi sulla conoscenza e la rappresentazione dei fenomeni territoriali[2].
Sino ad allora erano state rare in Italia le esperienze di pianificazione paesaggistica concluse con esito positivo; moltissimi studi e analisi prodotti ma pochi piani portati a termine, alcuni dei quali ormai vecchi ed estesi su brani di territorio assai limitati e coincidenti con i perimetri dei beni paesaggistici.
Il nuovo approccio, invece, ha permesso di definire i caratteri strutturali regionali mediante l'applicazione di specifiche griglie di lettura per il riconoscimento delle diverse componenti paesaggistiche (componenti fisico-naturalisiche, storico-culturali, percettivo-identitarie e morfologico-insediative) entro cui collocare le principali relazioni che i beni paesaggistici intrattengono con il loro contesto territoriale.
Anche la valutazione dello stato di integrità dei singoli Ambiti di paesaggio e dei beni paesaggistici contenuta nello specifico Piano di monitoraggio allegato al Piano rappresenta una novità, che permette di analizzare in profondità lo stato complessivo del paesaggio mediante un set di indicatori che tengono conto e mettono a sistema l'esame di diversi parametri e che costituiscono la base conoscitiva per le future azioni pianificatorie e scelte strategiche di sviluppo territoriale.

## 2. La ricognizione dei beni paesaggistici

Il Codice richiede che il Piano paesaggistico effettui la ricognizione, delimitazione e rappresentazione in scala idonea di tutti i beni paesaggistici, sia quelli dichiarati di notevole interesse pubblico sia quelli tutelati *ope legis* (art. 143), ma senza fornire all'atto della sua emanazione indirizzi operativi per svolgere questa operazione.
La Regione Piemonte e il MiBACT, a seguito dell'avvio del processo di copianificazione, all'inizio del 2010 avevano già provveduto a emanare i *Criteri di individuazione degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e 157 del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i.*
A seguire, il MiBACT ha provveduto a colmare la lacuna con l'emanazione della Circolare n. 30 del 21 dicembre 2011, con la quale è stata precisata una scheda metodologica finalizzata a definire i contenuti minimi ai quali attenersi, nella fase di copianificazione, per garantire la necessaria omogeneità della disciplina d'uso e tutela dei beni paesaggistici e la conservazione dei valori peculiari, riconosciuti nell'immobile o nell'area di notevole interesse pubblico. Per la prima volta sono stabilite le specifiche tecniche con le quali seguire una metodologia ricognitiva e rappresentativa uniforme dei beni paesaggistici, tenendo conto delle innovazioni che erano nel frattempo intervenute nelle rappresentazioni cartografiche e nell'utilizzo dei dati digitali georiferiti e le caratteristiche per assicurare l'interoperabilità dei sistemi informativi utilizzati.
La ricognizione svolta dal Piano paesaggistico non è stata una semplice e riduttiva catalogazione e censimento di beni paesaggistici (inventario) – tentativo già per altro svolto in Regione Piemonte[3] – ma una più complessa e anche difficile lettura delle relazioni che essi determinano con le componenti paesaggistiche in cui sono collocati.
La ricognizione effettuata ha permesso di costruire il quadro di riferimento univoco che riunisce in un unico catalogo gli oltre trecentosettanta beni dichiarati di notevole interesse pubblico, il cui numero è destinato a un progressivo incremento per mezzo dei nuovi provvedimenti di tutela formulati tramite l'attività dell'apposita Commissione regionale.
Si tratta di un quadro eterogeneo che interessa categorie di beni diverse per origine, concezione e ampiezza, da quelli puntuali ai luoghi e alle vedute riconosciuti di notevole interesse pubblico in anni in cui era dominante la concezione estetica e vedutistica del paesaggio, sino alle ampie porzioni di territorio che coincidono con i luoghi identitari più noti e rappresentativi del Piemonte.
Detta ricognizione ha permesso di stabilire la corretta perimetrazione di quasi tutti i decreti, a eccezione dei casi in cui non è stato possibile definire l'esatta corrispondenza del perimetro con lo stato attuale dei luoghi a causa delle variazioni intercorse nelle basi catastali o per la scomparsa del bene tutelato. Per questi casi è in corso la procedura di verifica, da effettuare col supporto della Commissione sopra citata, che potrà portare alla riconferma, modifica o rimozione della dichiarazione di notevole interesse pubblico originaria.
Il Catalogo permette di osservare l'evoluzione della tutela, che da singoli oggetti si è allargata a interi territori: nei primi anni di applicazione della L. 778 del 1922 coincideva spesso con beni di tipo religioso (santuari, chiese, oratori), con elementi naturali (cascate, torrenti, massi erratici) o edifici rappresentativi (ville con parco, palazzi, convitti), spesso già rappresentati nelle iconografie pittoriche dei vedutisti del secolo precedente e ripresi dalle prime immagini fotografiche e cartoline, che attribuivano valenze di tipo "pittoresco" a tali luoghi.

## 3. Lo stato di fatto

In Piemonte, su una superficie di oltre 2.500.000 ettari, risulta tutelato circa il sessantuno percento della stessa, di cui circa il quarantacinque percento da aree tutelate per legge (1.142.522 di ettari) e il sedici percento da specifici decreti ministeriali (406.335 ettari).
Nelle aree tutelate per legge emergono i boschi (874.654 ettari), le montagne (467.841 ettari), le fasce fluviali (375.709 ettari), parchi e riserve (230.559 ettari).
I beni paesaggistici decretati presentano una diffusione capillare, ma con maggior concentrazione negli ambiti appartenenti alla corona delle valli alpine e, in maniera particolarmente significativa, lungo le sponde dei laghi Maggiore, Orta e Mergozzo.
Sono altresì numerosi i beni singoli costituiti da specificità geologiche o morfologiche (massi erratici, grotte, cascate, laghetti alpini), botaniche (boschi) o naturaliformi (zone

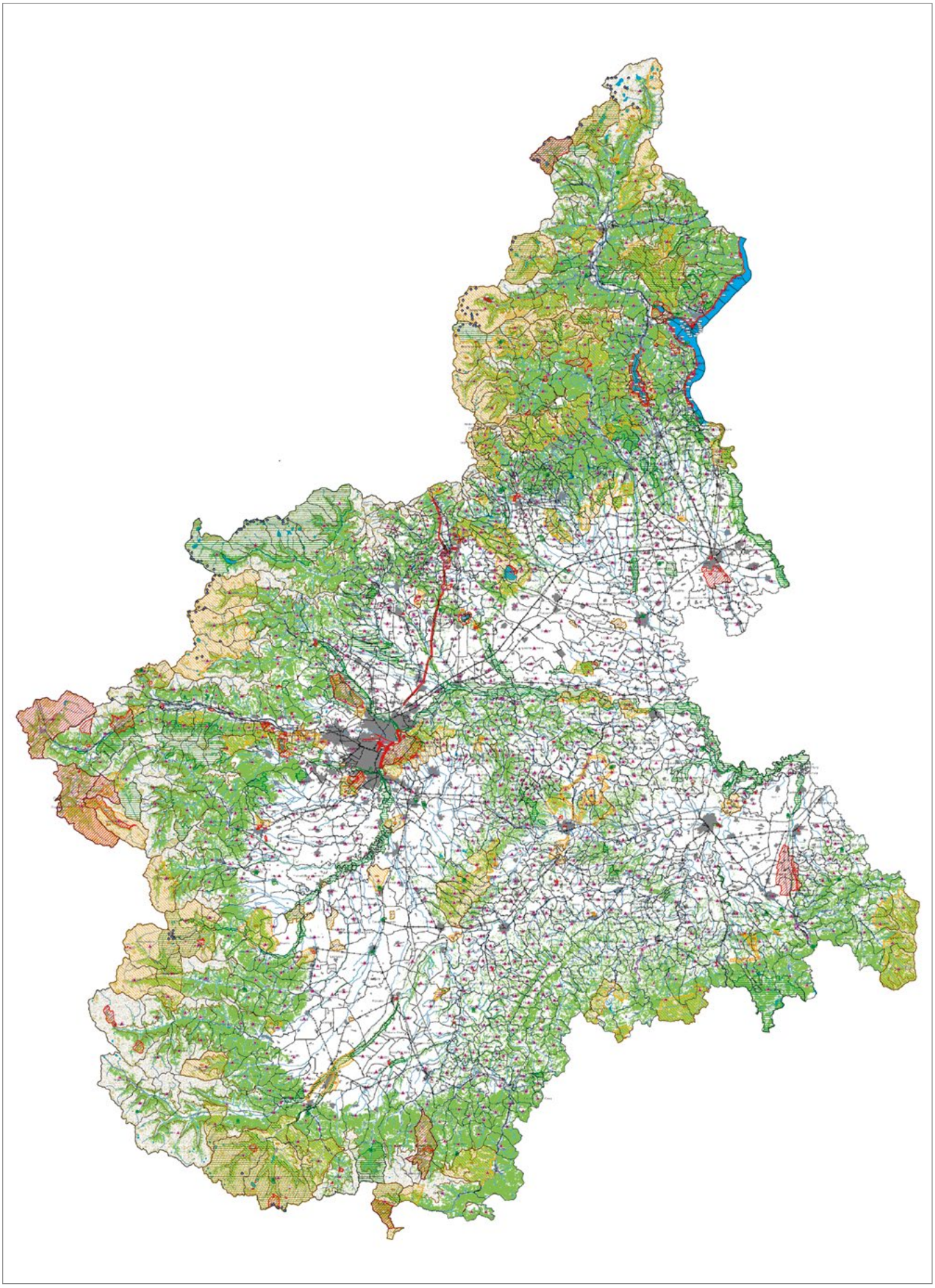


*Tavola P2: Beni paesaggistici (scala originale 1:250.000).*

umide) e quelli formati dall'alternarsi di zone coltivate e insediamenti umani (colline vitate centrali, zone pedemontane) o per la presenza di testimonianze costruttive e materiali della cultura linguistica predominante (aree di diffusione delle culture *walser* e occitana).
Appare considerevole, infine, la presenza diffusa di beni singoli, soprattutto castelli o ville con relativi parchi ed emergenze architettoniche isolate, punti di belvedere o luoghi segnati da beni e/o da vedute significative (porzioni di versanti montani, cime e vette panoramiche, affacci da centri storici, ecc.).
Assodato che ogni dichiarazione porta in sé traccia del momento culturale in cui è stata emanata, emerge attualmente una ancora debole tutela di vaste zone coltivate, specie nelle estese pianure irrigue del piemonte orientale, peraltro rappresentative di paesaggi rurali tradizionali, ossia luoghi in cui sono visibili gli effetti delle passate tecniche agrarie, mediante la permanenza delle forme che ne sono derivate (ad esempio le piantate e gli alteni, i filari di gelso o di salice, i frassini a contorno di alcuni alpeggi, i castagneti da frutto).

**4. Il Catalogo dei beni paesaggistici**

Sono oltre trecentosettanta i beni paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico raccolti all'interno di un unico elaborato – il Catalogo dei beni paesaggistici – che suddivide i beni per categorie, fornendone un'idonea rappresentazione attraverso apposite schede dal contenuto descrittivo e normativo. Il Catalogo è articolato in due volumi. La Prima parte comprende gli immobili e le aree di cui agli articoli 136 e 157 del Codice: sono rappresentati i beni tutelati ai sensi delle previgenti normative, confermati dall'articolo 157 e ricondotti alla fattispecie di cui all'articolo 136, con la relativa classificazione per tipologie, e i beni individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141 del D.lgs. 42 del 2004. Questi ultimi, che rappresentano i primi casi in Piemonte di dichiarazioni di notevole interesse pubblico emanate ai sensi della nuova disciplina dettata dal Codice, costituiscono parte integrante del Piano paesaggistico e non possono essere modificati o rimossi in occasione delle future revisioni del Piano medesimo, secondo quanto previsto dall'articolo 140, c. 2. La stessa disposizione si applica a tutti i futuri provvedimenti di individuazione di nuovi beni paesaggistici, adottati ai sensi della sopra citata disciplina.
Per agevolare la consultazione delle schede relative ai beni che compongono la Prima parte del Catalogo, si è scelto di riprodurre il perimetro, originariamente individuato in scala idonea all'identificazione, alla scala di maggior dettaglio possibile in formato A3.
Le specifiche prescrizioni d'uso del Catalogo dei beni paesaggistici – prima parte prevedono, per talune zone, l'individuazione di aree libere di elevato valore paesaggistico e panoramico, soggette alle misure di salvaguardia sin dalla seconda adozione del Piano (2015). In esse le possibilità di intervento sono limitate, al fine di mantenerne inalterato il valore e le relazioni visuali esistenti con le componenti paesaggistiche e/o delle emergenze dell'intorno. Si tratta, infatti, di brani di paesaggio rurale che si è conservato in buone condizioni e dal quale si possono godere visuali verso emergenze quali chiese isolate, castelli, ruderi, palazzi, o ampie porzioni di coste lacustri o vallate alpine.
La Seconda parte è dedicata alle aree tutelate per legge, ai sensi dell'articolo 142 del Codice. Le diverse categorie di beni sono riportate su cartogrammi che rappresentano l'intero territorio regionale, ad eccezione della componente idrografica, costituita da laghi, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, per la quale si è scelto di inserire un cartogramma per ogni Provincia e una scheda recante il perimetro di ciascun lago, nonché delle zone di interesse archeologico, rappresentate singolarmente in apposite schede. Tutti i dati relativi ai beni sono inoltre disponibili in versione informatizzata e costituiscono riferimento per l'applicazione della normativa dettata dal Ppr. Per la categoria coincidente con gli usi civici, stante la complessa operazione di ricognizione e mappatura dovuta alla notevole disorganicità dei dati, sono stati individuati in prima analisi i Comuni in cui è accertata la presenza di terreni gravati da usi civici, demandando alla fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico l'esatta individuazione degli stessi. Anche per la categoria fiumi, quali beni paesaggistici, continua a prevalere la fascia di rispetto individuata in prima ricognizione dal Piano paesaggistico sull'intero tratto dei corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico del 1933; in sede di adeguamento al Piano paesaggistico del Piano Regolatore Comunale saranno precisati i tratti effettivamente compresi in tale elenco.

**5. Autorizzazione paesaggistica**

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, il territorio piemontese è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di beni paesaggistici (art. 134 del Codice dei beni culturali e del paesaggio), aree e immobili che, per le loro singolarità estetiche, ambientali, naturalistiche, storiche e antropiche, caratterizzano in maniera peculiare il volto del paesaggio regionale. Su tali aree e immobili la realizzazione di ogni intervento modificativo dello stato dei luoghi è subordinata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, per la quale il D.lgs. 42 del 2004 prevede due modelli di procedimenti autorizzatori, uno "ordinario" e uno "semplificato".
Non tutte le opere da realizzare in aree ricadenti all'interno dei beni paesaggistici sono soggette ad autorizzazione paesaggistica. Alcune tipologie di interventi minori, ritenuti privi di rilevanza paesaggistica, individuati nell'elenco esemplificativo contenuto nel D.P.R. 31 del 2017[4] e indicati nell'art. 149 del D.lgs. 42 del 2004, sono esentate dalla necessità di ottenere il provvedimento autorizzativo di natura paesaggistica.
In Piemonte la competenza al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è disciplinata dalla legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32[5] che, all'articolo 3, definisce le tipologie di interventi che, in funzione della loro rilevanza, sono in capo

D.M. 1 agosto 1985 — Art. 136, c. 1, lett. c) e d) del D.Lgs. 42/2004

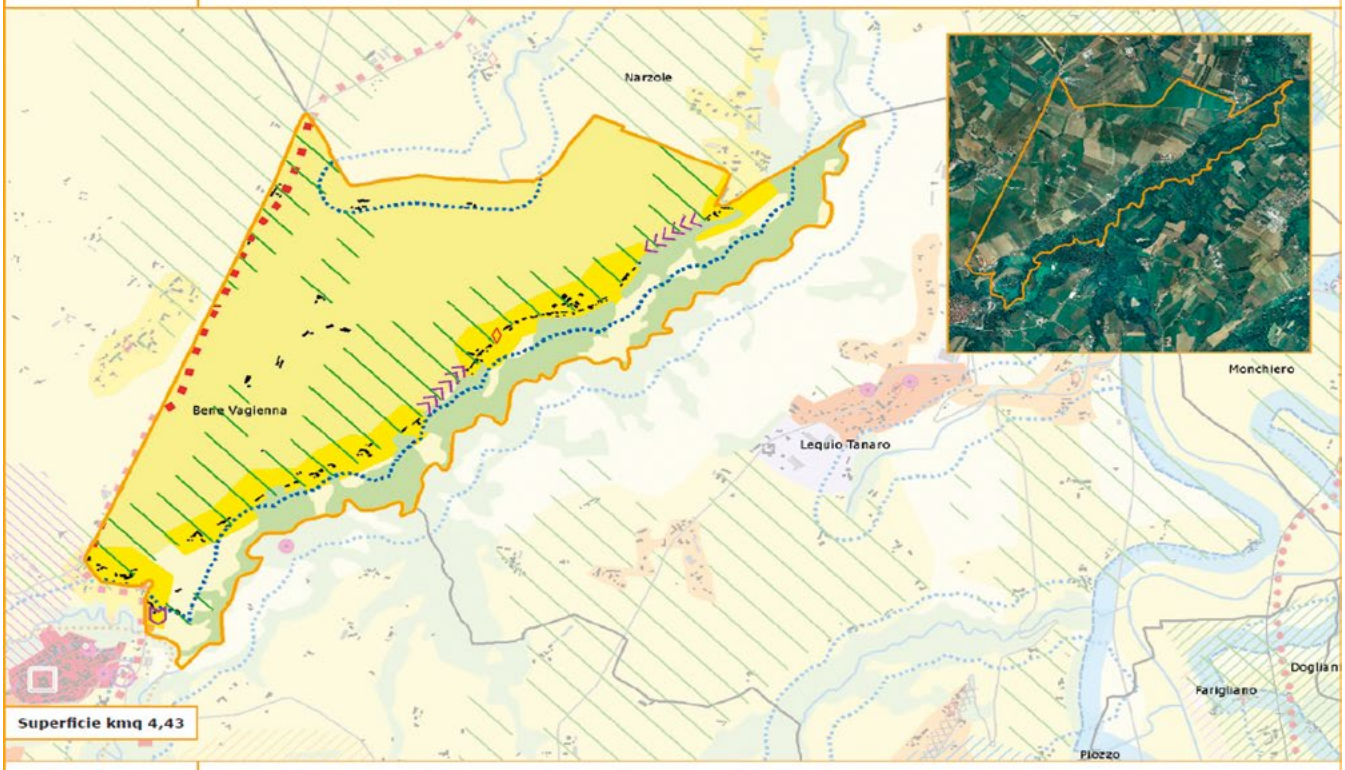
## Dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona della Piana della Roncaglia sita nel Comune di Bene Vagienna

Numero di riferimento regionale:
B038

Codice di riferimento ministeriale:
10054

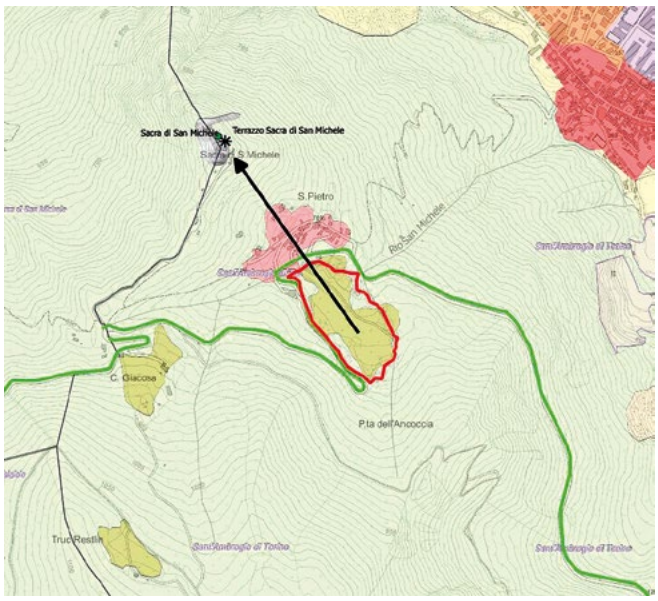
Comuni:
Bene Vagienna (CN)

| | |
|---|---|
| **Riconoscimento del valore dell'area** | La dichiarazione di notevole interesse pubblico tutela l'area in quanto *"(...) riveste notevole interesse naturalistico e paesistico perché tale area all'interno della quale è compresa l'area archeologica della città romana Augusta Bagiennorum, già vincolata ex lege 1 giugno 1939, n. 1089, è interessante anche come punto panoramico sulla valle del Tanaro, nella parte che dalla piana di Roncaglia degrada verso il torrente Mondalavia".* |




| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Altri strumenti di tutela** | D.lgs. 42/2004 - art. 142 "Aree tutelate per legge", comma 1 lett. c, f, g, m (ARCHEO 032)<br>Riserva naturale di Benevagienna | | | | |
| **Identificazione dei valori e valutazione della loro permanenza / trasformazione** | L'area tutelata mantiene i caratteri di ampia zona agricola coltivata limitrofa al terrazzo fluviale e dal cui orlo si aprono visuali verso la Valle del Tanaro, in parte occultate dalla crescita della vegetazione arbustiva e arborea sottostante. Le aree edificate si dispongono lungo la strada che costeggia l'orlo del terrazzo fluviale, mantenendo una buona integrità delle caratteristiche costruttive originarie costituite da edifici rurali di modesta altezza con tipologia in linea. Anche nelle restanti parti dell'area tutelata prevale la tipologia rurale con cascine ed edifici di servizio alle attività agricole. Le importanti vestigia archeologiche sono state oggetto di interventi per il miglioramento della fruibilità. | | | | |
| **Ambiti e Unità di paesaggio** | **Ambiti di paesaggio (art. 10):**<br>59 – Pianalto della Stura di Demonte | | **Unità di paesaggio (art. 11):**<br>5903, 5905 - Sono di tipologia normativa IV e VII, naturale/rurale alterato episodicamente da insediamenti e naturale/rurale o rurale a media rilevanza e integrità | | |
| **Principali obiettivi di qualità paesaggistica** | **1.3.3.; 1.4.1.; 1.4.4.; 1.5.2.** - (cfr. Obiettivi e Linee di azione Ambito 59) | | | | |
| **Struttura del paesaggio e norme di riferimento** | **Naturalistico – ambientale**<br>Artt. 14, 16, 18, 20 | **Storico – culturale**<br>Artt. 22, 23, 25 | **Percettivo – identitario**<br>- | **Morfologico – insediativo**<br>Artt. 34, 38, 40 | **Rete di connessione paesaggistica**<br>Art. 42 |
| **Prescrizioni contenute nelle NdA** | Artt. 14, 23 | | | | |
| **Prescrizioni specifiche** | Deve essere mantenuta la leggibilità e la riconoscibilità degli elementi identitari del paesaggio rurale esistente costituiti dalla trama agricola, dalla rete irrigua, dal sistema delle coltivazioni, dalla viabilità minore e dalle alberature diffuse, evitando interventi che comportino la modificazione dell'andamento naturale del terreno, con sbancamenti e alterazione dei versanti collinari, se non finalizzati al mantenimento dell'assetto geomorfologico e allo svolgimento delle pratiche agricole (1). Gli interventi sul patrimonio edilizio rurale esistente o quelli di nuova realizzazione non devono alterare gli elementi scenico-percettivi che compongono il paesaggio agrario circostante attraverso la realizzazione di volumi che per forma, posizione e colore modifichino la percezione visiva dei luoghi; inoltre per i nuovi fabbricati a uso agrosilvopastorale non è consentito l'impiego di strutture prefabbricate, metalliche e in cemento armato, lasciate a vista. Le eventuali previsioni di nuova edificazione devono essere poste nei lotti interclusi o in contiguità con gli edifici esistenti nel rispetto del modello tipologico e dell'orientamento planimetrico consolidato (9). Per evitare la formazione di edificazioni a nastro lungo il tratto di strada comunale di Roncaglia e per garantire la continuità paesaggistica, devono essere conservati i varchi liberi identificati nella Tav. P4 (16). Gli eventuali nuovi tracciati viari o l'adeguamento di quelli esistenti devono essere realizzati adattandosi all'andamento delle linee morfologiche dei paesaggi attraversati nonché nel rispetto delle visuali panoramiche e degli elementi di valore ambientale e paesaggistico individuati nella Tav. P4 e/o sopraccitati; inoltre la posa in opera di barriere di protezione deve risultare compatibile con la morfologia dei luoghi e la salvaguardia delle visuali (20). | | | | |

*Esempio di scheda dal Catalogo dei beni paesaggistici. Scheda B038, zona della Piana della Roncaglia sita nel Comune di Bene Vagienna.*




*Il diagramma evidenzia l'interrelazione visuale presente tra l'area libera di elevato valore paesaggistico presente al margine della Borgata di San Pietro e la Sacra di San Michele.*

*L'area libera di San Pietro, radura caratterizzata dalla permanenza del prato pascolato e contornata dal bosco di castagno (foto di Alfredo Visentini)*

alla Regione o ai Comuni o alle loro forme associative. È previsto che gli enti delegati si debbano avvalere, per la valutazione delle istanze, delle competenze tecnico-scientifiche delle Commissioni locali per il paesaggio, strutture di supporto incaricate di esprimere i pareri previsti dall'articolo 148, comma 3 del D.lgs. 42 del 2004, nel corso dei procedimenti autorizzatori. Tali pareri, obbligatori nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica, non saranno più necessari nel procedimento semplificato, in seguito all'adeguamento del Piano Regolatore Generale al Piano paesaggistico regionale.

Attualmente oltre il novanta percento dei Comuni piemontesi, in forma singola o associata, si è dotato di Commissione locale per il paesaggio e, pertanto, risulta idoneo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Delle circa quattrocento Commissioni locali del paesaggio presenti sul territorio, quasi la metà è istituita in forma associata.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la richiesta formulata dall'interessato all'ente competente deve essere accompagnata dalla relazione paesaggistica[6] (o dalla relazione paesaggistica semplificata[7]), che deve anche contenere tutti gli elementi necessari per la verifica di conformità dell'intervento rispetto alle prescrizioni contenute nel Piano paesaggistico regionale e, nell'ambito del procedimento semplificato, dimostrare la conformità del progetto alle disposizioni prescrittive contenute nello stesso Ppr.

Come già descritto nei paragrafi precedenti, con l'approvazione del Piano paesaggistico regionale sono state infatti introdotte disposizioni prescrittive di natura vincolante, contenute nelle norme di attuazione e nel Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte, Prima parte, che costituiscono un primario riferimento per la valutazione degli interventi all'interno degli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica e che determinano, in concreto, una riduzione degli elementi di discrezionalità nell'ambito delle valutazioni per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Ai fini del rilascio del provvedimento, l'ente competente (Regione o Comune) dovrà pertanto verificare e accertare, preventivamente alla compatibilità paesaggistica dell'intervento, la conformità dello stesso con le disposizioni prescrittive contenute nel Ppr e, in particolare, per le opere ricadenti in aree tutelate con specifico provvedimento di dichiarazione d'interesse pubblico (di cui agli articoli 136 e 157 D.lgs. 42 del 2004), dovrà verificare che l'intervento sia conforme con le specifiche prescrizioni d'uso riportate nelle schede del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte, Prima parte e sia compatibile con la salvaguardia dei valori paesaggistici riconosciuti nel provvedimento di tutela. Analogamente, per gli interventi ricadenti in ambiti oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico emanate recentemente, e pertanto non incluse nel Catalogo, dovrà essere verificata la conformità con la specifiche discipline d'uso in esse contenute.

Le verifiche sopra citate sono in capo anche al Soprintendente, chiamato a formulare, nell'ambito dei procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, il parere obbligatorio e vincolante[8], espresso, sulla base della proposta di provvedimento trasmessa dall'ente competente alla formulazione del provvedimento, «limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel Piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2»[9].

Per la valutazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento in progetto, oltre al rispetto delle prescrizioni vincolanti sopraccitate, è sempre opportuno effettuare una verifica, attraverso le tavole P4 e P5 del Ppr, delle componenti paesaggistiche presenti sull'area d'intervento o nelle vicinanze, quali ad esempio i punti e i percorsi panoramici o le emergenze architettoniche, per valutarne l'intervisibilità e poter individuare le più appropriate misure di mitigazione paesaggistica dell'intervento in progetto.

Si segnala inoltre che la Regione Piemonte, con Deliberazione della Giunta Regionale del 22 marzo 2010, n. 30-13616, ha approvato gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti. Buone pratiche per la progettazione edilizia* e gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti. Buone pratiche per la pianificazione locale*, che contengono criteri e modalità per promuovere la qualità paesaggistica degli interventi e che costituiscono indirizzo a supporto dei professionisti e degli enti locali nell'ambito delle attività di progettazione e attuazione degli interventi sul territorio. Tali indirizzi, insieme a precedenti provvedimenti di cui alle Deliberazioni della Giunta regionale n. 2/22503 del 22.9.97 e n. 21-9251 del 5.5.2003 (*Criteri e indirizzi per la tutela del paesaggio*), costituiscono per gli uffici regionali criteri di riferimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di competenza regionale.

In conclusione, si è ora in presenza di un quadro conoscitivo sul paesaggio piemontese condiviso tra le istituzioni, che permette di avere una visione complessiva delle problematiche e delle scelte di sviluppo sostenibile per avviare una pianificazione veramente strategica[10], che tenga in considerazione le aspettative e stimoli la partecipazione delle comunità locali.

Il coinvolgimento diretto della popolazione su queste tematiche, già sperimentato in alcuni Paesi europei, dimostra come sia possibile ottenere risultati sia in termini di tutela che di miglioramento della qualità della vita, agendo sulla leva identitaria; questa è la sfida che rimane ancora aperta, soprattutto a causa della mancanza di veri progetti di paesaggio a scala almeno intercomunale, che dovrebbero costituire il cuore delle future azioni di riqualificazione delle periferie metropolitane.

**Note**

[1] Regione Piemonte, Assessorato Politiche Territoriali, Documento programmatico *Per un nuovo piano territoriale regionale*, approvato con DGR n. 30-1375 del 14 novembre 2005 e n. 17-1760 del 13 dicembre 2005. Nel documento programmatico si faceva riferimento al nuovo piano territoriale regionale centrato su tre principali aree strategiche, in particolare «c. area strategica della tutela. Il piano paesaggistico», dove veniva per la prima volta definito il compito di suddividere il territorio regionale in ambiti omogenei in funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico ai quali fare corrispondere obiettivi di qualità paesaggistica.

[2] Claudia Cassatella, Roberto Gambino (a cura di), *Il territorio: conoscenza e rappresentazione*, Celid, Torino 2005, in particolare il Capitolo 8, *Le sintesi interpretative*, a cura di Roberto Gambino.

[3] Giampiero Vigliano, *Carta delle aree ambientali antropizzate e dei beni architettonici e urbanistici*, Stamperia Artistica Nazionale, Torino 1990.

[4] Allegato A del D.P.R. 31/2017, *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*.

[5] Provvedimenti urgenti di adeguamento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

[6] D.P.C.M. 12/12/2005 *Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*.

[7] Allegato D del D.P.R. 31/2017

[8] V. art 146, comma 5 del D.lgs. 42/2004

[9] V. art 146, comma 8 del D.lgs. 42/2004

[10] Flavia Martinelli (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, FrancoAngeli, Milano 2005.



BY-NC-SA

# L'attuazione[1]
# *The Implementation*

**ANNALISA SAVIO**

*Annalisa Savio, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperta in pianificazione territoriale e paesaggistica*

**Abstract**

L'adeguamento degli strumenti di pianificazione al Ppr è un percorso innovativo e gravoso, dettato dal Codice e dalla Convenzione europea sul paesaggio per integrare la disciplina paesaggistica nei piani locali e adattarla alle peculiarità e alle esigenze dei territori, definendo le condizioni e i limiti delle trasformazioni. Tale processo richiede un accompagnamento e supporto agli enti locali, così che essi interpretino l'adeguamento come opportunità per innescare un rinnovamento culturale, che può condurre a riconoscere il paesaggio come occasione per costruire lo sviluppo del proprio territorio e l'interesse paesaggistico come fattore prevalente nell'ambito delle procedure di pianificazione. A tal fine è in corso di predisposizione un apposito Regolamento, volto a definire le modalità di attuazione del Ppr e a fornire indicazioni puntuali riguardo agli aspetti procedurali a esse connessi.

*The upgrading of planning tools in accordance with the Ppr (Regional Landscape Plan) is an innovative and onerous process, dictated by the Code of the Cultural and Landscape Heritage and the European Landscape Convention to integrate the landscape discipline into local planning and to adapt it to the peculiarities and needs of the territories, setting out the conditions and limits of transformations. Such a process requires assisting local bodies so that they interpret this updating as an opportunity for triggering cultural renovation, which can lead to recognizing the landscape interest as a prevalent factor in the planning processes. To this end, a specific Regulation is being prepared, aimed at defining how the Ppr is to be implemented and at providing precise indications concerning the procedural aspects that accompany it.*

---

Con l'approvazione del Piano paesaggistico regionale (Ppr) si è avviata la vasta e articolata fase di attuazione degli obiettivi e delle strategie di tutela e valorizzazione del paesaggio regionale e dei valori identitari riconosciuti dal piano stesso; le previsioni del Ppr, come indicato nelle norme di attuazione (NdA), rappresentano, infatti, il quadro di riferimento per il perseguimento dei fini di tutela paesaggistica e per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale e costituiscono misure di coordinamento degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale.

In questo quadro la pianificazione, in particolare la pianificazione urbanistica comunale, assume il ruolo di principale strumento di attuazione delle politiche del Piano paesaggistico regionale, coerentemente con quanto stabilito dal Codice che, all'articolo 145 comma 3, dispone che «I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano 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»; mentre è affidato alle Regioni il compito di disciplinare il procedimento «di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

L'Accordo siglato a Roma il 14 marzo 2017 tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT) e la Regione Piemonte, che stabilisce i presupposti, le modalità e i tempi per l'attuazione e la revisione del Piano, rileva all'articolo 4 (*Azione congiunta in fase attuativa*) il significato dell'attuazione del Ppr:

> Le Parti si impegnano ad attuare il Ppr mediante la verifica della conformità allo stesso degli interventi di modifica dello stato dei luoghi, attraverso le procedure di autorizzazione di cui all'articolo 146 del Codice, e a promuovere, ai sensi degli articoli 3 e 46 delle Norme di Attuazione del Ppr, l'adeguamento alle previsioni dello stesso, da parte dei comuni, della città metropolitana, delle province e degli enti gestori delle aree naturali protette, dei relativi strumenti di pianificazione entro ventiquattro mesi dalla data della sua approvazione, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo [...], nel rispetto delle disposizioni del Titolo II (Pianificazione territoriale e paesaggistica) e del Titolo III (Pianificazione urbanistica) della L.r. 56/1977.

In coerenza con il Codice, l' Accordo individua, quale modalità prevalente per l'attuazione del piano, l'adeguamento dei piani urbanistici locali, dei piani di settore e degli strumenti di pianificazione ai disposti normativi del Ppr; lo stesso Ppr, nelle NdA, all'articolo 3 (*Ruolo del Ppr e rapporti con i piani e i programmi territoriali*) riprende il dettato normativo sopra citato, stabilendo che «Le previsioni del Ppr, quadro di riferimento per la tutela e la valorizzazione del paesaggio regionale, costituiscono misure di coordinamento e riferimento per tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, urbanistica e di settore, ad ogni livello».

Integrare il paesaggio nelle politiche di governo del territorio mediante l'adeguamento degli strumenti di pianificazione al Ppr rappresenta l'elemento innovativo dettato dal Codice e dalla Convenzione Europea del Paesaggio, un cambiamento sostanziale nell'approccio alla pianificazione: occorre muovere dalle necessità che esprime il paesaggio come forma del territorio per definire le condizioni e i limiti delle trasformazioni e per costruire lo sviluppo del territorio. Il processo che ne deriva richiede un percorso di accompagnamento e di supporto agli enti locali che porti a interpretare l'adeguamento al Ppr come opportunità e non come obbligo, come strumento in grado di innescare un rinnovamento "culturale" che può condurre a riconoscere l'interesse paesaggistico come fattore prevalente nell'ambito delle procedure di pianificazione.

Il Ppr dispone, infatti, che gli strumenti di pianificazione ai diversi livelli debbano garantire la coerenza di tutte le

azioni trasformative in progetto con quanto previsto dal Piano stesso, in termini di tutela e valorizzazione del paesaggio; il paesaggio si inserisce quindi, a pieno titolo, nelle diverse politiche pubbliche, di pianificazione del territorio, urbanistiche, in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio. Come indicato nelle NdA del Ppr, l'obiettivo strategico è integrare le scelte di sviluppo socio-economico e sostenibile del territorio con la tutela e la valorizzazione del paesaggio regionale.
A tal proposito si richiama la *Carta nazionale del paesaggio - Elementi per una Strategia per il paesaggio italiano*, a cura dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio - MiBACT 2018:

> 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 [...] all'assunzione di procedure condivise per l'attuazione di politiche di pianificazione e di gestione integrata e coordinata del territorio.

Il processo di attuazione del Ppr, secondo quanto stabilito dall'articolo 145, comma 5 del Codice e dall'articolo 8*bis*, comma 7 della L.r. 5 dicembre 1977, n. 56 *Tutela e uso del suolo*, e come inoltre previsto dall'articolo 46, comma 10 delle stesse NdA del Ppr[2], nonché dall'Accordo sopra citato, è accompagnato da un apposito regolamento, volto a definire le modalità di tale attuazione e a fornire indicazioni puntuali riguardo agli aspetti procedurali.
L'attuazione del Ppr richiede momenti e percorsi distinti: attraverso la pianificazione, come anticipato sopra, mediante l'adeguamento degli strumenti urbanistici e l'esame delle varianti a tali strumenti che non costituiscono adeguamento, secondo le procedure di gestione ordinaria del territorio, disciplinate dalla L.r. 56/1977; attraverso il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, mediante la promozione e la realizzazione dei programmi e progetti strategici riconosciuti dal Ppr e tramite la predisposizione di strumenti di approfondimento, linee guida e atti di indirizzo, sui temi del paesaggio.
Il Ppr si attua, in primo luogo, attraverso il rispetto delle disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti, rivolte a tutti gli strumenti di governo del territorio generali e settoriali alle diverse scale, compresi i piani d'area delle aree protette, richiamati nella deliberazione di approvazione del Ppr (DCR 3 ottobre 2017, n. 233-35836) e contenuti nelle NdA e nelle schede del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte, Prima parte: esse prevalgono sulle disposizioni eventualmente incompatibili e sono di immediata applicazione per gli interventi sul territorio.
È necessario quindi uno strumento che specifichi, per la pianificazione, «le modalità di adeguamento al Ppr e di attuazione del piano medesimo» dettando disposizioni volte a definire le finalità che le diverse tipologie di piani indicati all'articolo 5 delle NdA del Ppr fanno proprie nel processo di attuazione del Ppr e a delineare e uniformare le procedure per l'adeguamento stesso, nonché indicazioni per l'esame delle varianti agli strumenti di pianificazione che non costituiscono adeguamento, di cui all'articolo 46, comma 9, delle NdA.
L'attuazione del Ppr per la pianificazione d'area vasta significa garantire il perseguimento delle strategie e degli obiettivi di qualità paesaggistica di livello sovra locale, attraverso l'approfondimento dei contenuti del Ppr e il coordinamento della pianificazione locale; il ruolo della pianificazione urbanistica è rivolto principalmente alla tutela, salvaguardia e valorizzazione delle peculiarità paesaggistiche dei territori, con particolare attenzione alle specificazioni dei beni paesaggistici ricadenti nel territorio comunale e delle componenti paesaggistiche riconosciute dal Ppr stesso. Gli approfondimenti e le precisazioni conseguenti alla trasposizione alla scala locale dei contenuti conoscitivi del Ppr, verificati e condivisi in sede di adeguamento al Ppr da parte di Regione e Ministero, costituiscono, ai sensi dell'articolo 5 delle NdA del Ppr, il conseguente aggiornamento delle tavole del Piano.
Come richiesto dal Codice e in coerenza con i disposti normativi della L.r. 56/1977, il regolamento attuativo definisce le modalità di partecipazione del Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBAC), attraverso i suoi uffici periferici, Segretariato Regionale e Soprintendenze, ai procedimenti per le varianti di adeguamento al Ppr e per le altre varianti agli strumenti di pianificazione. A tal riguardo è necessario che il regolamento individui una struttura interistituzionale, che provveda all'istruttoria congiunta degli strumenti di pianificazione in adeguamento al Ppr, sulla scorta dell'esperienza consolidata nella ricognizione dei beni paesaggistici, e definisca il ruolo del Comitato tecnico interistituzionale Regione-MiBAC – struttura nata a seguito del *Protocollo di intesa tra la Regione Piemonte e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali* per la redazione condivisa del Piano paesaggistico regionale. Come previsto nell'Accordo sopra citato, il Comitato tecnico assume il ruolo di struttura incaricata di fornire indicazioni e chiarimenti per l'applicazione e il monitoraggio del Ppr, in merito alle attività di conformazione e adeguamento degli strumenti di pianificazione, nonché per le altre attività di attuazione del Ppr.
Come stabilito dall'articolo 46, comma 10 delle NdA del Ppr, il regolamento attuativo definisce il regime transitorio relativo agli strumenti di pianificazione già avviati alla data di entrata in vigore del Ppr e non ancora conclusi e le modalità procedurali per le diverse tipologie di varianti agli strumenti urbanistici, formate e approvate secondo le procedure previste dalla L.r. 56/1977, che, nelle more dell'adeguamento al Ppr, come previsto dall'articolo 46, comma 9 delle NdA, devono rispettare le disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti, nonché gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive del Ppr, limitatamente alle aree da essa interessate.

Si evidenzia, infine, riguardo alla pianificazione locale, come sia da privilegiare e promuovere il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr realizzato per unioni o associazioni di comuni, finalizzato a raggiungere strategie di paesaggio condivise e di ampio respiro, coerentemente con i disposti della L.r. 56/1977 e i contenuti del Piano territoriale regionale, laddove specifica che «i comuni, per un efficace governo del territorio, possono aggregarsi in ambiti di pianificazione intercomunale [...], in riferimento alla ripartizione operata dal Ppr in ambiti e unità di paesaggio».
Gli adeguamenti già avviati nel corso dell'anno trascorso dall'approvazione del Ppr hanno condotto gli uffici a fornire specifiche tecniche di supporto sia al processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr, sia all'attività di verifica per la coerenza delle varianti agli strumenti urbanistici precedenti alla variante di adeguamento al Ppr stesso; inoltre, al fine di dare attuazione ai disposti di cui all'articolo 142 comma 3 del D.lgs. 42/2004, si sono definiti criteri per l'individuazione dei corsi d'acqua irrilevanti ai fini paesaggistici e ulteriori disposizioni per la procedura di valutazione ambientale strategica degli strumenti urbanistici di adeguamento al Ppr.
L'attuazione del Ppr avviene, come sopra ricordato, anche attraverso il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche di cui all'articolo 146 del Codice e all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*) in quanto, fin dalla prima adozione del Ppr, «non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree tutelate ai sensi dell'articolo 134 del Codice stesso, interventi in contrasto con le prescrizioni contenute nelle norme di attuazione del Ppr e nelle schede del Catalogo». Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr, come previsto dall'articolo 146, comma 7 del Codice, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (la regione o il comune con il supporto della commissione locale del paesaggio) verifica la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni e le prescrizioni specifiche contenute nel Ppr, preliminarmente alla valutazione di compatibilità paesaggistica degli interventi. In questo modo trova attuazione quanto stabilito, ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, dal Codice e dal D.P.C.M. 12 dicembre 2005 *La Relazione paesaggistica*; nel Decreto stesso è espressamente richiesto che la relazione paesaggistica contenga tutti gli elementi necessari ai fini della verifica di conformità dell'intervento rispetto ai contenuti e alle prescrizioni del Ppr. La relazione paesaggistica deve confrontare la proposta di intervento con i contenuti prescrittivi dettati dal Piano paesaggistico e dimostrare la coerenza del progetto con le finalità di conservazione, valorizzazione e riqualificazione indicate dal Piano per il particolare contesto interessato. Con l'approvazione del Ppr si attua, infine, quanto previsto dal Codice nell'articolo 146. A seguito dell'adeguamento degli

strumenti urbanistici al Ppr, il parere del Soprintendente assume natura obbligatoria non vincolante e, nel procedimento autorizzatorio semplificato di cui al d.p.r. 31/2017 sopra citato, ai sensi della L.r. 1 dicembre 2008, n. 32, non è necessario acquisire il parere della commissione locale per il paesaggio; la verifica di conformità è effettuata anche sulla base delle norme del piano locale adeguate al Ppr.

L'attuazione delle politiche di salvaguardia e valorizzazione del paesaggio individuate dal Ppr, oltre che attraverso il rispetto delle sue previsioni e l'adeguamento degli strumenti di pianificazione, avviene mediante la realizzazione dei progetti e programmi strategici individuati all'articolo 44 delle NdA (cfr. tavola P6 *Strategie e politiche per il paesaggio* del Ppr), la promozione di azioni e interventi realizzati mediante la L.r. 16 giugno 2008, n. 14 *Norme per la valorizzazione del paesaggio*, e attraverso l'elaborazione di approfondimenti tematici quali ad esempio studi e analisi, linee guida e cataloghi. I temi della tutela del territorio e della qualità paesaggistica delle trasformazioni sono sostenuti nel Ppr attraverso i propri contenuti normativi e promuovendo specifiche strategie e progetti volti alla valorizzazione integrata del paesaggio; in particolare, il Piano promuove iniziative che mirano allo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio, prestando attenzione alla valorizzazione dei paesaggi identitari del Piemonte, alla salvaguardia attiva dei paesaggi agrari, al contenimento del consumo di suolo e alla riduzione della dispersione insediativa. Riguardo ai temi prioritari sopra ricordati possono essere avviati programmi, piani e progetti strategici in attuazione delle politiche del Ppr.

Il carattere progettuale del Ppr, avviato fin dalla sua prima adozione nel 2009, ha già trovato attuazione attraverso alcuni specifici progetti, ora conclusi, che hanno riguardato, in particolare, il riconoscimento nel patrimonio mondiale UNESCO dei "Paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato", la salvaguardia dei Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano e il contenimento del consumo di suolo e della dispersione insediativa, in raccordo con il Piano territoriale regionale.

Con l'inclusione nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO delle colline centrali del Piemonte, quali luoghi identitari meritevoli di essere salvaguardati nei loro molteplici aspetti, è stata data attuazione all'articolo 33, comma 6 delle NdA, *Luoghi ed elementi identitari*. Costituiscono altresì attuazione del Ppr le *Linee guida per l'adeguamento dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi alle indicazioni di tutela per il Sito UNESCO*, approvate dalla Giunta regionale con deliberazione n. 26-2131 del 21 settembre 2015, rivolte agli enti preposti alla tutela del sito, per indirizzarli nella predisposizione dei propri strumenti urbanistici. Le indicazioni contenute nelle Linee guida, volte a supportare i comuni nell'individuazione dei diversi livelli di tutela da inserire negli strumenti urbanistici ai fini di garantire la salvaguardia e la valorizzazione dei paesaggi vitivinicoli, rappresentano una prima, concreta, sperimentazione dell'attuazione del Ppr. L'adeguamento alle Linee guida non costituisce, tuttavia l'adeguamento al Ppr ai sensi dell'articolo 145, comma 4, del Codice; a tale riguardo, il regolamento attuativo per i comuni che hanno già avviato il processo di adeguamento del proprio strumento urbanistico alle indicazioni di tutela per il Sito UNESCO individua modalità di adeguamento al Ppr che mantengono valide le analisi paesaggistiche già effettuate sulla base dei contenuti delle Linee guida stesse.

Per rendere più articolati e operativi gli obiettivi di qualità paesaggistica che il Ppr propone, in coerenza con i contenuti dell'articolo 143, comma 8 del Codice («il piano paesaggistico può individuare anche linee guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione di aree regionali, individuandone gli strumenti di attuazione») e con le NdA del Ppr stesso, è prevista la redazione di "buone pratiche" (alcune delle quali già operanti) di supporto all'azione di pianificazione e di progettazione dei soggetti pubblici e privati.

Tra quelle fino a ora prodotte, si ricordano:

- *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti, buone pratiche per la pianificazione locale e buone pratiche per la progettazione edilizia* (approvati con DGR 30/2010);
- *Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione degli aspetti scenico percettivi del paesaggio* predisposte dal Politecnico di Torino.

Un ruolo significativo nell'attuazione del Ppr assume, in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio, la previsione di attività di formazione per tecnici e operatori di settore al fine di agevolare il processo di conoscenza, attuazione e adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr, e di momenti di partecipazione, finalizzati alla diffusione della cultura del paesaggio, attraverso incontri, conferenze, laboratori, informazione nelle scuole; lo stesso processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr può attivare processi di partecipazione per la condivisione delle scelte di sviluppo del proprio territorio. Il coinvolgimento degli osservatori locali del paesaggio, degli ecomusei e delle associazioni ambientaliste consente di avviare, attraverso progetti di tutela e valorizzazione del territorio e del paesaggio nei diversi contesti locali, azioni di sensibilizzazione volte a individuare i valori paesaggistici socialmente riconosciuti del territorio di appartenenza, in coerenza con la Convenzione e in attuazione e specificazione del Ppr stesso.

In conclusione, l'attuazione del Ppr, in particolare attraverso la pianificazione, può comportare l'avvio di un percorso innovativo, ma nel contempo gravoso, in quanto agli enti locali è attribuito il compito di integrare la disciplina paesaggistica nei piani locali e adattarla alle peculiarità e alle esigenze dei propri territori. L'obiettivo primario è che l'attività di adeguamento della pianificazione urbanistica non sia ricondotta unicamente alla verifica dei beni paesaggistici e delle relative prescrizioni, ma sia finalizzata a tradurre

gli obiettivi di qualità del Piano paesaggistico e a definire in modo consapevole i processi di trasformazione del territorio. L'adeguamento al Ppr, in conclusione, come processo in grado «di declinare alla scala locale le strategie previste dai piani e di attivare forme di partecipazione e di governance che accrescano la consapevolezza sociale dei grandi valori dei paesaggi regionali e delle opportunità che possono derivarne per il benessere collettivo, condividendo progetti e regole di trasformazione del territorio-paesaggio che consentano di migliorarne la qualità ecologica e insediativa e di mantenerne e svilupparne i caratteri identitari, per accrescerne vivibilità e attrattività»[3].

**Note**

[1] Il Regolamento attuativo del Ppr è volto a fornire indicazioni puntuali riguardo agli aspetti procedurali che accompagnano il processo di attuazione del Piano, come stabilito dalla L.r. 5 dicembre 1977, n. 56 *Tutela e uso del suolo* e dalle norme di attuazione del Ppr stesso; queste ultime stabiliscono anche le modalità di approvazione del Regolamento, che avviene "d'intesa con il Ministero e sentita la Commissione consiliare competente". La bozza di Regolamento, in via di approvazione, è stata predisposta dagli uffici regionali ed è frutto della sperimentazione condotta, con le Soprintendenze, nell'anno intercorso dall'approvazione del Ppr, soprattutto riguardo al processo di adeguamento dei piani locali (varianti generali, nuovi piani) al Piano e alle valutazioni effettuate circa il rispetto del Ppr nelle procedure di variante al Prg già in corso o relative a porzioni limitate di territorio. Il presente articolo illustra in generale le finalità e i contenuti della bozza di regolamento.

[2] «Entro novanta giorni dall'approvazione del Ppr la Regione, d'intesa con il Ministero e sentita la Commissione consiliare competente, con il regolamento di cui all'articolo 8bis, comma 7 della L.r. 56/1977 disciplina le modalità di adeguamento al Ppr e la sua attuazione, nonché le modalità per la verifica di coerenza delle varianti di cui al comma 9, individuando la documentazione e gli adempimenti necessari a garantire il rispetto delle norme del Ppr, e stabilisce il regime transitorio per l'approvazione degli strumenti di pianificazione in itinere alla data di approvazione del Ppr stesso».

[3] Roberto Banchini, Angela Barbanente, Anna Marson, Lionella Scazzosi, *Adeguamento e conformazione dei piani urbanistici e territoriali ai piani paesaggistici*, in Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, Gangemi, Roma 2017, pp. 219-220.

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.



BY-NC-SA

# L'adeguamento della pianificazione locale[1]
# *The variance of local plans*

**RENATA PELLIZZARO**

*Renata Pellizzaro, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperta in pianificazione territoriale e paesaggistica*

**Abstract**

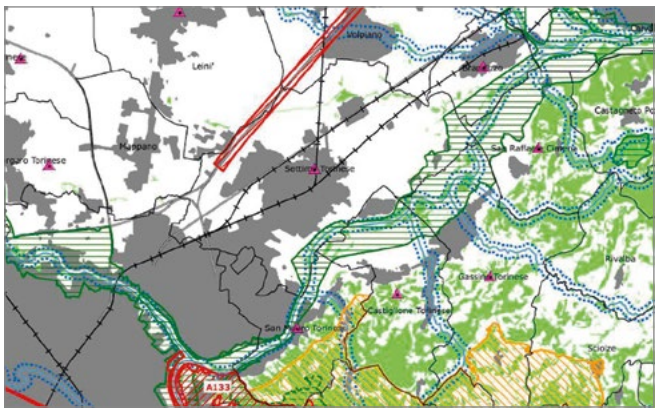
L'attuazione del Piano paesaggistico regionale necessita della consapevolezza degli enti locali sull'importanza di salvaguardare e promuovere il proprio paesaggio. I comuni sono i protagonisti dell'attuazione nonché i produttori di azioni concrete, in sinergia con gli altri attori che operano nelle realtà locali. Per adeguare gli strumenti di pianificazione locale al Ppr, si richiede loro di riconoscere punti di forza e di debolezza, individuando obiettivi ed elementi per lo sviluppo futuro del proprio territorio; per approfondire tale analisi, è necessario che venga prodotta una cartografia di raccordo tra la normativa del Prg e gli ambiti individuati. Per supportare i comuni, la Regione ha costruito, con primi riscontri positivi, tavoli di lavoro propedeutici all'avvio della variante di adeguamento.

*Implementing the Regional Landscape Plan (Ppr) requires local bodies to be aware of the importance of protecting and enhancing their own landscape. Local municipalities are the leading actors in implementing the plan, as well as producers of concrete actions, in synergy with the other actors who operate in local realities. To upgrade local planning tools in accordance with the Ppr, they are called to recognize their strong and weak points, identifying objectives and elements for the future development of their territory; a set of maps has to be produced to make the connection between the legislation of the Prg (General Urban Development Plan) and the areas identified. To support municipalities, the Piedmont Region has set up preparatory working groups, with excellent first results, before starting work on the variations arising from updating.*

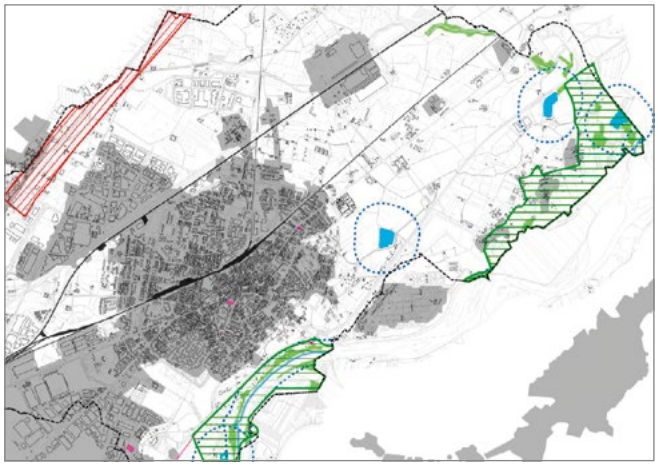
---

L'attuazione del Piano paesaggistico regionale passa principalmente attraverso la consapevolezza – che gli enti locali stanno maturando, seppure a velocità differenziate – dell'importanza di salvaguardare e promuovere il proprio paesaggio quale componente fondamentale del territorio, in vista di finalità di tipo sia ambientale sia culturale sia, certamente, economico. Il Piano paesaggistico, infatti, per esplicare i propri effetti e poter davvero avere le gambe per camminare, necessariamente deve essere fatto proprio innanzitutto dai comuni, che costituiscono i soggetti più direttamente coinvolti nelle azioni concrete sul territorio, lavorando in sinergia con la molteplicità degli altri attori che operano nelle realtà locali (professionisti, associazioni, osservatori del paesaggio). Una delle finalità del Piano è appunto quella di contribuire allo sviluppo di una nuova visione del paesaggio inteso come valore diffuso sull'intero territorio, nonché come bene comune che deve essere considerato non più quale risorsa a uso esclusivo degli abitanti, ma come patrimonio collettivo da tutelare e valorizzare, anche a beneficio delle generazioni future. Se ciò viene recepito come

opportunità da cogliere, può davvero nascere e svilupparsi negli enti locali la volontà di pianificare il paesaggio in maniera ragionata e lungimirante, consci della posta in gioco, sia dal punto di vista delle valorizzazioni e dei ritorni possibili, sia delle possibili ripercussioni negative.
Per perseguire questo fine, il punto di partenza è dato dalla conoscenza del proprio territorio; è fondamentale essere consapevoli delle risorse che si hanno a disposizione e quindi di quali sono i fattori, materiali e immateriali, sui quali è possibile agire per una crescita che sia anche paesaggisticamente sostenibile. Da questo punto di vista il Piano paesaggistico regionale del Piemonte costituisce un importante atlante della conoscenza, che identifica, attraverso l'articolazione in quattro componenti paesaggistiche (naturalistico-ambientali, storico-culturali, percettivo-identitarie, morfologico-insediative), i principali elementi di valore e di criticità presenti in ciascun territorio comunale.
A partire da tale analisi strategica, che si sviluppa in maniera omogenea su tutta la regione, i comuni sono invitati ad approfondire ed evidenziare i punti di forza e di debolezza che essi stessi riconoscono, ricercando gli specifici obiettivi da perseguire e gli elementi sui quali intendono puntare per lo sviluppo futuro del proprio territorio. È quindi fondamentale che il comune, nel rivedere il proprio strumento di pianificazione in adeguamento al Ppr, così come richiesto dalla normativa, lo inquadri prioritariamente nel contesto delle strategie e degli obiettivi contenuti nel Ppr stesso, dimostrandone la coerenza e l'intenzione di promuoverne e perseguirne le finalità a partire dal riconoscimento dell'ambito di paesaggio di appartenenza. L'analisi conoscitiva del comune deve essere collocata nel contesto paesaggistico di riferimento, evidenziando i fattori che strutturano, caratterizzano e qualificano il paesaggio, descrivendone le dinamiche in atto ed esplicitando gli obiettivi di qualità paesaggistica che il comune intende perseguire. Le scelte di pianificazione che derivano da tale analisi risultano in questo modo inserite in un contesto strategico complessivo che deve tenere conto delle specifiche vocazioni e degli elementi di valore e disvalore del territorio comunale, definendone le priorità di sviluppo, anche in relazione alle dinamiche sovralocali e all'appartenenza a reti di rilevanza regionale.
In questa analisi acquisisce particolare rilievo il riconoscimento dei cosiddetti luoghi identitari presenti sul territorio comunale, cioè di quegli oggetti che costituiscono, oltre che patrimonio naturale, storico, culturale, architettonico, luoghi la cui immagine è ritenuta di particolare valore nella percezione sociale locale. È importante infatti sottolineare come per cogliere gli aspetti peculiari di un paesaggio si debba tener conto da un lato delle sue tracce materiali, prodotto dell'interazione dei processi di trasformazione naturali e antropici, dall'altro del significato che esse assumono a seguito dei processi di elaborazione culturale delle comunità locali. Si tratta quindi di leggere le presenze materiali attraverso il modo con cui vengono percepite e interpretate dalla popolazione, lettura sempre più importante al fine di assegnare un'immagine riconosciuta ai luoghi, necessaria per affermare una identità locale caratterizzata. Il rafforzamento del concetto di tale identità locale costituisce infatti motore fondamentale per i progetti di sviluppo e di valorizzazione territoriale.

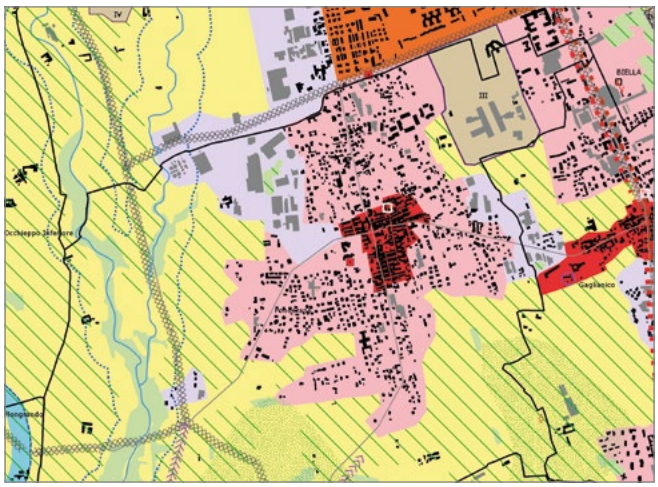


*Comune di Settimo Torinese, Tavola P2 Ppr approvata.*

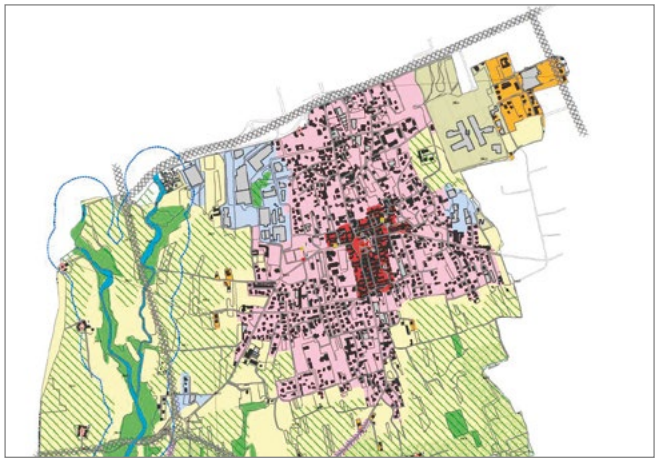


*Comune di Settimo Torinese, Tavola dei beni paesaggistici specificata alla scala locale.*

Una volta chiarite le finalità che il comune intende perseguire con il proprio strumento, a partire dalle strategie e dagli obiettivi del Ppr, e le azioni che vuole porre in atto, è necessario verificare se e come tali azioni siano effettivamente coerenti con i contenuti del Ppr stesso. L'apparato normativo del Piano si sostanzia in previsioni costituite da indirizzi, direttive e prescrizioni; mentre le prescrizioni sono disposizioni immediatamente cogenti e prevalenti, e presuppongono un'applicazione immediata da parte di tutti i soggetti, sia pubblici sia privati, che operano sul territorio, per l'attuazione delle direttive e degli indirizzi è indispensabile la mediazione del piano regolatore, in quanto la norma, scritta in modo generale, deve necessariamente essere contestualizzata nella realtà locale; i contenuti delle direttive e degli indirizzi saranno pertanto declinati nei singoli strumenti urbanistici con riferimento alle specificità dei territori comunali, individuando con normative mirate le modalità più adatte per il raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica previsti dal Ppr.



*Comune di Ponderano, Tavola P4 Ppr.*



*Comune di Ponderano, Tavola delle componenti paesaggistiche come specificata alla scala locale nella variante di adeguamento del Prg al Ppr.*

È evidente come, al fine della trasposizione delle norme di attuazione del Piano paesaggistico a livello locale, sia indispensabile un passaggio di scala, che necessariamente deve avvenire anche dal punto di vista cartografico, in quanto la normativa è associata agli oggetti di riferimento. La cartografia del Piano per quanto riguarda le componenti paesaggistiche è stata redatta alla scala 1:50:000; per verificare gli obiettivi e le indicazioni del Ppr è importante che gli elementi in esso riconosciuti e rappresentati siano quindi trasposti sulla cartografia comunale alla scala di riferimento. Tale operazione prevede di specificare le localizzazioni e i perimetri degli oggetti presenti nelle tavole del Ppr, eventualmente correggendo le imprecisioni riscontrate, integrandoli attraverso gli approfondimenti che il comune effettua sulla base delle proprie conoscenze e delle proprie analisi.
Nell'individuare le modalità per tale processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr da parte dei quasi 1200 comuni piemontesi, è emersa la necessità di trovare una sintesi fra le innumerevoli strade che ogni comune potrebbe seguire per dimostrare l'attuazione attraverso il proprio Prg delle previsioni del piano sovraordinato; pertanto si ritiene opportuno fornire, attraverso il regolamento attuativo del Ppr, precise indicazioni volte a disciplinare e uniformare gli elaborati da produrre, in modo tale da agevolare i tecnici comunali e i professionisti che si confrontano per la prima volta con uno strumento complesso, da rendere più oggettiva la stessa istruttoria da parte degli uffici e, contemporaneamente, in modo da pervenire a una rappresentazione dei piani regolatori comunali omogenea a livello regionale.
In ragione di quanto sopra evidenziato in merito alla corrispondenza fra disposizioni normative e componenti del paesaggio, si richiede quindi ai comuni, nell'ambito del processo di adeguamento, la predisposizione di una cartografia specifica che renda possibile l'applicazione della normativa del Prg agli ambiti individuati.
In primo luogo è richiesta la "tavola delle componenti paesaggistiche", che costituisce appunto la tavola di approfondimento sulla conoscenza e sullo stato del territorio e del paesaggio, nella quale sono riportate le componenti individuate dal Ppr, specificate alla scala dello strumento urbanistico ed eventualmente integrate in relazione alle analisi comunali, con particolare riferimento alla precisazione delle componenti morfologico-insediative. Per analizzare lo sviluppo insediativo del territorio regionale e la sua evoluzione – dinamica che riveste particolare interesse ai fini della pianificazione futura – il Ppr ha infatti individuato, sulla base di una lettura completa dei suoi caratteri strutturali e dei fattori che ne hanno differenziato gli usi e i percorsi evolutivi, diverse tipologie di aree insediative, morfologicamente differenziate, distinguendo quindici "casi tipo", che vanno dalle aree urbane consolidate dei centri maggiori ai tessuti discontinui suburbani, caratterizzati da estese urbanizzazioni in evoluzione frammentate e frammiste a edilizia produttiva o terziaria, sino agli insediamenti rurali.
È inoltre necessario predisporre la "tavola dei beni paesaggistici"; il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede infatti fra i contenuti fondamentali del Piano paesaggistico la ricognizione delle aree tutelate per legge (fiumi, laghi, zone archeologiche, ecc.) e degli oggetti individuati con uno specifico provvedimento che ne ha dichiarato il notevole interesse pubblico. Il Ppr per la prima volta censisce, rappresenta, georiferisce tutti i beni paesaggistici del Piemonte, segnalando ai comuni i beni ricadenti sul proprio territorio; allo strumento urbanistico è richiesto di precisare alla scala di dettaglio, ove necessario, le individuazioni degli ambiti tutelati, per disporre di un riferimento certo ai fini, oltre che dell'applicazione della normativa, del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche ai sensi della normativa vigente.
La terza tavola richiesta è la "tavola della percezione visiva", che più direttamente riguarda uno dei temi innovativi che il Ppr introduce fra i contenuti tradizionalmente affrontati dalla disciplina urbanistica: le relazioni di intervisibilità fra gli elementi che costituiscono un paesaggio. È predisposta dai comuni, spesso collinari o montani, i cui territori per la loro peculiarità rivestono una particolare valenza in merito

agli aspetti scenico-percettivi, in quanto caratterizzati da punti di belvedere o percorsi panoramici dai quali si gode di visuali su paesaggi di pregio, da assi prospettici mirati su fulcri visivi, da particolari interazioni fra morfologia del terreno e profilo degli insediamenti, ecc. La tavola è finalizzata principalmente all'individuazione degli ambiti territoriali maggiormente visibili dai principali punti di osservazione, nonché delle aree dalle quali sono percepiti gli elementi di particolare rilevanza paesaggistica; tale analisi contribuisce a indirizzare la pianificazione, aumentando la consapevolezza di come le scelte urbanistiche di un comune ricadano necessariamente sui territori limitrofi e non possano quindi che essere affrontate a livello sovracomunale.

I comuni possono avvalersi, quale supporto utile ad approfondire la comprensione e la gestione di questo nuovo approccio alla pianificazione, delle "Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione degli aspetti scenico percettivi del paesaggio" predisposte da MiBACT, Regione Piemonte e Università e Politecnico di Torino e della "Carta della sensibilità visiva", approntata dalla Regione per l'intero territorio regionale sulla base dei punti di belvedere individuati dal Ppr.

Per mettere a sistema tutte le informazioni approfondite nelle tavole precedenti si chiede infine una "tavola di raffronto", nella quale agli elementi di conoscenza scaturiti dall'analisi svolta si sovrappongono le previsioni del Prg, dove per "previsioni" si intendono non solo le proposte introdotte dalla variante di adeguamento al Ppr, ma anche quelle già presenti nel piano vigente e non ancora attuate che si intende mantenere. È evidente come, a seguito dei ragionamenti e delle analisi effettuate sul territorio a partire dalle indicazioni del Piano paesaggistico, non tutte le previsioni possano essere riproposte in maniera automatica ma debbano invece essere rivalutate criticamente dal comune per verificare se, ancorché vigenti, possano effettivamente essere ritenute coerenti con gli obiettivi di valorizzazione del paesaggio.

Questa è forse la tavola più importante ai fini dell'adeguamento del piano regolatore al Ppr in quanto, alla luce di quanto detto circa l'importanza di avere chiari gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere e il futuro possibile che si immagina per il proprio territorio, costituisce uno strumento molto utile per il comune al fine di ripensare il proprio piano, sia in relazione alle eventuali aree di nuovo impianto, sia in relazione ai principali ambiti territoriali di trasformazione, di riqualificazione, di valorizzazione.

Infine, con lo scopo di raccontare e di descrivere il percorso seguito per l'adeguamento dello strumento urbanistico al Ppr, che si attua ovviamente anche attraverso una revisione dell'apparato normativo, si è proposta ai comuni una tabella finalizzata ad agevolare il raffronto, sicuramente complesso, fra i due strumenti, che descrive e illustra il riscontro del rispetto dei contenuti del Ppr da parte della variante. Tale tabella è strutturata su due colonne: nella prima sono riportate le disposizioni normative del Ppr, mentre nella seconda il comune potrà chiarire, anche con l'eventuale ausilio di cartogrammi esplicativi, in che modo le norme e le previsioni della variante danno attuazione ai contenuti del Ppr.

Tale operazione non è certamente semplice, innanzitutto perché mai affrontata, e, come emerso nelle prime esperienze dei comuni che coraggiosamente hanno già avviato la propria variante di adeguamento al Ppr, le problematiche da risolvere sono molteplici: nuovo linguaggio e nuove tematiche con cui confrontarsi, una fra tutte quella legata agli aspetti scenico-percettivi del paesaggio; contestualizzazione a livello locale delle norme; entrata in scena del Ministero quale quarto soggetto nelle conferenze di copianificazione e valutazione per l'approvazione dei piani; criticità nel mettere in discussione diritti edificatori acquisiti; individuazione della più corretta base cartografica di riferimento; incertezza nel rappresentare elementi soggetti a tutela paesaggistica che, per loro stessa natura, sono dinamici nel tempo, quali i corsi d'acqua o le aree boscate; difficoltà nell'utilizzo di programmi Gis talvolta non ancora adeguatamente conosciuti dai professionisti.

Cosciente del notevole impegno richiesto ai comuni – soprattutto, ma non solo, a quelli di minori dimensioni – la Regione ha proposto tavoli di lavoro, propedeutici all'avvio effettivo della variante di adeguamento secondo il percorso istituzionale indicato dalla legge urbanistica regionale, che stanno dando primi riscontri positivi. In essi tutti i soggetti coinvolti, Ministero incluso, si siedono insieme per confrontarsi e per cercare di risolvere concretamente le difficoltà di tipo concettuale, metodologico, pratico, che tutti gli attori del processo, ognuno per la sua parte, stanno incontrando, nella consapevolezza che si è all'inizio di un percorso, ma che il percorso stesso è un risultato, perché finalmente si comincia a comprendere che il paesaggio è una componente essenziale del territorio e che, quindi, la pianificazione del territorio non può che essere anche pianificazione paesaggistica.

**Note**

[1] Il Regolamento attuativo del Ppr è volto a fornire indicazioni puntuali riguardo agli aspetti procedurali che accompagnano il processo di attuazione del Piano, come stabilito dalla L.r. 5 dicembre 1977, n. 56 *Tutela e uso del suolo* e dalle norme di attuazione del Ppr stesso; queste ultime stabiliscono anche le modalità di approvazione del Regolamento, che avviene "d'intesa con il Ministero e sentita la Commissione consiliare competente".

La bozza di Regolamento, in via di approvazione, è stata predisposta dagli uffici regionali ed è frutto della sperimentazione condotta, con le Soprintendenze, nell'anno intercorso dall'approvazione del Ppr, soprattutto riguardo al processo di adeguamento dei piani locali (varianti generali, nuovi piani) al Piano e alle valutazioni effettuate circa il rispetto del Ppr nelle procedure di variante al Prg già in corso o relative a porzioni limitate di territorio.

Il presente articolo illustra in generale le modalità operative messe in campo in quest'anno ai fini dell'attuazione del Piano, in particolare in relazione al processo di adeguamento e alla coerenza della strumentazione urbanistica.



BY-NC-SA

# Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte: strumento di salvaguardia e di sviluppo

# *Piedmont's Regional Landscape Plan: a tool for protection and development*

**EGLE MICHELETTO, LUISA PAPOTTI, MANUELA SALVITTI**

*Egle Micheletto, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Alessandria, Asti e Cuneo*

*Luisa Papotti, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città metropolitana di Torino*

*Manuela Salvitti, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli*

**Abstract**

Il Piano paesaggistico regionale è il risultato di un lungo percorso, snodatosi fra il 2008 e il 2017, informato ai principi del Codice e della Convenzione Europea del Paesaggio e tracciato nell'ottica della massima condivisione con tutti i soggetti coinvolti. Costante nel tempo è stata la concorde volontà di dotare il Piemonte di uno strumento di pianificazione paesaggistica capace di garantire il riconoscimento e la salvaguardia del paesaggio, nonché delle identità e dei valori territoriali. Il medesimo impegno congiunto tra Regione Piemonte e Ministero deve oggi rivolgersi alla sua attuazione, mettendo in campo il dovere di affrontare cambiamenti necessari allo sviluppo territoriale che coniughino salvaguardia e innovazione, in un proficuo dialogo con gli elementi strutturanti del territorio e con la sua storia.

*The Regional Landscape Plan (PPR) is the result of a long process, developed between 2008 and 2017, informed by the principle underlying the Code of the Cultural and Landscape Heritage and the European Landscape Convention and drawn up with a view to maximum sharing with all the subjects involved. The common aspiration to give Piedmont a landscape-planning tool capable of guaranteeing the recognition and protection of the landscape, as well as territorial identities and values, was an unwavering constant in all these years. The same joint commitment between the Piedmont Region and the Ministry must today turn its attention to implementing it, highlighting the duty to tackle changes necessary for territorial development that combine protection and innovation, in a fruitful dialogue with the keystones and history of the territory.*

## 1. Premessa

Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte, approvato dal Consiglio Regionale il 3 ottobre 2017, è il risultato di un lungo percorso; avviato fin dal 2008, ha richiesto un impegno rilevante agli uffici regionali e ministeriali, poiché l'intento condiviso era quello di disegnare in stretto confronto con le comunità locali e le realtà associative uno strumento forte ed efficace, pienamente conforme alle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Nonostante le molte trasformazioni che hanno coinvolto le strutture regionali e ministeriali, negli anni è stata mantenuta ferma la volontà di dotare il Piemonte di uno strumento di pianificazione paesaggistica capace di essere strumento di riconoscimento e di salvaguardia del paesaggio, e con esso delle identità e dei valori territoriali; questo obiettivo, leggibile in filigrana in ognuno dei documenti che compongono il Piano, ne costituisce il principale elemento connotante. Si tratta di un risultato significativo, riconosciuto nel *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, presentato a Roma in

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

occasione degli Stati Generali del Paesaggio, il 25 e 26 ottobre 2017.
Del resto, da tempo il MiBAC ha posto tra i suoi obiettivi strategici la pianificazione paesaggistica, riconoscendo in essa, in linea con la Convenzione Europea del Paesaggio, la via maestra per l'attuazione di una politica concreta e coerente di governo del territorio, capace di coniugare le istanze di trasformazione con quelle della tutela, nell'intento di fare della salvaguardia del paesaggio un'opportunità e uno strumento di sviluppo sostenibile.
Infatti l'obiettivo della tutela paesaggistica non è la sola conservazione di valori e di componenti di natura estetica e percettiva, ma anche la promozione di modelli di sviluppo etici, capaci di rispettare e indirizzare lo sviluppo territoriale, la crescita sociale e i processi di trasformazione; alla pianificazione paesaggistica, intesa nella forma completa ed estesa descritta dal Codice, spetta quindi il compito di riconoscere i paesaggi, descriverne le componenti e le peculiarità capaci di esprimere l'identità dei territori e delle popolazioni e impostare azioni coerenti con la loro salvaguardia e promozione, tese a obiettivi di qualità specifici.
L'azione di pianificazione, in questa cornice, acquista spessore e ricchezza, ponendosi come un'azione di protezione di un bene comune e di difesa di un diritto collettivo, quello proprio di ciascun individuo di godere di un paesaggio che esprima e conservi un senso, un significato, un valore.

## 2. Una nuova concezione di tutela

Concluso l'impegnativo lavoro di predisposizione del Piano, la tutela del paesaggio piemontese dispone oggi di uno strumento attuale e aggiornato, che potrà dare in concreto risultati positivi nell'applicazione sulla pianificazione locale, poiché ogni singolo indirizzo, direttiva, norma riassunta ed espressa nei suoi elaborati trova fondamento in analisi e studi approfonditi dei diversi paesaggi, dei loro processi di formazione, delle loro componenti naturali e ambientali e di quelle costruite nei secoli.
Superata la precedente visione, che applicava la tutela unicamente alle aree individuate da provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico o da una salvaguardia disposta *ope legis* in funzione di loro caratteristiche morfologiche, si sono rivisti i sistemi di controllo nelle aree vincolate, attivando su di esse una pianificazione concordata volta a superare la dicotomia tra la disciplina urbanistica e la tutela del paesaggio, demandando alla pianificazione paesaggistica regionale il compito di disciplinare le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio.
Fin dagli anni ottanta, quando alla valutazione estetica del paesaggio si è affiancata una diversa concezione oggettiva e storicistica, individuando come oggetti di tutela nuove categorie territoriali qualificate unicamente dalla connotazione geografica, la rinnovata concezione del paesaggio ha attribuito ai piani paesistici estesi all'intero territorio un ruolo fondamentale di coordinamento delle esigenze di tutela del paesaggio e di pianificazione urbanistica. Il Codice, accogliendo nel 2004 le istanze più avanzate del dibattito culturale e i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, ne ha ulteriormente aggiornato e rafforzato l'impostazione, attribuendo ai vincoli il duplice ruolo di strumento di riconoscimento di valore paesistico e di supporto e indirizzo all'attività progettuale sul territorio.
L'articolo 138 (*Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico*) infatti recita: «La proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi».
Questa nuova concezione della tutela trova piena sintesi e attuazione nel Piano paesaggistico piemontese. Essendo sovraordinato e prevalente, i piani d'ambito locale dovranno adottarne i principi in ogni azione di governo del territorio, attivando un processo di approfondimento, traduzione e declinazione del suo lessico nelle realtà locali; per essere pienamente conformi al piano, i processi di trasformazione richiederanno strategie a lungo a termine, capaci di prefigurare i paesaggi futuri attraverso il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini.

## 3. Verso una pianificazione locale innovativa

Con l'approvazione del Piano, si apre infatti una seconda impegnativa fase, che dovrà portare – in un orizzonte temporale definito in due anni – all'adeguamento alle sue previsioni degli strumenti di pianificazione a scala locale, dai piani provinciali ai piani regolatori generali; il numero dei comuni piemontesi – 1197 – dà la dimensione dell'impegno richiesto e dell'entità del confronto da stabilire con i diversi organi tecnici e politici. Nonostante il piano sia stato completato, conformemente alle disposizioni di legge, consentendo ampiamente la partecipazione e condivisione, sarà questa la fase in cui gli obiettivi di qualità paesaggistica definita dovranno misurarsi – e talvolta scontrarsi – con le esigenze delle diverse realtà locali. Gli Enti locali, più vicini agli interessi dei cittadini e alle dinamiche e alle realtà che muovono il territorio, diverranno di fatto i veri responsabili della sua attuazione. In questo passaggio si traduce in forma concreta il principio costituzionale del diritto al paesaggio, inteso come bene comune primario, da portare e garantire alle generazioni future, e diviene fondamentale un'assunzione di responsabilità civile e collettiva, in particolare dei soggetti direttamente coinvolti negli interventi di trasformazione territoriale.
I primi casi in atto, impostati come consueto in sinergia con gli uffici regionali, hanno consentito di sperimentare modalità operative e definire percorsi omogenei, ma hanno anche rivelato tutta la complessità del processo di adeguamento: partendo dal riconoscimento univoco dei valori

D.M. 13 ottobre 1977 — Art. 136, c. 1, lett. b) del D.Lgs. 42/2004

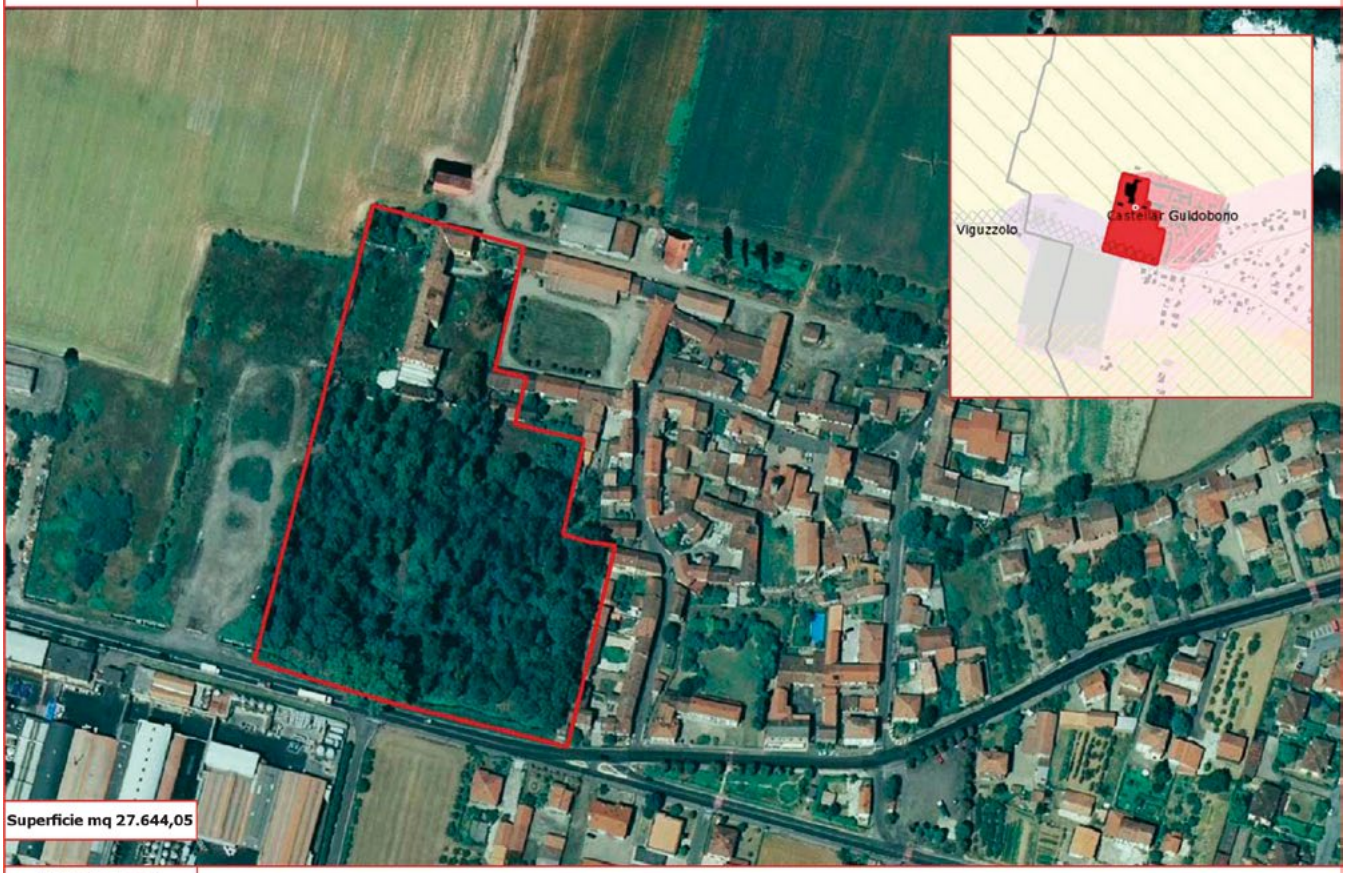
**Dichiarazione di notevole interesse pubblico del complesso del Parco e della Villa Conte Montebruno, sito nel Comune di Castellar Guidobono**

Numero di riferimento regionale:
A006

Codice di riferimento ministeriale:
10007

Comuni:
Castellar Guidobono (AL)

| | |
|---|---|
| **Riconoscimento del valore dell'area** | La dichiarazione di notevole interesse pubblico tutela la villa e il parco in quanto *"(...) si distinguono per la loro non comune bellezza e costituiscono per quel Comune un'attraente zona verde di particolare interesse estetico; ricco di platani, robinie, ailanti, carpini bianchi e di numerosi altri alberi secolari di pregiate essenze con vialetti secondari che si dipartono dall'asse principale d'accesso alla villa, il parco rappresenta un'entità paesistica con caratteristiche intrinseche di bellezza propria in perfetta fusione di valori tra gli elementi naturali e la presenza dell'architettura a U della villa che si compone e risalta nella pianura agricola Tortonese come fitta macchia arborea, ben visibile da chi percorre le strade dei dintorni".* |




Superficie mq 27.644,05

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Altri strumenti di tutela** | - | | | | |
| **Identificazione dei valori e valutazione della loro permanenza / trasformazione** | La villa Montebruno e il parco annesso che la circonda, ricco di essenze arboree di pregio, vertono in stato di grave abbandono. Sul bordo meridionale dell'area si segnala la presenza di un'ampia area produttiva la cui presenza ha alterato la percezione del bene; resta tuttavia leggibile il rapporto della villa padronale con le aree agricole circostanti. | | | | |
| **Ambiti e Unità di paesaggio** | **Ambiti di paesaggio (art. 10):** 74 - Tortonese | | **Unità di paesaggio (art. 11):** 7402 - E' di tipologia normativa VII, naturale/rurale o rurale a media rilevanza e integrità | | |
| **Principali obiettivi di qualità paesaggistica** | **1.2.4.; 1.3.3.; 1.5.3.** - (cfr. Obiettivi e Linee di azione Ambito 74) | | | | |
| **Struttura del paesaggio e norme di riferimento** | **Naturalistico – ambientale** - | **Storico – culturale** Art. 26 | **Percettivo – identitario** - | **Morfologico – insediativo** Art. 35 | **Rete di connessione paesaggistica** Art. 42 |
| **Prescrizioni contenute nelle NdA** | Art. 26 | | | | |
| **Prescrizioni specifiche** | Non sono consentiti interventi che comportino la frammentazione del rapporto visuale villa-parco; non sono altresì ammesse modificazioni al patrimonio costituito dagli edifici storici, fatti salvi interventi tesi a conservare e valorizzare il complesso della villa, del parco e delle sue pertinenze in tutte le sue componenti nel rispetto del suo processo storico e alla luce di una lettura storico critica comparata. Gli esemplari arborei di pregio devono essere conservati fatti salvi interventi determinati da problematiche di stabilità o fitosanitarie asseverate e garantendo, in caso di sostituzioni, l'utilizzo delle specie vegetali originarie e il mantenimento del medesimo sesto d'impianto. Gli interventi di manutenzione e recupero della recinzione in muratura che circonda parte della proprietà devono garantira la conservazione e il ripristino degli elementi tipologici e strutturali originari e prevedere l'impiego di materiali coerenti con quelli originari (11). Non è ammesso l'inserimento di apparati tecnologici esterni agli edifici che non rispettino il criterio del minimo impatto visivo e del buon coordinamento con le linee architettoniche della costruzione (15). | | | | |

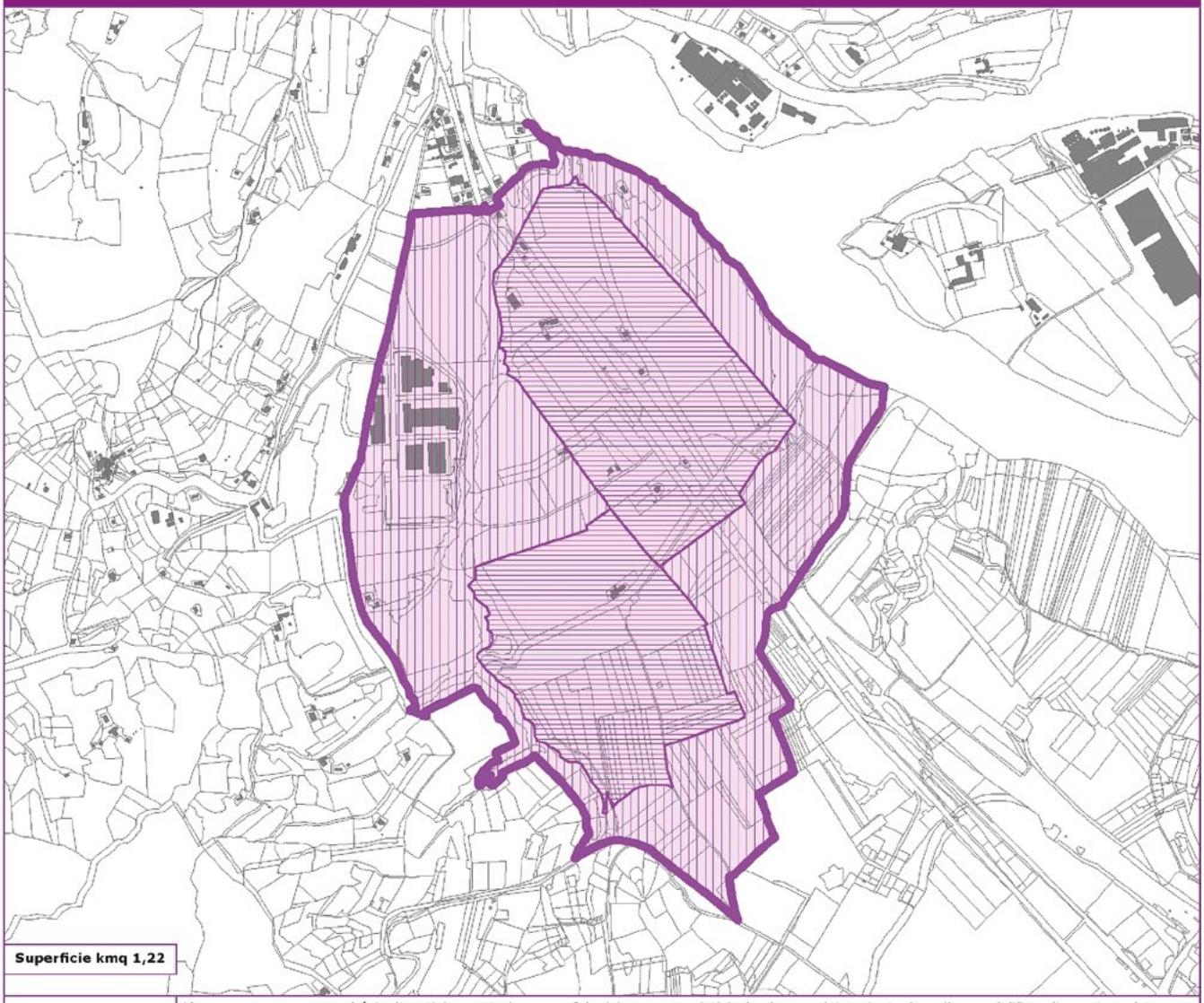
*Esempio di scheda dal Catalogo dei Beni Paesaggistici.*

ARCHEO 016

**Resti della città romana e dell'acquedotto di Libarna**

Aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera m) del D.lgs. 42/2004 e s.m.i.

Comuni di Serravalle Scrivia e Arquata Scrivia (AL)



| | |
|---|---|
| **Superficie kmq 1,22** | |
| **Riconoscimento del valore dell'area** | L'area conserva pressoché inalterati i caratteri geomorfologici e paesaggistici che hanno determinato lo sviluppo dell'insediamento nel tempo, costituendo una compenetrazione di elementi naturali e archeologici con spiccata attitudine alla conservazione e fruizione del contesto di giacenza del patrimonio archeologico.<br><br>Il provvedimento di tutela di interesse culturale riconosce il valore dell'area in quanto *"(...) nel territorio comunale di Serravalle Scrivia (...) sussistono i resti di strutture di età romana relativi all'insediamento della città di Libarna (...)"* e in quanto *"in seguito a lavori agricoli di carattere straordinario è stato possibile determinare planimetricamente parte del tracciato dell'acquedotto romano in muratura, di sepolture ed altre strutture pertinenti agli insediamenti facenti capo alla città antica (...)".* |
| **Descrizione della perimetrazione** | Il perimetro è disegnato sulla base del D.M. 20/05/1994 e del D.M. 07/06/2001, secondo i criteri per la ricognizione, delimitazione e rappresentazione degli immobili e delle aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142 del D.lgs. 42/2004 e s.m.i. e tutelato ai sensi degli artt. 10 (Beni culturali) e 45 (Prescrizioni di tutela indiretta) del D.lgs. 42/2004; la tutela paesaggistica si applica sull'intera zona perimetrata. La base cartografica di riferimento è il catastale SIGMATER. |
| **Altri strumenti di tutela** | D.lgs. 42/2004 - art. 142 "Aree tutelate per legge", comma 1, lett. c, g<br>D.lgs. 42/2004 - artt. 10 e 45: D.M. 20/05/1994, D.M. 07/06/2001 |
| **Prescrizioni contenute nelle NdA** | Art. 23 |
| **Legenda** | Art. 142 D.lgs. 42/2004, comma 1, lett. m<br>Art. 10 D.lgs. 42/2004<br>Art. 45 D.lgs. 42/2004 |

*Esempio di scheda dal Catalogo dei Beni Paesaggistici.*

paesaggistici, occorre prestare attenzione a mantenere la ricchezza e complessità dei contenuti del Piano, cercando una giusta sintesi delle diverse istanze, senza incorrere in facili semplificazioni o riduzioni; soprattutto occorre tradurre gli obiettivi, indirizzi e norme del Piano in un quadro chiaro e inequivocabile di disposizioni, capaci in sé di garantire la qualità paesaggistica di ogni trasformazione. Vi è infatti da considerare che, con l'adeguamento degli strumenti urbanistici locali al Piano, il parere delle Soprintendenze, così come sancito dall'articolo 146 comma 5 del Codice, pur rimanendo obbligatorio perde il proprio peso vincolante.
Con il processo di conformazione degli strumenti locali, l'apparato conoscitivo e ricognitivo e il sistema normativo (indirizzi, direttive e prescrizioni) del Piano acquistano operatività e divengono il supporto e il riferimento principale nell'esame istruttorio dei progetti, a vantaggio dell'uniformità delle trasformazioni; alla riduzione della discrezionalità delle valutazioni nei procedimenti di autorizzazione paesaggistica si accompagna un allineamento delle previsioni urbanistiche e un preciso coordinamento del disegno territoriale a scala locale.
Attraverso questo linguaggio comune si stringe una relazione e si serra il confronto tra i diversi attori che operano sul territorio, generando una sorta di *koinè*; i presupposti condivisi legano tra loro in un dialogo continuo le singole valutazioni dell'ammissibilità e compatibilità degli interventi con il contesto e con i provvedimenti di tutela, e offrono stimolo alla progettazione del nuovo.

**4. La conoscenza come base per la salvaguardia**

L'adeguamento degli strumenti di pianificazione rende centrale, per la salvaguardia del paesaggio, il ruolo della progettazione; attuando i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, il disegno del piano si estende all'intero territorio, con la volontà di incidere su di esso omogeneamente con qualità e con l'obiettivo di indirizzare e favorire politiche di protezione e di gestione adeguate ai caratteri di ogni paesaggio: dalla conservazione e dal restauro di paesaggi di particolare pregio, fino all'introduzione di indirizzi innovativi che consentano la progettazione di nuovi paesaggi.
L'attuazione del piano mette a nudo le responsabilità del progetto, il dovere di affrontare alle diverse scale i cambiamenti necessari allo sviluppo territoriale coniugando salvaguardia e innovazione, con attenta consapevolezza di che cosa si sostituisce o trasforma e in costante dialogo con gli elementi strutturanti del territorio e con la sua storia.
Soltanto dalla piena conoscenza della storia del territorio può scaturire il nuovo; la lettura dell'evoluzione e trasformazione nel tempo dovrebbe essere la base e la struttura di ogni gesto progettuale. Non un mero serbatoio o deposito di forme e stili a cui attingere acriticamente, ma un punto di partenza e una risorsa unica e importante, poiché la conservazione del paesaggio passa attraverso progetti che, a ogni scala, sappiano interpretare e organizzare le memorie del passato impresse sul territorio facendone componenti di un nuovo linguaggio.
Ribadire l'importanza della continuità storica nella attività progettuale non vuole mortificare la identità e personalità creativa dei diversi progettisti e architetti. È altrettanto importante affermare che la valorizzazione del paesaggio richiede nuove architetture, coscienti delle realtà profonde del territorio e capaci di confrontarsi con la sua complessità, tanto da generare nuovi paesaggi in sintonia con gli antichi; la difficile relazione tra storia e modernità, tra tutela e evoluzione si rivela in tutta la sua complessità nella progettazione paesaggistica.
In un ambiente fortemente antropizzato come il Piemonte e in generale l'Italia, il paesaggio è nella quasi totalità un paesaggio costruito, pertanto si rende più che mai necessario riconoscere l'identità storico-culturale, spesso offuscata da una strategia di costruzione sull'antico che è in realtà simulazione e replica, disattenta ai valori storici e identitari del luogo.
L'attività di tutela svolta dalle Soprintendenze rivela ogni giorno il rischio di perdere i più significativi elementi connotanti delle diverse aree nel corso di processi di trasformazione minuta e diffusa, che passa quasi inosservata nel suo prodursi, salvo lasciare segni indelebili una volta attuata. Un rischio inasprito dalle procedure di semplificazione e snellimento, che gerarchizzano gli interventi e in conseguenza la capacità di controllo e tutela. Si sente pertanto a volte la necessità di una progettazione silente, in cui la riduzione degli elementi dell'architettura divenga il vero procedimento compositivo e gli elementi della composizione abbiano il semplice compito di rappresentare se stessi, la loro materialità e ragione pratica, senza ambiguità verso il passato e in piena normalità, senza dar spazio a ricerche di forme e stili fini a se stesse.
La volontà di esercitare un'azione di salvaguardia efficace e attiva ha spinto da anni le Soprintendenze piemontesi a cercare forme concrete di collaborazione con gli uffici della Regione e con gli Enti locali, nella convinzione che l'attività autorizzativa, su cui si impernia in concreto la tutela, debba essere arricchita e sostenuta da una presenza attiva sul territorio e da una forte relazione con gli attori che intervengono nei suoi processi di trasformazione. L'obiettivo è stimolare, attraverso il dialogo, lo studio e la formazione, il dibattito progettuale sulla pianificazione e la salvaguardia del paesaggio e sulla valorizzazione delle sue peculiarità. Da questa sinergia istituzionale – forte e reale – è discesa la redazione del Piano paesaggistico; la stessa sinergia è oggi il fondamento dell'impresa, appena avviata, di adeguamento e conformazione dei molti strumenti di pianificazione locale. Un'impresa che ha il compito impegnativo di colmare e raccordare il divario tra pianificazione urbanistica e tutela del paesaggio, introducendo una nuova e positiva modalità integrata di gestione territoriale, capace di garantire e rendere sostenibile il diritto al paesaggio delle generazioni future.


BY-NC-SA

**ATTI E RASSEGNA TECNICA**
DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
ANNO 151 - LXXII - N. 3 - DICEMBRE 2018

# Il paesaggio nell'interpretazione del Piano
## *Landscape interpretation according to the Regional Plan*

Il paesaggio così come analizzato nel Piano è il frutto di una selezione di aspetti ritenuti rilevanti rispetto agli obiettivi e alla scala di un piano regionale, secondo l'impostazione data dagli studi del Politecnico di Torino. Gli autori della sezione, che hanno partecipato a quegli studi, ne ripercorrono l'impostazione metodologica anche allo scopo di fornire elementi utili su ciò che si può ulteriormente sviluppare a scala locale.

# L'interpretazione strutturale del paesaggio e il piano come risorsa conoscitiva

# *The interpretation of landscape structure and the plan as a knowledge resource*

**CLAUDIA CASSATELLA**

**Abstract**

Il *landscape character assessment* è una metodologia diffusa a livello internazionale, che può essere applicata a diverse scale e per diverse finalità. L'interpretazione del paesaggio finalizzata ai piani paesaggistici è condizionata dalle richieste che derivano dal quadro legislativo e da questioni tecniche, quali il fattore di scala. L'articolo discute la metodologia adottata dal Piano paesaggistico regionale del Piemonte (l'"interpretazione strutturale") sullo sfondo della situazione nazionale.

*At the international level, landscape character assessment is a well-known methodology, which can be applied at several scales and for different purposes. Landscape interpretation aimed at a regional plan follows specific requirements, given by legislation and by technical questions, among which the scale factor. This papers discusses the methodology adopted by the Piedmont Region ("interpretation of landscape structure") in the wider national framework.*

*Claudia Cassatella, Politecnico di Torino, professore associato di Urbanistica, insegna Pianificazione paesaggistica e territoriale: negli studi preliminari al Ppr ha fatto parte del gruppo di lavoro sulle componenti percettivo-identitarie*

---

*Reading the landscape is also to anticipate the possible, to envision, choose and shape the future*

Anne Whiston Spirn, 2005[1]

## 1. La caratterizzazione del paesaggio, Atlanti e Cataloghi

Il metodo di interpretazione del paesaggio che ha fatto scuola a livello internazionale è il *Landscape Character Assessment* messo a punto in Gran Bretagna negli anni novanta[2], poi imitato e variamente sviluppato in numerosi altri paesi[3]. Il *landscape character* è definito un «insieme degli elementi chiaramente riconoscibili che contribuiscono a rendere un paesaggio distinto da un altro, non migliore o peggiore»[4]. L'accento, come si vede, è sul distinguere la fase di identificazione da quella di valutazione. La caratterizzazione è il processo di identificazione, classificazione, mappatura e descrizione. Sulla base di questo metodo l'Inghilterra e le altre *home nations* britanniche dispongono da molti anni di una mappatura e descrizione completa dei loro paesaggi, sulla quale operano con monitoraggi e aggiornamenti. Essa è utilizzata non solo nell'ambito della pianificazione spaziale, ma anche nell'ambito di politiche rurali, forestali e di altri settori.

In Francia, nel 1994 il Ministero dell'Ambiente ha proposto un metodo per la redazione di *Atlas du paysage* [5], anche in questo caso con risultati copiosi a scala di regioni e *departemènts*, recentemente sistematizzati[6]. In Spagna, è da segnalare il lavoro sia metodologico sia applicativo dell'Osservatorio del Paesaggio

Catalano, i cui *Catàlegs de paisatge*[7] sono finalizzati a fornire supporto conoscitivo alle politiche territoriali e paesaggistiche regionali, a conoscere il paesaggio, monitorare le sue trasformazioni, sensibilizzare il pubblico. I Cataloghi, assai recenti, mettono a frutto l'esperienza ormai raggiunta in questo campo, concentrando le sperimentazioni sulle diverse tecniche per l'analisi e la rappresentazione dei valori percettivi, sociali, simbolici (tra gli altri), raccogliendo la sfida lanciata dalla Convenzione Europea del Paesaggio.
Altri esempi si potrebbero fare richiamando le importanti tradizioni di paesi come il Belgio, i Paesi Bassi o la Germania, che tanto hanno contribuito a creare un ponte tra mondo scientifico e politiche del Consiglio d'Europa. È importante sottolineare che, nonostante l'eterogeneità delle originarie tradizioni culturali in questo campo, il processo di elaborazione e implementazione della Convenzione Europea del Paesaggio ha creato ormai una *koiné* scientifica, tali per cui le metodologie soprarichiamate si assomigliano.

## 2. Dalla conoscenza alla conoscenza per i piani

L'interpretazione del paesaggio per i piani paesaggistici è solo una delle numerose possibili applicazioni del *landscape character assessment*. Non a caso, la prima fase indicata da tutte le linee guida è lo *scoping*: definire l'obiettivo, la scala, ma anche valutare risorse (umane, strumentali, economiche) e tempi a disposizione. Esistono letture del paesaggio finalizzate alla sola documentazione, al monitoraggio qualitativo (è il caso degli Atlanti fotografici del paesaggio francesi), o tramite indicatori quantitativi (ad esempio, in Svizzera), alla valutazione di impatto di interventi, alla gestione di misure agro-forestali.
In Italia non esiste una documentazione dei paesaggi a scala nazionale e neppure un mosaico di letture regionali (del resto, persino la cartografia del territorio è delegata alle singole regioni). Dal 2013 il paesaggio è entrato a far parte degli indicatori ISTAT relativi al benessere economico-sociale[8], perciò inizia ad essere monitorato per interesse politico generale. L'attività dell'Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio del MiBAC ha avviato attività di studio rilevanti, ma senza potere svolgere un ruolo tecnico nella documentazione dei paesaggi. Di conseguenza, nell'ambito delle attività di governo del territorio le campagne conoscitive effettuate sono quelle svolte, *una tantum*, nell'ambito della formazione dei piani paesaggistici.
La lettura del paesaggio per un piano paesaggistico risponde ad un preciso quadro legislativo (ovviamente diverso in ogni paese), che definisce il campo di attenzione "legittimo" e orienta l'indagine verso quegli aspetti che possono essere oggetto di disciplina urbanistica. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004 e s.m.i.) offre alcune indicazioni.

> Articolo 135 Pianificazione paesaggistica
> (...) 2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.
> 3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità. (...)
>
> Art. 143 Piano paesaggistico
> 1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:
> a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135; (...)
> f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio (...); (...)
> i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3.

L'articolazione degli ambiti di paesaggio (concetto diverso da quello di unità di paesaggio, sul quale esiste una ricca letteratura, soprattutto in campo ecologico) è funzionale alla modulazione degli obiettivi di qualità e quindi alla disciplina urbanistica. È una lettura esplicitamente orientata all'azione. Il riconoscimento di differenti qualità nutre gli obiettivi, ma è vero anche il contrario. Aver esteso i piani paesaggistici a tutto il territorio, compresi i paesaggi ordinari e degradati (introducendo tra gli obiettivi anche la riqualificazione e l'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio) – a differenza dei piani precedenti, *ex lege* Galasso, che avevano come oggetto precipuo le aree di pregio, ovvero di notevole interesse pubblico – ha richiesto un arricchimento delle categorie di indagine e delle metodologie.
Questa novità, introdotta grazie alla Convenzione Europea del Paesaggio, ha prodotto un'intensa stagione di sperimentazione[9]. Il Politecnico di Torino ha contribuito al dibattito nazionale elaborando e sperimentando in diversi studi applicati il metodo dell'interpretazione strutturale, per il quale si rimanda a Gambino (in questo volume e in diversi altri scritti[10]). In tutti i piani paesaggistici il quadro conoscitivo è imponente, nello sforzo di documentare e argomentare una disciplina che può essere ancora accolta con sospetto nei territori. Un dato interessante è la somiglianza, al di là delle componenti di dettaglio, dell'articolazione dei quadri conoscitivi dei piani finora approvati. Appare ormai acquisita una concezione di paesaggio come sintesi di fattori ambientali, antropici (relativi alla storia e alla morfologia degli insediamenti e allo spazio rurale) e percettivi, debitrice del *landscape character assessment* e meno "partigiana" rispetto ad alcuni piani del passato, tesi ad un posizionamento sul tema.

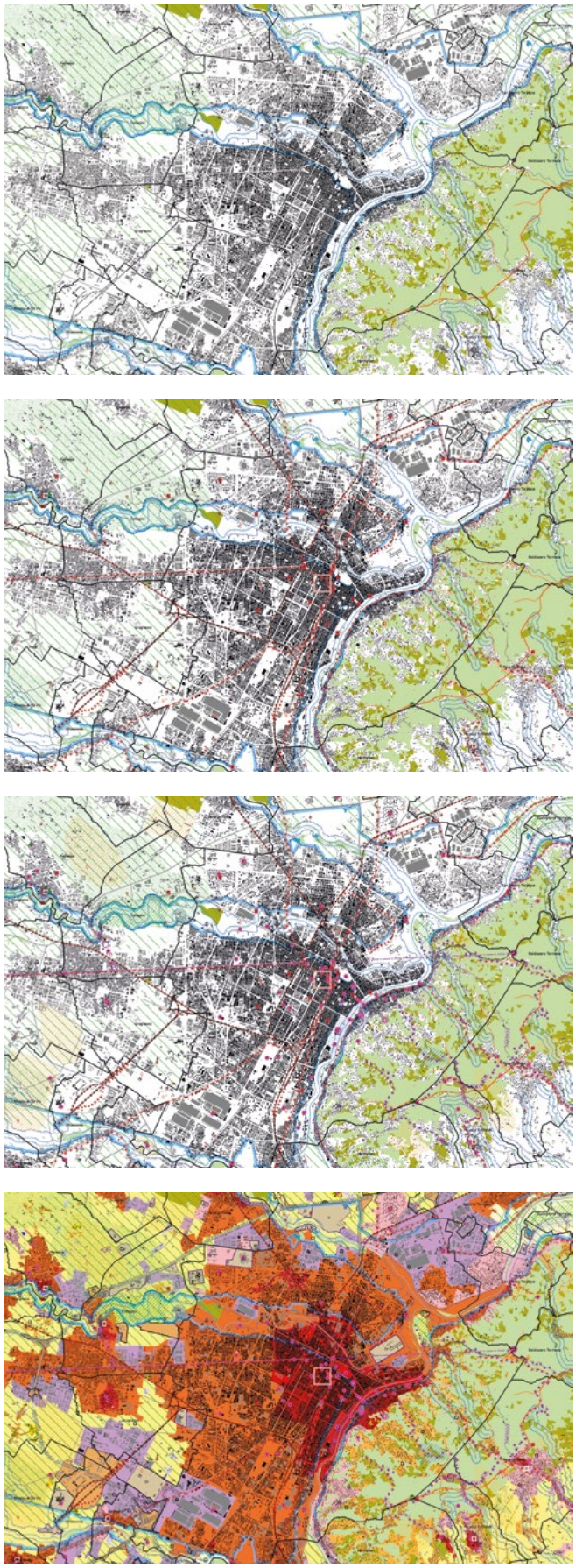
## 3. L'interpretazione strutturale per il Piano paesaggistico del Piemonte

L'interpretazione strutturale alla base del Ppr Piemonte si basa sull'individuazione di fattori e processi strutturanti, caratterizzanti, qualificanti e critici per ciascuna delle dimensioni

analizzate, ovvero, in termini operativi, da parte di ciascuno degli specialisti di settore. La "griglia" risultante aiuta, in primo luogo, a favorire il confronto e l'integrazione tra le discipline che esprimono i propri giudizi attraverso metriche e lessici propri[11]. I fattori strutturanti sono quelli che hanno condizionato, condizionano e condizioneranno i processi paesaggistici e territoriali: rilevi, corsi d'acqua, assi di comunicazione e polarità... Di nuovo, l'approccio è metaprogettuale[12].
L'interpretazione strutturale assume particolare rilevo nell'individuazione e caratterizzazione dei paesaggi a scala regionale e di ambito. Essa è organizzata attraverso quattro dimensioni tematiche: ambientale, storico-culturale, morfologico-insediativa, percettivo-identitaria. Si parte dunque dai processi naturali per aggiungere quelli antropici e quelli di significazione. Le stesse quattro dimensioni organizzano la conoscenza analitica dei paesaggi, scomposti in *componenti* riconoscibili e cartografabili. Ad esempio: punti di belvedere, centri e nuclei storici, sistemi di fortificazioni, laghi... Le componenti sono dunque oggetti che possono essere rintracciati in più ambiti; il comportamento richiesto dalle Norme tecniche di attuazione è lo stesso in qualunque ambito essi si trovino, persino in area tutelata, favorendo così la ricucitura tra beni e territorio ordinario.
Dunque, accanto alla ricerca dei sistemi di relazioni che rendono unico ogni paesaggio, secondo la diffusa concezione "olistica"[13], sopravvive l'esigenza di scomporlo in oggetti gestibili dall'apparato tecnico del piano.

## 4. Questioni di scala

Naturalmente le componenti tendono a intrecciarsi, sovrapporsi, creare peculiari sistemi di relazioni. La scala regionale non è la più idonea a gestire queste specificità, che invece la pianificazione locale può meglio declinare. Solo nell'ecologia il paesaggio è inteso come una determinata scala, ovvero un livello di organizzazione della vita. Nel paesaggio più latamente inteso esistono una molteplicità di scale, da quella riferita all'esperienza del singolo sguardo a quella geografica[14].
Rispetto ai piani a valenza paesaggistica dei decenni scorsi, di scala subregionale (PTCP, piani di aree tutelate *ex lege*), il Codice prescrive la scala regionale, che costituisce una sfida, anche per l'assenza di precedenti conoscenze sistematiche su molti temi. Allo stesso tempo, l'esatta perimetrazione dei fenomeni è condizione necessaria all'applicazione dell'apparato regolativo, anche quando l'oggetto è "sfumato" nella realtà.
Nei saggi che seguono in questo volume si illustrano le scelte metodologiche dei gruppi di lavoro[15] relativi alle quattro principali dimensioni interpretative. Qui si possono aggiungere alcune considerazioni generali, ricordando anche gli anni in cui gli studi vennero svolti (2007-2008), anni di passaggio alla cartografia informatizzata, che tuttora è poco diffusa tra le amministrazioni locali. L'utilizzo dei sistemi informativi territoriali tende a far perdere la percezione dei salti di scala (benché essi incorporino informazioni sulla scala di validità del dato), in uno zoom continuo che provoca



*La lettura del paesaggio per componenti organizzate in quattro gruppi: ambientali, storico-culturali, morfologico-insediative, percettivo-identitarie.*

miopia e presbitismo (fuor di metafora: Comuni che vorrebbero trovare nel piano regionale l'esatta individuazione dei loro beni, Regione che talvolta li asseconda in una strada che porta all'illusione della carta di Borges).
La selezione degli elementi censiti dal Ppr non è solo il frutto del commisurare obiettivi e risorse, ma della necessaria e ragionata selezione di temi e luoghi di rilievo regionale. Infatti, non tutto ciò che è rilevante a scala locale deve necessariamente entrare a far parte del piano regionale e dei suoi strati informativi. Ogni ente locale potrà arricchire, precisare, al livello di scala opportuno. Ciò che la scala regionale offre in modo insostituibile (ciò che nessun ente locale ha la forza e a volte la volontà di fare) è il quadro d'insieme, la possibilità di valutare meglio fattori di continuità e discontinuità nella trama paesistica, sistemi e relazioni che si possono tramutare in sinergie o limitazioni.

**5. Prospettive**

È prevedibile che lo stesso processo di applicazione a scala locale promuova non solo il completamento, ma anche l'aggiornamento del quadro conoscitivo sui paesaggi piemontesi, con l'introduzione di questioni vicine alla popolazione. Infatti, la partecipazione, o anche solo la consultazione, è decisamente più agevole se condotta ad una scala sub-regionale[16]. Anche il tema delle aree degradate richiede di approfondire i fattori e la situazione in questione, non potendosi attribuire semplicisticamente un giudizio negativo a detrattori potenziali (ad esempio: aree industriali, attività estrattive, linee elettriche) senza analizzare il contesto[17].
Il processo di adeguamento dei piani locali costringerà ogni ente locale a conoscere e trattare temi che molte volte risulteranno nuovi rispetto ai piani urbanistici precedenti, favorendo – sperabilmente – anche il ricorso a figure professionali qualificate, quali i pianificatori territoriali[18].
Rispetto al panorama nazionale, la Regione Piemonte può ora contare su un'individuazione e caratterizzazione dei paesaggi, su una banca dati territoriale utilizzabile non solo per la formazione dei piani urbanistici, ma anche per l'interazione con altre politiche (agricoltura, foreste, ambiente, turismo). Il quadro conoscitivo è forse incompleto, sempre perfettibile, ma è una base di partenza cui hanno già attinto diversi soggetti (anche nella fase in cui il piano attendeva la validazione), dalle Commissioni locali del paesaggio, agli Osservatori, agli stessi uffici comunali e a soggetti coinvolti da processi di valutazione ambientale. La conoscenza è una risorsa che ha un valore strategico intrinseco.

## Note

[1] Anne Whiston Spirn, *Restoring Mill Creek: landscape literacy, environmental justice and city planning and design*, «Landscape Research», 30-3, 2005, p. 395-413.

[2] Le Guidance, più volte aggiornate, sono reperibili sul sito di Natural England, https://www.gov.uk/guidance/landscape-and-seascape-character-assessments (Ultimo accesso: ottobre 2018). Il manuale più noto: The Countryside Agency and Scottish Natural Heritage (2002), *Landscape Character Assessment: Guidance for England and Scotland* (CAX 84), by Carys Swanwick, the Countryside Agency and Scottish Natural Heritage. Un importante e recente opera è la seguente: Graham Fairclough, Ingrid Sarlöv Herlin, Carys Swanwick, *Routledge Handbook of Landscape Character Assessment. Current Approaches to Characterisation and Assessment*, Routledge, 2018.

[3] Indicativo il panorama presentato nel corso di: *13th Council of Europe Meeting of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention on "Territories of the future: landscape identification and assessment, an exercise in democracy"* (Cetinjie, 2-3 october 2013).

[4] «Landscape character. Set of clearly recognisable features which contribute to making one landscape different from another, neither better nor worse». The Countryside Agency and Scottish Natural Heritage, *Landscape Character* cit., p. 8.

[5] Luginbuhl at al., *Méthode pour des Atlas de paysages - Identification et qualification*, Commande de la Direction de l'architecture et de l'urbanisme, 1994.

[6] R. Raymond *et al*. (2016), *Les Atlas de paysages. Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/ (ottobre 2018).

[7] Nogué, Joan, Sala, Pere, Grau, Jordi, *Landscape catalogues of Catalonia: methodology*. Olot: Landscape Observatory of Catalonia; ATLL. (Documents; 3), 2018. http://www.catpaisatge.net/fitxers/publicacions/metodologia_catalegs/Documents_3_ENG.pdf (ottobre 2018).

[8] Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), La misurazione del benessere (BES), https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilità/la-misurazione-del-benessere-(bes) (luglio 2018).

[9] Tra gli altri: Alberto Clementi (a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, Meltemi, Roma 2002; Lionella Scazzosi, *Leggere il paesaggio*, Gangemi, Roma 2002; Francesca Mazzino, Adriana Ghersi, *Per un atlante dei paesaggi italiani*, Gangemi, Roma 2003. Recente Anna Marson, *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il Piano della Toscana*, Laterza, Roma/Bari, 2016. Una proposta metodologica per la redazione di Atlanti del paesaggio fu elaborata anche dal Politecnico di Torino: *Atlante dei paesaggi piemontesi* e *Atlante storico dei paesaggi piemontesi*, 2007. Si veda Attilia Peano, Claudia Cassatella (a cura di), *Atlanti del paesaggio in Europa*, in «Urbanistica» n. 176/2009, pp. 7-32.

[10] Cfr. anche Roberto Gambino, *Maniere di intendere il paesaggio*, in Clementi, *Interpretazioni* cit., pp. 54-72.

[11] Per un'applicazione recente: Bianca Maria Seardo, Claudia Cassatella, Roberto Gambino, *L'interpretazione strutturale*, in Claudia Cassatella (a cura di), *Dal paesaggio della sussistenza a quello della wilderness. Il territorio del Parco Nazionale Val Grande come laboratorio di lettura e interpretazione diacronica del paesaggio*, Ente Parco Nazionale della Val Grande, Vogogna 2016.

[12] Il riferimento è al "progetto implicito" della geografia, Giuseppe Dematteis, *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, FrancoAngeli, Milano 1995.

[13] Marc Antrop, Veerle van Eetvelde, *Landscape perspectives, The holistic nature of Landscape*, Springer, Dordrecht 2017.

[14] Aldo Sestini, *Il paesaggio*, Touring Club Italiano, Milano 1963. Anche Antrop e van Eetvelde (cit.) dedicano molto spazio alle differenze nei metodi di lettura del paesaggio alle diverse scale.

[15] La citazione completa del nutrito gruppo di lavoro, composto da personale della Regione, del Politecnico, dell'IPLA e dai collaboratori è in calce alla Relazione del Ppr.

[16] Una sperimentazione a scala non di comunità, ma di intero ambito di paesaggio è stata condotta dal Politecnico di Torino in collaborazione con l'Osservatorio del paesaggio dell'Anfiteatro Morenico di Ivrea. Si veda Claudia Cassatella, Bianca Maria Seardo, *Cultural Ecosystem Services come strumento per la definizione di scenari e politiche di paesaggio partecipati. Una ricerca-azione nell'Anfiteatro Morenico di Ivrea*, Atti XVIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive (Venezia 11-13 giugno 2015), Planum, Milano 2015, pp. 452-459.

[17] Durante gli studi sugli aspetti percettivi del paesaggio piemontese fu verificata la compresenza tra fattori di detrazione e beni paesaggistici o componenti sceniche nella quasi totalità delle unità di paesaggio. Cfr. Claudia Cassatella, *Aspetti scenico-percettivi del paesaggio. Criteri e metodi per l'interpretazione e la disciplina dalla scala regionale alla scala locale*, in Mauro Volpiano (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Metodologie di analisi e di interpretazione*, L'Artistica Editrice, Savigliano 2012, pp. 42-73.

[18] In qualità di formatore e Referente della Laurea Magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico ambientale del Politecnico di Torino, non posso esimermi dal portare l'attenzione sull'esistenza, dal 2001, di corsi di studio come il nostro, che hanno anche uno sbocco professionale all'interno dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.



BY-NC-SA

# L'interpretazione della struttura insediativa storica e del patrimonio culturale paesaggistico
## *Interpreting settlement patterns and landscape heritage*

**ANDREA LONGHI, MAURO VOLPIANO**

**Abstract**
Il complesso orizzonte del patrimonio costruito e del paesaggio storico del Piemonte è caratterizzato da una varietà di espressioni tale da richiedere la sperimentazione di strumenti innovativi di analisi e interpretazione. Il saggio inquadra nella storiografia recente i metodi adottati per lo studio storico del paesaggio, aprendo alle prospettive attuali dell'implementazione del Piano e della sua attuazione alla scala locale.

*The wide and complex topics related to built heritage and historic landscape of Piedmont require to experiment innovative analysis tools and interpretation methodologies. Considering the current historiography debate, the essay focuses on recent methods adopted for the historical study of landscape, opening up to the perspectives of implementation of the regional plan at the local scale.*

*Andrea Longhi, Politecnico di Torino, professore associato di Storia dell'architettura, insegna Storia e critica del patrimonio territoriale; dal 2014 è membro della Commissione regionale per la salvaguardia del patrimonio paesaggistico ex L.r. 14/2008; negli studi preliminari al Ppr ha coordinato il gruppo di ricerca per le analisi storico-culturali, in particolare le indagini sugli Ambiti di paesaggio*

*Mauro Volpiano, Politecnico di Torino, professore associato di Storia dell'architettura, insegna Urban and Landscape Heritage; Presidente della sezione interregionale Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria dell'ANCSA; negli studi preliminari al Ppr è stato con Costanza Roggero responsabile scientifico delle analisi storico-culturali, curando in particolare i Sistemi di interesse storico-culturale e il contributo al quadro normativo per le Componenti di valore storico-culturale*

Come sanno bene gli addetti ai lavori, i piani non sono solamente atti tecnici e normativi, ma progetti culturali. E questo è ancora più vero se si tratta di individuare, interpretare e quindi indirizzare il complesso orizzonte del patrimonio costruito e del paesaggio storico, caratterizzati nella nostra regione da una profondità e da una varietà di espressioni ormai pienamente riconosciute, che hanno reso la questione molto più complessa e articolata di quanto non fosse nei decenni scorsi.

### 1. Storia: interpretazione in divenire
Il Piano paesaggistico, come ogni strumento urbanistico di scala vasta, si nutre di storia ma, a sua volta, alimenta la ricerca storica, e incoraggia la sperimentazione di rapporti innovativi tra patrimonio storico e sviluppo locale.
Le analisi storiche non sono un'operazione chiusa, eseguita una volta per tutte, che resta poi valida come premessa o struttura di base per ogni ulteriore aggiornamento del Piano. L'interpretazione storica del territorio e del paesaggio è invece un'operazione storicizzata, situata in un preciso momento: nel nostro caso il dibattito dei primi lustri successivi all'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004) e alla ratifica della Convenzione europea sul paesaggio (2006). L'analisi storica risponde a problemi contemporanei, ad attese e sensibilità che la società e la comunità scientifica esprimono nel momento in cui si redige il Piano.
L'ampio gruppo di lavoro, prevalentemente composto da studiosi del Politecnico di Torino, che si è occupato delle componenti storico-territoriali del nuovo Piano paesaggistico regionale, al quale hanno partecipato nelle diverse fasi oltre una quindicina di ricercatori, ha dunque lavorato per diversi anni su due livelli connessi: quello della definizione metodologica degli

strumenti di conoscenza utili alla pianificazione e quello, niente affatto scontato, dell'individuazione di un quadro storiograficamente e culturalmente aggiornato del nostro patrimonio storico-paesaggistico.
Si è trattato evidentemente di un lavoro che non poteva fare a meno di inserirsi programmaticamente e operativamente in una lunga e preziosa stagione di studi territoriali che, a partire addirittura dalla fine degli anni sessanta del Novecento, hanno via via incrementato la conoscenza del paesaggio piemontese. Al tempo stesso, pur nella ricchezza di studi specifici e monografici, questi obiettivi si sono scontrati con la scarsità di letture territoriali di scala vasta utili a fornire una visione di insieme e, al tempo stesso, di dettaglio dei nostri beni culturali, così come richiesto dai Piani di nuova generazione[1].
Nel contesto del lavoro è stato dunque necessario ampliare e rivedere profondamente le poche indagini alla scala regionale esistenti, come la nota e apprezzabile «Carta delle aree ambientali antropizzate e dei beni architettonici e urbanistici» di Giampiero Vigliano, pubblicata nel 1990[2], ma concepita ben prima, e che era stata alla base del riconoscimento del patrimonio nella stesura del Piano territoriale regionale con valenza paesistica, approvato nel 1997. Quel piano tuttavia, già si caratterizzava anche per l'impianto critico innovativo che, seppur non trasposto nel riconoscimento analitico dei beni, Vera Comoli, in quanto referente degli aspetti storici, aveva impresso allo strumento: vi entrava per la prima volta una considerazione raffinata dei contesti storico-istituzionali a cui si appoggiavano i sistemi, stratificati nel tempo, di beni culturali, e molte delle più recenti acquisizioni in termini di temi, tipologie e ambiti di indagine di cui il dibattito storico-architettonico e territoriale si era arricchito nei decenni precedenti. Gli studi storici di quel primo Ptr, ad esempio, avevano evidenziato il tema del patrimonio dinastico sabaudo (su cui la Regione Piemonte ha costruito la propria fortuna turistica e comunicativa) e del patrimonio fortificato (perno di diverse politiche culturali transfrontaliere), ma anche il nesso tra patrimonio storico e mondo della produzione, nonché i nessi tra devozione, territori e paesaggio[3].
Queste ricerche erano poi proseguite, nell'ambito delle nostre attività, con altre esperienze, come la realizzazione dell'«Atlante dei paesaggi storici piemontesi»[4], il cui principale risultato metodologico era stato la proposta di superamento di una concezione delle indagini storiche sul paesaggio come riconoscimento di "oggetti": il paesaggio storico è un sistema di sistemi di relazioni territoriali, per di più soggetto a processi trasformativi incessanti, che ne determinano il grado di conservazione, la fruibilità e la suscettibilità al cambiamento. Fuor di metafora, si era allora cercato di rendere operativo questo approccio proponendo il riconoscimento di paesaggi determinati prevalentemente da alcuni specifici e caratterizzanti assetti storico-territoriali, poi georiferiti con sistemi GIS: non tanto il "castello", quanto il riconoscimento dei paesaggi dell'incastellamento, con gli insediamenti *circa castrum*, i connessi sistemi di strade, le testimonianze religiose. Non le "cascine", ma il paesaggio produttivo di pianura di età moderna, con i sistemi irrigui, gli edifici produttivi, le case padronali, i percorsi devozionali, le alberate e così via.
Ciò ha consentito non solo di connettere elementi puntuali del patrimonio costruito ad una più sostanziata dimensione paesaggistica, ma anche di associare elementi esistenti e fruibili a "lacune" e "latenze" di più ampi sistemi culturali territoriali storici, ad esempio reti di strade dismesse o inutilizzate, che possono così trasformarsi oggi in potenzialità di riuso, dando dunque anche al riconoscimento dei beni culturali una valenza strategica per la valorizzazione territoriale[5].
Questo approccio di *historic landscape assessment*, confrontato anche con diverse esperienze internazionali di analisi e tutela, ha l'ulteriore obiettivo di sottolineare la necessità di un'azione integrata sul paesaggio, che deve andare oltre, negli strumenti e nelle normative, la tutela dei singoli elementi. Già nel primo quaderno programmatico del nuovo Ppr diversi di questi aspetti erano ripresi e segnalati[6].
Nel ripensare la questione storico-culturale, il Piano non si è dunque configurato come un catalogo patrimoniale accrescitivo, ma quale strumento fortemente interpretativo e selettivo, che riflette uno specifico momento storico. Nel Ppr non ci sono tutti i beni culturali della regione, né l'insediamento storico è sviscerato sotto tutti i possibili punti di vista: gli autori del Piano hanno una propria formazione, propri convincimenti teorici, propri obiettivi di ricerca, che vengono riflessi dall'impostazione scientifica dello strumento e che guidano la selezione dei temi che si è inteso studiare, evidenziare, approfondire.

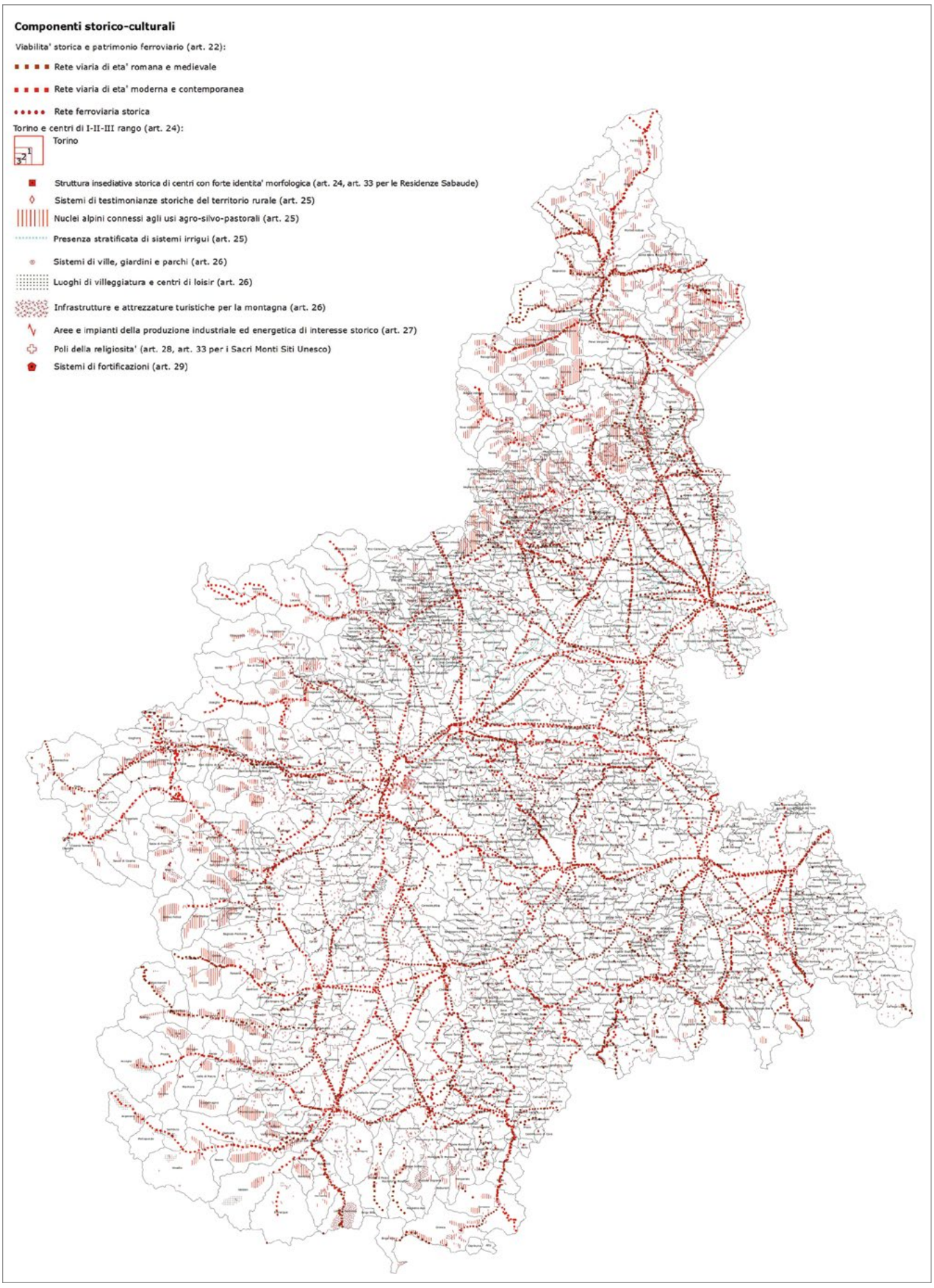
## 2. Una lettura storica processuale

Il Ppr piemontese ha dunque un impianto non catalogativo, ma processuale, esito di una consolidata tradizione di ricerca e delle sperimentazioni attuate tra l'apertura alla firma della Cep nell'anno 2000 e le modifiche al Cbcp (2008) che hanno reso possibile la fase esecutiva della pianificazione paesaggistica[7]. Adottare un impianto processuale significa responsabilizzare le comunità locali nell'implementazione e nell'attuazione del Piano, il cui cuore non è infatti un lungo elenco di beni da integrare o correggere, ma un selezionato numero di processi di trasformazione del territorio piemontese (scientificamente messi a punto e testati già in occasione dell'«Atlante»), su cui tutti gli attori territoriali sono chiamati a interrogarsi. Punto di partenza è il consenso – scientifico e politico – sul fatto che il paesaggio è esito di un circoscritto numero di dinamiche culturali di trasformazione territoriale, i cui esiti si sedimentano nei sistemi territoriali culturali[8]. La puntualità e la qualità dell'individuazione di tali sedimentazioni – materiali e immateriali – spettano alle comunità locali che, a loro volta, potranno individuare

con il medesimo metodo anche altri processi trasformativi limitati a parti di territorio, su cui sviluppare analoghe ricerche storiche e campagne di identificazione.
La tutela attiva del paesaggio non deve dunque investire tanto l'edificio o la singola area perimetrata, quanto reclamare un'attenzione complessiva al sistema di testimonianze storiche dentro un preciso contesto territoriale, con un coinvolgimento della comunità scientifica, ma anche con una necessaria presa di coscienza delle popolazioni.
Al tempo stesso, la ricerca storica di supporto al Piano non ha eluso la necessità di aggiornare e ripensare, con un allargamento concettuale più che quantitativo, le categorie di beni e fenomeni da segnalare. L'individuazione dei beni culturali e dei beni paesaggistici è un'operazione sempre in divenire, perché in divenire è il concetto stesso di bene culturale: se fino al Settecento assumeva valore culturale solo il patrimonio dell'antichità romana, si è in seguito allargato lo spettro patrimoniale da un punto di vista cronologico (dalla preistoria fino al Moderno), tipologico (dalle opere d'arte ai patrimoni rurali, industriali, ecc.), geografico (dalle città alle campagne e alle montagne) e di estensione (dalla singola "cosa" a parti intere di città e territorio)[9]. Ogni società attribuisce valori culturali a categorie di patrimonio diverse, in un continuo divenire.
Il Piano apre dunque, ad esempio, a interi paesaggi culturali della contemporaneità: i luoghi del lavoro (villaggi operai, insediamenti modello, anche urbani, come i complessi dell'Olivetti a Ivrea o della Borsalino ad Alessandria, i sistemi della protoindustria o della produzione dell'energia); i fulcri territoriali della religiosità, come i santuari otto-novecenteschi; i paesaggi del *loisir*, come le aree dei laghi con i loro stratificati luoghi di villeggiatura o i *domaines skiables* della prima metà del XX secolo.
Rimanendo esemplificativamente al paesaggio montano, il nostro Piano considera come patrimonio culturale di interesse paesaggistico sistemi di beni ignorati elusi o sottovalutati dalla letteratura storico-paesaggistica fino a pochi anni fa, come le grandi infrastrutture per la produzione di energia (dighe e centrali, che non sono "detrattori" della natura, ma opere della cultura tecnica ormai storicizzate), le infrastrutture per il turismo alpino, le fortificazioni otto-novecentesche di altura, i siti minerari storici. Opere che hanno certamente "aggredito" la naturalità dei siti, soprattutto alpini, ma che hanno avuto una rilevanza culturale innegabile e hanno costruito il paesaggio di montagna piemontese contemporaneo, in cui gli operatori locali vivono e lavorano.
Questa operazione si è compiuta nella consapevolezza che uno strumento urbanistico è sempre "temporaneo": quando si rimetterà mano al Piano tra lustri o decenni, i nuovi decisori politici e i nuovi tecnici incaricati delle analisi probabilmente riterranno alcuni beni "sorpassati" e si concentreranno su altre categorie ora trascurate, o del tutto ignorate, perché ancora ignote alla ricerca scientifica o sottovalutate nel riconoscimento sociale diffuso.
Nel processo di selezione degli elementi di valenza storico-culturale significativi, si è anche deciso, trattandosi di un Piano paesaggistico, di considerare solo quelle categorie di patrimonio che hanno un effettivo impatto sulla costruzione del nostro paesaggio. Altri beni, meno rilevanti percettivamente o strutturalmente, possono forse essere più vicini al cuore delle comunità, ma sono altri gli strumenti utili alla loro gestione, alla cui scoperta e valorizzazione tuttavia il Piano stesso può collaborare.
Ancora, i riscontri patrimoniali proposti dagli studi di supporto al Ppr hanno un carattere innovativo anche perché propongono il Piano come strumento per tutelare e valorizzare non solo il costruito ma anche i valori immateriali e intangibili del territorio: il paesaggio percepito, ad esempio, con le sue componenti storicamente consolidate in termini di assialità, sistemi prospettici, punti di belvedere storici, che per secoli hanno trovato riscontro nelle narrazioni dei viaggiatori, o nelle opere degli artisti: la sedimentazione di queste "descrizioni di paesaggio" contribuisce alla costruzione delle identità contemporanea e dunque, laddove possibile, sono sempre state segnalate nel Piano.
Le analisi sul patrimonio culturale sono infine confluite sia nelle schede e nelle norme d'ambito (ambiti ulteriormente suddivisi in unità di paesaggio, secondo un'architettura normativa prevista dal Cbcp), sia in una parte descrittiva e normativa "per componenti"[10]. Questo esito del lavoro di indagine storica si è svolto nel quadro dell'analisi strutturale (invarianti, elementi condizionanti, valori) che ha costituito la prima operazione di conoscenza del Ppr. Il Piano affianca dunque all'indagine sugli ambiti paesaggistici un'analisi dei più significativi sistemi culturali territoriali riconoscibili alla scala regionale. Queste categorie trovano poi riscontro in indirizzi e normative di carattere generale: ad esempio, il riconoscimento della struttura insediativa è richiamato dall'articolo n.24 delle norme di Piano.

### 3. L'attuazione: processo aperto

Se la redazione e l'approvazione di un piano è – per ragioni giuridiche e politiche – prerogativa di un'élite di tecnici che si avvale di processi partecipativi, viceversa l'implementazione del Piano paesaggistico vede il proprio motore nella partecipazione locale, chiamata tuttavia ad attingere a risorse tecniche e scientifiche di volta in volta calibrate sui propri obiettivi. Questo vale anche – e forse soprattutto – per la parte storica e culturale del Piano, che tocca le corde più sensibili della vita delle comunità: quelle identitarie. Gli attori locali dovranno prendere consapevolezza delle scelte effettuate dal pianificatore, rendersi conto dei criteri di valutazione e selezione adottati nel Ppr, e procedere quindi – secondo propri strumenti scientifici rigorosi – a sviluppare o meno le ipotesi poste dal Piano, approfondendole, specificandole o integrandole con nuove e più sofisticate analisi, che rispondano a istanze poste dai contesti socioeconomici specifici.




*Carta delle Componenti paesaggistiche storico-culturali, dalla Relazione del Ppr.*

| Elenco dei Sistemi Storico-Territoriali definiti nelle analisi storiche | Componenti di interesse storico-culturale disciplinate dalle Norme di Attuazione |
|---|---|
| | **Art. 21.** Il Ppr riconosce la rilevanza del patrimonio storico-culturale e ne promuove la funzione sostenibile e integrata, con particolare attenzione per le componenti considerate agli articoli dal 22 al 29 delle presenti norme e rappresentate dalla tavola P4. Il Ppr riconosce altresì quali elementi di elevato interesse storico-culturale tutti quelli individuati nei ipiani locali ai sensi dell'articolo 24 della L.r. 56/1977 |
| **1. Rete viaria e infrastrutture connesse** | **Art. 22. Viabilità storica e patrimonio ferroviario** |
| 1.1 Rete viaria e infrastrutture connesse di età romana e medievale. | |
| 1.2 Rete viaria e infrastrutture connesse di età moderna e contemporanea. | |
| 1.3 Rete ferroviaria storica. | **Art. 24. Centri e nuclei storici** |
| | a. Torino e i centri di I, II e III rango |
| **2. Struttura insediativa storica di centri con forte identità morfologica** | b. La struttura insediativa storica di centri con forte identità morfologica: |
| 2.1 Permanenze archeologiche di fondazioni romane. | I. Permanenza archeologica di fondazioni romane e protostoriche |
| 2.2 Strutture isolate testimonianza di trasferimenti e abbandoni residenziali:<br>– strutture militari (esito di incastellamento);<br>– strutture religiose (esito di organizzazione plebana). | II. Reperti e complessi edilizi isolati medievali |
| 2.3 Insediamenti di nuova fondazione o rifondazione in età medievale (villenove, ricetti). | III. Insediamenti di nuova fondazione di età medievale (villenove, ricetti) |
| 2.4 Insediamenti con strutture signorili e/o militari che ne caratterizzano identità e morfologia. | IV. Insediamenti con strutture signorili e/o militari che ne caratterizzano identità e morfologia |
| 2.5 Insediamenti con strutture religiose caratterizzanti identità e morfologia. | V. Insediamenti con strutture religiose caratterizzanti identità e morfologia |
| 2.6 Insediamenti caratterizzati principalmente da rifondazioni o rilevanti trasformazioni urbanistiche di età moderna. Disegno territoriale nell'età dell'assolutismo. | VI. Rifondazioni o trasformazioni urbanistiche di età moderna (XVII-XVIII secolo), incluse le residenze sabaude normate all'articolo 33, quali Siti inseriti nella lista del Patrimonio mondiale dell'Unesco |
| 2.7 Insediamenti caratterizzati da rifondazioni o rilevanti trasformazioni urbanistiche di età contemporanea. Sistemi urbanistici/complessi di arch. del Moderno e del secondo Novecento. | VII. Rifondazioni o rilevanti trasformazioni urbanistiche di età contemporanea (XIX-XX secolo) e complessi di rilievo storico-documentario di architettura del '900 |
| **3. Sistemi di testimonianze storiche del territorio rurale** | **Art. 25. Patrimonio rurale storico** |
| | a. Le testimonianze storiche del territorio rurale sulla base dei seguenti aspetti |
| 3.1 Permanenze di centuriazione e organizzazione produttiva di età romana. | I. Permanenze di centuriazione e organizzazione produttiva di età romana |
| 3.2 Aree caratterizzate dalle permanenze della colonizzazione rurale medievale. | II. permanenze di colonizzazione rurale medievale religiosa o di insediamenti rurali dispersi con presenza di castelli signorili |
| 3.3 Aree con nuclei rurali esito di riorganizzazione di età moderna. | III. Aree caratterizzate da nuclei rurali esito di riorganizzazione di età moderna. |
| 3.4 Aree caratterizzate da colture e nuclei rurali esito di riorganizzazione di età contemporanea. | IV. Colture e nuclei rurali esito di riorganizzazione di età contemporanea (XIX-XX secolo) |
| 3.5 Aree caratterizzate da borghi e nuclei alpini connessi allo sfruttamento agro-silvopastorale. | b. I nuclei e i borghi alpini connessi agli usi agro-silvo- pastorali |
| 3.6 Aree caratterizzate dalla presenza stratificata di sistemi irrigui di rilevanza storicodocumentaria. | c. La presenza stratificata di sistemi irrigui. |
| 3.7 Sistemi di ville e vigne per la produzione e il *loisir*. | **Art. 26. Ville, giardini e parchi, aree ed impianti per il loisir e il turismo**<br>a. Sistemi di ville, giardini e parchi |
| 3.8 Paesaggi della vite di rilevante valenza storico territoriale. | **Art. 32. Aree rurali di specifico interesse paesaggistico** |
| 3.9 Persistenze significative di strutture agrarie storiche a varietà colturale in diversità geomorfologica. | |
| **4. Sistemi e luoghi della produzione manifatturiera e industriale** | **Art. 27. Aree ed impianti della produzione industriale ed energetica di interesse storico** |
| 4.1 Poli e sistemi della paleoindustria. | a. I poli e sistemi della paleoindustria. |
| 4.2 Sistemi della produzione industriale dell'Otto e del Novecento. | b. I sistemi della produzione industriale dell'Otto e del Novecento. |
| 4.3 Aree estrattive di età antica e medievale;<br>4.4 Aree estrattive di età moderna e contemporanea. | c. Le aree estrattive di età antica e medievale e di età moderna e contemporanea. |
| 4.5 Infrastrutture per la produzione di energia idroelettrica di valenza storico-documentaria. | d. Le infrastrutture per la produzione di energia idroelettrica di valenza storico-documentaria |
| **5. Poli della religiosità di valenza territoriale** | **Art. 28. Poli della religiosità** |
| 5.1 Sacri monti e percorsi devozionali. | a. I Sacri Monti e i percorsi devozionali di rilievo storico- culturale [...] normati anche dall'articolo 33 quali Siti inseriti nella lista del Patrimonio mondiale dell'Unesco |
| 5.2 Santuari e opere «di committenza» di valenza territoriale. | b. I santuari, che si collocano quali fulcri riconoscibili nel contesto paesaggistico del territorio regionale, e le opere religiose isolate o emergenti, specialmente quelle esito di committenze pubbliche storicamente rilevanti |
| **6. Sistemi di fortificazione** | **Art. 29. Sistemi di fortificazioni** |
| 6.1 Sistemi di fortificazioni «alla moderna». | a. Rocche<br>b. Cinte bastionate<br>c. Fortezze e cittadelle |
| 6.2 Linee di fortificazione di età contemporanea. | d. Linee di trinceramenti, avamposti e fortini costituenti strutture lineari alpine; anche dei secoli XIX-XX, di valore storico documentario, da considerare nel loro insieme<br>e. Viabilità militare alpina |
| **7. Contesti territoriali per la villeggiatura e la fruizione turistica** | **Art. 26. Ville, giardini e parchi, aree ed impianti per il loisir e il turismo** |
| 7.1 Luoghi di villeggiatura e centri di *loisir*. | b. Luoghi di villeggiatura e centri di *loisir*, con particolare attenzione a impianti termali |
| 7.2 Distretti sciistici. | c. Infrastrutture e attrezzature artistiche per la montagna [...] |

La scala vasta non è pertinente le ricognizioni puntuali, che sono infatti demandate alla fase attuativa nelle comunità locali, tanto per la parte tecnico-critica (riconoscimento, catalogazione e classificazione di patrimonio culturale "consolidato" ma non evidente alla scala regionale), tanto per la parte partecipativa (costruzione di significati di senso del patrimonio attraverso le testimonianze e i dibattiti tra la popolazione, le mappe di comunità e così via).

Sfuggendo equivoci spontaneisti o dilettantisti, ogni comunità sarà chiamata a riflettere profondamente sulla propria memoria e sulla propria voglia di futuro, non in un antagonismo ingenuo con un mondo di tecnici asettici, lontani o centralisti, ma – anzi – cercando sul mercato ormai globalizzato delle competenze storiche e patrimoniali quei professionisti che siano in grado di meglio sostanziare le aspirazioni della "storia locale". Un ampio dibattito sulla *public history* coinvolge il mondo accademico e quello politico, con ripercussioni anche sul mondo del patrimonio culturale: le comunità hanno a disposizione risorse conoscitive inimmaginabili, ma di gestione complessa, difficili da governare per conseguire quegli obiettivi culturali e memoriali che le collettività si pongono. Esiste tuttavia un universo di storici del territorio, storici dell'arte, museologi di scala vasta, archeologi del paesaggio, geografi storici, archivisti ecc. che è in cerca di committenti motivati, e che – grazie ai percorsi segnalati e agevolati dal Piano – potrà essere in grado di valorizzare il patrimonio culturale come motore di sviluppo e di innovazione, attraverso una pluralità di strategie che – sorrette dalla volontà politica del Piano – potranno diventare progetti, e trovare fonti di finanziamento e risorse tecniche diverse.

Certamente queste indagini sono complesse da assimilare e crediamo che, in vista dell'adeguamento dei piani di scala locale al Ppr, sarebbe utile avere una guida alla lettura del Piano e, forse, anche linee guida all'interpretazione e alla restituzione delle componenti del patrimonio nella pianificazione locale, anche considerando che rispetto a questi tematismi – a differenza di altri, che sono meglio definiti – non ci sono precise indicazioni nella legge urbanistica regionale. Il cantiere del Piano è straordinariamente interessante anche concettualmente e ancora aperto a molti sviluppi.

## Note

[1] Mauro Volpiano, *I paesaggi del Piemonte. Indagini alla scala regionale per l'interpretazione storica del territorio*, in Id. (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Metodologie di analisi e interpretazione*, L'Artistica Editrice, Savigliano 2012, pp. 135-151; per una prospettiva storiografica: Andrea Longhi, Mauro Volpiano, *Historical research as a tool for planning: perspectives and issues about the assessment of the cultural landscapes*, in *Living Landscape. The European Landscape Convention in research perspective*, Uniscape - Bandecchi Vivaldi, Florence-Pontedera, vol. II (2010), pp. 124-129; Costanza Roggero Bardelli, Andrea Longhi, *Il "progetto di conoscenza" storico-territoriale: storia, pianificazione e patrimonio urbano*, in «Città e Storia», a. XI, n. 1 (2016), p. 9-25.

[2] Giampiero Vigliano (a cura di), *Carta delle aree ambientali antropizzate e dei beni architettonici e urbanistici*, Regione Piemonte, Torino 1990, 2 voll.

[3] Vera Comoli, *Il territorio storico-culturale del Piemonte*, documento edito dalla Regione Piemonte, Dir. Reg. Pianificazione e gestione urbanistica, Torino, febbraio 1999 (aggiornamento del documento adottato nel 1995); cfr. Andrea Longhi, *Interpretazioni storiche del paesaggio: luoghi per osservare e ri-significare il territorio che cambia*, in M. Volpiano (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Metodologie* cit., pp. 110-133.

[4] *Atlante dei paesaggi piemontesi*, ricerca del Dipartimento Interateneo Territorio (direzione Attilia Peano, coordinamento Claudia Cassatella) e del Dipartimento Casa-città (direzione Vera Comoli Mandracci e Costanza Roggero, coordinamento Mauro Volpiano), 2 dvd, Torino 2007; cfr. Mauro Volpiano, *L'Atlante come metafora per la storia del territorio nel paesaggio*, in «Urbanistica», 138 (2009), pp. 17-21.

[5] Andrea Longhi, Mauro Volpiano, *Lacune, latenze e valenze nella struttura storica del territorio: le indagini per il Piano Paesaggistico del Piemonte*, in "Architettura del paesaggio", 22 (2010), pp. 443-467.

[6] Regione Piemonte, *Criteri e metodi per la predisposizione del quadro di riferimento del nuovo Piano Territoriale e Paesaggistico Regionale*, Quaderno primo, Torino 2006-2007 e, in particolare i contributi: Vera Comoli, *Aspetti-chiave della strutturazione storica del territorio piemontese*; Claudia Cassatella, Mauro Volpiano, *Emergenze paesistiche e storico-culturali alla luce del Codice*.

[7] Per una sintesi: Andrea Longhi, *La storia del territorio per il progetto del paesaggio*, L'Artistica Editrice, Savigliano 2004; Mauro Volpiano (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Conservazione, progetto, gestione*, L'Artistica Editrice, Savigliano 2011; Id. (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Metodologie* cit.

[8] Secondo la dizione argomentata a più riprese da Roberto Gambino, coordinatore generale del Piano.

[9] Françoise Choay, *L'Allégorie du patrimoine*, Seuil, Paris 1992.

[10] Rapporti di ricerca, a cura del Dipartimento Casa-città del Politecnico di Torino: Andrea Longhi (a cura di), *Indagini e interpretazioni storico-critiche. Gruppo di lavoro "ambiti paesaggistici"*; Mauro Volpiano (a cura di), *Sistemi di interesse storico-paesaggistico importanti agli effetti paesaggistici*; Mauro Volpiano (a cura di), *Sistemi di interesse storico-paesaggistico importanti agli effetti paesaggistici. Componenti di valore storico-culturale. Contributo al quadro normativo*.



BY-NC-SA

# Il paesaggio scenico-percettivo alla prova delle norme

# *Scenic and perceptual landscape challenging planning regulation*

**CLAUDIA CASSATELLA**

*Claudia Cassatella, Politecnico di Torino, professore associato di Urbanistica, insegna Pianificazione paesaggistica e territoriale: negli studi preliminari al Ppr ha fatto parte del gruppo di lavoro sulle componenti percettivo-identitarie*

**Abstract**

Occuparsi di paesaggio significa occuparsi di percezione sociale ed estetica. In conseguenza, occuparsi di tutela e pianificazione paesaggistica dovrebbe significare cercare di "regolare" percezione ed estetica, anche attraverso norme prescrittive. Esiste una via d'uscita? Come si può affrontare il compito di "regolare" il paesaggio scenico? L'articolo illustra la metodologia adottata dalla regione Piemonte e dalla Direzione Regionale del MiBACT, nonché la sua attuazione a parte di comunità locali. Le *Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione degli aspetti scenico-percettivi del paesaggio* intendono supportare i processi di adeguamento dei piani urbanistici e decisionali da parte degli enti locali.

*Dealing with landscape means dealing with social perception and aesthetics. As a consequence, dealing with landscape planning and protection should mean trying to regulate perception and aesthetics (even by prescriptive rules). Is there any way out? How this task of regulating landscape scenery can been undertaken? The paper illustrates a methodology adopted by Piedmont Region and the Regional Directorate of the Italian Ministry for Cultural Heritage and Activities, and its implementation by local communities. Piedmont Region's* Guidelines for the analysis, protection and enhancement of the scenic character of landscape *intend to support the processes of town planning revision and decision making by municipalities.*

## 1. Senza un soggetto che percepisce, non si dà paesaggio

La dimensione percettiva è essenziale quando si tratta di paesaggio. Nel caso delle politiche pubbliche, non è alla percezione soggettiva che si fa riferimento, ma alla percezione sociale[1], un'intersoggettività, un riconoscimento di valore all'interno di comunità o gruppi sociali.

Sulla dimensione percettiva si esercitano quindi strumenti di indagine propri della sociologia ambientale e della geografia, per individuare l'attribuzione di valore a luoghi ed elementi del paesaggio[2]. È bene sottolineare che i tipi di valore attribuito possono essere molteplici, da quello memoriale e simbolico-identitario a quello più latamente culturale, o ricreativo, o estetico[3].

Ciò che hanno in comune i processi di significazione nel campo del paesaggio è che sono generalmente connessi a stimoli visivi[4]. La "scena" paesistica è il materiale significante e nella sua materialità è anche l'oggetto sul quale si possono esercitare gli strumenti di pianificazione spaziale. La struttura della scena paesistica può essere indagata in diversi modi[5], a seconda della finalità, e la maggior parte dei metodi sono stati sviluppati nel campo della valutazione

d'impatto ambientale[6], assai meno nel campo della pianificazione – in particolare alla scala regionale.
La scala regionale, obbligatoria per legge nel caso dei piani paesaggistici italiani, è assai lontana dall'esperienza del soggetto immerso nel paesaggio, dall'occhio umano. Per questo motivo, gli studi per la formazione del Piano paesaggistico regionale del Piemonte (2007-2009) hanno costituito un'occasione di sperimentazione[7], che ha presto trovato eco in quelle condotte da altri piani regionali.

## 2. Le scelte di metodo, le componenti sceniche e la loro disciplina nel Ppr

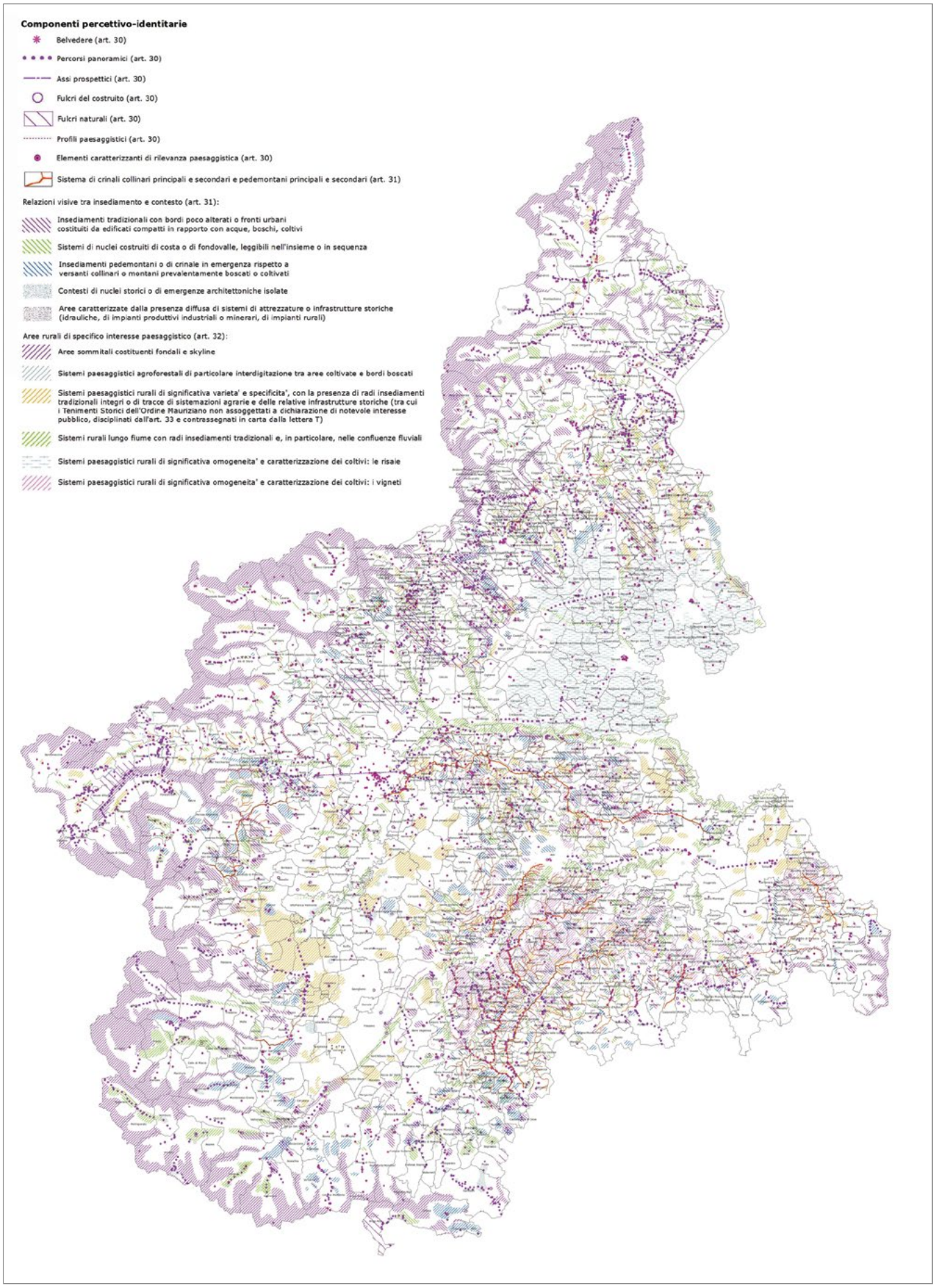
Alla base degli studi per il Ppr Piemonte vi è una concezione di paesaggio come sistema di segni[8]. Il paesaggio scenico non consiste in un insieme di oggetti ma nella relazione tra osservatore e realtà osservata, quindi la sua analisi si articola secondo tre fattori:

a. luoghi di osservazione: punti di belvedere, percorsi panoramici, assi prospettici, percorsi di esplorazione del paesaggio;
b. mete visive: fulcri (o emergenze) dell'ambiente naturale e costruito, profili (crinali e skylines), altri elementi di caratterizzazione (fronti urbani, quinte);
c. relazioni visive: intervisibilità, viste focali, varchi visivi, bacini visivi.

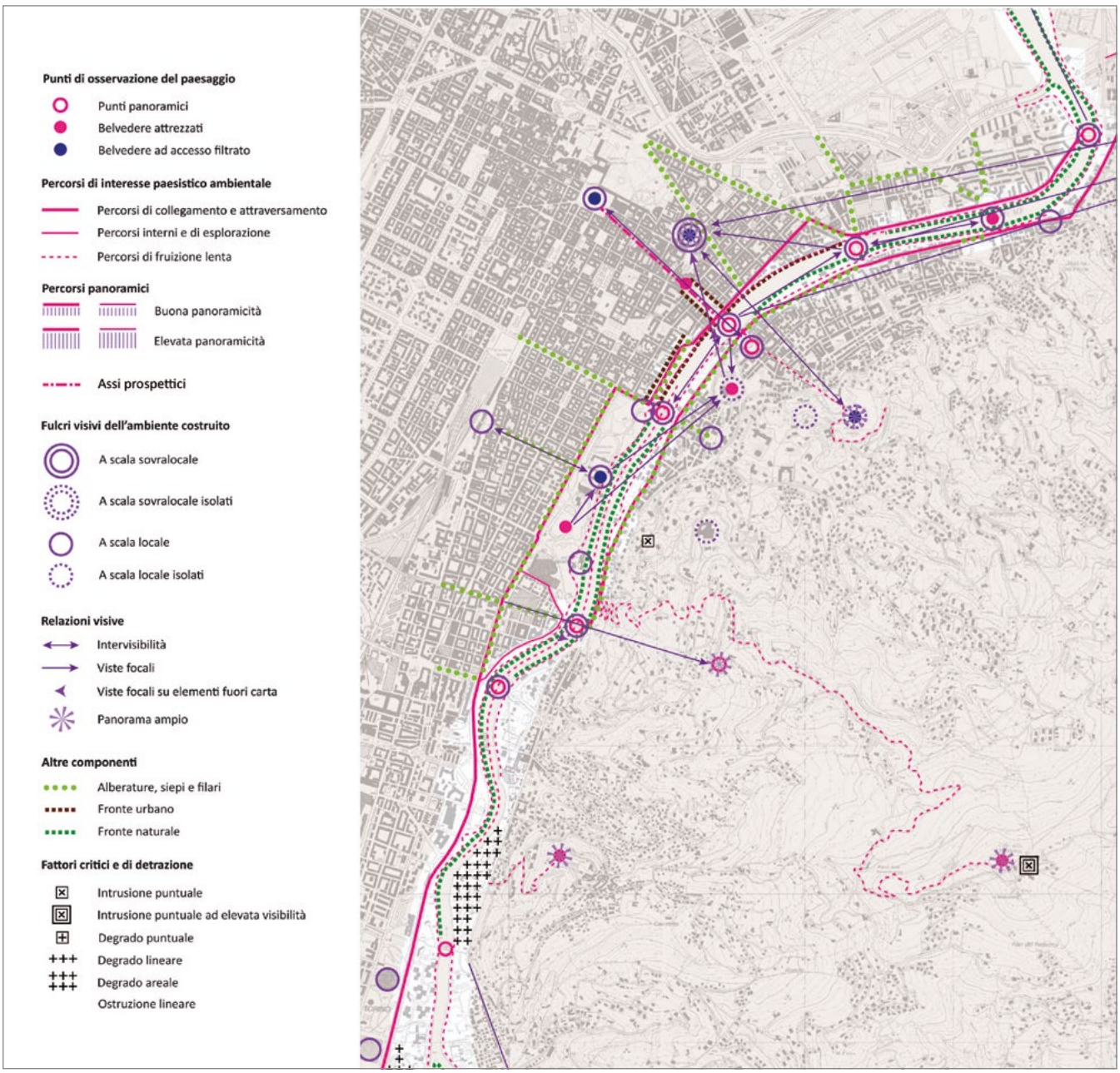
La nomenclatura di queste categorie è basata sull'uso e sulla letteratura, ma non è codificata ed esistono forme simili[9].
Luoghi di osservazione e mete visive possono essere identificabili e cartografabili con un certo grado di precisione, come si richiede ad elementi soggetti a disciplina urbanistica. Le relazioni visive invece sono immateriali e più difficilmente rappresentabili nella prospettiva zenitale delle carte, almeno a scala regionale. Su questo aspetto si tornerà parlando di Linee guida (par. 3).
L'identificazione di categorie sceniche più raffinate è possibile, ma il Ppr non ha finalità analitiche , bensì di tutela e pianificazione. La stesura della disciplina d'uso, prevalentemente concentrata nell'art. 30 delle Norme di Attuazione "Belvedere, bellezze panoramiche, siti di valore scenico ed estetico" ha portato a semplificare il più possibile le categorie, differenziandole solo quando ciò risponde a diversi obiettivi e indirizzi normativi.
Le norme, direttive ed indirizzi, rimandano inevitabilmente ad approfondimenti a scala locale. A quella scala potranno infatti essere evidenziati i sistemi di relazioni elle componenti sceniche individuate dal piano, nonché aggiunti altri elementi analoghi ritenuti rilevanti dalla comunità locale, che dovranno essere soggetti a disciplina d'uso. Mappare, conoscere è il primo passo necessario e richiesto e costituisce di per sé un'innovazione, poiché introduce categorie normative pressoché assenti nei piani locali.
L'obiettivo generale dell'art. 30 è preservare la visibilità delle emergenze sceniche e la panoramicità dei luoghi di osservazione. Obiettivo chiaro a chiunque, ma difficile da tradurre in termini urbanistici, soprattutto laddove si voglia evitare un uso indiscriminato del vincolo di visuale. Una rassegna di piani italiani mostra il ricorso a fasce di protezione visiva parametrica (ovvero distanze fisse, dai 20 ai 200 metri...)[10].
Il Ppr Piemonte propone invece di affinare l'identificazione dei coni visivi attraverso l'analisi del contesto e delle sequenze sceniche significative, indicando l'uso di strumenti di *viewshed analysis* (cfr. Par. seguente).

## 3. Le Linee guida per il paesaggio scenico-percettivo

Per facilitare l'applicazione degli indirizzi previsti, sia nella fase analitica sia nella fase di pianificazione urbanistica, sono state elaborate le *Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione degli aspetti scenico-percettivi del paesaggio*[11]. Esse offrono un glossario, metodi di analisi, criteri di valutazione e esempi di indirizzi normativi, da applicare nell'implementazione della pianificazione paesaggistica alla scala locale e nelle procedure di valutazione della compatibilità paesaggistica degli interventi. Le Linee guida sono già state testate con riferimento alla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, all'interno del processo di copianificazione e nei lavori della Commissione ex art. 137 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (ovvero, nelle nuove dichiarazioni di notevole interesse pubblico).
Di nuovo, è bene insistere sul ruolo della fase di analisi. Le Linee guida, infatti, forniscono esempi di rappresentazione delle relazioni sceniche e illustrano modalità di analisi dei bacini visivi attraverso l'uso di modelli digitali del terreno e Sistemi Informativi Geografici, entrambi ormai ampiamente disponibili (il riferimento è al Geoportale Piemonte e ai software Open source. Lo strumento *viewshed analysis* è ormai presente persino in Google Maps!), fornendo alcuni parametri di riferimento relativi alla profondità visuale.
«Il processo illustrato dalle Linee guida può favorire non solo la formazione di piani e progetti più consapevoli dei valori scenici del paesaggio, ma anche il dibattito pubblico su specifici interventi, dibattito che spesso si svolge senza un supporto documentale capace di istruire il problema e favorire i giudizi e le decisioni, anzi, talvolta viene sviato dall'uso di simulazioni e fotoinserimenti privi delle necessarie precisazioni: da dove sarà visibile l'intervento? Quali sono i punti di osservazione del paesaggio cari alla popolazione? Quali parametri sono stati applicati per realizzare il foto-inserimento? Quale sarà la vista ad altezza d'uomo? Applicare le Linee guida significa disporre preventivamente di una mappa di punti e assi visivi ritenuti meritevoli d'attenzione, noti sia ai proponenti sia ai valutatori, e – nelle intenzioni – rispondente alla percezione sociale»[12].
Le scelte effettuate in fase di analisi relativamente alle componenti da tenere in considerazione, e in particolare ai luoghi di osservazione, condizioneranno tutte le fasi successive. Queste scelte possono essere il frutto di analisi esperta (come nel caso del piano regionale[13]) o può essere oggetto di consultazione o persino partecipazione del pubblico generale.




*Carta delle Componenti paesaggistiche percettive e identitarie, dalla Relazione del Ppr.*



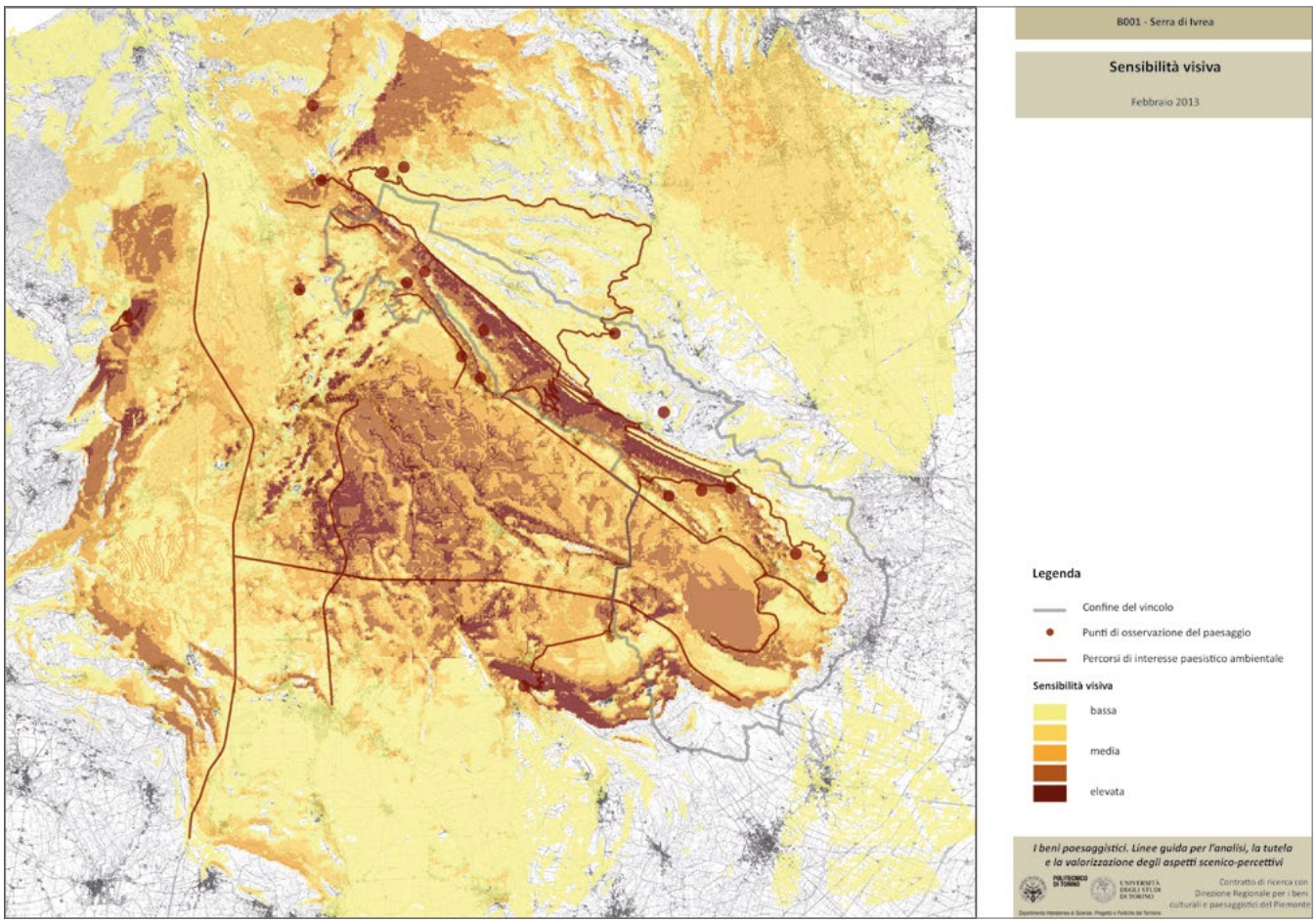

*Dalle Linee guida: esempio di carta di analisi dei caratteri scenici, Sponde del Po a Torino.*

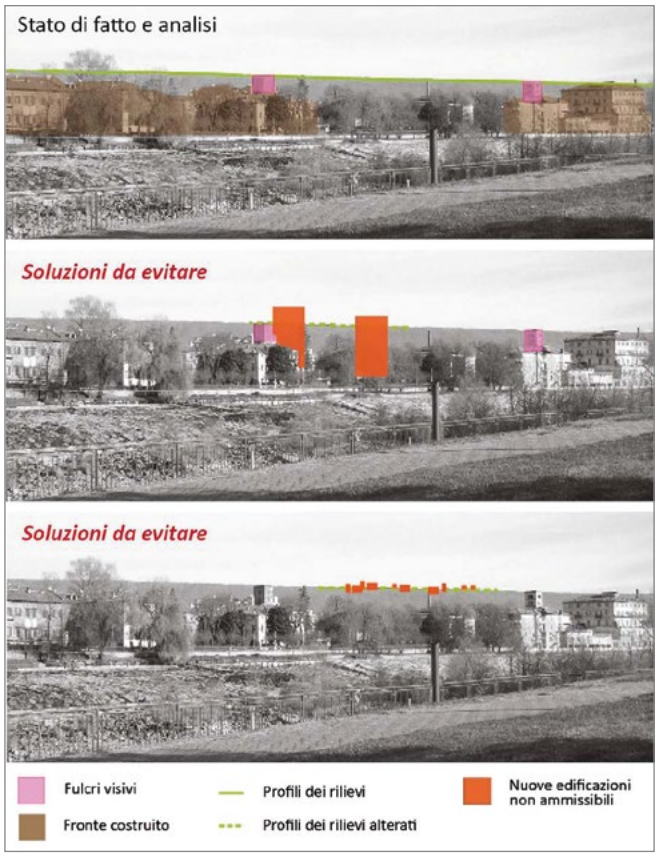
## 4. Un'applicazione corale nel Sito UNESCO Langhe Roero e Monferrato

Un'interessante applicazione del metodo è stata condotta dalla Regione nel Sito UNESCO Langhe Roero e Monferrato, area nella quale l'attrattività del paesaggio è ormai considerata un asset economico. Attraverso la consultazione degli enti locali (101 Comuni e Province) sono stati mappati decine di punti panoramici, in aggiunta a quelli già identificati dal Ppr. Grazie al supporto tecnico regionale, è stata elaborata una carta della sensibilità visiva dell'intera area UNESCO, frutto della sovrapposizione di tutti i bacini visivi[14]. «Può essere stupefacente vedere la numerosità di punti segnalati, sapendo che la conseguenza è un incremento del valore di sensibilità visiva, dunque delle potenziali limitazioni agli interventi, che travalica i perimetri delle aree vincolate. Occorre tener presente che in un territorio collinare, fatto di paesi che si guardano da secoli e il cui panorama è costituito dal paesaggio dei comuni contermini, tutto è interrelato. Vedere affermato su carta il valore del mio osservatorio e il fatto che le trasformazioni attuate dal mio vicino hanno conseguenze per me, e viceversa, significa entrare nella dimensione relazionale che costituisce il senso del paesaggio»[15].

## 5. Interazioni con altre dimensioni del paesaggio e del Piano

Gli studi relativi al paesaggio scenico e percettivo non si sono limitati alla breve lista di componenti citate nell'articolo 30.




*Dalle Linee guida: indirizzi per la tutela di profili paesaggistici, nell'esempio, la Serra di Ivrea vista dalle sponde della Dora.*

Una considerazione sistematica di questi aspetti è nella stessa identificazione e descrizione degli ambiti di paesaggio (i cui confini hanno tenuto in considerazione anche questioni percettive ed indentitarie). La descrizione dei Sistemi storico territoriali (SST) incorpora valutazioni sui rispettivi valori scenici (si pensi, ad esempio, ai profili delle fortificazioni, o ai Sacri Monti). Alcune componenti, come "Relazioni visive tra insediamento e contesto" (art. 31), "Aree rurali di specifico interesse paesaggistico" (art. 32) sono basate sul riconoscimento di peculiarità percettive. Ma anche le componenti ambientali non ne sono prive. Si pensi, ad esempio, alla tutela dei crinali (art. 13).

Un tema che il piano affronta, ma che sollecita ulteriori approfondimenti, è quello delle situazioni di detrazione: "Aree caratterizzate da elementi critici e con detrazioni visive" (art. 41). È infatti evidente come non si possa stabilire per norma un elenco di oggetti stigmatizzati perché detrattori potenziali, ma, di nuovo, si debba verificare la loro influenza visiva su contesti di pregio e il tipo di alterazione (si rimanda, di nuovo, alle Linee guida), per poi favorire interventi attivi[16].

Infine, la qualità percettiva è stata tenuta in considerazione anche nel sistema di monitoraggio del piano, ovvero negli indicatori della Valutazione ambientale strategica: il mantenimento dell'ampiezza visiva dei punti panoramici principali è tra gli indicatori di attuazione (*4.6 Variazione della percezione paesaggistica*).

In conclusione, il Ppr Piemonte e i piani che si adegueranno ad esso costituiscono un avanzamento tecnico su una questione, quella della "bellezza paesaggistica", che è sul tavolo da ormai un secolo e che tuttora è tra le più sentite dalla popolazione, attuando così uno dei primi obiettivi del quadro strategico regionale: *1.4. Tutela e riqualificazione dei caratteri e dell'immagine identitaria del paesaggio*.

**Note**

[1] Si veda la Convenzione Europea del Paesaggio (Council of Europe, ECTS 176, 2000) all'art. 1: «Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così com'è percepita dalle popolazioni».

[2] Si veda ad esempio Benedetta Castiglioni, Massimo De Marchi, *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, CLEUP, Padova 2009. Yves Luginbühl, *Méthode pour les Atlas du paysage: identification et qualification*, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement et des Transports, Imprimerie Artésienne, Paris 1994.

[3] Claudia Cassatella, *Assessing Visual and Social Perceptions of Landscape*, in Claudia Cassatella, Attilia Peano (a cura di), *Landscape Indicators. Assessing and Monitoring Landscape Quality*, Springer, Dordrecht 2011, pp. 105-140.

[4] Claude Raffestin, *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio. Elementi per una teoria del paesaggio*, Alinea, Firenze 2005; Valerio Romani, *Il paesaggio. Percorsi di studio*, FrancoAngeli, Milano 2008.

[5] Ad esempio: Paolo Castelnovi, *Società locali e senso del paesaggio*, in Alberto Clementi (a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, Meltemi, Roma 2002, pp. 179-197; Pompeo Fabbri, *Paesaggio e reti. Ecologia della funzione e della percezione*, FrancoAngeli, Milano 2010; Steffen Nijhuis, Ron Van Lammeren, Frank Van Der Hoeven, *Exploring the Visual Landscape*, IOS Press, Amsterdam, 2011.

[6] Landscape Institute (LI) and the Institute of Environmental Management and Assessment (IEMA), *Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment GLIVIA*, 3rd edition, by Carys Swanwick, Routledge, London 2013. Una sintetica sistematizzazione degli approcci in campo pianificatorio in Claudia Cassatella, *Landscape scenic values: protection and management from a spatial-planning perspective*, in Roberto Gambino, Attilia Peano, *Nature policies and landscape policies*, Springer, Dordrecht 2014, pp. 341-351.

[7] Dipartimento Interateneo Territorio (DiTer) del Politecnico e dell'Università di Torino, *Programma di ricerca relativo alla formazione del Piano Paesaggistico Regionale, Punto e. Implicazioni paesistico-percettive dei punti precedenti, sia sotto il profilo ricognitivo, che sotto quello propositivo*, 2007-2008, Responsabile scientifico Roberto Gambino, gruppo di ricerca: Paolo Castelnovi, Claudia Cassatella, Luigi La Riccia, Silvia Castello. La collaborazione, per chi scrive, è proseguita attraverso la stesura di *Linee guida* (di cui ai punti seguenti) e la partecipazione ai lavori della Commissione ex art. 137 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

[8] Paolo Castelnovi (a cura di), *Il senso del paesaggio*, DIT, IRES, Torino 2000.

[9] Claudia Cassatella, *Aspetti scenico-percettivi del paesaggio. Criteri e metodi per l'interpretazione e la disciplina dalla scala regionale alla scala locale*, in Mauro Volpiano (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Metodologie di analisi e di interpretazione*, L'Artistica Editrice, Savigliano 2012, pp. 42-73.

[10] Claudia Cassatella, *Bellezze panoramiche '22-'22. Innovare le norme di tutela*, in XVIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti, *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Venezia (Italia), 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma Milano 2015, pp. 1410-1417.

[11] Le *Linee guida per l'analisi, la tutela, la valorizzazione degli aspetti scenico-percettivi del paesaggio* sono frutto di una ricerca del Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST) del Politecnico e dell'Università di Torino (Responsabile scientifico Claudia Cassatella, 2012-2014), per la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Piemonte del MiBACT nell'ambito delle attività di copianificazione per il Piano paesaggistico regionale, con la Regione Piemonte, Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia. Disponibili sul sito web della Regione Piemonte: http://www.regione.piemonte.it/territorio/dwd/documentazione/paesaggio/LineeGuida.pdf (Accesso ottobre 2018).

[12] Claudia Cassatella, *La scena paesistica: un lessico per il progetto*, in «Rassegna di Architettura e Urbanistica», 150 (2016), pp. 55-62.

[13] Per identificare e selezionare le componenti rilevanti, il gruppo di ricerca ha tenuto presente la presenza nell'iconografia storica e in diverse altre fonti, tra cui le guide turistiche (criterio di notorietà), la letteratura geografica, ma anche la pubblicistica promozionale prodotta dai territori per rappresentare le proprie attrattive ed elementi identitari.

[14] La carta ed i punti di belvedere sono disponibili sul Geoportale della Regione Piemonte: http://www.geoportale.piemonte.it/geocatalogorp/index.jsp. Maggiori indicazioni sul processo nel sito ufficiale della Regione Piemonte, settore Paesaggio: http://www.regione.piemonte.it/territorio/paesaggio/.

[15] Claudia Cassatella, *La scena* cit.

[16] Nel Cuneese ha attirato l'attenzione dei giornali il "Bando distruzione" della Cassa di Risparmio di Cuneo, per azioni tali da «tale da offrire un nuovo orizzonte, privo di brutture, ai centri urbani»: http://www.fondazionecrc.it/index.php/arte-attivita-e-beni-culturali/bando-distruzione. Si vedano anche gli interventi nell'ambito della L.r. 14/2008 in Bonaudo (in questo numero).



BY-NC-SA

# Gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*, tra suggerimenti e applicazioni[1]

# *The* Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti, *between suggestions and applications*

**DAVIDE ROLFO**

*Davide Rolfo, Politecnico di Torino, ricercatore di Composizione architettonica e urbana, insegna Analisi e progettazione della morfologia urbana; negli studi preliminari al Ppr ha collaborato al gruppo di lavoro per le analisi morfologico-insediative e la messa a punto delle buone pratiche insediative ed edilizie*

**Abstract**

I manuali *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti* inseriti all'interno della struttura del Piano paesaggistico rappresentano per molti aspetti (la completezza dei temi trattati, l'ancoraggio delle proposte al substrato storico, la transcalarità, la completa integrazione in uno strumento legislativo "pesante" come il Ppr) un'esperienza all'avanguardia.

A otto anni dalla loro redazione e dopo la ben più recente l'approvazione definitiva del Piano, è possibile cominciare a considerare criticamente l'efficacia di uno strumento che segna una forte discontinuità con le modalità di approccio tradizionali al problema del disegno del paesaggio costruito.

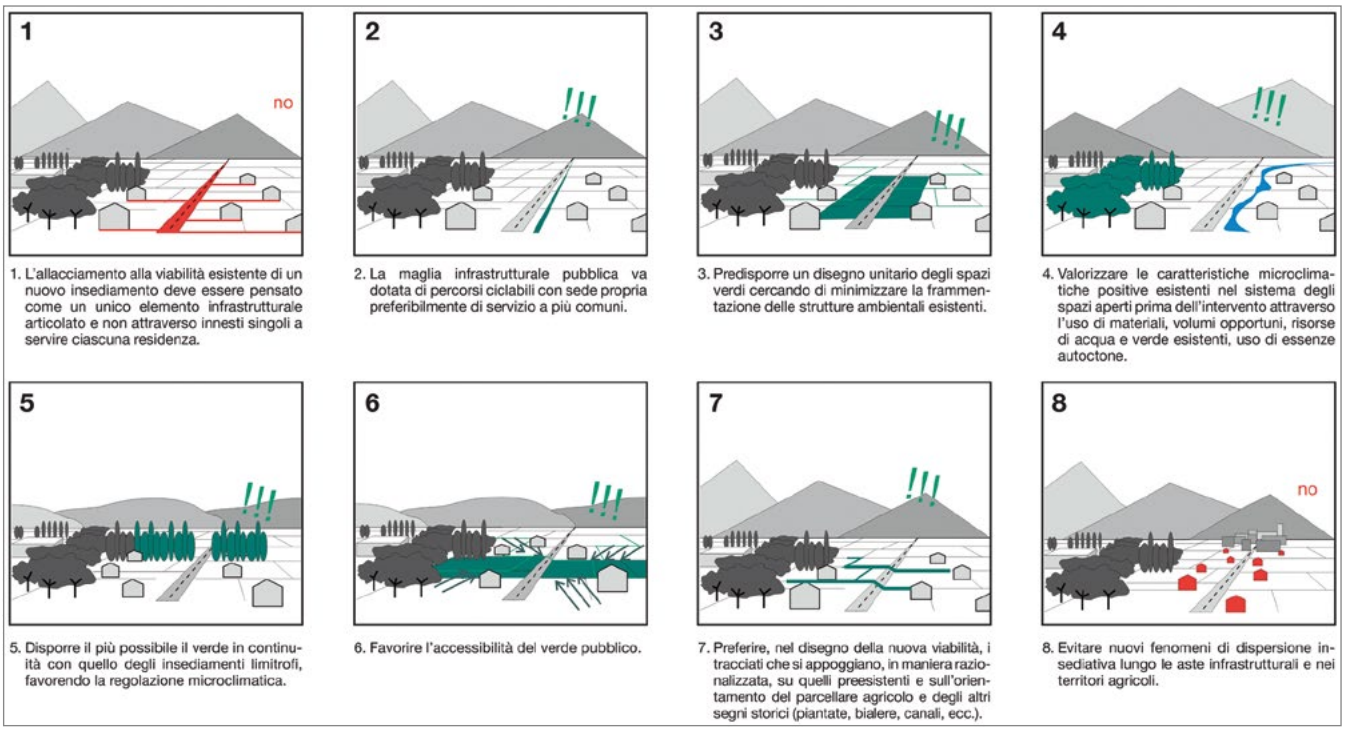
*The handbooks* Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*, included in the structure of the Landscape Regional Plan, represent for many aspects (the completeness of the topics, the way of linking the design proposals to the historical substrate, the multi-scale approach, the complete integration into an hard legislative instrument as the Ppr is) a cutting edge experience.*

*Eight years after they has been written, and also after the much more recent approval of the Plan, it is possible to begin to critically consider the effectiveness of an instrument that marks a strong discontinuity with the traditional approach to the problem of the design of the built landscape.*

## 1. Contesto e strumenti: percorsi diversi

A partire dalla fine degli anni ottanta[2] la grande stagione di studi sulla cosiddetta "città diffusa" ha riportato in Italia l'interesse su fenomeni ed esiti urbani ordinari[3]. Il passo successivo, cioè la definizione e la messa in pratica di strategie operative, si è rivelato meno immediato: l'ampiezza dei territori in gioco, la polverizzazione proprietaria, la quantità degli *stakeholders* e dei loro linguaggi, la debolezza delle istituzioni, la squilibrata distribuzione delle risorse, la sovrapposizione dei ruoli di controllo e di iniziativa, la difficoltà di utilizzo di modelli progettuali altrimenti consolidati, nonché una sorta di generalizzata convinzione dell'illimitatezza delle possibilità di intervento[4] hanno contribuito a rendere l'argomento sfuggente. Il recente assommarsi a fenomeni di espansione di una fase di ritrazione[5] non semplifica le cose.

È interessante notare che gran parte degli esiti fisici sul territorio di una situazione così complessa sono stati ottenuti, almeno nel Nord Italia, sostanzialmente *all'interno* delle disposizioni di legge: qui le richieste di condono edilizio riguardano in larghissima parte abusi "minori"[6]. Ciò sembra confermare i dubbi sull'efficacia di un apparato legislativo le cui disposizioni, anche quando formalmente rispettate, non sono state ritenute in molti casi in grado di produrre un paesaggio leggibile e soddisfacente.




*Raccomandazioni generali per gli sviluppi insediativi residenziali e produttivi (stralcio).*

Forse proprio questa consapevolezza può essere stata una delle ragioni all'origine della più recente proliferazione di forme di normativa non vincolante, le "buone pratiche", che diversi livelli amministrativi hanno ritenuto di mettere in campo[7].
L'impiego, nel campo del disegno urbano, di disposizioni non vincolanti, ma che lavorano per esemplificazioni, indirizzi, incentivi e disincentivi, *enablement*, ha all'estero una storia consolidata. In particolare, la tradizione anglosassone del *design control* ha origine all'inizio del Novecento e prosegue, seppure con alterne fortune, tuttora. Dai *casebook* ispirati ai seminali lavori di Unwin[8], all'*Essex Design Guide*[9] e sue filiazioni, fino agli *urban code* del New Urbanism statunitense[10], già sperimentati da Duany e Plater-Zyberk, il ricorso alle buone pratiche, corredate da dettagliate rappresentazioni grafiche, si affianca e in taluni casi tenta di sostituire la tradizionale normativa impositiva, lottando contro il *negative planning*[11].
L'approccio italiano ai temi urbanistici e di forma urbana, chiusa la stagione ottocentesca dei piani "disegnati", non si è invece tendenzialmente sviluppato in tale direzione; la prevalenza data agli aspetti socio-economici della pianificazione, la resistenza delle professioni, la stessa natura del diritto (lontanissimo da quello di origine consuetudinaria anglosassone) sono probabilmente alcuni dei motivi all'origine di questo fatto. In generale, il tema poi della difficoltà di valutare l'aderenza di un comportamento a un modello *suggerito versus* il rispetto di un parametro oggettivo *obbligato*, rimane un problema aperto: se a fronte di disposizioni "tradizionali", l'aderenza del comportamento al dispositivo di legge è, dal punto di vista formale, più facilmente coglibile e tracciabile, per quanto riguarda il campo delle buone pratiche le cose si presentano in maniera molto meno chiara.

## 2. Gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*

Dopo alcuni lavori preliminari a partire dalla fine degli anni novanta, orientati in prevalenza all'intervento sull'esistente e alla sua conservazione e autonomi rispetto al quadro legislativo – le cosiddette *Guide per la qualità del paesaggio*[12] –, e il tentativo del *Piano territoriale regionale* nel 1997[13], con l'elaborazione del *Piano paesaggistico regionale* il Piemonte ha avviato l'inclusione sistematica di elementi di buone pratiche all'interno dei suoi strumenti normativi (mentre, parallelamente, prosegue la produzione di linee guida legate ai GAL[14] e a progetti europei[15]).
Come noto, il *Piano territoriale regionale* (PTR, approvato nel 2011) sviluppa gli aspetti di interpretazione strutturale del territorio e di riferimento normativo per la pianificazione alle diverse scale, mentre il *Piano paesaggistico regionale* (Ppr, approvato nel 2017) riguarda gli aspetti di preservazione e disegno paesaggistico, dalla scala vasta fino agli aspetti insediativo-edilizi[16].
Nel Ppr trovano spazio indicazioni di normativa non vincolante e di buone pratiche, sviluppate a cura del Politecnico di Torino: gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*, distinti in *Buone pratiche per la pianificazione locale* e *Buone pratiche per la progettazione edilizia*[17].
I due aspetti – quello del disegno urbano, inteso come rapporto tra le forme del territorio e le morfologie insediative, e quello del carattere dell'oggetto costruito – si intendono

**4.2. I sistemi insediativi**

L'applicazione delle raccomandazioni generali sull'intero territorio regionale non tiene conto delle specifiche differenze dell'organizzazione insediativa, che rende molto diversi gli effetti di ciascuna azione rispetto alla situazione contestuale. Quindi si sono introdotti nel quadro di riferimento per le buone pratiche insediative gli aspetti differenziali di maggior rilievo che riguardano la struttura complessiva del contesto insediativo.

A tal fine si sono riconosciuti sul territorio i Sistemi insediativi, derivanti dalla strutturazione di differenti insediamenti urbanizzati, il cui sviluppo complessivo è significativamente influenzato dall'interazione reciproca. I sistemi insediativi sono per lo più configurati in geometrie determinate dai fattori lineari o puntuali di polarizzazione dell'insediamento, in cui si distinguono nodi (sistemi concentrati ed incroci tra sistemi) ed aste (sistemi lineari), immersi in un contesto insediato a bassa densità e privo di polarizzazioni territoriali, riconosciuto come "sistema aperto".

In sintesi si definiscono le diverse tipologie dei sistemi insediativi:

• **sistemi insediativi concentrati**

Configurazioni strutturate di tessuti urbanizzati, appartenenti a numerosi tipi differenti di morfologie insediative, in cui lo sviluppo complessivo è fortemente influenzato da fattori puntuali (in genere nuclei storici con ampliamenti che nell'insieme hanno costituito sistemi radiocentrici);

• **sistemi insediativi lineari**

Configurazioni strutturate di tessuti urbanizzati, appartenenti a pochi tipi differenti di morfologie insediative, in cui lo sviluppo complessivo è fortemente influenzato da fattori lineari, (in genere tratti del sistema stradale ordinario o, più raramente, configurazioni geografiche come i fondovalle o i lungolago);

• **sistemi insediativi aperti**

Aggregati di tessuti insediativi poco strutturati, generalmente a bassa densità e prevalentemente con morfologia insediativa rurale, in cui lo sviluppo complessivo non ha assunto configurazioni chiaramente riconducibili a modelli lineari o areali;

• **incroci tra sistemi insediativi lineari**

Configurazioni di tessuti urbanizzati, appartenenti a pochi tipi differenti di morfologie insediative, in cui lo sviluppo complessivo determina un assetto nodale in via di strutturazione autonoma, prodotto dalla compresenza delle strutturazioni insediative di due sistemi insediativi lineari interferenti;

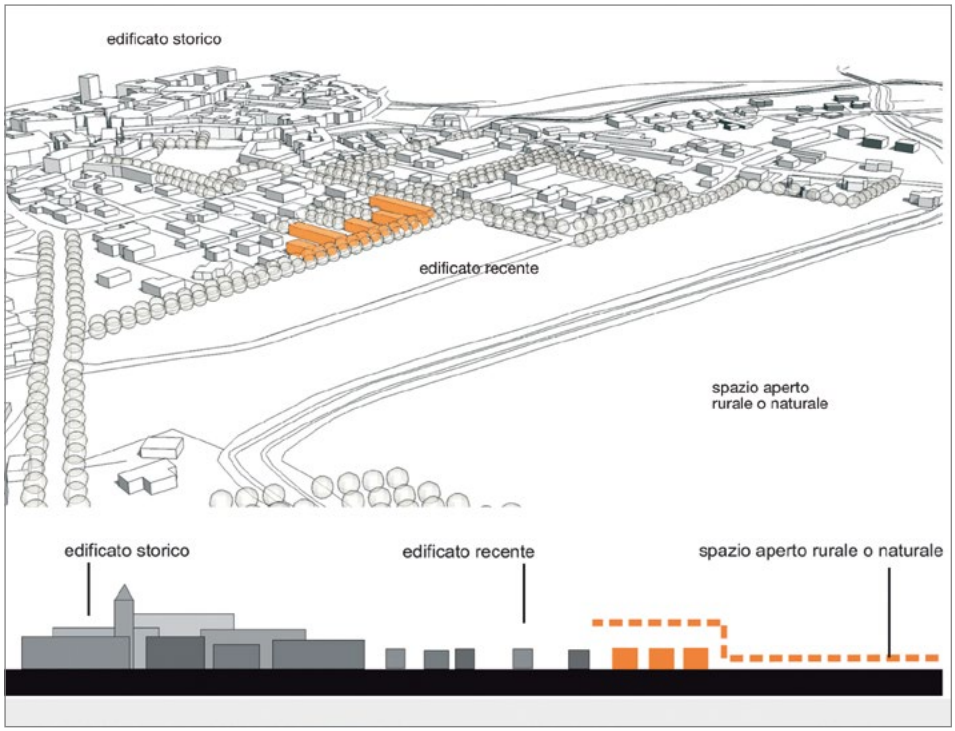
• **incroci tra sistemi insediativi concentrati**

Configurazioni di tessuti urbanizzati, appartenenti a numerosi tipi differenti di morfologie insediative, in cui lo sviluppo complessivo determina una fascia di bordo in via di strutturazione autonoma, prodotto dalla compresenza delle strutturazioni insediative di due sistemi insediativi concentrati interferenti;

• **incroci tra sistemi insediativi concentrati e lineari**

Configurazioni di tessuti urbanizzati, appartenenti a numerosi tipi differenti di morfologie insediative, in cui lo sviluppo complessivo determina un assetto nodale in via di strutturazione autonoma (tipicamente una porta urbana), prodotto dalla compresenza interferente di un sistema insediativo concentrato con uno lineare.

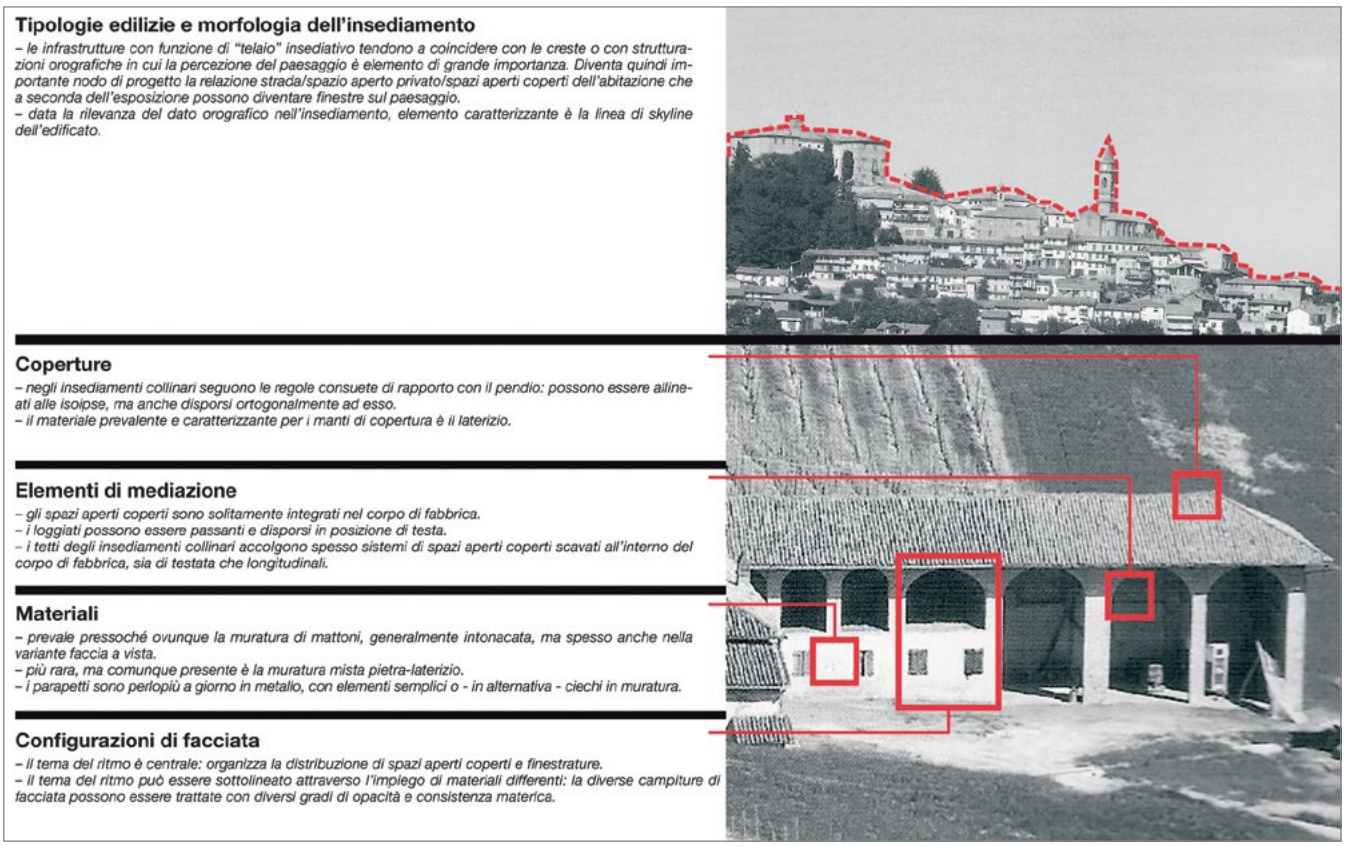
*I sistemi insediativi e i loro incroci.*




*L'utilizzo delle Buone pratiche per la pianificazione locale: una possibile azione strategica.*

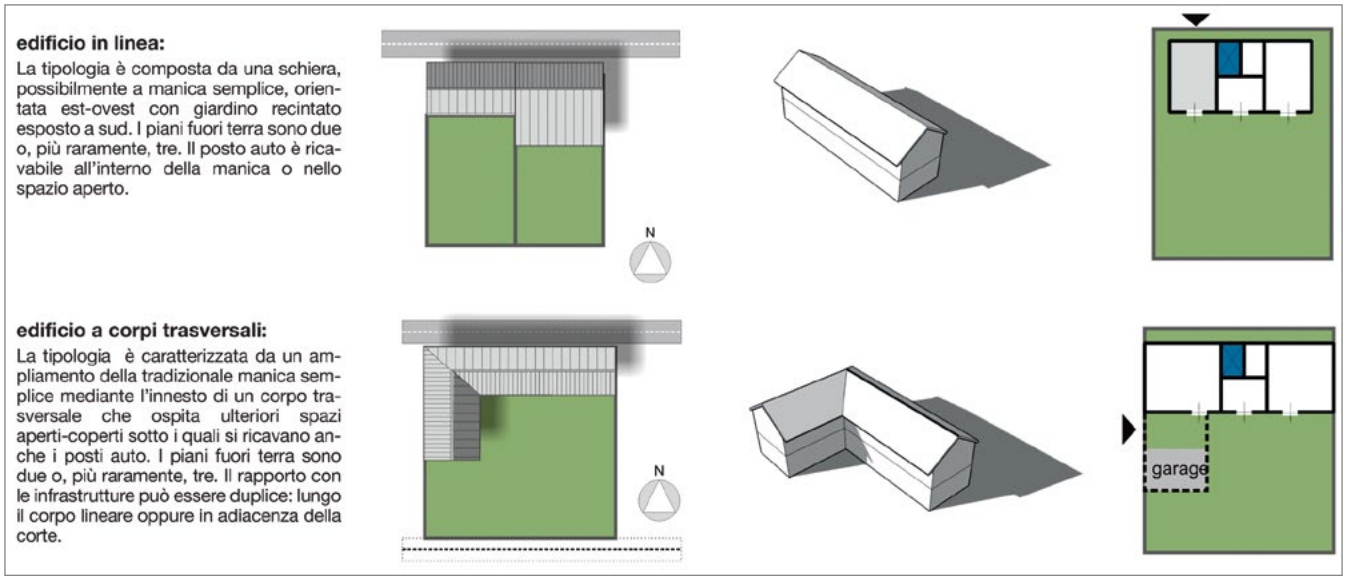
riferiti allo stesso problema: gli interventi nei paesaggi ordinari, caratterizzati, più che dalla presenza di singoli elementi di carattere eccezionale, dalla sovrapposizione tra brani di tessuti costruiti e persistenze di trame agricole di matrice storica. In questi contesti, ampie aree risultano interessate da nuove urbanizzazioni diffuse, a bassa densità, costituite da una gamma tutto sommato ridotta di «materiali urbani»[18]: case su lotto, grandi contenitori per la produzione, il commercio e il terziario, infrastrutture lineari o puntuali[19].

L'assunto alla base degli *Indirizzi* è quello che ogni singola trasformazione del territorio si inscriva in un quadro transcalare: la qualità del nuovo manufatto viene considerata non solo in quanto "oggetto", ma innanzitutto in relazione al contesto. Da ciò consegue che, ancor prima di fornire

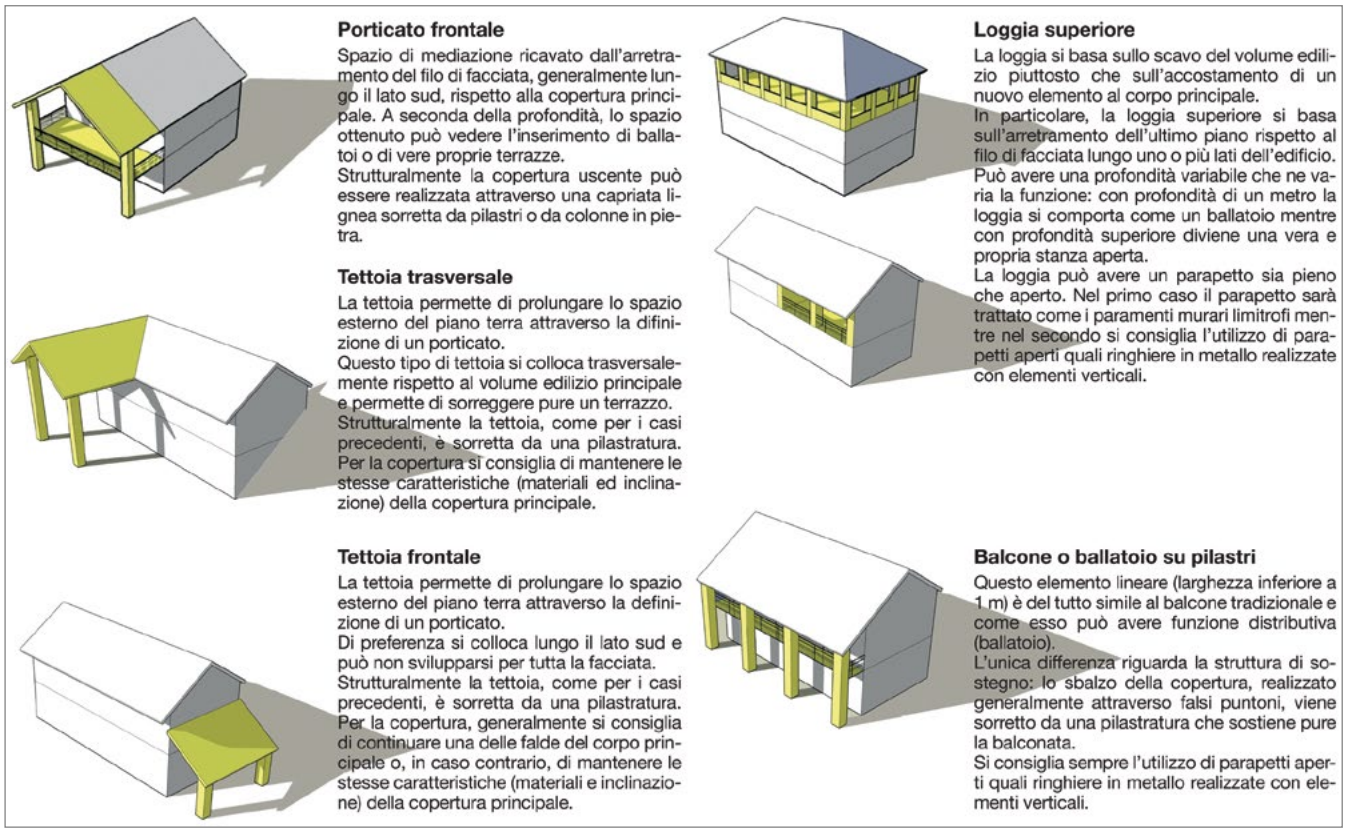



*Insediamenti residenziali: tipologie edilizie e morfologia dell'insediamento.*

indicazioni circa il carattere del costruito alla scala architettonica, sia fondamentale proporre orientamenti rispetto al rapporto con le configurazioni insediative preesistenti.
I modelli di riferimento proposti, necessariamente sintetici, hanno valore di orientamento e di indirizzo, e non prescrittivo: non si vuole ridurre l'azione di progetto a un mero "copia e incolla" di soluzioni esposte "a catalogo".
Nello specifico, le *Buone pratiche per la pianificazione locale* fanno riferimento alla scala degli strumenti di pianificazione locale, presentando indicazioni di carattere generale, valide in tutta la Regione, e indicazioni specifiche, variamente declinate sul territorio[20]. L'approccio si articola a partire dalle *Unità di paesaggio*, espressione delle condizioni di sviluppo insediativo. Il riconoscimento del o dei sistemi insediativi e la lettura delle *trasformazioni ammesse o promosse* e dei *temi di intervento* conduce alle *azioni* progettuali.
I *temi di intervento* sono situazioni territoriali specifiche (ad esempio, margini dell'urbanizzato, porte urbane ecc.): l'incrocio di tali temi con le situazioni definite dai sistemi insediativi dà vita a differenti declinazioni. Le *trasformazioni ammesse o promosse* sono forme di intervento attuabili in relazione a specifici temi: espansione, integrazione, bordi, rispetto. Le *azioni*, infine, sono operazioni progettuali elementari (costruzione di spazi pubblici e percorsi pedonali, densificazione, introduzione di quinte verdi e percorsi alberati ecc.), che assumono significato diverso a seconda delle finalità principali e del tema di intervento in cui si trovano a essere esercitate.
Sui temi tipologico-edilizi, gli *Indirizzi* lavorano al livello microurbano ed edilizio, fornendo indicazioni di carattere generale per gli insediamenti. Alla scala microurbana le indicazioni si incentrano sui tessuti degli insediamenti e sul disegno dei relativi spazi aperti; a quella edilizia sono invece fornite indicazioni su aspetti specifici dell'oggetto architettonico, declinati in funzione delle singole situazioni insediative.
Al fine di introdurre un'articolazione territoriale delle buone pratiche, per quanto concerne gli insediamenti residenziali sono individuati 11 *macroambiti* (oltre ai grandi agglomerati urbani) omogenei dal punto di vista geomorfologico, insediativo e dei tipi edilizi riscontrabili. Per gli insediamenti produttivi, commerciali e terziari, invece, si distinguono due «condizioni geomorfologiche», pianura e declivio[21].
Le buone pratiche suggerite per i macroambiti presentano una netta prevalenza di immagini rispetto ai testi, ponendosi in coerenza e continuità con le caratteristiche dell'architettura storica locale, interpretando le dinamiche recenti. Le *tipologie edilizie* riguardano le modalità di configurazione dell'oggetto architettonico dal punto di vista volumetrico, dell'orientamento, della relazione tra le diverse unità abitative. Delle *coperture* si trattano il disegno geometrico, le pendenze, gli sporti in relazione alla configurazione delle facciate, i materiali. Gli *elementi di mediazione tra interno ed esterno* riguardano i componenti (balconi, logge, tettoie, porticati ecc.) che si pongono come filtro tra il volume costruito vero e proprio, chiuso, e gli spazi aperti, comuni o di



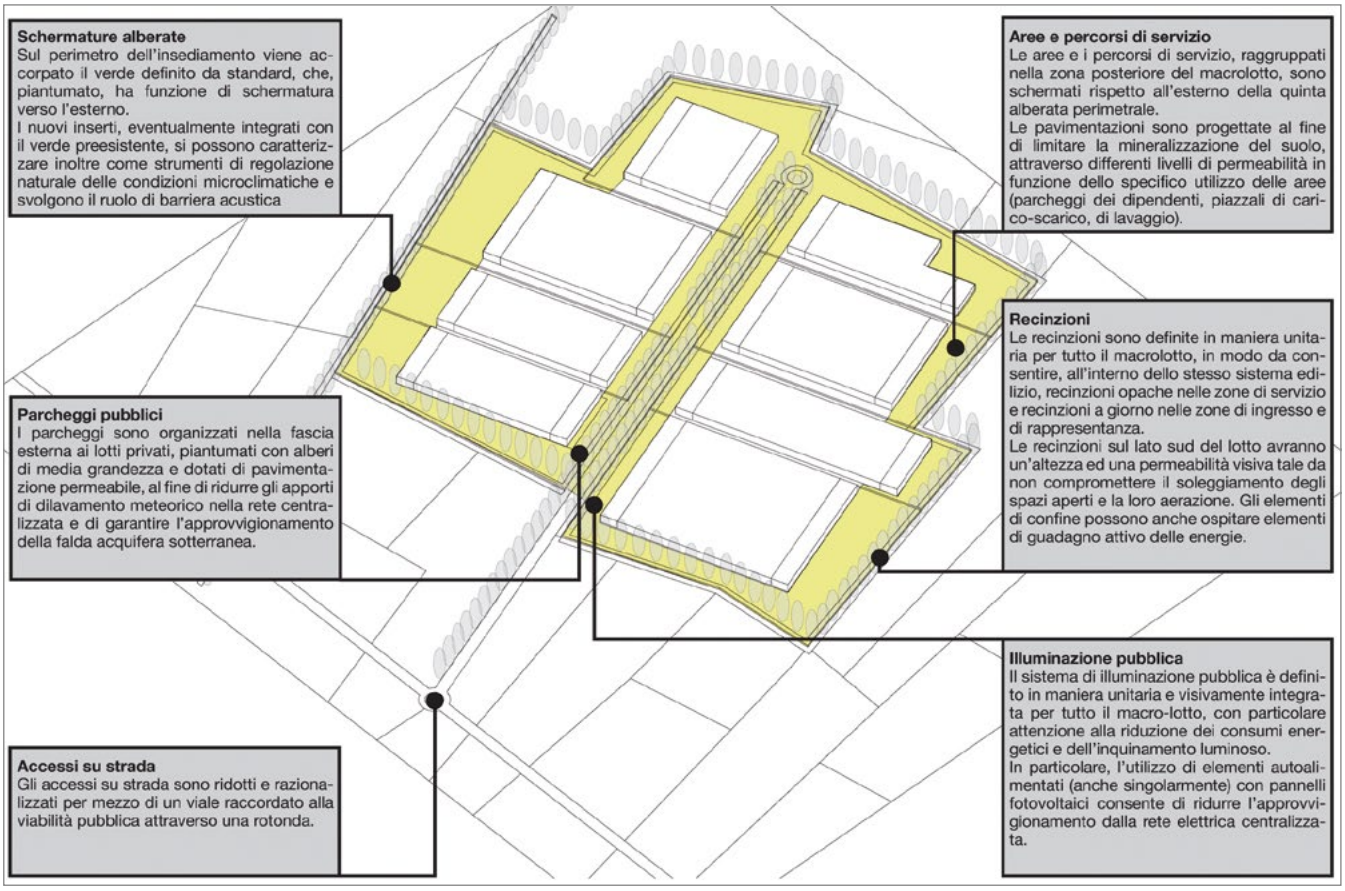

*Insediamenti residenziali: tipologie edilizie.*



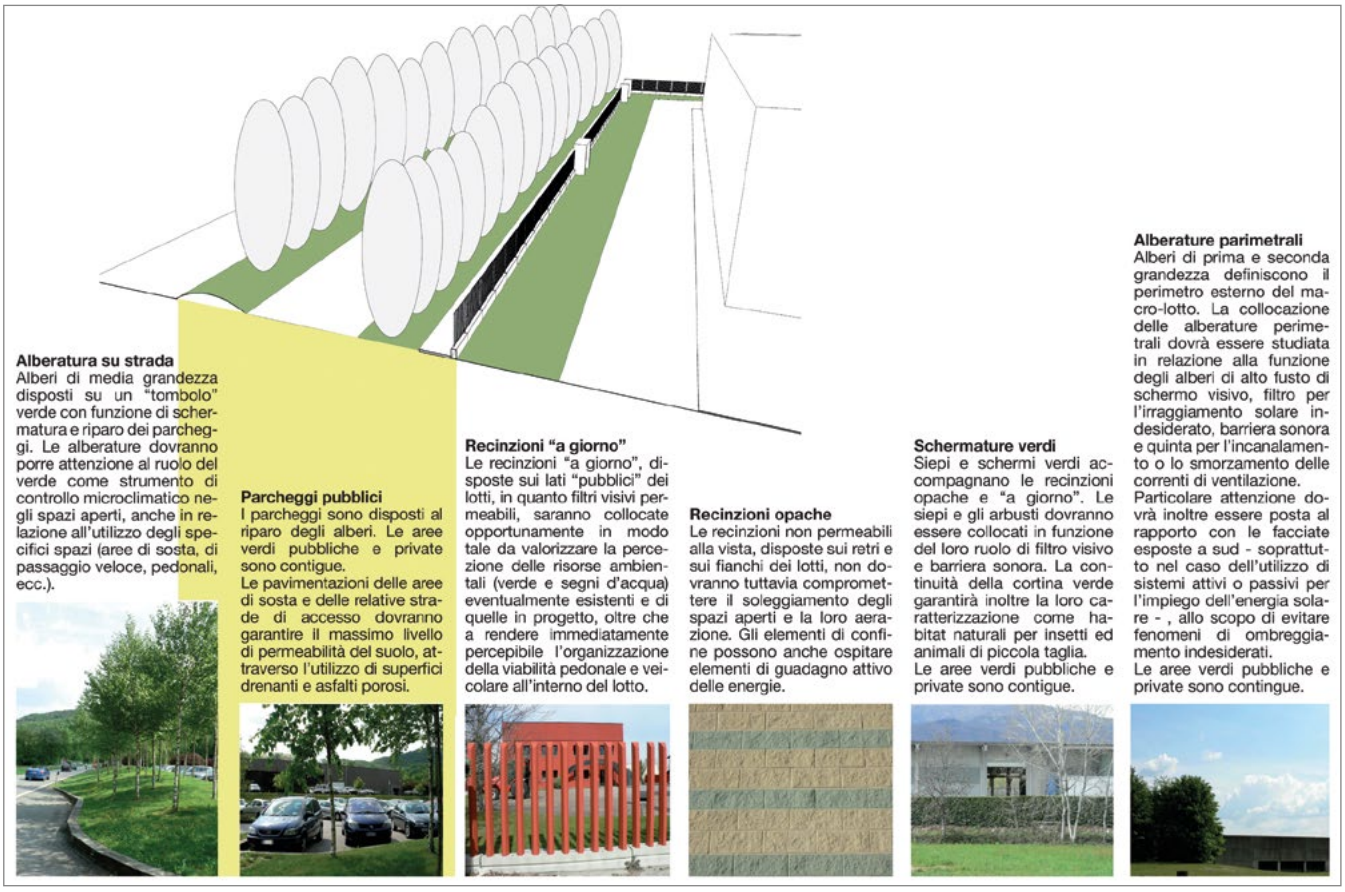

*Insediamenti residenziali: caratteristiche degli elementi di mediazione.*

pertinenza. I *materiali caratterizzanti* e le *configurazioni di facciata*, infine, riguardano tipo e collocazione delle aperture, materiali di rivestimento e loro associazioni, in funzione del disegno complessivo della facciata e del suo orientamento. Le indicazioni sono affiancate da una selezione di esempi di progetti, organizzati in riferimento alle categorie di intervento utilizzate; questa raccolta di *exempla* è pensata come espandibile in futuro, a partire dagli esiti dell'applicazione delle buone pratiche stesse.

Per quanto riguarda l'edificato produttivo, commerciale e terziario i livelli insediativo, microurbano ed edilizio sono tenuti insieme, e le buone pratiche sono articolate a partire dagli aspetti di scala maggiore a quelli di dettaglio. La sequenza si sviluppa a partire dalle modalità insediative, attraverso il trattamento degli spazi comuni e così via, fino a fornire alcuni schemi-base di facciate. Vista la criticità di questo tema, assumono valore centrale la configurazione e il trattamento degli spazi aperti, del rapporto tra lotti e rete stradale, delle facciate.




*Insediamenti produttivi, commerciali, terziari: spazio esterno al lotto.*




*Insediamenti produttivi, commerciali, terziari: fasce di impianto.*

L'obiettivo è contribuire a innalzare il livello qualitativo degli interventi edilizi ordinari e correnti, senza ostacolare ricerche e sperimentazioni architettoniche innovative da parte dei progettisti; si ricerca non l'omologazione del nuovo costruito a presunti e indefinibili caratteri di tipicità del paesaggio locale, ma la diffusione nella produzione edilizia ordinaria di corrette pratiche del costruire, che trovano legittimazione anche in rapporto ai contesti locali e alla sostenibilità.

### 3. Un'integrazione complessa

Il tema dell'efficacia degli strumenti illustrati è aperto.
Nelle intenzioni, se gli *Indirizzi* costituiscono «supporto dei professionisti e degli enti locali nell'ambito delle attività di progettazione e attuazione degli interventi sul territorio» oltre che rappresentare un «riferimento per le strutture regionali nelle attività di analisi e valutazione delle procedure connesse alle trasformazioni territoriali e per promuovere la qualità paesaggistica degli interventi»[22], l'iniziale sfasamento tra l'adozione del Ppr (2009) e la pubblicazione degli *Indirizzi* (2010) ha fatto sì che in un primo momento il piano sia rimasto privo di riferimenti diretti al loro impiego: con l'approvazione definitiva (2017) il Ppr si è infine allineato alle indicazioni di buone pratiche, facendovi riferimento costante.
Gli *Indirizzi* sono stati diffusi in maniera capillare presso tutte le province, i comuni e i loro raggruppamenti dotati di Commissione locale per il paesaggio, nonché presso gli Ordini professionali. I 29 comuni di Langhe, Roero e Monferrato che sono entrati a far parte del Patrimonio mondiale UNESCO hanno adottato gli *Indirizzi* come parte integrante dei loro strumenti urbanistici sin dalla fase di candidatura[23]. Il nuovo Regolamento edilizio tipo della Regione, approvato nel 2017, fa esplicito riferimento agli *Indirizzi*[24], introducendo un tema di gerarchizzazione normativa ancora non del tutto risolto. Finora, circa l'80% dei PRG sottoposti al vaglio regionale ha fatto riferimento agli *Indirizzi* nel Rapporto ambientale, e in alcuni casi l'inclusione è stata estesa alle NTA. Dopo qualche iniziale perplessità, anche nelle procedure di VAS è ormai costantemente richiesto che venga fatto esplicito riferimento agli *Indirizzi*.
In definitiva, con gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*, in linea con il nuovo orientamento della pianificazione regionale nel suo insieme, l'atteggiamento nei confronti dei modelli di intervento passa da correttivo a promozionale. Si tratta di un percorso probabilmente ineluttabile, per quanto non privo di incognite e di resistenze, talvolta da parte delle stesse istituzioni: se, da un lato, l'allontanamento dalle modalità tradizionali di pianificazione pare ingenerare qualche timore – in particolare rispetto al problema del consumo di suolo e al rischio di confusione tra piani diversi degli assetti territoriali – dall'altro è evidente l'ormai diffusa insofferenza nei confronti di sistemi vincolistici percepiti come rigidi e allo stesso tempo aggirabili.

### 4. Una proiezione delicata

Al di là delle eventuali criticità di uno strumento specifico e della peculiarità del suo impiego in un territorio definito, permangono, per quanto concerne l'impiego delle buone pratiche, elementi sui quali è opportuno condurre una riflessione.
Innanzitutto, in molti casi dove l'applicazione delle tecniche di *design control* è stata più a lungo praticata, si è rilevato come si siano innescate logiche che hanno portato al prevalere di atteggiamenti formali conservatori. Tale esito può essere ricondotto all'aspetto intrinsecamente *conservativo* nei confronti dell'esistente, che in maniera quasi inevitabile caratterizza strumenti nati in reazione a trasformazioni viste come lesive di uno stato di fatto considerato positivo. Inoltre, a fronte di una regolamentazione che si pone come restrittiva nei confronti degli aspetti formali, l'atteggiamento conformista dei progetti può risultare vincente: ciò può finire con il favorire ulteriormente la copia di prototipi approvati. Infine, se il controllo dei progetti viene fatto attraverso manuali di *design guidance*, bisogna mettere in conto lo stesso invecchiamento delle soluzioni proposte da questi strumenti, che rischiano di rimanere in uso per molti anni (e in un certo senso, *devono* rimanere in uso per molti anni, se vogliono assicurare la nascita di un atteggiamento comune): il pericolo dell'invecchiamento delle norme sarebbe in questo caso esaltato dall'aspetto prevalentemente "disegnato" degli indirizzi[25].
Un secondo tema fondamentale è la (deliberata) mancanza di *coattività* degli apparati di buone pratiche. La coattività è generalmente ottenuta, nel nostro impianto giuridico, tramite sanzioni; per contro, un'idea più allargata dello strumento normativo può comprendere il ricorso a sistemi di incentivi e disincentivi. La semplificazione del rapporto con la pubblica amministrazione, con risparmi in termini di tempo e di denaro, è un incentivo, e come tale è adottato in alcuni casi esteri di sistemi di indirizzo alla progettazione; il suo opposto – perdita di tempo e di denaro – può in qualche modo considerarsi una forma di sanzione. Se viene a mancare questo aspetto, l'applicazione del suggerimento è in definitiva lasciata alla buona volontà del cittadino. La mancata chiarezza dei sistemi di incentivi/disincentivi, concetto di per sé estraneo alla cultura giuridica italiana, è probabilmente uno degli aspetti tuttora più deboli che si può riscontrare in vari strumenti di orientamento della progettazione, non esclusi gli *Indirizzi*.
L'esperienza piemontese degli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti* si pone per molti versi (la completezza dei temi trattati, l'ancoraggio delle proposte al substrato storico, la transcalarità, la completa integrazione in uno strumento legislativo "pesante" come il Ppr) all'avanguardia, e potrà rappresentare un utile banco di prova, conducendo in futuro a ulteriori affinamenti, in particolare relativi alle sue modalità di applicazione. Sempre che i margini di manovra non si riducano più rapidamente di quanto proceda l'evoluzione normativa.

## Note

[1] I temi trattati in questo articolo costituiscono evoluzione e aggiornamento di quanto pubblicato nel saggio *Bassa densità e buone pratiche in Piemonte*, in «Urbanistica» n. 152, luglio-dicembre 2014, pp. 85-97.

[2] Ad esempio, Luigi Mazza (a cura di), *Le città del mondo e il futuro della metropoli. Partecipazioni internazionali. XVII Triennale di Milano*, Electa, Milano 1988.

[3] Cristina Bianchetti, *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano 2003, pp. 89-106; Arturo Lanzani, *I paesaggi italiani*, Meltemi, Roma 2003.

[4] Davide Rolfo, *L'ingannevole banalità della sommatoria*, in Antonio De Rossi (a cura di), *GrandeScala. Architettura politica forma*, LISt, Barcelona 2009.

[5] Vedi gli esiti del PRIN 2010-11 "Re-Cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio": Lorenzo Fabian, Stefano Munarin (a cura di), *Re-Cycle Italy. Atlante*, LetteraVentidue, Siracusa 2017.

[6] Paolo Berdini, *Breve storia dell'abuso edilizio. Dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli, Roma 2010; Istat, *BES 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma 2013.

[7] Due esempi tra i tanti: il tentativo del CAUA della Provincia di Biella (1996-99), e il Regolamento edilizio di Seregno (Città di Seregno, Franco Infussi, Caterina Gfeller, Antonio Longo (a cura di), *Regolamento edilizio. Guida agli interventi e alla valutazione del progetto*, Comune di Seregno, Seregno 2003).

[8] Raymond Unwin, T*own Planning in practice*, T. Fischer Unwin, London 1909.

[9] Essex County Council, Planning Department, *A Design Guide for Residential Areas*, Essex County Council, Chelmsford 1973, e successive riedizioni: Essex Planning Officers Association, *The Essex Design Guide for Residential and Mixed Use Areas*, Essex County Council, Chelmsford 1997; Essex County Council, *The Essex Design Guide*, Essex County Council, Chelmsford 2005.

[10] Center for Applied Transect Studies, *SmartCode Version 9.2*, The Town Paper Publisher, Gaithersburg, MD 2009 (ed. or. 2003).

[11] Davide Rolfo, *La mia casa è il mio castello? L'indirizzo alla progettazione e il paesaggio delle case indipendenti*, Celid, Torino 2010.

[12] Regione Piemonte, *Guida per gli interventi edilizi di recupero degli edifici agricoli tradizionali. Zona bassa Langa e Roero*, Regione Piemonte, Torino 1998; Regione Piemonte, *Guida per la pianificazione in aree extraurbane nell'ambito del PTR Ovest Ticino*, Regione Piemonte, Torino 1998; Regione Piemonte, *Sistema delle colline centrali del Piemonte. Langhe - Monferrato - Roero. Studio di inquadramento*, Regione Piemonte, Torino 1999; Regione Piemonte, *Guida per gli interventi edilizi nell'area territoriale dei Comuni dell'associazione del Barolo*, Regione Piemonte, Torino 2000; Regione Piemonte, *Guide per il recupero del patrimonio edilizio tradizionale. Atti del Seminario. Fontanafredda, 15 settembre 2000*, Regione Piemonte, Torino 2000. Vedi anche le riflessioni contenute in: Davide Rolfo, *Good practice in Piemonte, tra regole e suggerimenti*, in Davide Rolfo, Roberto Rosa (a cura di), «Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino», n. LX-1, settembre 2006, *Architettura, Urbanistica e Paesaggio in Roero*, pp. 52-74.; Andrea Longhi, Davide Rolfo, *La struttura storica del paesaggio: buone pratiche di interpretazione, pianificazione e orientamento*, Regione Piemonte, Torino 2007, dvd allegato al volume: Jaume Busquets i Fàbregas (a cura di), *Per una corretta gestione del paesaggio. Linee guida*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2007.

[13] Regione Piemonte, *Piano Territoriale Regionale. Approfondimento della Valle di Susa*, cd-rom, Regione Piemonte, Torino 2001; Mauro Berta, Antonio De Rossi, *È possibile progettare "architettonicamente" il paesaggio? Gli studi per l'Approfondimento Valle Susa del Piano Territoriale della Regione Piemonte*, in «Controspazio» n. 104, luglio-agosto 2003, p. 2-19.

[14] www.regione.piemonte.it/montagna/montagna/rurale/gal.htm.

[15] Come, per esempio, nel quadro del progetto AlpBC: Mauro Berta, Federica Corrado, Antonio De Rossi, Roberto Dini, *Architettura e territorio alpino. Scenari di sviluppo e di riqualificazione energetico-edilizia del patrimonio costruito*, Regione Piemonte, Torino 2015.

[16] Davide Rolfo, *Nuovi strumenti governeranno il territorio*, in «Il Giornale dell'Architettura» n. 77, ottobre 2009, p. 30.

[17] Regione Piemonte, Liliana Bazzanella, Antonio De Rossi, Mauro Berta, Paolo Castelnovi, Andrea Delpiano, Roberto Dini, Mattia Giusiano, Davide Rolfo (a cura di), *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti. Buone pratiche per la pianificazione locale* e *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti. Buone pratiche per la progettazione edilizia*, L'Artistica Editrice, Savigliano 2010.

[18] Paola Viganò, *La città elementare*, Skira, Milano 1999.

[19] Per quanto concerne invece le trasformazioni all'interno dei centri urbani consolidati, gli *Indirizzi* rimandano invece ad altri dispositivi: Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica Editrice, Savigliano 2004; gli aspetti percettivi sono invece trattati da: Claudia Cassatella (responsabile scientifico), *Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione degli aspetti scenico-percettivi del paesaggio*, Torino 2014.

[20] Vedi anche: Davide Rolfo, *La lettura morfologica del sistema insediativo*, in «Urbanistica Informazioni», 31 luglio 2017, www.urbanisticainformazioni.it/La-lettura-morfologica-del-sistema-insediativo.html.

[21] Un'ulteriore messa a punto dei concetti esposti in questa sezione è rappresentata da: Massimo Crotti, Roberto Dini, *Architettura e produzione agroalimentare. Manuale per il contenimento del consumo di suolo e la qualità paesaggistica e architettonica degli insediamenti produttivi per l'agricoltura*, Regione Piemonte, Torino 2018.

[22] Regione Piemonte, *Strumenti per la salvaguardia e valorizzazione del paesaggio: approvazione degli "Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti. Buone pratiche per la progettazione edilizia" e degli "Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti. Buone pratiche per la pianificazione locale"*, Deliberazione di Giunta regionale, n. 30-13616/2010.

[23] Regione Piemonte, *Sito UNESCO i paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato. Linee guida per l'adeguamento dei Piani regolatori e dei Regolamenti edilizi alle indicazioni di tutela per il sito UNESCO*, Regione Piemonte, Torino 2015.

[24] *Regolamento Edilizio Tipo Regione Piemonte*, approvato con D.C.R. n. 247-45856 del 28 novembre 2017.

[25] Cesare Macchi Cassia, *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1991, pp. 71-83; Patrizia Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma 2001, pp. 431-435.



BY-NC-SA

# Ambiente e natura nel contesto del Piano paesaggistico regionale
# *Environment and nature in the context of the Regional Landscape Plan*

**PIER GIORGIO TERZUOLO**

*Pier Giorgio Terzuolo, IPLA Piemonte, Responsabile dell'Area tecnica foreste e biodiversità, negli studi preliminari al Ppr è stato responsabile scientifico delle analisi fisico-naturalistiche e reti ambientali*

**Abstract**

Tra i beni paesaggistici naturali piemontesi spiccano boschi e aree aperte, che il Ppr si propone di armonizzare, con indirizzi di recupero di paesaggi rurali d'interesse storico; anche le formazioni lineari arboree e arbustive costituiscono elementi di raccordo ecologico e paesaggistico nei territori di pianura. Inoltre, il Ppr riconosce aree ed elementi di specifico interesse geomorfologico e naturalistico, quali geositi, aree umide e alberi monumentali. Il progetto della RVA si inserisce nel Piano quale strumento di conoscenza e di attuazione; l'obiettivo è definire un'infrastruttura ambientale della Regione, in grado di rafforzare le politiche di conservazione della biodiversità e dei servizi ecosistemici, in conformità con la strategia europea per lo sviluppo sostenibile, integrandole con le politiche del paesaggio.

*Woods and open areas stand out among Piedmont's natural landscape assets, which the Ppr (Regional Landscape Plan) proposes to bring together, pursuing the objective of recovering rural landscapes of historic interest; even the linear formations of trees and bushes are linking ecological and landscape elements in areas of flat land. Furthermore, the Ppr recognizes areas and elements of specific geomorphological and naturalistic interest, such as geosites, wet lands and monumental trees. The Network of Environmental Enhancement (RVA) project fits into the Plan as a tool for knowledge and implementation; the objective is to set out an environmental infrastructure of the region, capable of reinforcing conservation policies of biodiversity and ecosystem services, in accordance with the European strategy for sustainable development, integrating them with landscape policies.*

---

L'ambiente non urbanizzato è una componente strutturante del paesaggio regionale, risultato della millenaria interazione con le attività dell'uomo, che in larga parte ha costruito ciò che oggi chiamiamo naturale.

Tra i beni paesaggistici naturali spiccano per estensione e rilevanza percettiva i boschi, la cui superficie in Piemonte supera i 930.000 ettari, pari a circa il 36% del territorio, tutti vincolati dal Codice in quanto tali (art. 142) e in numerosi ambiti anche con specifici provvedimenti (art. 136). I boschi (Ppr tavola P2, NdA art. 16) sono individuati nella cartografia forestale regionale, periodicamente aggiornata (la più recente nel 2016), articolata in 21 categorie forestali, raggruppate ai fini paesaggistici in 7 classi di valore ambientale, a partire dai boschi costituenti habitat d'interesse comunitario nei siti della rete Natura 2000 fino ai rimboschimenti artificiali ed ai popolamenti di specie esotiche. I boschi sono una componente dinamica del paesaggio, e stanno ricolonizzando progressivamente le aree abbandonate dalle attività agro-pastorali

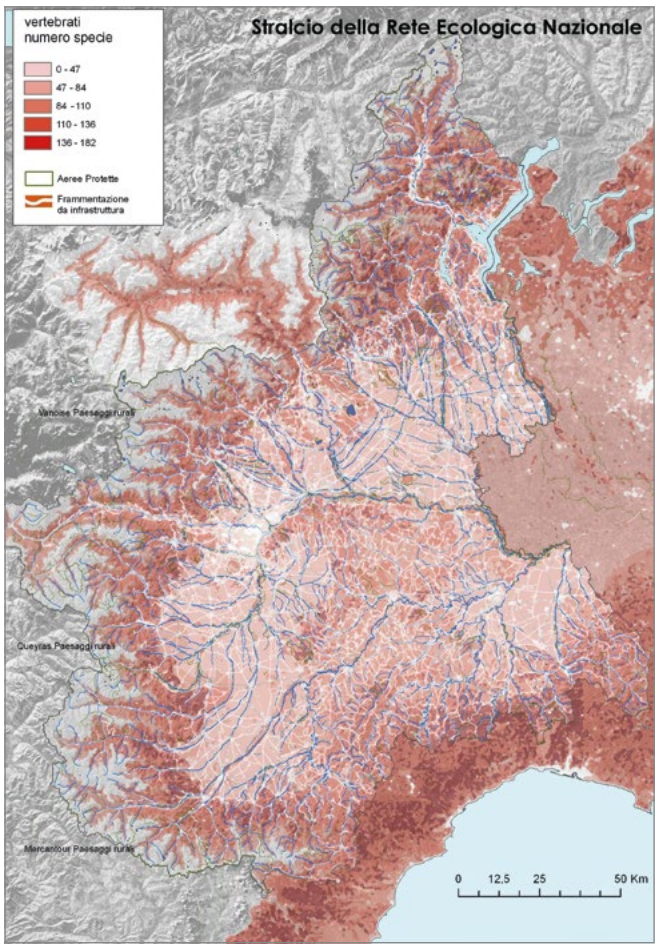
tradizionali, giungendo a raddoppiare la superficie dal secondo dopoguerra; il fenomeno è evidente soprattutto in montagna, ove si stanno espandendo sia al limite altitudinale superiore, nel piano subalpino disboscato nel corso dei secoli per creare pascoli, sia chiudendo i prati-pascoli ed i coltivi montani presso gli insediamenti rurali, e nelle terre collinari non vocate a colture di pregio. Anche la composizione dei boschi muta spontaneamente, tendendo a divenire più mista con il reingresso di specie in passato rarefatte dall'azione dell'uomo (conifere sempreverdi nei lariceti pascolivi, abete nelle faggete) e la successione in boschi antropogeni come i castagneti, sempre più infiltrati dalle altre latifoglie potenziali. Anche i castagneti da frutto, pur non essendo definiti come boschi, sono riconosciuti come elementi di pregio dal Ppr, che ne promuove la salvaguardia, in particolare per i popolamenti con piante plurisecolari di grandi dimensioni, testimoni di una civiltà rurale con forte connotazione paesaggistica. I boschi sono gli ecosistemi più complessi presenti in Piemonte, che potenzialmente senza l'azione dell'uomo con il clima attuale ricoprirebbero circa ¾ del territorio.

Tra le componenti di grande importanza vi sono poi le aree aperte, quali le praterie rupicole naturali alpine poste al disopra del limite naturale del bosco, i pascoli, i prato-pascoli ed i prati permanenti in tutte le fasce altimetriche, questi in gran parte creati dall'uomo; sono beni vincolati dal Codice solo ove sopra i 1600 m di quota (1200 m in Appennino) o se soggetti ad usi civici, ma sono riconosciuti dal Ppr come componenti delle Aree rurali ad alta biopermeabilità su tutto il territorio (NdA art. 19) in attuazione della Convenzione europea del paesaggio; sono cartografati a scala regionale (Ppr tavole P1 e P4, NdA art. 19) e devono essere individuati dalla pianificazione locale.

Le dinamiche tra foreste ed aree aperte hanno ripercussioni paesaggistiche rilevanti, sia dal punto di vista percettivo, sia ecologico, per la scomparsa di elementi caratterizzanti come le radure a pascolo dei tramuti ed i prato-pascoli di versante, habitat di molte specie di fauna selvatica, fino al cromatismo stagionale dei boschi che va arricchendosi.

Il Ppr riconosce e si pone l'obiettivo di armonizzare questa dinamica con indirizzi di recupero di paesaggi rurali d'interesse storico, integrati nelle norme regionali di settore.

Le formazioni lineari arboree e arbustive, quali i filari e le siepi campestri, costituiscono fondamentali elementi di raccordo ecologico e paesaggistico nei territori rurali di pianura poveri di boschi, connettendoli alle aree più naturali pedemontane e alla rete fluviale. Ne sono stati censiti poco più di 7.000 km (SIFOR 2000, 2016), pari a circa 7 m/ettaro; a metà del '900, prima della "rivoluzione verde", erano sviluppate fino a 100 m/ha. Il Ppr le annovera tra le componenti delle Aree naturali ad elevata biopermeabilità (art. 19 NdA) insieme a praterie, pascoli e prati, e come caratterizzanti delle Aree rurali di specifico interesse paesaggistico (art. 32 NdA).




*Rete ecologica nazionale, stralcio relativo al Piemonte, dalla Relazione del Ppr.*

Oltre alle macro-componenti sopra richiamate il Ppr riconosce altre aree ed elementi di specifico interesse geomorfologico e naturalistico, spesso localizzate o puntuali, quali i geositi, le aree umide e gli alberi monumentali. Per questi ultimi si tratta di componenti cruciali da tutelare, in quanto non riproducibili in tempi umani; l'elenco ufficiale conta circa 180 piante, in maggior parte di specie autoctone, radicate all'interno di boschi, campestri o presso insediamenti storici, parchi e giardini; altre decine di candidati sono in fase di valutazione.

Tra i beni paesaggistici tutelati dal Codice vi sono poi aree specificamente perimetrate ed istituite per la conservazione della biodiversità, quali le aree protette (parchi e riserve naturali, aree contigue); il Ppr (NdA art. 18) individua tra questi anche i siti della rete Natura 2000, spesso coincidenti in tutto o in parte con le aree protette vincolate, gli elementi della rete ecologica regionale (aree contigue, zone naturali di salvaguardia, corridoi ecologici), altri siti d'interesse naturalistico, gli ecosistemi acquatici di pregio ambientale e naturalistico (anche questi in gran parte vincolati come fasce fluviali e perilacuali ai sensi dell'art. 142 del Codice).

Nella logica del Ppr vi è poi il concetto di rete, che comprende e integra i diversi beni ambientali e naturali, raccogliendo i contenuti del progetto di Rete di valorizzazione ambientale (RVA), una rete di reti: ecologica, storico-culturale, fruitiva, le cui componenti sono inquadrate nella Tavola P5 "Rete di connessione paesaggistica".

Il progetto della RVA si inserisce nel percorso di formazione del Ppr quale strumento di conoscenza preliminare e di attuazione; il progetto parte da una concezione dello sviluppo che si fonda sulla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, con la visione di un territorio che evolve in forme reticolari.

L'obiettivo è definire una vera e propria infrastruttura ambientale della Regione, in grado di rafforzare le politiche di conservazione della biodiversità, dei servizi ecosistemici, in conformità con la strategia europea per lo sviluppo sostenibile, integrandole con le politiche del paesaggio. Tale prospettiva implica in particolare:

- una concezione "reticolare" del sistema regionale delle aree protette e dei principali nodi di naturalità, da interconnettere con corridoi ecologici, aree di collegamento, fasce di protezione;
- una interpretazione pluri-funzionale delle reti ecologiche, con lo scopo di ricostituire non solo le connessioni biologiche essenziali, ma anche le continuità paesistiche, storiche e culturali;
- una visione operativa e dinamica, in grado di innescare un processo di partecipazione ai diversi livelli di governo (reti di soggetti) e al contempo promuovere opportunità di intervento con progetti integrati (es. Corona Verde, Torino Strategica) che sul territorio possano innescare dei processi virtuosi di valorizzazione delle risorse.

Nell'ambito della funzione conoscitiva del Ppr, il progetto RVA ha costituito il quadro delle risorse naturali integrate con quelle storiche e paesistiche definite dal Ppr, con analisi sul grado di connettività ed opportunità di integrazione del territorio e delle risorse.

L'analisi ha teso da una parte, a rendere conto delle componenti utili ai fini della definizione della rete di connessione paesaggistica, dei capisaldi significativi su cui fondarne lo sviluppo, delle strutture e della funzionalità ecosistemica, degli elementi di qualità e di criticità in grado di condizionare o agevolare la connettività del sistema; dall'altra, a selezionare quei sistemi di componenti storiche, culturali e paesistiche, che possono costituire una solida armatura culturale ed identitaria, quale parte integrante del "capitale territoriale" su cui fondare lo sviluppo sostenibile dei diversi sistemi locali.

Per evidenziare le emergenze puntiformi sono stati estratti dalle banche dati naturalistiche regionali i punti di presenza di specie faunistiche e floristiche di interesse conservazionistico normativo (specie protette da direttive europee, accordi internazionali, normative nazionali o regionali, incluse nelle liste rosse). Nel complesso sono stati individuati circa 12.000 punti di presenza di specie floristiche rilevanti e 18.000 punti riguardanti la fauna terrestre, relativamente a 172 specie selezionate. Da questi dati sono stati elaborati

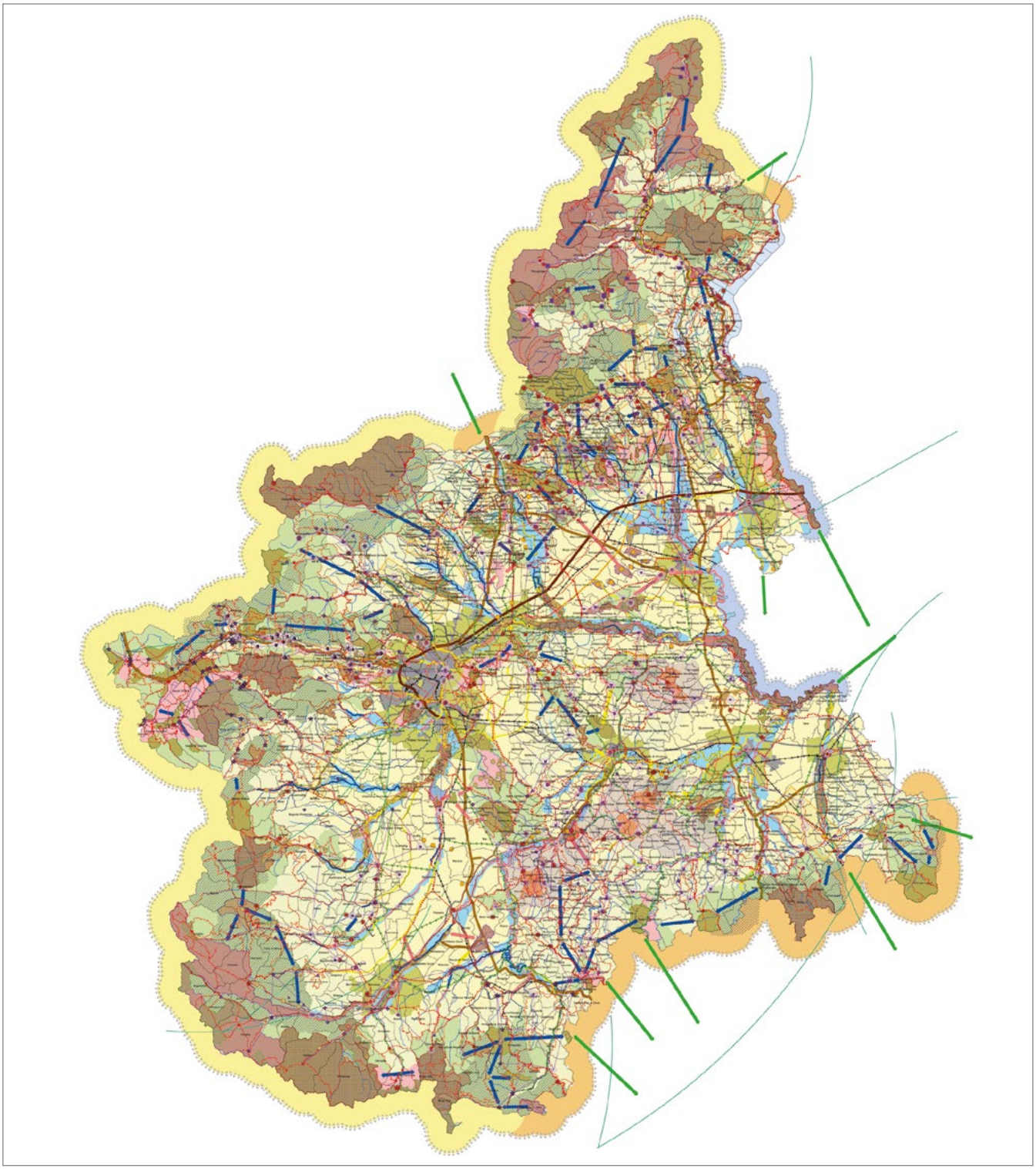


*Tavola P5, Rete di connessione paesaggistica*

degli indici di Valore faunistico e floristico e una carta derivata di Valore biocenotico. Dalla carta dell'uso del suolo e dalle carte degli habitat è stata poi elaborata una carta dell'Indice di naturalità territoriale del Piemonte.
Il processo di valutazione prende forma dalla classificazione e descrizione dei dati sopra descritti al fine di evidenziare gli elementi di rilevanza naturalistica che costituiscono la base della rete ecologica, articolati e gerarchizzati in armonia con il sistema adottato in sede di Ppr. Tale metodo prevede per i sistemi di beni naturali la suddivisione in elementi strutturanti, caratterizzanti e qualificanti.
Le componenti territoriali strutturanti del territorio piemontese sono definite come le formazioni seminaturali boschive ed erbacee che presentano una forte connotazione di diffusione, visibilità, stabilità e resistenza nel tempo. In tali contesti i disturbi naturali di forte intensità (ad es. eventi

meteorici, stress climatici, incendi) hanno un effetto minore, essendo essi in grado di ritornare alle condizioni originarie in un tempo limitato una volta cessato l'agente perturbatore. Le componenti caratterizzanti l'assetto naturalistico-ambientale sono definibili come quelle rilevanti per estensione ed a cui si associano particolari caratteri che rendono specifico l'ambiente circostante, pur con un grado di presenza, permanenza e stabilità inferiore a quelle strutturanti.
Gli elementi qualificanti sono quelli che presentano valenze naturalistiche elevate soprattutto in relazione alle caratteristiche della matrice circostante e che quindi contribuiscono in maniera significativa alla connotazione locale della rete di connessione, anche se spesso labili, circoscritti o puntuali, soprattutto per gli ambienti planiziali o comunque più antropizzati, poveri di boschi che costituiscono gli ecosistemi più ricchi e complessi. Sulla base di tale livello informativo sono stati quindi individuati in prima analisi gli ambiti di eccellenza per la presenza di elementi naturalistico-ambientali importanti.
Una volta considerati gli elementi del territorio, sono stati indagati i particolari che consentono la funzionalità della Rete di connessione paesaggistica, ovvero le aree di pianura a presenza permanente di acque, con differenziazione tra i tratti che presentano fasce perispondali formate da superfici forestali, greti ed altre aree seminaturali, determinanti buone connessioni, e i tratti dei corpi idrici che sono invece contornati in prevalenza da superfici agricole ed aree urbanizzate, che determinano scarse connessioni. Per le zone montane vista la buona capacità di connessione degli ambiti seminaturali presenti tale parametro non è significativo, salvo che per alcuni fondovalle. Per le colline vi è una fondamentale distinzione tra quelle con fitto mosaico di boschi e aree agricole policolturali, spesso marginali e in fase di abbandono, ben interconnesse, e le aree a colture di pregio viticole e frutticole che risultano quasi prive di connettività ecologica. Nell'ambito non fluviale sono state valutate le formazioni legnose arboree e/o arbustive fuori foresta, costituite dalle cenosi a prevalente sviluppo lineare (filari, siepi campestri, fasce boscate) rilevanti sotto l'aspetto naturalistico, per valutare il grado di connessione che gli elementi e i sistemi lineari riescono a mantenere tra i nodi della rete ecologica; con l'ausilio di approfondimenti intertemporali sulla dinamica delle formazioni, si può stimare una valutazione dell'andamento della connettività della rete.
I dati hanno permesso di valutare in maniera sintetica la distribuzione e la qualità degli elementi e delle connessioni del territorio rurale nei vari macroambiti, da quelli efficacemente connessi a quelli con evidenti problemi di connessione.
Infine, alcune analisi sono state indirizzate a cogliere gli elementi di connettività funzionale (a partire da quelle su cui le Comunità hanno già in parte investito) su cui poggiare un progetto che possa integrare i sistemi di maggior valore e specificità in una rete diffusa ed integrata sull'intera regione.
In termini regolativi il progetto RVA ha contribuito a definire le componenti, la configurazione spaziale e gli indirizzi di governo degli elementi seminaturali del Ppr per assicurarne l'efficienza del funzionamento e le possibili connessioni con le altre reti culturali, fruitive e sociali, in parte riprese nell'apparato normativo e nelle tavole progettuali del Ppr.
Gli schemi progettuali individuati nelle tavole del progetto (tavole P4 e P5) costituiscono un quadro di riferimento, in cui le indicazioni di conservazione, ripristino e valorizzazione sono necessariamente da specificare a livello locale, sulla base della verifica delle reali condizioni, adeguandoli alla scala progettuale e dei programmi di sviluppo avviati dalle diverse comunità. La proposta della rete di connessione paesaggistica traccia uno schema utile per avviare il processo di copianificazione auspicato dal Ppr, individuando i territori prioritari da coinvolgere per la tutela e valorizzazione dei nodi con la realizzazione delle connessioni possibili.

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.


BY-NC-SA

# Oltre il Piano
## *Beyond planning*

**ATTI E RASSEGNA TECNICA**
DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
ANNO 151 - LXXII - N. 3 - DICEMBRE 2018

Il Piano paesaggistico è sovraordinato ad ogni altro atto di pianificazione ed esprime anche norme di tutela prescrittive. Il suo potere impositivo fa spesso passare in secondo piano i contenuti propositivi e non vincolistici. In questa sezione, gli autori mostrano che il Piano non è fatto solo di regole, ma ha un rilevante valore strategico, soprattutto quando inserito all'interno di un quadro di politiche regionali che supportano azioni per il paesaggio.

# Il Ppr, una sfida per un nuovo modello di pianificazione
# *The Regional Landscape Plan, a challenge for a new planning model*

**GIOVANNI PALUDI**

*Giovanni Paludi, Regione Piemonte, Vicedirettore della Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Responsabile del Settore Territorio e paesaggio*

**Abstract**
La legge n.1150/1942 è ancora oggi la sola legge organica della disciplina urbanistica italiana. Con la riforma costituzionale del 2001 compare per la prima volta la nozione trasversale di «governo del territorio»; pochi anni dopo, la centralità della pianificazione è ribadita nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, con un nuovo strumento, il Piano paesaggistico regionale. Il Piemonte si è confrontato con il tema attraverso il Piano territoriale e il Piano paesaggistico regionale, che fissa le linee per lo sviluppo urbanistico e per le politiche paesaggistiche. La sfida dei prossimi anni sarà la piena attuazione del Ppr anche oltre alla normativa: rivedere l'assetto strategico e aggiornare complessivamente il sistema della pianificazione locale, attraverso nuovi strumenti di governo del territorio.

*Law no. 1150/1942 is still today the only organic law of the Italian urban-planning discipline. For the first time, with the constitutional reform of 2001, the transversal notion of "government of the territory" appeared; a few years later, the central nature of the plan was confirmed in the Code of the Cultural and Landscape Heritage, with a new tool, the Regional Landscape Plan (Ppr). Piedmont tackled the theme with the aid of the Territorial Plan and the Regional Landscape Plan, which establish the lines for urban development and landscape policies. The challenge of the next years will be the full implementation of the Ppr even beyond the legislation: to overhaul the strategic framework and entirely update the local planning system, by means of new tools of landscape management.*

---

Savoir pour prévoir, prévoir pour pouvoir.
Auguste Comte

L'urbanizzazione del nostro territorio ha caratterizzato a più riprese vari decenni a partire dal secondo Dopoguerra. Alla necessità di rispondere alle esigenze abitative di una popolazione in veloce crescita in una Nazione da ricostruire, affamata di sviluppo economico e volenterosa di affermazione nel nuovo mondo occidentale, si sono accompagnati fenomeni anche speculativi che hanno caratterizzato molte delle espansioni edilizie dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta. In questo quadro di forte dinamicità del comparto dell'urbanistica e soprattutto dell'edilizia, è per converso rimasta immobile nel tempo l'attività normativa generale in materia urbanistica. I piani di ricostruzione, i piani di sviluppo sono stati realizzati all'interno del quadro normativo della legge 1150 del 1942, ancora oggi unica legge organica della disciplina urbanistica del nostro Paese.

*Periferia Nord di Torino*

La legge urbanistica nazionale ha disegnato un piano urbanistico pensato per lo sviluppo della città finalizzata all'urbanizzazione dei territori rurali, in una nuova ottica di affermazione della vocazione industriale del nostro territorio, con un'attenzione tesa a garantire equilibrio tra le nuove conurbazioni e un'adeguata presenza di servizi connessi alle attività svolte da parte delle popolazioni che abitano i territori. Il piano regolatore della 1150 è dunque un piano conformativo, che assicura la possibilità di trasformare il territorio, generare la rendita fondiaria, stabilendo le modalità per la costruzione della città. Il ricorso al sistema dell'esproprio, non certo diffusamente applicato, costituiva lo strumento di garanzia per la realizzazione della città pubblica e la gestione dei processi di trasformazione.

Molti sono stati, negli anni, i tentativi di modificare questa norma allora innovativa che, però, fin da pochi decenni dopo la sua promulgazione, aveva messo in evidenza le sue difficoltà applicative; prova ne è il fatto che la gran parte dei comuni italiani, fino agli anni Ottanta, non era dotata di piani regolatori in linea con la normativa nazionale. All'inerzia dello Stato hanno sopperito in molti casi le legislazioni regionali, bloccate tuttavia dalla necessità di essere comunque rispettose della norma nazionale. Con la riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale 18 ottobre, n. 3) viene inserito per la prima volta, all'interno del panorama legislativo nazionale, il *governo del territorio*, né urbanistica né edilizia, ma un concetto trasversale, che riguarda tutte le discipline che in qualche modo concorrono alla trasformazione del territorio.

Tale materia viene inserita tra quelle a legislazione concorrente, per le quali lo Stato definisce i principi cardine e le regioni ne disciplinano le modalità attuative, nell'ambito della propria autonomia. Da allora, tuttavia, lo Stato non ha mai provveduto a definire un inquadramento di principi di governo del territorio, concentrandosi, al contrario, sulla definizione di dettaglio delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al Testo Unico (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) più volte rimaneggiato.

Ci si trova quindi di fronte a un panorama discordante: uno Stato che non ha mai pianificato, che non ha mai definito linee di sviluppo per il proprio territorio e un'attività legislativa regionale disorganica, che ha dato vita a diverse leggi urbanistiche, da cui sono scaturite altrettante tipologie di strumenti di pianificazione locale. Negli anni recenti, il primo segnale sulla centralità della pianificazione che proviene dallo Stato è contenuto all'interno del Codice dei Beni culturali e del paesaggio.

Pur essendo ancora strettamente incardinato sul regime vincolistico, che ha caratterizzato fin dagli albori la tradizione normativa italiana in materia di tutela del territorio, il Codice contiene infatti alcuni aspetti di novità. All'articolo 135, con riferimento alla pianificazione paesaggistica, riprende il medesimo campo di applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio, stabilendo che lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. Il medesimo articolo precisa che i piani

paesaggistici, formulati su questa base analitica, attraverso le loro previsioni, provvedono alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio; i piani paesaggistici favoriscono inoltre la riqualificazione delle aree compromesse o degradate[1].
Come si vede, si stabilisce qui l'importanza della pianificazione, attraverso la costruzione di un nuovo strumento – il Piano paesaggistico regionale – che è pensato come strumento di tutela del territorio, ma anche come dispositivo che fissa le linee per lo sviluppo urbanistico, si occupa degli ambiti degradati, richiamando i concetti della Convenzione Europea del Paesaggio[2] e, soprattutto, richiede una collaborazione tra Stato e regioni per la sua costruzione[3]. In particolare, il Codice prevede una stretta sinergia tra i Ministeri dei Beni culturali e dell'Ambiente, le regioni e le amministrazioni locali. A voler cogliere un orientamento positivo, si potrebbe pensare che finalmente lo Stato abbia manifestato l'intenzione, con questa formulazione del Piano paesaggistico e la sua attuazione, di occuparsi della pianificazione del proprio territorio avvalendosi del supporto delle regioni, ma fungendo da garante, partecipe di tutti i processi di copianificazione a livello nazionale, così da poter affermare quei "principi fondamentali" sul governo del territorio che informano propriamente la definizione costituzionale di tale disciplina[4].
La realtà è tuttavia forse diversa: il Piano paesaggistico pensato dal Codice è stato soprattutto interpretato come strumento per il censimento dei vincoli paesaggistici esistenti e per la definizione di regole comuni per la loro tutela e trasformazione. Alcune regioni hanno accettato la sfida, cominciando a costruire questi nuovi piani; alcune sono giunte al traguardo, con modalità differenti sia nell'impostazione (nei limiti previsti dal Codice), sia nei rapporti di reciproca collaborazione con le strutture ministeriali.
Il Piemonte si è confrontato con le tematiche del governo del territorio attraverso due strumenti: da un lato il Piano territoriale regionale (Ptr - 2011), finalizzato al coordinamento delle discipline settoriali, al rapporto con la programmazione socio-economica e al contenimento del consumo di suolo; dall'altro il Piano paesaggistico regionale (Ppr - 2017): il piano della conoscenza, che fissa le linee per lo sviluppo urbanistico regionale e per le politiche paesaggistiche. Le sinergie tra questi due piani dovrebbero costituire la macro cornice di riferimento per lo sviluppo del territorio regionale in termini economici, sociali e culturali. Mentre il Ptr, per le proprie funzioni di indirizzo e coordinamento, non necessita di uno specifico adeguamento da parte di tutta la strumentazione urbanistica, il Ppr per legge deve essere recepito da tutti i piani regolatori. In Piemonte la normativa urbanistica è ancora strettamente figlia della citata legge 1150: il Piano regolatore piemontese è perciò un dispositivo specifico, dettagliato e conformativo della proprietà in tutti i suoi aspetti. Queste caratteristiche, se da un lato necessiterebbero di un aggiornamento della legislazione regionale, per avvicinarsi a una modalità pianificatoria più connessa alle logiche dello sviluppo oggi istantanee e spesso non prevedibili nei dettagli, dall'altra ben si coniugano con l'attuazione del Ppr, strumento di specificazione, di conoscenza e di normazione puntuale di tutte le parti del territorio. In questo senso, il Piano paesaggistico piemontese è fortemente aderente al dettato nazionale: pensato e disegnato già a una scala di dettaglio tale da coprire, con la sua normativa, tutto il territorio regionale, esso è tuttavia attento a strategie e dinamiche di sviluppo strettamente connesse con quelle che costituiscono la base del Ptr. Su queste logiche si fonda il lavoro che deve essere intrapreso nei prossimi anni: dare piena attuazione al Ppr anche oltre alla normativa, soprattutto rispetto alle politiche che esso delinea e fa intravedere.

L'occasione importante che deve essere colta è quella di rivedere l'assetto strategico e aggiornare complessivamente il sistema della pianificazione locale piemontese, attraverso la costruzione di un nuovo strumento di pianificazione locale. Il Ppr fornisce infatti l'opportunità di pensare a un nuovo modello di urbanistica: la sua lettura del territorio è basata sul tema delle forme e della qualità, e non soltanto sulla quantità, parametro usuale sul quale sono basati gli attuali strumenti di pianificazione comunale. Una rilettura del territorio sulla base del sistema compositivo dei tessuti e degli edifici che lo compongono è stata infatti la trama centrale che ha supportato l'analisi di dettaglio condotta con il Ppr. Ciascun luogo è caratterizzato dalla stratificazione di un insieme di trasformazioni che, nel tempo, hanno connotato la sua identità. Partendo da questo presupposto gli adeguamenti dei piani regolatori al Ppr possono disegnare e prospettare un nuovo sistema di pianificazione, più attento alla forma del territorio che alla funzione e ai numeri. La zonizzazione urbanistica è ormai superata nei fatti dalle modificazioni, riqualificazioni, rigenerazioni dei tessuti urbani che si sono affacciate nel panorama urbano negli ultimi decenni; al di là delle destinazioni necessariamente incompatibili, la città sta diventando un contesto in cui si intrecciano funzioni miste, dove la residenza si accompagna al commercio, il commercio alla produzione, la produzione al servizio, e quello che caratterizza le varie parti della città non è più la destinazione d'uso, ma la modalità aggregativa con cui i volumi compongono i nostri spazi. Il Ppr ha cercato di leggere queste relazioni: attraverso gli adeguamenti dei piani regolatori – da interpretare non come mero adempimento, ma come occasione di autentica innovazione – auspica il passaggio da una pianificazione locale statica a una gestione dinamica del territorio; per meglio dire, richiede di formulare un *range* di soluzioni possibili per le politiche di tutela e riqualificazione che potrebbero essere in grado di costruire nuovi strumenti, meno ingessati e più in grado di rispondere alle esigenze di trasformazione e valorizzazione che caratterizzano le nuove attività della nostra

società. Si tratterebbe di una innovazione nel concepire la struttura del piano, pur a legislazione invariata. Si sono infatti dimostrate non sempre vincenti le esperienze di altre regioni, in cui si è affermata la pianificazione duale (piano strutturale e piano operativo), in quanto questo doppio regime ha ulteriormente complicato il sistema della gestione urbanistica: tanto è vero che sono sempre più frequenti le legislazioni in deroga, che tentano di superare la complessità nell'intraprendere modifiche agli strumenti di pianificazione attraverso norme e leggi che superano le previsioni dei piani locali. Il nuovo piano regolatore, in attuazione del Ppr, deve segnare i limiti della forma dei nostri tessuti, delineare le localizzazioni più appropriate, definire i confini tra l'urbano e il non urbano, riqualificare le aree degradate, trattare le diversità delle aree rurali e naturali. Questi principi devono essere affermati in una logica di coerenze, relazioni e non solo di quantità specifiche.

Le esperienze finora attivate in Piemonte non hanno colto pienamente questo aspetto, proponendo, come spesso accaduto in passato quando si attua un piano sovraordinato, un meccanismo a cascata, vale a dire l'approccio all'adeguamento-adempimento che, sebbene risponda alle logiche del Codice e anche ad alcune parti della normativa del Ppr, è tuttavia la logica da superare, in modo da comprendere pienamente le potenzialità del Piano paesaggistico e attuare effettivamente i suoi principi.

La riflessione centrale deve essere tuttavia condotta sul principio affermato nell'ordinamento nazionale con l'inserimento della pianificazione paesaggistica disegnata dal Codice: questa "nuova era" della pianificazione pone il piano al centro del governo del territorio. Una conferma dello strumento urbanistico quale punto di accumulazione delle politiche territoriali; il superamento della logica del "progetto speciale" che può risolvere le sorti della città, che lascia il campo alla necessità di un disegno complessivo, quello del piano, nel quale gli "episodi urbanistici" costituiscono le gambe che danno vita alle scelte del piano.

Porre il paesaggio come tema della pianificazione significa appunto occuparsi della forma dei luoghi in cui viviamo e che visitiamo; la crescita di questa consapevolezza deve essere stimolata anche attraverso altre iniziative. Finora abbiamo parlato solo di piani e di pianificazione: l'orizzonte del Ppr, però, va oltre questo aspetto, e in questo senso supera sia i confini del Codice, sia quelli della Convenzione e si avvicina alle logiche del piano territoriale regionale. Bisogna costruire politiche che siano incentrate sul territorio e sulla sua forma, che è il paesaggio, rispetto al quale, in base alle vocazioni che ciascun luogo esprime, siano costruiti gli atti di programmazione, definite le priorità e le modalità per l'allocazione delle risorse, plasmata la visione che vogliamo avere del futuro della nostra regione. Un'operazione complessa, un tempo perseguita attraverso i cosiddetti programmi di sviluppo regionale, ma che ora può trovare corretta collocazione nel sistema della pianificazione territoriale e paesaggistica, in accordo con quella della programmazione economica e dell'impiego delle risorse, sia regionali, sia statali,

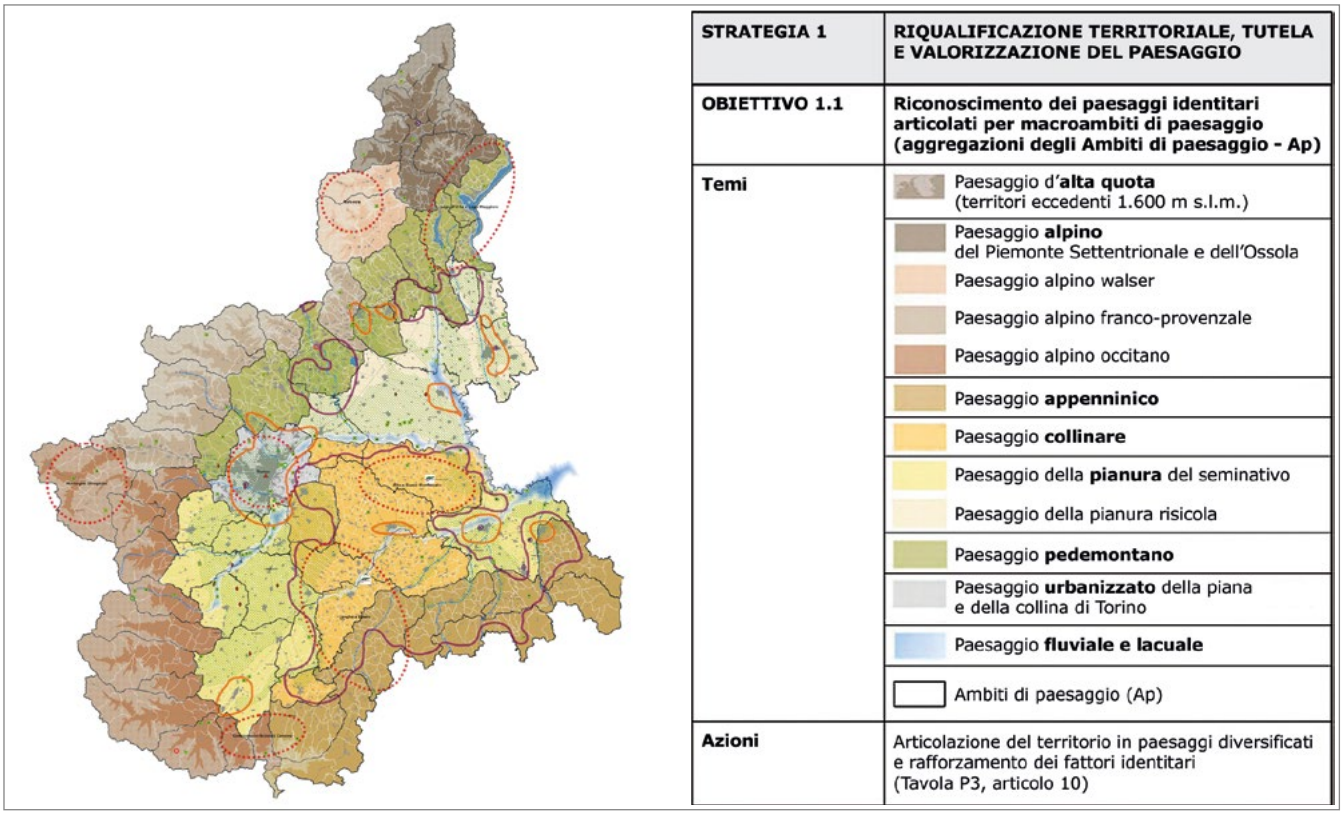



*Tavola P6 del Ppr: Strategie e politiche per il paesaggio*

sia comunitarie. Soprattutto queste ultime interessano particolarmente il territorio: i fondi per l'agricoltura, i fondi strutturali promuovono azioni che, direttamente o indirettamente, disegnano i nostri nuovi paesaggi e caratterizzano quindi i territori, sia rurali che urbani. Le 5 strategie per il governo del territorio poste alla base degli strumenti regionali di pianificazione piemontesi derivano dagli assi e dalle misure che, negli ultimi vent'anni, sono stati alla base delle politiche dei fondi strutturali; in particolare, riqualificare il territorio, promuovere uno sviluppo sostenibile, riconvertire le attività produttive verso l'innovazione, valorizzare adeguatamente il capitale umano e territoriale sono i principi cardine sui quali fondare le nostre azioni per il futuro.
In questa cornice il Ppr fornisce gli strumenti e le conoscenze per orientare le politiche di sviluppo, riconoscendo le principali vocazioni dei territori, fornendo un sistema di obiettivi coordinati riferiti anche alle discipline settoriali: la lettura critica di una regione che non dimentica la propria connotazione industriale, ma che si protende verso la scoperta e la valorizzazione del proprio patrimonio naturale e culturale, strettamente connesso con la necessità di fare sistema tra tipicità dei luoghi e dei prodotti della filiera agroalimentare delle pianure, delle colline e delle montagne, una terra di immenso patrimonio architettonico e culturale, di storia, di borghi e di tradizioni, attrattiva di flussi turistici differenziati. Un sistema complesso, un capitale da valorizzare, nei luoghi e nelle coscienze.

## Note

[1] D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, articolo 135: «I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso (...) ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed 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».

[2] La Convenzione europea, d'altronde, definisce, all'articolo 1, la pianificazione dei paesaggi quale indicazione delle azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

[3] D.lgs. 42/2004, cit., articolo 135: «L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni»; ibid., articolo 143: «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».

[4] Costituzione, Titolo V, articolo 117: «Nelle materie di legislazione concorrente» tra cui, come si è detto, il governo del territorio «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.



BY-NC-SA

# I progetti strategici
# *The strategic projects*

**GUIDO BASCHENIS, MARIA QUARTA**

*Guido Baschenis, Regione Piemonte, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperto in politiche e pianificazione territoriale*

*Maria Quarta, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Progettazione strategica e Green Economy, esperta in progettazione strategica e infrastrutture verdi*

**Abstract**

L'approccio integrato alla tutela e valorizzazione del paesaggio si realizza tramite strumenti operativi e progettuali, attuativi del Ppr, per la riqualificazione paesaggistica e il contenimento del degrado territoriale. Tra questi assumono rilievo programmi, piani e progetti strategici, azioni multiple di competenza di soggetti pubblici e privati, di livello locale o regionale. Riconoscere la qualità paesaggistica come fattore strategico di sviluppo sostenibile e i paesaggi come contesti essenziali alla qualità della vita richiede infatti l'integrazione delle diverse politiche e l'ancoraggio territoriale a scala locale. La Regione ha un duplice ruolo: verifica e coerenza delle iniziative progettuali strategiche con il sistema di strategie e obiettivi del Piano, e coordinamento e regia su specifici temi.

*The integrative approach to safeguarding and enhancing the landscape materializes from operative and planning tools, which implement the Ppr (Regional Landscape Plan), for landscape regeneration and the control of territorial degradation. Among these, strategic programmes, plans and projects, and multiple actions by public and private players at local or regional level take on great importance. To recognize landscape quality as a strategic factor for sustainable development and landscapes as contexts that are essential to the quality of life in fact requires the integration of a number of diverse policies together with territorial anchorage at a local level. The Piedmont Region has a dual role: verification and coherence of the strategic planning initiatives with the Plan's system of strategies and objectives, and coordination and management of specific issues.*

---

L'approccio integrato alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio si coniuga con l'attenta lettura dei processi di trasformazione dello stesso e l'individuazione di strumenti operativi e progettuali, attuativi del Piano paesaggistico, per la riqualificazione paesaggistica e il contenimento dei fenomeni di degrado territoriale.

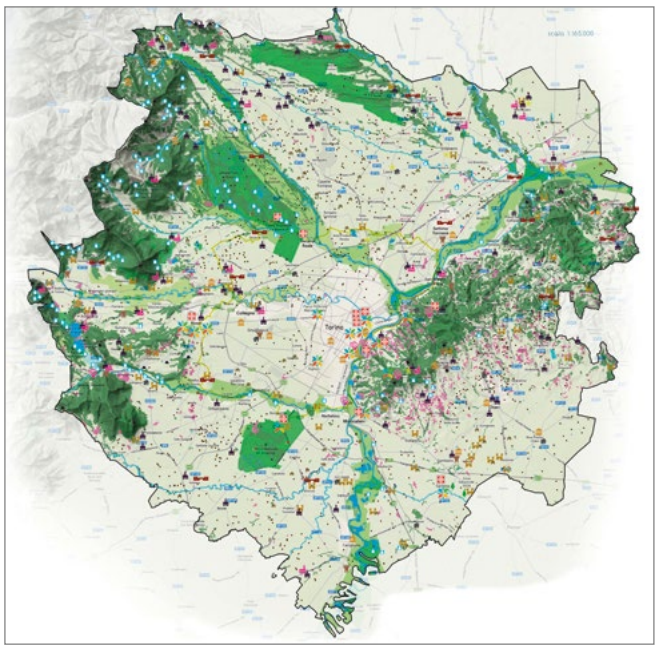
Il riconoscere la qualità paesaggistica come fattore strategico di sviluppo sostenibile e durevole e i diversi paesaggi come contesti essenziali alla qualità della vita richiede una forte integrazione delle diverse politiche e un efficace ancoraggio territoriale a scala locale.

Tra gli strumenti operativi e progettuali di attuazione e promozione delle politiche e degli obiettivi del Piano, assumono un importante riferimento operativo i programmi, i piani e i progetti strategici, frutto e motore di azioni multiple, di competenza di soggetti diversi (pubblici e privati), di livello locale o regionale.

Il processo di attuazione del Piano passa quindi attraverso la dimensione strategica e la territorializzazione delle sue politiche con l'utilizzo di risorse di diversa provenienza e con il coordinamento e la realizzazione di opere e di politiche a differente destinazione funzionale, frutto anche di intese con la Città metropolitana, gli Enti di area vasta e i Comuni interessati, nonché con il Ministero in caso di presenza di beni paesaggistici.
I progetti strategici sono organizzati tramite azioni integrate, con differenti modalità: a scala sovracomunale, basati su iniziative intraprese dalle comunità e dagli enti locali e concordati con la Regione o promossi dalla Regione e supportati da una regia regionale che assicuri l'efficacia delle azioni locali entro relazioni reticolari di portata sovralocale e sovraregionale (ad esempio programmi e progetti interregionali ed europei); nonché di rilievo regionale e sovraregionale, da realizzare tramite accordi intersettoriali che utilizzino parte delle risorse, generalmente destinate ad aspetti funzionali del territorio (ad esempio agricoltura, industria, trasporti), anche per il raggiungimento di obiettivi di valorizzazione paesaggistica.
La Regione svolge quindi un duplice ruolo: di verifica e coerenza con il sistema delle strategie e degli obiettivi del Piano, delle varie iniziative progettuali di natura strategica e di coordinamento e regia su specifici temi declinati dal Piano stesso: a) la valorizzazione del patrimonio paesaggistico piemontese, quale risorsa strategica per lo sviluppo locale; b) l'implementazione della rete di connessione paesaggistica; c) il contenimento del consumo di suolo; d) la salvaguardia attiva dei paesaggi agrari; e) la definizione di criteri e modalità specifiche per la qualificazione dei sistemi urbani e periurbani in termini edilizi, urbanistici e della funzionalità ecosistemica del territorio; f) l'implementazione delle infrastrutture verdi e dei servizi ecosistemici; g) l'inserimento paesaggistico dei manufatti specialistici e degli impianti tecnologici o di produzione di energia e h) la riqualificazione delle aree dismesse o compromesse.

**I progetti di iniziativa e regia regionale**

Alcuni obiettivi strategici definiti dal Piano hanno già trovato attuazione in progetti strategici conclusi o in fase di attuazione.
La valorizzazione del patrimonio paesaggistico piemontese si concretizza attraverso iniziative finalizzate alla tutela dei paesaggi identitari, quali la salvaguardia dei tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano, il riconoscimento nel patrimonio mondiale UNESCO dei "Paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato" e il riconoscimento del valore architettonico e di impianto del modello insediativo-industriale costituito da "Ivrea, città industriale del XX secolo".
Altri progetti strategici di tutela e valorizzazione paesaggistica, con una forte connotazione naturalistico-ambientale, sono il riconoscimento da parte dell'UNESCO di



*Progetto Corona Verde, cartogramma.*

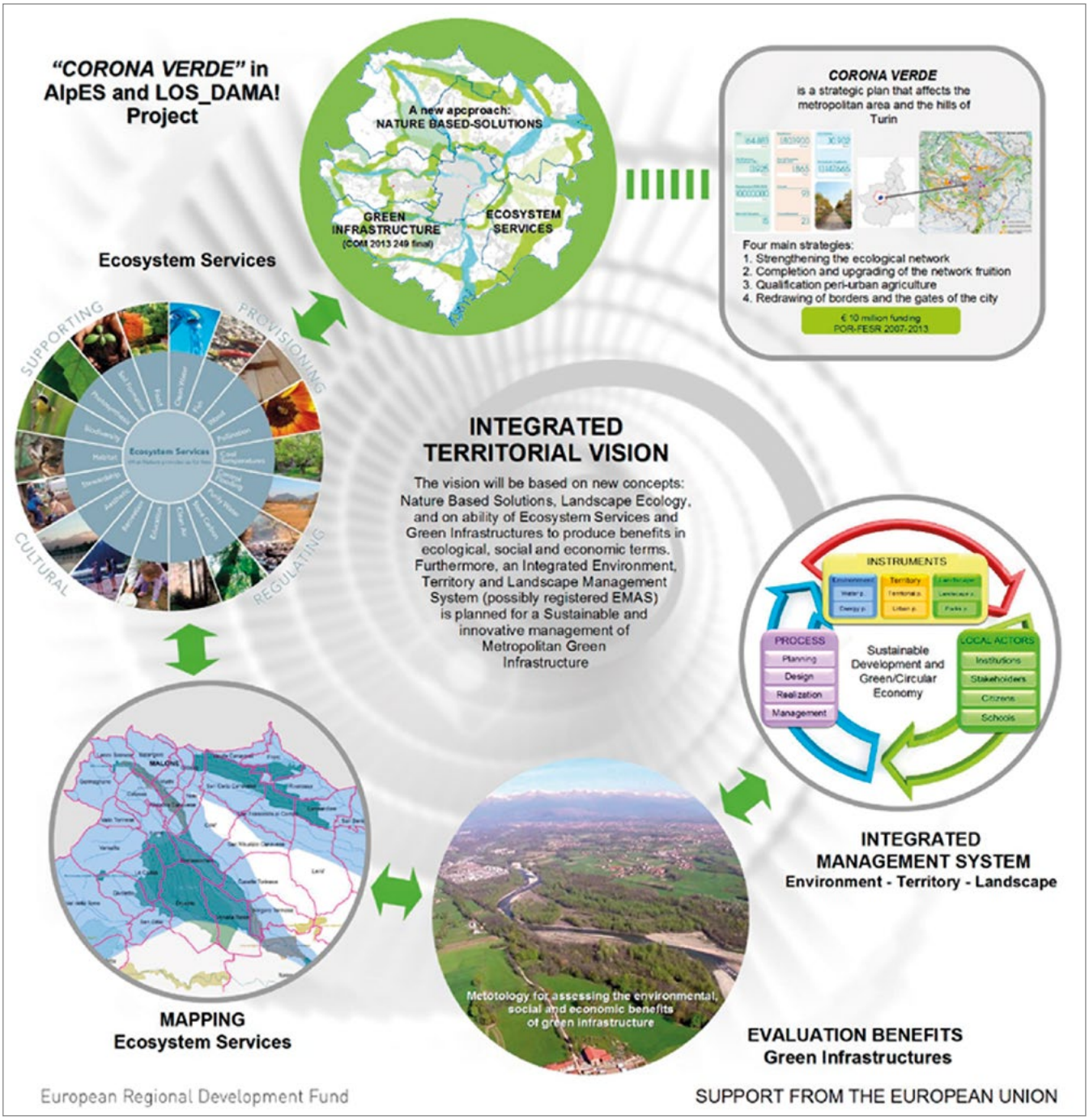
*Torino, Villa della Regina (foto di Maria Quarta).*

tre Riserve della Biosfera (Man and Biosphere - MAB): "Valle del Ticino", "Monviso" e "Aree protette del Po e della Collina Torinese".
Affiancano i progetti di tutela le azioni determinate da strumenti di *governance* territoriale di natura strategica, quali Corona Verde e i Contratti di fiume o di lago.
I Contratti di fiume o di lago costituiscono un metodo di lavoro per la gestione integrata a livello di bacino e sottobacino idrografico, che persegua la tutela e valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico. Sono strumenti volontari per la gestione negoziata e partecipata delle risorse idriche e rappresentano lo strumento fondamentale per l'attuazione del Piano di Tutela delle Acque (Art. 10 NdA).
Corona Verde è un progetto strategico a regia regionale che coinvolge un territorio di oltre 90 Comuni e riconosce l'infrastruttura verde dell'area metropolitana e della collina torinese come un sistema di spazi aperti che connette la "Corona di Delizie" delle residenze reali con la "Cintura

Verde" dei parchi, dei fiumi e dalle aree rurali, al fine di salvaguardare natura e paesaggi e migliorare la qualità di vita degli abitanti. Corona Verde rappresenta anche un sistema di *governance* territoriale che favorisce la collaborazione sussidiaria tra gli enti e le comunità locali, orientandola verso la definizione condivisa di politiche e azioni per uno sviluppo locale sostenibile. Il riconoscimento dei valori e della funzionalità degli ecosistemi naturali e antropici diventa, infatti, la chiave di lettura su cui incardinare la pianificazione sostenibile del territorio. Alla pianificazione di scala sovralocale viene riconosciuta la capacità di fornire risposte più adeguate al problema del cambiamento climatico, a una migliore tutela e valorizzazione dei paesaggi e dei servizi ecosistemici, al contenimento del consumo di suolo.
Il Progetto Rete di Valorizzazione Ambientale, propedeutico alla definizione delle Reti di connessione paesaggistica (art. 42 NdA), ha promosso la formazione di un sistema integrato di reti di valorizzazione ambientale che comprende: elementi della rete ecologica regionale da sviluppare secondo quanto previsto dalla L.r. 19/2009, la rete storico-culturale e la rete fruitiva. Le finalità sono quelle di assicurare le condizioni di base per la sostenibilità ambientale dei processi di crescita e di trasformazione e la conservazione attiva della biodiversità, un'adeguata tutela e accessibilità alle risorse naturali e paesaggistiche, ridurre o contenere gli impatti negativi sul paesaggio e sull'ambiente, valorizzare il patrimonio culturale regionale, anche in funzione della sua accessibilità e fruibilità, migliorare le prestazioni delle infrastrutture dedicate alla fruizione paesaggistica e ambientale.

**I progetti europei**
Oltre ai progetti di natura strategica a regia regionale, sono stati altresì sviluppati alcuni progetti europei di cooperazione territoriale, finanziati dal Programma *Alpine Space* sia con la programmazione 2007-2013 (AlpBC e Rurbance) sia con quella successiva 2014-2020 (AlpES e LOS_DAMA!); questi ultimi sono tuttora in corso.
I progetti di cooperazione transnazionale costituiscono un'importante risorsa per lo sviluppo integrato di livello locale, regionale ed europeo. Secondo le direttive e le strategie europee, infatti, essi mirano a favorire uno sviluppo equilibrato e durevole delle risorse territoriali, ambientali e paesaggistiche in un'ottica di coesione sociale e di competitività territoriale. Le progettualità locali previste nei progetti pilota spesso costituiscono anche un'importante occasione per sperimentare nuovi modelli di analisi e di pianificazione delle risorse ambientali, paesaggistiche ed ecosistemiche del territorio.
I progetti AlpBC e Rurbance, conclusi nel 2016, hanno scelto come luogo di sperimentazione il contesto territoriale dell'area metropolitana torinese connessa con l'area alpina delle Valli di Lanzo.
Il progetto AlpBC (*Alpine Building Culture*) ha consentito di sperimentare approcci innovativi rispetto al tema della valorizzazione della cultura alpina del costruire, con attenzione all'utilizzo delle risorse locali nella filiera del settore edilizio e la promozione di economie regionali a ciclo chiuso. Il progetto si è occupato, in particolare, di due temi complementari: la definizione di uno scenario di sviluppo sostenibile basato sulle risorse locali disponibili e la definizione di strumenti di supporto alla pianificazione urbanistica e territoriale che perseguano obiettivi di tutela del paesaggio, di riqualificazione degli insediamenti e di efficienza energetica.
In Rurbance (*Rural-Urban inclusive governance strategies and tools for the sustainable development of deeply transforming Alpine territories*) sono stati approfonditi, in attuazione del Piano territoriale e del Piano paesaggistico regionale, i temi della pianificazione territoriale intercomunale, la conservazione del paesaggio e delle connessioni ecologiche tra gli ambiti agricoli periurbani e le valli alpine, il contenimento del consumo di suolo, la perequazione e compensazione territoriale, ecologica e paesaggistica. Inoltre, si è sviluppato un progetto di paesaggio per la valorizzazione del territorio e delle identità locali. A partire dall'analisi paesaggistica e ambientale (sia a scala vasta che di dettaglio) è stata elaborata una proposta di strumenti tecnici e finanziari per una corretta gestione del paesaggio, anche attraverso il coinvolgimento, il confronto e la condivisione con gli amministratori e i portatori di interesse locali.
Per lo sviluppo dei progetti AlpES e LOS_DAMA! la Regione Piemonte ha scelto come ambito di sperimentazione il territorio metropolitano di Torino, intendendo con ciò capitalizzare l'esperienza di *governance* maturata con gli attori locali attraverso il progetto Corona Verde e, nel contempo, implementare negli strumenti e nelle politiche regionali i concetti emersi nel recente dibattito culturale, scientifico e nelle strategie europee relativamente ai temi delle Infrastrutture Verdi, Servizi Ecosistemici, Cambiamenti Climatici e Sviluppo sostenibile. Inoltre, i due progetti pilota rappresentano anche l'occasione per sperimentare approcci innovativi nella pianificazione e gestione sostenibile del territorio, dell'ambiente e del paesaggio.
Il progetto AlpES (*Alpine Ecosystem Services – mapping, maintenance and management*) ha come obiettivo generale quello di introdurre i Servizi Ecosistemici in un quadro di

*Progetto Rurbance.*




*Visione territoriale integrata, da Corona Verde ai progetti AlpES e LOS_DAMA!.*

*governance* ambientale/territoriale a livello transnazionale e supportare amministratori pubblici, decisori politici e attori economici nella comprensione, valutazione e gestione degli ecosistemi e dei loro servizi. Nello specifico, le attività consistono nel mappare un set di servizi ecosistemici rilevanti per l'area alpina, dettagliati successivamente a scala locale, per procedere alla valutazione ecologica e funzionale degli stessi. La Regione Piemonte ha scelto di associare alla valutazione biofisica anche una valutazione economica dei servizi ecosistemici sull'area pilota della Corona Verde. Inoltre, ha sviluppato una metodologia finalizzata a integrare i servizi ecosistemici all'interno della pianificazione territoriale e urbanistica attraverso la definizione di uno schema di pianificazione d'area vasta, da implementare tramite un protocollo di intesa che impegna i Comuni aderenti a inserire negli strumenti urbanistici indirizzi per le trasformazioni territoriali che tengano conto della presenza e della necessità di preservare i servizi ecosistemici.

Il progetto LOS_DAMA! (*Landscape and Open Space Development in Alpine Metropolitan Areas*) è focalizzato sul tema della *governance* dei paesaggi periurbani. Obiettivo generale del progetto è definire e testare metodi e strumenti efficaci per la pianificazione sostenibile, la progettazione e il monitoraggio delle *Blue* e *Green Infrastructure* (BGI).

Attraverso il progetto pilota si sviluppano una serie di attività orientate alla definizione di un modello di pianificazione sostenibile, uno schema di pianificazione a scala sovralocale, da realizzare in sinergia con il progetto AlpES. Tale strumento di pianificazione si basa sulla definizione di una visione territoriale integrata della Corona Verde da cui discende una mappatura dell'infrastruttura verde e dei servizi ecosistemici a essa connessi, quale riferimento per la pianificazione locale. Inoltre, l'infrastruttura verde metropolitana è definita anche a scala di progetto di paesaggio, basato sulle *Nature based Solutions*. La pianificazione e il progetto dell'infrastruttura verde si completano con una valutazione dei benefici che essa produce in termini ecologico-ambientali, economici e sociali e con un sistema di gestione, ispirato agli standard EMAS, tramite il quale controllare che le azioni pianificate trovino concreta attuazione nei modi, nei tempi e con le risorse definite nel sistema gestionale.
L'attuazione del Piano paesaggistico continuerà anche attraverso la promozione di nuovi progetti europei che attengono alle tematiche delle infrastrutture verdi e dei servizi ecosistemici, soprattutto nell'ottica della loro influenza sui cambiamenti climatici e della loro attuazione in ambito urbano.


BY-NC-SA

# Il supporto economico alla valorizzazione del paesaggio
## *Economic support for landscape enhancement*

**MARINA BONAUDO**

**Abstract**
Con l'approvazione della Convenzione Europea e del Codice dei beni culturali e del paesaggio, si richiede alle Amministrazioni pubbliche un approccio più responsabile e incisivo ai temi del paesaggio, sottolineando il ruolo fondamentale della valorizzazione a sostegno della tutela. Valorizzare il paesaggio significa avviare un processo culturale che agisce sui vari aspetti che concorrono alla sua formazione, esaltandone da un lato i valori tipici, dall'altro recuperandone gli elementi compromessi, anche attraverso la creazione di nuovi paesaggi. Nel 2008 la Regione Piemonte si è dotata della Legge regionale *Norme per la valorizzazione del paesaggio*, che promuove e finanzia azioni, progetti e concorsi di idee volti alla sensibilizzazione sui valori dei paesaggi piemontesi e alla promozione di progetti alla scala regionale: un tentativo avanzato di risposta alla crescente domanda di qualità paesaggistica e uno strumento importante che connette le politiche di pianificazione con quelle di valorizzazione e gestione del paesaggio.

*The European Landscape Convention and the Code of the Cultural and Landscape Heritage necessitate a responsible and forceful approach to landscape on the part of local bodies: this leads to the importance of enhancement in support of landscape protection. It is necessary to initiate a cultural process on the various aspects that contribute to the formation of landscape, highlighting typical values and recovering compromised elements, even creating new landscapes. Since 2008 Piedmont has adopted the regional law "Norms for Enhancing the Landscape", which promote and finance actions, projects and competitions for ideas directed at making people aware of the values of the Piedmontese landscape and at promoting initiatives on a regional level: an answer to the increasing demand for landscape quality and a link between planning, enhancing and managing policies.*

*Marina Bonaudo, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperta in valorizzazione paesaggistica*

---

A seguito dell'approvazione, a livello comunitario, della Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, ottobre 2000) e, a livello statale, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (gennaio 2004), è stato richiesto alle Amministrazioni pubbliche un approccio ai temi del paesaggio maggiormente responsabile e più incisivo rispetto al passato, sottolineando il ruolo fondamentale della valorizzazione a sostegno della tutela.
Il Codice infatti sostiene che «la valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A questo fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione

*La Morra, area industriale del Gallinotto. Studio sugli effetti cromatici per l'inserimento dei capannoni nel paesaggio (foto Comune di La Morra).*

del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati».
Valorizzare il paesaggio significa quindi avviare un processo culturale che agisce sui vari aspetti che concorrono a formare il paesaggio stesso, mettendo in campo una molteplicità di azioni rivolte ad esaltarne i valori tipici in modo, da un lato, da incrementare la conoscenza e l'interesse per le sue peculiarità e quindi il suo rispetto, dall'altro da recuperare gli elementi compromessi o degradati, progettando e realizzando nuovi paesaggi.
La valorizzazione dunque è da attuarsi, nel rispetto delle esigenze della tutela, con la fondamentale funzione di miglioramento della fruizione consapevole e sostenibile del paesaggio, in un'ottica di sviluppo culturale inteso come garante del benessere della popolazione.
In questo quadro le attività di conoscenza, informazione e formazione sono la base su cui fondare le politiche per la qualità, la tutela, la riqualificazione e la fruizione sostenibile del paesaggio.
La Regione Piemonte ha individuato alcune iniziative e azioni che pongono in evidenza la necessità di un'efficace integrazione della tutela e della valorizzazione del paesaggio nei processi di pianificazione territoriale a tutti i livelli di governo del territorio, quali la redazione del primo Piano paesaggistico regionale, in copianificazione con il Ministero. Nel 2009 – il medesimo anno della prima adozione del Piano – si sono avviate le attività connesse alla Legge regionale 16 giugno 2008 n. 14, *Norme per la valorizzazione del paesaggio*, che promuove e finanzia azioni, progetti e concorsi di idee volti alla valorizzazione del paesaggio regionale, alla sensibilizzazione sui valori dei paesaggi piemontesi e alla promozione di progetti di paesaggio alla scala regionale.
In particolare, la citata Legge regionale *Norme per la valorizzazione del paesaggio* costituisce un tentativo avanzato di risposta alla crescente domanda di qualità paesaggistica e uno strumento importante per far colloquiare le politiche di pianificazione con quelle di valorizzazione e gestione del paesaggio. La legge riconosce che la valorizzazione del paesaggio è un tema complesso, che necessita della collaborazione attiva e consapevole di una pluralità di attori e delle popolazioni locali e tenta di fornire risposte concrete.
Sul piano operativo, come accennato, la legge promuove e finanzia il concorso di idee o di progettazione del paesaggio, la realizzazione di progetti per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione del paesaggio e per la realizzazione di elementi paesaggistici coerenti e integrati con il contesto.
Una delle finalità della legge è quella di porre le popolazioni in condizione di accrescere la propria consapevolezza sui paesaggi in cui vivono e operano, in modo tale da indurle a conciliarne la percezione e l'uso con trasformazioni appropriate al contesto e ai valori culturali. Sempre in quest'ottica, la legge finanzia anche studi e azioni di promozione, formazione e comunicazione dei valori del paesaggio.
L'importanza che la legge attribuisce alla creazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ribalta la concezione, oggi superata, della tutela come mero atteggiamento di conservazione dello *status quo*, auspicando la ricerca di soluzioni progettuali di qualità, che si configurano non soltanto come compensazioni e mitigazioni, ma come vere e proprie "azioni positive" che possano costituire esempi e buone pratiche applicabili in tutto il territorio regionale.
A seguito dell'approvazione della legge, la Giunta regionale, nel 2009, ha definito i Criteri di attribuzione e modalità di erogazione del finanziamento per i concorsi di idee o di progettazione e per i progetti per la qualità paesaggistica.
È stata quindi avviata l'attuazione della legge, con l'approvazione del primo Programma annuale, seguito negli anni successivi da altri cinque Programmi di finanziamento, in base alle disponibilità annuali del Bilancio regionale. I Programmi, oltre a finanziare progetti di qualità e concorsi di idee molto significativi, hanno accompagnato, promosso e reso concrete sia alcune politiche del Piano paesaggistico

*Moasca, demolizione della torre piezometrica che costituiva un elemento di detrazione nello skyline (foto di Marco Tiso).*

regionale già durante l'*iter* della sua approvazione, sia progetti di respiro internazionale quali la candidatura dei paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato, che ha ottenuto il riconoscimento e l'iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale UNESCO nel giugno 2014.
I risultati dell'attuazione della legge consistono, oggi, in tredici progetti per la qualità paesaggistica, sei concorsi di idee, quattro studi pilota sperimentali per la valorizzazione del paesaggio, oltre ad azioni di comunicazione e sensibilizzazione di iniziativa regionale.
Gli studi sperimentali degli anni scorsi hanno indagato i temi legati da un lato alla riqualificazione dei paesaggi, dall'altro al rapporto tra paesaggio e pianificazione urbanistica. Sul primo argomento sono state in particolare affrontate le tematiche del mascheramento e dell'integrazione delle strutture esistenti incongrue nel contesto paesaggistico in cui sono collocate, quali capannoni industriali e infrastrutture pubbliche; sul secondo tema sono state sperimentate possibili forme di compensazione paesaggistica all'interno delle scelte della pianificazione urbanistica, in accordo con la pianificazione paesaggistica regionale.
Gli studi sono stati poi seguiti da progetti concreti che hanno trovato attuazione in altre forme di finanziamento, anche in parte regionale.
È il caso del Comune di La Morra che, a seguito dello studio "Valorizzazione del paesaggio di Langa", ha realizzato la riqualificazione dell'area industriale del Gallinotto in accordo con i privati che sono intervenuti con il Comune a sostegno del progetto.
È anche il caso della Provincia di Alessandria, che ha individuato due percorsi dalla grande valenza paesaggistica sulla porzione di colline del vino situata sul proprio territorio, e ha realizzato dei belvedere nei migliori punti panoramici, in alcuni casi riqualificando strutture esistenti in contrasto con il contesto.
In alcuni casi i progetti per la qualità del paesaggio hanno risolto problematicità di degrado segnalate dalle amministrazioni comunali. Tra questi, i più coraggiosi hanno previsto la demolizione di strutture impattanti e non coerenti con il contesto, ripristinando gli skyline di luoghi di forte valenza identitaria e interesse paesaggistico.
La realizzazione del progetto, quindi, non è che l'ultimo tassello del percorso intellettuale, culturale e progettuale che riconosce il paesaggio come valore da tutelare e salvaguardare, il luogo in cui convergono la consapevolezza dei valori culturali, la sensibilità progettuale, l'attenzione alla tutela e alla salvaguardia.
Per valorizzare il paesaggio, dunque, non sono necessari progetti grandiosi, bastano spesso piccoli gesti per recuperare situazioni di degrado o realizzare realtà di buon senso. È necessario tuttavia che non si governino separatamente la tutela dalla valorizzazione e dalla pianificazione, ma che tutte siano gestite in sinergia, in una strategia unitaria che esalti le qualità specifiche e tipizzanti di ogni paesaggio ma anche le differenze rispetto a tutti gli altri, individuando obiettivi di qualità da trasporre nella progettazione alla scala edilizia chiari e condivisi e consentendo le trasformazioni solo quando giudicate compatibili con tali obiettivi.



BY-NC-SA

# Comunicare il paesaggio. La campagna *Paesaggiopiemonte*
# *Communicating the landscape. The* Paesaggiopiemonte *campaign*

**PAOLA ESTER GASTALDI**

*Paola Ester Gastaldi, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperta in comunicazione paesaggistica*

**Abstract**

Le politiche regionali sono oggi di fronte alla sfida e all'opportunità di inquadrare gli aspetti normativi entro una coscienza diffusa, da parte della comunità, del valore del proprio paesaggio. Affinché la pubblica amministrazione non sia percepita come un asettico produttore di atti burocratici e regolamentari, occorre parallelamente accompagnare i cittadini in vari percorsi di lettura del paesaggio.

Il Piemonte si trova, da questo punto di vista, in un momento favorevole: la recente approvazione del Piano paesaggistico regionale ha accresciuto l'attenzione sul paesaggio e al suo ruolo per il benessere individuale e collettivo. A questa "domanda di paesaggio" bisogna fornire risposte con un linguaggio adeguato a pubblici e sensibilità differenti.

Il Settore Territorio e paesaggio ha perciò dato vita a un progetto di comunicazione organico, la cui finalità è di estendere la conoscenza del paesaggio non solo nei suoi aspetti di eccellenza ma nel suo complesso, come fattore significativo della qualità della vita della popolazione.

*Today regional policies are faced with the challenge and opportunity of placing the regulatory aspects within a widespread awareness, on the part of the community, of the value of its own landscape. Piedmont finds itself in a favourable moment: the recent approval of the Regional Landscape Plan (Ppr) has increased focus on the landscape and on its role for individual and collective wellbeing. This "demand for landscape" has to be answered in ways that are appropriate to diverse publics and sensibilities. The regional Territory and Landscape office has, therefore, devised a project of organic communication, whose objective is to broaden awareness of the landscape not only in its aspects of excellence but as an overall whole, as a significant factor in the population's quality of life.*

---

Al termine "paesaggio" non corrisponde una definizione univoca: non è affatto facile dire *tout court* che cos'è il paesaggio, ma si può provare a elencare che cosa il paesaggio riguarda, evoca, interseca, ricorda, poiché, come in un concorso sinestetico, esso chiama in causa tutti i nostri sensi. Spesso ci trasmette un senso di familiarità non solo perché ha un determinato aspetto, ma perché a questo corrispondono odori, sapori, esperienze tattili ed echi di voci e rumori. La sfida e l'ambizione delle attuali politiche regionali è appunto sapere inquadrare gli aspetti normativi entro una coscienza diffusa, da parte della comunità, del valore del proprio paesaggio, espressione percepibile della forma di un territorio, con le sue dinamiche ambientali, naturali, storiche, culturali, frutto delle trasformazioni operate dall'uomo e nel quale la sua popolazione si identifica.

*Tabloid sul Piano paesaggistico regionale.*

*«Paesaggiopiemonte», n. 1.*

A tale proposito, Salvatore Settis ci rammenta che «lo sviluppo delle società moderne e di alcuni valori fondamentali (libertà, democrazia, uguaglianza) si è accompagnato alla creazione collettiva di una sorta di codice dello spazio, "contemporaneamente architettonico, urbanistico e politico, un linguaggio comune agli abitanti delle campagne e delle città, alle autorità, agli artisti" (Lefebvre). L'Italia fra Medioevo a Rinascimento fu il luogo massimo in cui questo codice fu costituito e affinato: esso orientò al tempo stesso la produzione (collettiva) dello spazio sociale e la capacità (individuale) di 'leggerlo', anche inconsapevolmente. Lo spazio ordinato secondo un codice riconoscibile e condiviso era carico di senso: perciò offrì per secoli a ciascuno non solo le coordinate fisiche del proprio vissuto, ma una viva immagine della propria appartenenza, l'identità collettiva in cui rispecchiarsi, da cui trarre forza e alimento»[1].

Settis prosegue ammonendo sui rischi della perdita della componente di rispecchiamento identitario: a partire almeno dagli anni Venti del Novecento, la «nuova urbanizzazione tende ad annullare l'equilibrio città-campagna, anzi infrange o nega ogni codice storico-culturale dello spazio perché è al servizio dell'industrializzazione, di cui adotta pratiche e strategie, ponendo il mercato al di sopra di ogni altro valore. La distruzione dei codici di organizzazione dello spazio, delle loro valenze storiche, memoriali e simboliche in favore di un'indiscriminata cementificazione al solo servizio del 'dio mercato' comporta una drammatica perdita di significati. Lo spazio sociale, di per sé carico di funzioni e di senso, viene travolto dal meccanismo consumistico di una violenta rottamazione, diventa esso stesso una merce, 'vale' non perché possiamo viverlo, ma solo in quanto può essere occupato, 'prezzato', cannibalizzato»[2].

Una simile, irreparabile perdita rischia di consumarsi sotto gli occhi distratti o attoniti dei cittadini: poiché, come si è detto, rifugge dalla semplificazione e ha in sé forti elementi di soggettività, il paesaggio può apparire come un'entità del tutto astratta e talvolta la sua protezione può sembrare un problema solo teorico, adatto alla trattazione specialistica di architetti e funzionari pubblici.

In realtà, il paesaggio è il teatro in cui si svolge l'azione della vita di ciascuno di noi; il nostro paesaggio, quello in cui nasciamo, cresciamo e abitiamo, diventa per noi spesso invisibile, perché vi siamo immersi e, al pari di una quinta scenografica, ci sembra restare immobile mentre noi viviamo.

Affinché le politiche – regionali, e non solo – sul paesaggio siano realmente efficaci, e non appaiano come meri atti burocratici e regolamentari calati meccanicamente sulla vita

dei cittadini, sui loro comuni, sulle loro case, giardini, attività commerciali, occorre aiutare le persone a diradare la cortina talvolta fumosa del linguaggio amministrativo, facendo vedere loro che cosa c'è sotto, accompagnandoli cioè in vari percorsi di lettura del paesaggio, da quello più scientifico-analitico a quello più estetico-evocativo.

Il Piemonte si trova in un momento particolarmente favorevole per intraprendere questa strada: la recente approvazione del Piano paesaggistico regionale (Ppr) sta contribuendo ad accrescere l'attenzione sul paesaggio, anche in relazione al suo ruolo per il benessere individuale e collettivo. Siamo di fronte a una nuova, crescente "domanda di paesaggio" che occorre intercettare e alla quale bisogna essere preparati a fornire risposte con un linguaggio adeguato a pubblici e sensibilità differenti.

In questo quadro, grazie alle risorse della legge regionale n. 14 del 2008 *Norme per la valorizzazione del paesaggio*, il Settore Territorio e paesaggio ha dato vita a un progetto di comunicazione organico, la cui finalità è di estendere la conoscenza del paesaggio non solo nei suoi aspetti di eccellenza – già ampiamente noti e oggetto di valorizzazione culturale e turistica – ma nel suo complesso, come fattore significativo della qualità della vita della popolazione.

La campagna è stata strutturata nella consapevolezza che occorre lavorare su almeno due livelli: l'uno che coinvolga tecnici, amministratori e soggetti aventi un ruolo attivo nella conservazione e trasformazione del paesaggio; l'altro di sensibilizzazione diffusa della cittadinanza, a partire dalle scuole di primo livello, al fine di sottrarre i temi paesaggistici alla sola trattazione di tipo specialistico.

Il primo dei due livelli descritti si è finora concretizzato nel giornale online *Paesaggiopiemonte*[3], al quale è collegata una newsletter, che periodicamente diffonde agli iscritti i contenuti più significativi e gli appuntamenti di maggiore rilievo. Rispetto alla pagina del sito regionale dedicata a territorio e paesaggio, il giornale contiene un'ampia prevalenza di contributi esterni e richiama l'attenzione anche su avvenimenti e pubblicazioni di respiro extra-regionale (ad esempio report di convegni, recensioni di libri...), nonché all'espressione diretta dell'opinione di cittadini e operatori che vivono e agiscono sui paesaggi piemontesi.

*Paesaggiopiemonte* online costituisce solo il primo tassello – nonché la principale cassa di risonanza – della campagna complessiva di sensibilizzazione alle tematiche paesaggistiche, ed è stato affiancato da una serie di strumenti editoriali, grafici, didattici.

L'omonimo tabloid, ossia il "numero 1" della rivista *Paesaggiopiemonte*, contiene una sintesi dei primi e più significativi contenuti prodotti per la pubblicazione online, selezionati in modo tale da rappresentare un'introduzione generale alle molte sfaccettature del paesaggio piemontese, declinato sia dal punto di vista conoscitivo (geografico-morfologico), sia normativo, con particolare attenzione alle iniziative finalizzate alla sua valorizzazione.

*Card della campagna di comunicazione "Il paesaggio è tuo".*

Il secondo tabloid, una sorta di numero monografico, accompagna il lettore curioso – non necessariamente uno specialista – alla scoperta del Piano paesaggistico regionale, a partire dalla sua gestazione 'filosofica' e accademica fino alla spiegazione, analitica ma sempre il più possibile divulgativa, delle tavole che lo compongono.

Una terza pubblicazione, redatta con la collaborazione degli Osservatori locali del paesaggio, consiste in un grande foglio ripiegato che ne descrive i compiti e le iniziative, fornendo inoltre le informazioni utili affinché ciascuno possa contribuire in prima persona alle loro attività, così da rispondere al principio ispiratore dell'intera campagna: la necessità di diffondere la conoscenza attraverso una sensibilizzazione capillare dei cittadini, mettendo a valore la familiarità con i rispettivi paesaggi.

Un ulteriore strumento è rappresentato dal pieghevole che riporta i più significativi "progetti per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione della qualità paesaggistica e per la realizzazione di elementi paesaggistici coerenti ed integrati con il contesto", promossi e finanziati dalla medesima legge regionale *Norme per la valorizzazione del paesaggio* nell'ambito della quale si inscrive l'intera campagna di comunicazione[4]. Questa snella pubblicazione descrive l'ambito in cui si collocano tali concreti interventi di miglioramento e i

percorsi partecipati che hanno condotto alla loro ideazione e realizzazione.
Il secondo livello di intervento della campagna di comunicazione sul paesaggio persegue, come si è detto, l'obiettivo ambizioso della sensibilizzazione diffusa della cittadinanza: occorre non solo migliorare l'informazione rivolta a coloro che, con un'iniziativa autonoma, ricercano notizie sul paesaggio, ma anche e soprattutto aprire spiragli di consapevolezza attraverso strumenti certamente meno documentati dal punto di vista tecnico rispetto a quelli già citati, ma di più immediata fruibilità, tanto nel contenuto quanto nel formato. Per questo sono state realizzate cinque diverse cartoline, che veicolano, sullo sfondo di immagini di paesaggi piemontesi, il messaggio di sintesi della campagna, "IL PAESAGGIO È TUO". Su ciascuna card è riportato un verbo imperativo, che invita alla riflessione o all'azione, coniugato con i valori dell'emozione e del coinvolgimento che suscita l'immagine e la materia; sul retro, l'invito si precisa attraverso una breve descrizione che pone in relazione i luoghi raffigurati con le potenzialità di interazione con la vita quotidiana, suggerendo perciò l'importanza di una loro tutela condivisa a tutti i livelli.
La pianificazione responsabile del paesaggio è, come si è detto, un'esigenza non più rinviabile e che ci impegna oggi in modo particolarmente stringente. Tuttavia si tratta di un'azione di più largo respiro, nella consapevolezza dell'importanza che esso riveste non solo nella contemporaneità ma soprattutto per il futuro. Da questa prospettiva temporale deriva la necessità di comunicare il paesaggio, con un'attenzione speciale, ai bambini, i suoi eredi privilegiati e futuri attori della sua trasformazione e conservazione. La campagna si articola perciò infine in un kit didattico rivolto alle scuole primarie che, attraverso un aggiornamento specificamente elaborato per gli insegnanti sulle innovazioni legislative sul paesaggio e sui nuovi approcci ai suoi valori e problemi, costituisce un supporto alla formazione del pensiero dei ragazzi. Il kit, con un largo impiego di fotografie, disegni, infografiche, si propone di coniugare, in modo il più possibile ludico e interattivo, i diversi livelli di lettura che riflettono la complessità del tema, da quella geografico-morfologica a quella soggettiva ed emotiva. Gli spunti didattici suggeriti e gli elementi costitutivi del kit possono rappresentare uno strumento innovativo per diffondere la cultura del paesaggio quale componente a pieno titolo di un'educazione civica contemporanea.
Come rammenta ancora Settis, Henri Lefebvre descrive il silenzio dei cittadini che «subiscono senza ribellarsi troppo le manipolazioni degli spazi e della loro vita quotidiana»[5]. Il tentativo di comunicare meglio il paesaggio, attuato attraverso la totalità di questi strumenti, va nella direzione di interrompere questo mutismo, verso una nuova produzione dello spazio[6] che non si svolga più in un altrove indefinito, a opera di artefici inconoscibili, incontrollabili, estranei, bensì in un campo aperto, partecipato, in cui la "domanda di paesaggio" possa trovare risposta.

**Note**

[1] Salvatore Settis, *Paesaggio Costituzione cemento*, Einaudi, Torino 2010, p. 52.
[2] Settis, *Paesaggio* cit., pp. 53-54.
[3] http://paesaggiopiemonte.regione.piemonte.it/cms/.
[4] Regione Piemonte, legge regionale 16 giugno 2008, n. 14, art. 2: «la valorizzazione del paesaggio a tutti i livelli di governo si attua attraverso: [...] l'avvio di attività di comunicazione e di sensibilizzazione della società civile e degli operatori pubblici e privati al valore del paesaggio; la promozione di attività di formazione e di educazione nel settore della conoscenza e delle trasformazioni del paesaggio».
[5] Settis, *Paesaggio* cit., p. 54.
[6] Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, Anthropos, Parigi 1974.


BY-NC-SA

**ATTI E RASSEGNA TECNICA**
DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
ANNO 151 - LXXII - N. 3 - DICEMBRE 2018

# Interazioni del Piano
## *Plan's interactions*

**ATTI E RASSEGNA TECNICA**
DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
ANNO 151 - LXXII - N. 3 - DICEMBRE 2018

Le politiche settoriali che possono avere effetti sul paesaggio sono innumerevoli. L'esistenza di un Piano paesaggistico regionale crea un terreno di confronto e possibile sinergia, fornendo non solo regole, ma anche risorse conoscitive per i processi decisionali in materia di ambiente, agricoltura, foreste, ambiente, patrimonio culturale – tra le altre. Gli autori, professionisti e specialisti in diversi settori, ragionano del rapporto tra il loro ambito d'azione e il Ppr.
Le interazioni sono messe alla prova da nodi normativi. Alcune riflessioni più generali riguardano il ruolo stesso della pianificazione paesaggistica rispetto alla legislazione in materia urbanistica e ambientale.

# Tra confronto e sinergia: il Ppr e gli altri strumenti di pianificazione

## *Interrelations and synergies among the RLP and other planning tools*

**ROBERTO RONCO**

*Roberto Ronco, Regione Piemonte, Direttore della Direzione Ambiente, Governo e Tutela del Territorio*

**Abstract**

Il Ppr, strumento di conoscenza dei paesaggi piemontesi e occasione per diffondere e condividere le scelte di *governance* territoriale, è un nodo fondamentale nella rete di Piani che la Regione Piemonte ha elaborato in questi ultimi dieci anni, in una strategia di sviluppo complessiva che include molteplici altri strumenti di pianificazione, che si confrontano e operano sinergicamente. Essi costituiscono oggi un tessuto pianificatorio coerente, nel quale il Ppr risulta rafforzato, poiché vi inserisce la questione del paesaggio come elemento di lettura privilegiato del quadro evolutivo territoriale. Il contesto politico, culturale e tecnico entro cui si colloca il Piano rientra peraltro a pieno titolo nella Strategia per lo Sviluppo Sostenibile che si sta consolidando a livello planetario.

*The RLP is at the same time an instrument of knowledge of Piedmont landscapes and a chance to share and promote local governance policies. It is also a fundamental element in the network of planning activities that the Piedmont Region has developed over the last ten years, thanks to an overall development strategy including several other planning tools, acting in a coordinated way. Nowadays, they constitute a coherent legislative framework, in which the RLP is strengthened, because the key issue of landscape is the main perspective for understanding land-use dynamic changes. The political, cultural and technical background of the Plan is also fully embedded in the EU Sustainable Development Strategy, which nowadays is worldwide shared.*

---

In questa occasione di presentazione del Piano paesaggistico regionale, dopo la sua approvazione nell'ottobre del 2017, riteniamo utile riflettere su alcune parole chiave che richiamano principi fondamentali a cui il piano è informato. Tali concetti sono rinvenibili nell'*iter* di preparazione, stesura e approvazione che la Regione Piemonte ha accompagnato, ma ancor più costituiscono i pilastri su cui dovrà poggiare la fase attuativa del Piano stesso, che si preannuncia non meno complessa della prima. Ancorare il Piano ai suoi principi fondanti ed esplicitarli nei momenti di comunicazione e divulgazione significa prevenire le derive interpretative a cui proprio il momento applicativo potrebbe sottoporlo.
Il Piano paesaggistico della Regione Piemonte ha voluto, con un percorso di condivisione durato anni (la prima adozione è del 2009), leggere la complessità di una regione di 26.000 Kmq attraverso il riconoscimento di caratteri di unicità di ognuno degli ambiti identificati, per rendere tale unicità una delle chiavi di sviluppo sostenibile di quei territori a cui informare le politiche, le azioni e le scelte dei prossimi anni.
Il Piano paesaggistico regionale è stato redatto in attuazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio nell'ottica di un sistema di pianificazione

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il governo del territorio. Dal Protocollo d'intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo all'accordo con le Province Piemontesi, entrambi del 2008, dal recepimento dell'insieme delle osservazioni e dei pareri pervenuti dai diversi portatori d'interesse a seguito dell'adozione, alla condivisione con ciascun Comune piemontese della documentazione relativa ai beni paesaggistici presenti sul suo territorio, con la possibilità di esprimere eventuali considerazioni di merito: tutto il percorso di predisposizione del Ppr è stato informato alla condivisione. Questo elemento partecipativo nella fase di elaborazione del Piano costituisce il presupposto per la successiva condivisione tra i medesimi attori nelle sedi procedurali deputate alla sua applicazione (ad esempio le conferenze di copianificazione e valutazione urbanistica). Sarà in quel momento che il cemento della condivisone dei principi dimostrerà la sua capacità di tenuta rispetto all'emergere di dinamiche locali che vorranno far prevalere altre priorità e altri valori.

Il Ppr, in quanto strumento di cui la comunità piemontese si è voluta dotare per coniugare le proprie politiche di sviluppo con il riconoscimento del valore identitario anche dei paesaggi della quotidianità e, quindi, dell'intero territorio regionale, è stato predisposto in completo raccordo con il Piano territoriale regionale del 2011 e con esso condivide le finalità e le strategie (riqualificazione territoriale e valorizzazione del paesaggio, sostenibilità ambientale, integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione e logistica, ricerca innovazione e transizione produttiva, valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali). Il riconoscimento dei 76 ambiti di paesaggio, in cui è suddiviso il territorio regionale, identificati attraverso la lettura delle diverse tipologie paesaggistiche, fa di ciascuno di essi un elemento irripetibile, a cui si riconosce valore unico e unitario. Unico perché non rinvenibile identico nel contesto piemontese, unitario perché inclusivo di tutte le componenti culturali e naturali, inscindibile sistema di rappresentazione dell'identità locale. Attraverso questa lettura il territorio piemontese viene osservato nelle sue componenti territoriali dotate di specificità meritevoli di essere conosciute, apprezzate, tutelate.

Troppo spesso le logiche di sviluppo economico hanno introdotto elementi di degrado dei paesaggi e del territorio secondo una gerarchia funzionale impropria. Pensiamo, nei decenni passati, al degrado dei fiumi, ricettacolo di ogni forma di rifiuto derivante dal crescere delle città e dall'affermarsi dello sviluppo industriale, o alla pressione di attività estrattive poco regolate, funzionali a fabbisogni di materiale delle zone "nobili" del territorio. Dare un "nome" ai 76 ambiti territoriali è un modo per riconoscerne l'esistenza ed evitare le derive verso i "non luoghi" che spesso abbiamo saputo creare. Ne è un esempio l'attenzione alle aree perturbane, con gli indirizzi di ricucitura dell'edificato e di limitazione del consumo di suolo libero. Lo è la focalizzazione sulle aree interne, per leggerne le peculiarità territoriali in vista di una loro rifunzionalizzazione non solo ecosistemica, ma anche economica. Elementi, questi, che dimostrano la valenza del Ppr come strumento di ricucitura degli strappi del passato e di restituzione di valenza culturale e umana ad ampie aree del territorio piemontese martoriate dall'idea distorta di progresso prevalente negli ultimi decenni.

Oltre alla condivisione dei percorsi con gli attori locali e alla focalizzazione sull'identità dei diversi ambiti, nell'elaborazione del Piano si è tenuto conto della natura di nodo che il Ppr costituisce nella rete di Piani che la Regione Piemonte ha elaborato in questi ultimi dieci anni. Si tratta quindi non di uno strumento di pianificazione sovraordinata a sé stante, ma anche di una componente essenziale di una strategia di sviluppo complessiva che include il Piano Territoriale, il Piano della Mobilità, il Piano Ambientale Energetico, il Piano di Tutela delle Acque, il Piano delle Attività Estrattive, il Piano Rifiuti, il Piano Forestale, oltre alle riviste norme sulle Aree Protette, sulla copianificazione urbanistica e molte altre.

Tale freschezza degli strumenti pianificatori e la conseguente opportunità di un loro stretto raccordo inserisce ciascuno di essi in un quadro coerente, in cui si sono in buona parte superate le sfasature che spesso ne rendevano complessa l'attuazione. Il Ppr trae forza da questo tessuto pianificatorio coerente e al tempo stesso lo valorizza, inserendo la questione del paesaggio come elemento di lettura privilegiato del quadro evolutivo territoriale.

Attenzione alla condivisione istituzionale, *focus* sulle identità territoriali, coerenza delle scelte pianificatorie: su questi filoni si è incardinata la strategia della Regione Piemonte nell'elaborazione di questo Piano paesaggistico. È però opportuno ricordare che tutto il quadro politico, culturale e tecnico entro cui si colloca il Piano rientra a pieno titolo nell'alveo della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile che si sta consolidando sia a livello planetario, attraverso gli atti dell'Onu, sia a scala europea e nazionale, e che la Regione Piemonte sta per declinare alla sua scala territoriale, con la definizione di una strategia propria. In particolare l'Obiettivo 11 dell'Agenda 2030 (*Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*) richiama la necessità di "aumentare entro il 2030 l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i paesi" (azione 11.3) e di "rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo" (azione 11.4).

Un'attenzione al locale in un quadro globale, come suggerisce il *mainstream* culturale di questo inizio di millennio: il Piano paesaggistico della Regione Piemonte unisce elementi di innovazione strategica in un robusto quadro di riferimento culturale. È con questo spirito che consegniamo il Piano alla comunità piemontese per il recepimento negli strumenti urbanistici locali.



BY-NC-SA

# Patrimoni paesaggistici e valorizzazione economica
## *Landscape assets and economic valorization*

**SERGIO CONTI**

*Sergio Conti, Università degli Studi di Torino, professore ordinario di Geografia economico-politica*

**Abstract**

In Italia si è lungamente assistito alla separazione dei patrimoni culturali dalle dinamiche economica e sociale, visione non priva di rischi, poiché separa i luoghi protetti dalla realtà che li circonda, trascurando l'aspetto storico e culturale. La Convenzione Europea e il dibattito degli ultimi decenni hanno comunque portato a identificare il paesaggio come una risorsa che favorisce il dispiegarsi delle attività economiche: le politiche per la qualità paesaggistica possono rappresentare uno degli assi centrali di un "modello" di sviluppo diverso, se si ha la capacità di mettere in campo una conservazione che diventi innovazione, pluralità di azioni, progetto collettivo. Da questo punto di vista, le politiche territoriali regionali necessitano di un salto di qualità: non più burocratiche, regolamentative, dirigistiche, ma nemmeno relegate a un ruolo residuale rispetto ai compiti dei comuni. Si tratta di mettere a fuoco istituti e strumenti per favorire la cooperazione locale, il coordinamento intercomunale, tra l'insieme dei sistemi locali e la regione nel suo complesso.

*In Italy cultural assets have long been separated from economic and social dynamics: a division between protected places and context, which neglects the historical and cultural aspect. The European Landscape Convention and ensuing debate has led to considering landscape as a resource that fosters economic activities: policies for landscape quality can reinforce a model of different development, if conservation becomes innovation, plurality of actions, a collective project. Regional territorial policies need an injection of quality: they must be neither bureaucratic, regulatory or managerial, nor relegated to a residual role with regards to the municipalities. It is necessary to identify tools to encourage local cooperation and inter-municipal coordination, between all the local systems and the region itself.*

---

È un fatto che in Italia sia a lungo prevalsa una visione conservativa della cultura (il cosiddetto "fulcro della nostra identità nazionale", per usare le parole di Settis), con la conseguenza di separare i patrimoni culturali che possediamo dalle dinamiche che involgono in misura crescente dinamica economica e sociale. Da questo punto di vista i rischi che si corrono – per il patrimonio stesso, per la nostra economia, la nostra società – sono molteplici: anzitutto quello di separare i luoghi protetti dalla realtà che li circonda, finendo con il relegarli e rappresentarli come una sorta di spazio elitario, per molti versi trascendente, quasi che fossero un retaggio del passato.

Una delle ragioni è da ricondursi al fatto che ci si è soffermati a lungo sull'ecologismo: esso ci ha indubbiamente aiutati a riflettere sugli errori tragici del movimento moderno tra le due guerre (quando si diceva "lasciateci uccidere la natura"), così come è servito a rimettere in discussione i fondamenti culturali

su cui giaceva la manipolazione estetica: ovvero dando finalmente rilevanza alla dimensione scientifica, senza la quale non potremmo ora parlare di paesaggio.
Nondimeno, il paradigma ecologico, segnato da un sostanziale determinismo, ha in fin dei conti separato il paesaggio dalla territorialità umana, lasciando in ombra l'aspetto storico e culturale: facendoci contemplare, vivere, forse amare una "bellezza imperfetta", direbbe Hegel, in quanto naturale, sprovvista di un io cosciente. Un paesaggio, quindi, non dotato di movimento e per questo, forse, una bellezza inaccessibile.
Sappiamo che la Convenzione Europea interpreta e prende in carico quest'insieme di questioni, mettendo definitivamente da parte le posizioni monumentalistiche (e le loro connesse banalizzazioni). Unitamente ad essa, il dibattito degli ultimi decenni ha comunque portato a identificare esplicitamente il paesaggio come una risorsa che favorisce il dispiegarsi delle attività economiche (lo hanno dimostrato ampiamente le scienze dell'economia, a proposito soprattutto delle aree rurali), oltre che un'occasione per realizzare sviluppo sostenibile. Ne consegue che se la qualità paesaggistica costituisce un interesse pubblico fondamentale, le connesse politiche possono affettivamente rappresentare uno degli assi centrali di un "modello" di sviluppo diverso.
Ciò non significa ovviamente che non si abbia bisogno dei vincoli e della pianificazione, c'è soprattutto bisogno di una conservazione che diventi innovazione, pluralità di azioni, quindi progetto il più possibile collettivo. Il problema è dunque quello di imparare a trasformare, al di là del vincolo come meccanismo di controllo, dell'autorizzazione paesaggistica, la quale costituisce un esercizio di potere quasi sempre esterno alle logiche volte a favorire le interdipendenze fra politiche del paesaggio e altre politiche.
Su questo fronte vale la pena di soffermarci brevemente, ricordando anzitutto che è ormai andata imponendosi una stretta relazione fra dinamiche economiche e dinamiche culturali. Semplificando al massimo, si avrebbe un approccio generico, secondo cui le attività culturali e ambientali sono volte allo sfruttamento economico, sia questo estetico o artistico (includendovi il cinema, le attività artistiche). Dall'altro, si affermerebbe invece un approccio maggiormente "funzionale", volto a delineare quei comparti dell'economia che assumono le componenti culturali per integrarle ai propri obiettivi, come può farlo la produzione artigianale di beni di consumo, la gastronomia ecc.
Da questo punto di vista non è casuale che la propensione al consumo coinvolga anche la conoscenza del luogo di provenienza del prodotto: ciò non riguarda soltanto i prodotti

alimentari (come il vino di produzione francese e italiana, per esempio, cui è possibile aggiungere svariati altri prodotti), ma molti beni di consumo. In altri termini, se il costo – e quindi il valore – dei beni agevolmente replicabili e a diffusione di massa tenderà vieppiù a ridursi, l'opposto si sta già verificando per i beni – e i luoghi di produzione – "unici", il cui valore tenderà progressivamente a crescere nel quadro della mondializzazione.

La creazione del valore consisterà conseguentemente nel rispondere alla crescente differenziazione richiesta dal mercato, includendovi la dimensione territoriale. Da questo punto di vista non è casuale che il problema non riguardi soltanto l'attrazione di visitatori e turisti (fattore peraltro di sviluppo economico), ma altresì la propensione al consumo di prodotti i cui caratteri sono arricchiti dal conoscerne il luogo di provenienza. Ciò che mette in rilievo il capitale simbolico, ovvero l'inclusione nei circuiti dell'economia delle componenti immateriali[1].

In altre parole, sul fronte dell'analisi economica e territoriale il filo conduttore si è fondato su una realtà oggettiva, data dalla ricerca di "nuovi" fattori di sviluppo, coinvolgenti le tradizionali regioni industriali e gli stessi territori periferici e rurali. E tutto questo dal momento che, come in altri periodi della storia, il capitalismo va riconfigurandosi, ricercando nuovi prodotti e nuovi servizi, oltre che nuove forme organizzative per il sostegno dell'accumulazione.

E qui entra in scena l'idea di patrimonio, assumendo il fatto che sarebbe semplicistico affrontare *tout court* l'idea di patrimonio paesaggistico. L'idea di patrimonio (e di patrimonializzazione) è infatti espressione di un processo di costruzione economica e sociale, e quindi a tutti gli effetti una risorsa territoriale che può non esistere *a priori*, ma viene prodotta nel tempo, esprimendo conseguentemente una sorta di identità. Ne consegue che l'idea di patrimonio – in quanto specifica risorsa territoriale – entra prepotentemente in scena: un concetto che può apparire a prima vista banale, ma a ben vedere non lo è, necessitando per questo una breve riflessione volta a coglierne i fondamenti concettuali e di metodo. In rottura con la logica ortodossa, che considera il patrimonio come uno *stock* di valore economico, la tesi emergente è che il patrimonio stesso può essere assunto nei termini di una esternalità positiva, ovvero una risorsa condivisa: un'opportunità, un possibile "motore" dello sviluppo.

Per chiarire meglio è necessario sostenere – com'è peraltro implicito a questo punto del nostro discorso – che l'idea di patrimonio (culturale, cognitivo, storico, ambientale e altro ancora) si distingue da quella di capitale o di risorsa culturale (ovvero aggregati di cose) per incorporare una dimensione soggettiva, ed esprimendo per questo una relazione in evoluzione fra oggetti e soggetti. Si tratta quindi di un qualcosa di collettivo, dove le conoscenze, le regole, i comportamenti si uniscono alle risorse – ovvero al capitale tangibile – definendo la specificità di un territorio.

La patrimonializzazione esprimerebbe quindi un processo di costruzione realizzato dagli attori, che prevede a volte "passaggi" contradditori, per loro natura mercantili e non mercantili, ma comunque fondanti per la produzione di valore. Si tratterebbe quindi di una forma di istituzionalizzazione delle specificità, esprimendo nel contempo una sorta di "paniere di beni".

Il patrimonio culturale e ambientale può quindi diventare una risorsa (le risorse non pre-esistono) allorché entra a far parte di un disegno – un progetto – definito da un insieme di attori, in funzione di un obiettivo economico. E su questo punto si apre una stretta relazione con quanto già si sosteneva: una risorsa naturale (culturale, paesaggistica) ereditata è solo potenzialmente patrimoniale, lo diventa nel momento in cui viene appropriata socialmente, e se ne fa un costruito, valorizzabile, relazionabile con altri sistemi. Una risorsa, infatti, è sempre relativa; si trasforma in risorsa non soltanto in ragione della sua dotazione iniziale, ma della capacità stessa degli attori di percepirla e includerla in un processo di valorizzazione.

Tutto questo ci consente di sciogliere, in sostanza, un nodo essenziale: la posta in gioco della patrimonializzazione non è la semplice tutela e salvaguardia di un patrimonio-oggetto, ma piuttosto la possibilità di legare il significato e i destini del patrimonio – materiale e immateriale – ai processi contemporanei di sviluppo territoriale.

Senza ovviamente dimenticare che il ruolo strategico svolto dai progetti di "rifunzionalizzazione" dei patrimoni ereditati è indubbiamente in relazione con l'affermazione dei soggetti istituzionali quali soggetti del cambiamento e con la capacità locale di intercettare risorse per passare da una territorialità a un'altra: ciò che discende, a sua volta, dalla cooperazione, dall'estensione della rete locale e dalla sua stabilità. La pluralità degli attori contribuisce a incrementare la complessità della rete e nel contempo a promuovere l'apertura del sistema con l'esterno. Se ciò porta, da un lato, a un aumento della conflittualità potenziale per il moltiplicarsi degli interessi e delle razionalità, dall'altro sollecita la soluzione dei conflitti.

Si è così giunti a uno snodo essenziale, coinvolgente le ipotesi politico-programmatiche. Da questo punto di vista, una proposta concreta è l'individuazione dei diamanti della

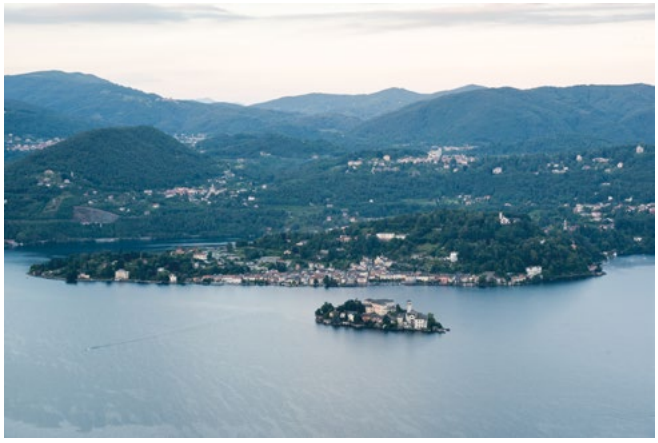
valorizzazione patrimoniale[2], ovvero una combinazione di vantaggi geograficamente specifici che potrebbero interagire e rafforzarsi reciprocamente. Il problema è quello di individuarli, questi attributi, per il tramite del dialogo e della condivisione con chi i territori li conosce e dovrebbe governarli. In prima battuta essi sono il patrimonio paesaggistico e storico-artistico, la cultura immateriale, le componenti ricettive. Cui devono necessariamente aggiungersi la dialogica pubblico-privato (essenziale in un processo di valorizzazione, anche economica) e la definizione di coerenti e sostenibili politiche di marketing.

In un paese come l'Italia – così come altrove – l'esigenza è quella di diversificare i diamanti stessi, e al tempo stesso quella di non moltiplicarli indiscriminatamente. Di fronte all'"infinita" varietà dei patrimoni (e dei paesaggi), appare indispensabile ricorrere a strategie di intervento quanto mai diversificate e articolate alle diverse scale e ragionevolmente calibrate rispetto alle specifiche identità dei contesti locali. Su questo fronte è di particolare importanza superare gli schemi preordinati per sviluppare idee e progettualità non solo in termini di conservazione, ma anche di produzione di nuova cultura. Questo aspetto risulta essere strettamente legato alla capacità degli attori coinvolti, pubblici e privati, di mobilitarsi, mettere a sistema le risorse e attivare meccanismi di valorizzazione, soprattutto per quei settori imprenditoriali che fanno dell'appartenenza alla tradizione di un "paesaggio culturale" il proprio carattere distintivo.

È in conclusione fondamentale ricordare che, se l'Unione europea agisce come fonte di innovazione, nondimeno gli effetti degli schemi territoriali comunitari sul dibattito e sulle pratiche di programmazione in Italia sono stati sinora pressoché nulli. È un fatto che l'identificazione congiunta di territori e progetti di trasformazione si sia rivelata in Italia un obiettivo alquanto vago, di difficile implementazione.

Le cause della situazione ora delineata sono ovviamente molteplici e riguardano ovviamente il sistema paese nella sua interezza. In questa sede mi limito a ricordarne alcune, peraltro essenziali, di ordine politico-programmatorio: anzitutto, l'inadeguatezza del potere decisionale e di investimento della Pubblica amministrazione, cui si aggiunge la mancata specificazione e traduzione in ipotesi di bene pubblico il comune interesse, che rimane disperso fra una molteplicità di soggetti. A ciò si aggiunge la mancata condivisione – culturale e politica – del modello di intervento, ovvero di una "nuova politica territoriale"[3].

Per questo motivo si richiederebbe una revisione di fondo delle politiche territoriali regionali: non più burocratiche, regolamentative, dirigistiche, dove la cooperazione intercomunale discende dall'alto verso il basso. Ma nemmeno assegnando loro un ruolo residuale rispetto ai compiti attribuiti ai comuni e alle loro aggregazioni (si rischierebbe in tal modo di trascendere la funzione strategica dei livelli superiori, esasperando la competizione tra i comuni). Si tratta



dunque di mettere a fuoco istituti e strumenti volti a favorire la cooperazione locale, il coordinamento intercomunale, tra l'insieme dei sistemi locali e la regione nel suo complesso. È per questo necessario ritornare ai nostri paesaggi, cercando di recuperare una "coscienza dei luoghi". Se la crisi che attraversa il modello di sviluppo economico (neoliberista, neoliberale) dispiegatosi pienamente negli ultimi decenni è reale – e così è – sarebbe auspicabile pensare a una possibile via d'uscita, fondata su una pianificazione urbanistica finalmente efficace, autorevole, condivisa.

L'idea della "redenzione", ricorrendo a Benjamin, è forse quella che dobbiamo far nostra. Se la parola redenzione, come riporta Tommaseo nel suo Dizionario dei sinonimi, non è scindibile da quella di "rimedio", a ben vedere essa ci dice molto di più. Se porre rimedio ai danni subiti significa opporsi al male, per impedirlo o arrestarlo, redenzione fa invece riferimento al modo con cui recuperare un bene perduto, ai "mali morali e civili" inferti da una logica di piano che uccide la nostra identità.

**Note**

[1] Su questo fronte può essere curiosa, ma anche significativa, l'esplicitazione di Coco Chanel, secondo cui «I tempi difficili suscitano un desiderio indistinto di autenticità». Sono peraltro significativi i programmi avviati in Francia di valorizzazione dei territori rurali: vere e proprie politiche paesaggistiche, ovviamente connesse a una molteplicità di altre componenti.

[2] Un ovvio riferimento, in questo caso, è Enrico Bertacchini, Walter Santagata, *Atmosfera creativa. Un modello di sviluppo sostenibile per il Piemonte fondato su cultura e creatività*, il Mulino, Bologna 2012.

[3] In Francia, per esempio, si sono consumati immani sforzi volti a superare l'organizzazione centralistica e napoleonica attraverso una sequenza (peraltro non compiuta) di provvedimenti legislativi orientati alla creazione di territori di cooperazione locale. Oppure nel Regno Unito, con la creazione delle *Regional Development Agecies* e la susseguente definizione di strategie di sviluppo territoriale. O ancora esperienze minori ma di segno analogo, com'è stata, in Portogallo, l'*Operaçao Integrada de Desenvolvimento*.

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.



BY-NC-SA

# Paesaggio forestale e paesaggio rurale tra piani paesaggistici e normative di settore
# *Forest and rural landscape between landscape planning and sectoral regulation*

**BIANCA M. SEARDO**

*Bianca M. Seardo, Politecnico di Torino, borsista di ricerca presso il Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio e docente a contratto di Pianificazione paesaggistica, ha partecipato agli studi per il Ppr Piemonte*

**Abstract**

Paesaggio forestale e paesaggio rurale sono risorse oggetto di strategie e politiche a livello internazionale che pongono al centro la loro multifunzionalità, tuttavia la loro gestione si basa su programmi di conservazione ed economico-finanziari convenzionalmente facenti capo a propri e separati canali politico-istituzionali e sfere di conoscenza. Le trasformazioni dei boschi sono soggette alle disposizioni del recentissimo «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali» secondo logiche di gestione forestale sostenibile; tuttavia i boschi sono al tempo stesso oggetto di tutela paesaggistica. La Regione Piemonte affronta tali questioni attraverso l'intreccio tra regolamenti e piani di settore.

*Forest landscape and rural landscape are resources subject to international strategies and policies which focus on their multi-functionality, however their management is based on sectoral conservation and economic-financial programs, which belong to separate spheres of knowledge and of political-institutional action. Forestry interventions are subject to the provisions of the very recent «Consolidated text on forests and forestry chains» and to its principles of sustainable forest management; at the same time, forests and woods are also protected by legislation on landscape. The Piedmont Region addresses these issues through the intertwining of regulations and sectoral plans.*

---

Paesaggio forestale e paesaggio rurale sono risorse oggetto di strategie e politiche a livello internazionale che pongono al centro la loro multifunzionalità, tuttavia la loro gestione si basa su programmi di conservazione ed economico-finanziari convenzionalmente facenti capo a propri e separati canali politico-istituzionali e sfere di conoscenza. In Europa le maggiori implicazioni (dirette e indirette) sul paesaggio rurale si hanno dalla politica agricola e dalle politiche di sviluppo rurale comunitarie, ma le politiche forestali rimangono di competenza dei singoli Stati membri e sono dunque soggette alle diverse impalcature istituzionali e normative, nonché alle differenziate disposizioni che regolano la proprietà privata[1].

Com'è noto, anche le politiche paesaggistiche sono di competenza degli Stati e in Italia il "bosco" è oggetto di tutela paesaggistica *ex lege* fin dalla L. 413/1985 (c.d. Galasso). L'idea di paesaggio su cui si è fondata la nuova stagione della pianificazione paesaggistica italiana ex Codice dei beni culturali e del paesaggio[2] è infatti imperniata su una visione olistica del paesaggio, promossa dalla Convenzione Europea sul Paesaggio[3]. Il Codice stabilisce che i piani paesaggistici regionali siano cogenti e immediatamente prevalenti sugli altri piani (art. 145, c. 3); allo stesso tempo essi sono chiamati ad una funzione di indirizzo e coordinamento rispetto a numerose politiche di settore (art. 145, c. 2).

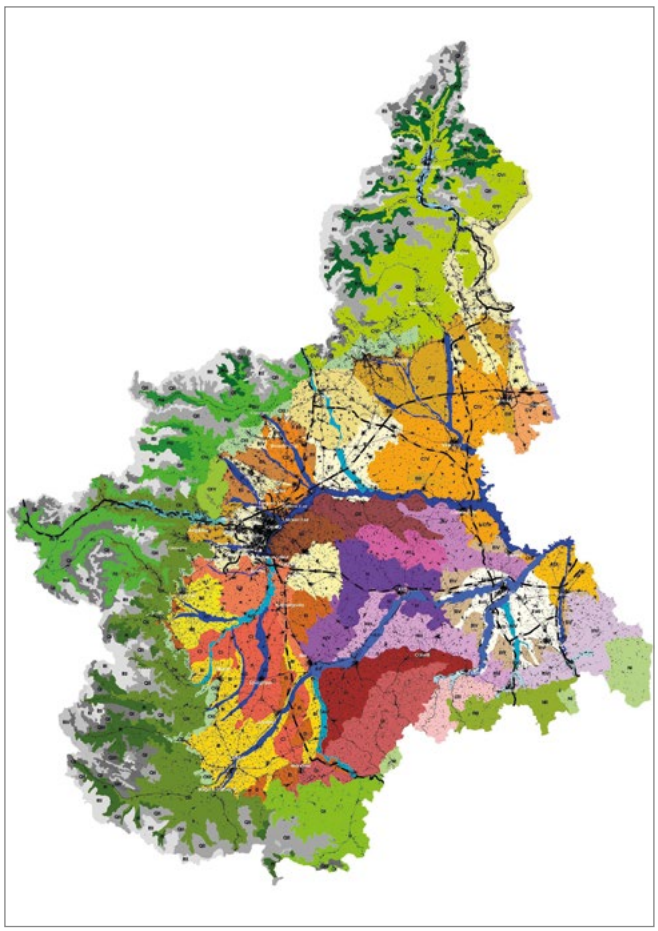
Come si sa, l'idea di paesaggio a cui ci si riferisce nei processi di costruzione dei piani paesaggistici è composita e riflette prospettive che spaziano da quelle ecologiche a quelle storiche a quelle percettive. È un'idea che implica l'allargamento del campo di attenzione dagli oggetti ai processi e il contestuale impegno verso approcci di lavoro e ricerca multi e interdisciplinari.

In numerose politiche, da quelle per il paesaggio a quelle per agricoltura[4] e foreste[5], si richiama la potenziale multifunzionalità del paesaggio. Multifunzionalità rimanda non solo ad un'ipotesi di armonica compresenza di funzioni diverse e contemporanee nel paesaggio (i cui benefici vengono stimati nella letteratura sui cosiddetti servizi ecosistemici, si veda in particolare il progetto europeo MAES), ma anche alla responsabilità della pianificazione circa l'individuazione di funzioni e valori prioritari e la scelta fra usi del suolo spesso competitivi fra loro[6]. La multifunzionalità è un obiettivo, non un dato. I Ppr sono chiamati dunque, fra le numerose altre questioni, a confrontarsi anche con il tentativo di armonizzare gli indirizzi su paesaggio forestale e paesaggio rurale.

Le trasformazioni dei boschi sono soggette alle disposizioni del recentissimo «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali»[7] e sono soggette a logiche di gestione forestale sostenibile; ma i boschi sono al tempo stesso oggetto di tutela paesaggistica (Codice, art. 142, lettera *g*) per cui le stesse trasformazioni richiedono idonea autorizzazione paesaggistica.

Il regime di tutela implica un'accurata individuazione cartografica da parte dei Ppr. Tuttavia, alla luce delle dinamiche recenti di espansione della superficie forestale (si stima che sia raddoppiata nell'arco dell'ultimo secolo, soprattutto a carico di aree precedentemente occupate da attività antropiche)[8], la fotografia dello stato attuale dei boschi non solo richiede frequenti aggiornamenti, ma solleva anche non poche questioni sull'opportunità di tutelare anche le formazioni più recenti, spesso formate da boscaglie d'invasione[9]. In quali casi le formazioni "boscate" attualmente presenti vanno a discapito di paesaggi di rilevante valore storico-culturale? Il legislatore nazionale ha ritenuto necessario rispondere alla questione identificando le «Aree escluse dalla definizione di bosco» (Testo Unico, art. 5), fra cui le formazioni di origine artificiale, l'arboricoltura da legno, gli spazi verdi urbani. Ancor più interessante è però il fatto che dall'elenco delle «Aree assimilate a bosco», invece, scompaiono «i terrazzamenti e i paesaggi agrari e pastorali storici coinvolti da processi di forestazione», il che segna un netto ribaltamento di posizione rispetto al passato[10] con un orientamento ora a favore del ripristino di particolari tipi di paesaggi rurali, interessati da obliterazione da parte dell'avanzamento del bosco.

Per la prima volta, ulteriori specificazioni sono affidate inoltre ai singoli piani paesaggistici predisposti dalle Regioni ai sensi del Codice, richiedendo un ulteriore aggiornamento della precedente normativa di settore in materia forestale. In particolare, i Ppr territorializzano le «Aree escluse dalla definizione di bosco» che sono riconosciute meritevoli di tutela e recupero ai fini del ripristino delle attività agricole e pastorali[11], in modo particolare: «le formazioni di specie arboree [...] originate da processi naturali o artificiali e insediate su superfici di qualsiasi natura [...] a seguito di abbandono colturale o di preesistenti attività agro-silvo-pastorali». Sono inoltre annoverate fra queste i paesaggi rurali di interesse storico, inseriti nell'apposito Registro nazionale, istituito presso il MiPAFT[12].



*Paesaggi agrari e forestali, dalla Relazione del Ppr.*

La Regione Piemonte è intervenuta nel dibattito fin dal 2009 con il cosiddetto regolamento "non bosco"[13], per cercare di chiarire princìpi e modalità con cui individuare le porzioni di territorio ricoperte da vegetazione arborea e arbustiva ma non considerabili bosco, bensì suscettibili di conservare valori storico-culturali e potenziale produttivo agricolo-non forestale. Il regolamento promuove infatti «il ripristino dell'attività agricola inerente le produzioni tipiche piemontesi, per la ricostituzione del paesaggio agrario e pastorale di interesse storico»[14].

Tra le fattispecie non considerate "bosco" vi è quella dei «paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi», ma si noti che «rientrano in tale

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

tipologia i paesaggi rurali per i quali sia possibile accertare l'esistenza di colture agrarie o attività pastorali di valore storico precedenti all'attuale copertura arborea, contraddistinti dall'impiego di pratiche tradizionali o dalla presenza di colture caratterizzate da lunga persistenza storica e da una significativa integrazione tra caratteri produttivi, ambientali e culturali»[15].

Per la verifica della sussistenza di suddetta precondizione all'avvento del bosco, ci si avvale in prima battuta delle aree indicate del Piano paesaggistico regionale[16] come «Aree rurali di specifico interesse paesaggistico» (Ppr, art. 32). Fra esse vi sono, a titolo di esempio, vigneti, terrazzamenti, mosaici a campi chiusi, frutteti tradizionali.

Le componenti di paesaggio rappresentate dal Ppr forniscono informazioni relative alle colture in atto, non costituendo, tuttavia, riferimento esaustivo circa la loro effettiva valenza storica; dunque il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per la trasformazione del bosco a fini produttivi agricoli diversi comporta l'accertamento caso per caso della valenza storica «verificando la persistenza e la leggibilità dei segni del paesaggio agrario storico»[17].

In sintesi, si dà l'opportunità di ripristinare lembi di paesaggi rurali storici di valore regionale, ma solo a fronte di effettivi progetti di recupero agronomico a fini produttivi e appositamente elaborati, i quali, sarebbe auspicabile, garantissero non solamente la "continuità d'uso del suolo" (ad esempio ristabilire un vigneto laddove prima del bosco insisteva un'area vitata), ma anche la congruità rispetto al paesaggio rurale tradizionale che si va ripristinando (considerando elementi qualitativi di progettazione degli spazi e dei materiali, per esempio).

Data la numerosità delle situazioni di questo tipo nella nostra regione, si profila una stagione di stimolo, sia sul versante amministrativo sia della ricerca, verso approcci sempre più improntati all'intersettorialità, alla interdisciplinarità e all'affinamento della sensibilità collettiva circa il sottilissimo confine fra paesaggio forestale e paesaggio rurale.

**Note**

[1] Nadia Caruso, Elena Pede, Bianca M. Seardo, *VAL4EST – Valchiusella for forest. Progetto di gestione associata delle superfici forestali. Report della ricerca – Valutazione di fattibilità*, in Maria Cavallo Perin, Mario Virano (a cura di), *Compagnia di San Paolo. Programma di ricerca Torino e le Alpi. Studi di fattibilità del Bando di ricerca applicata per lo sviluppo economico e sociale dei territori alpini di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta*, Associazione Dislivelli, Torino 2017.

[2] *Codice dei Beni Culturali e del paesaggio*, D.lgs. 22 gennaio 2004.

[3] Consiglio d'Europa, *European Landscape Convention*, Treaty series n.176, Firenze, art. 1, lettera *a*.

[4] Nell'ambito della politica agricola comunitaria, la multifunzionalità è proposta (ed economicamente incentivata) come strategia a supporto della diversificazione del reddito delle aziende agricole, implicando in molti casi – oltre ad un riassetto economico-produttivo delle stesse – anche una differenziazione degli usi del suolo aziendali destinati alle produzioni. Incidono in modo particolare, e forse più diretto, sulla multifunzionalità del paesaggio le conosciute misure agro-climatico-ambientali, espressamente rivolte alla (ri)costituzione di micro-habitat (prati permanenti, macchie boscate...) o di elementi del paesaggio di valore culturale (muri a secco, filari e siepi...).

[5] Si segnalano in particolare: European Commission, *A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector*, COM(2013) 659; European Commission, *Green Paper on Forest Protection and Information in the EU: preparing forests for climate change*, COM(2010) 66.

[6] Christina Von Haaren, *Potentials and limits of multifunctional landscapes: a case study of the Kronsberg district of Hannover, Germany*, in Hartmut Kenneweg (a cura di), *2nd International Congress on Environmental Planning and Management – Visions, Implementations, Results*, 5.-10.8.07, Landschaftsentwicklung und Umweltforschung S20, Berlin 2007.

[7] Repubblica Italiana, *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34. Si segnala che, in virtù dell'art. 3 comma 1, il presente scritto utilizza indifferentemente i termini "bosco" e "foresta".

[8] La mappatura delle superfici boscate implica numerose scelte di metodo e rivela molteplici sfaccettature del fenomeno espansivo. Si vedano, fra gli altri: European Academies Science Advisory Council, *Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests*, EASAC, Halle 2017; Nicolò Camarretta, Nicola Puletti, Ugo Chiavetta, Piermaria Corona, *Quantitative changes of forest landscapes over the last century across Italy*, in «Plant biosystems – An International journal dealing with all aspects of plant biology», 5 (vol. 152-2018), pp. 1011-1019.

[9] Sul dibattito pubblico accesosi fra sostenitori della libertà all'utilizzazione economica o della preservazione a fini naturalistici si vedano ad esempio: Mauro Agnoletti, *La nuova legge sulle foreste e l'uso intelligente dei boschi*, in «Corriere della Sera» del 24.03.2018, p. 25; Paolo Baroni, *Così saranno salvati i boschi perduti*, in «La Stampa» del 18.02.2018, pp. 1, 10-11; Virginia della Sala, *Boschi a rischio per legge: tagli facili e speculazione*, in «il Fatto Quotidiano» del 27/02/2018, p. 14; Stefano Filippi, *Mai stati tanto al verde. I boschi aumentano ma gli ecologisti non lo sanno*, in «il Giornale» del 26.09.2016, pp. 16-17.

[10] D.lgs. n. 227/2001 e s.m.i., in particolare: L. n. 35/2012. Per una disamina più approfondita: Alessandro Cerofolini, *La definizione giuridica di bosco nell'ordinamento italiano*, in «L'Italia Forestale e Montana», 69 (vol. 1-2014), pp. 37-45.

[11] Repubblica Italiana, *Testo unico* cit., art. 5 comma 2.

[12] Ad oggi, il Piemonte vede candidati due paesaggi al Registro nazionale.

[13] Regione Piemonte, *Regolamento regionale recante Attuazione dell'articolo 3, comma 3ter, della legge regionale 10 febbraio 2009, n. 4*, DPGR 2/R 23.1.2017.

[14] Regione Piemonte, *Regolamento* cit., art. 1 lettera *c*.

[15] Regione Piemonte, *Regolamento* cit., art. 2.

[16] Regione Piemonte, *Piano paesaggistico regionale*, approvato con D.C.R. n. 233-35836 3 ottobre 2017.

[17] Regione Piemonte, *Regolamento* cit., allegato A, lettera D, comma 6.



BY-NC-SA

# Il Piano paesaggistico regionale e le Valutazioni ambientali strategiche
# *Regional Landscape Plan and Strategic Environmental Assessment*

**GIOVANNI ALIFREDI**

*Giovanni Alifredi, Architetto, urbanista, esperto in processi di valutazione ambientale strategica e paesaggio*

**Abstract**

Gli strumenti e i modelli di lavoro della Valutazione Ambientale Strategica applicata alla pianificazione urbanistica posso diventare un valore aggiunto per l'attuazione del Piano paesaggistico regionale. All'interno della VAS abbiamo l'incontro tra gli obiettivi urbanistici e ambientali, tra il progetto e la conoscenza del territorio, gli intenti programmatici delle Amministrazioni e la condivisione e partecipazione della società civile. La valorizzazione del paesaggio, e quindi la sua tutela, non può che beneficiare di tale processo.

*When applied to urban planning, the tools and work models of Strategic Environmental Assessment (SEA, or, in Italian, VSA) can become an additional value in carrying out the Regional Landscape Plan (Ppr). Within the VSA, urban planning and environmental objectives, the project and awareness of the territory, administrations' planning aims and the sharing and participation of civil society all meet. Enhancement of the landscape, and therefore its protection, can only benefit from such a process.*

---

L'attuazione locale del Piano paesaggistico ha la sua strada maestra nell'adeguamento della pianificazione urbanistica comunale. Questo passaggio deve essere formalmente compiuto attraverso una variante generale al piano regolatore, accompagnata da un processo di Valutazione Ambientale Strategica. Un percorso complesso, che rischia di indebolire la componente propositiva del Ppr e allungarne i tempi di messa in regime, se inteso con poca consapevolezza dagli enti locali e non supportato da un atteggiamento di sussidiarietà da parte della Regione. Ma è un percorso, se compreso e affrontato nella sostanza, che fornisce gli strumenti idonei per integrare le politiche di governo territoriale con i valori paesaggistici e che può diventare un effettivo momento di revisione della pianificazione locale, sia nei contenuti programmatici, sia nei metodi e nei modelli progettuali.

Nel passaggio di scala, dal piano territoriale verso il piano urbanistico, i processi di valutazione ambientale strategica possono diventare il luogo ideale per la definizione e l'approfondimento delle politiche di valorizzazione e tutela promossi dal Piano paesaggistico regionale. Luogo ideale per le seguenti ragioni: il Rapporto Ambientale è lo strumento di sistematizzazione e integrazione della conoscenza delle varie componenti territoriali; è all'interno della VAS che trovano spazio le relazioni, anche conflittuali, tra le varie componenti ambientali, paesaggio compreso, nonché tra esse e le politiche di sviluppo socio-economico e urbanistico; è all'interno del processo di VAS che la dimensione di coinvolgimento della comunità locale assume un ruolo attivo in particolare nelle fasi conoscitive e programmatiche (ad esempio nella definizione degli obiettivi).

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

Uno degli aspetti interessanti del nuovo Piano paesaggistico, forse tra i meno enfatizzati, è il percorso di conoscenza del paesaggio piemontese. Si tratta di un lavoro che diventa strumento importante per chi opera nella pianificazione locale, in quanto rappresenta un modello conoscitivo codificato e fornisce strumenti di lettura e modelli interpretativi del paesaggio; propone un linguaggio disciplinare comune e offre una base conoscitiva complessa da cui partire per una corretta specificazione e un approfondimento da dettagliare su scale locale. Il Ppr rappresenta quindi una solida base comune, per tutta la regione, in termini di linguaggio disciplinare con il quale definire gli assetti conoscitivi e programmatici dei piani regolatori e delle politiche di governo del territorio. In particolare definisce le componenti naturalistico ambientali, le componenti storico culturali, le componenti percettivo identitarie, le componenti morfologico insediative e gli elementi critici, puntuali e lineari che sono gli elementi codificati utili come modello di confronto con le azioni messe in campo dalla pianificazione. Il progetto di territorio locale non si deve limitare a declinare tali elementi ad una scala di maggiore dettaglio, ma deve valutare come lo scenario di previsione possa andare a modificare e interferire, congruamente o meno, con gli obiettivi paesaggistici. Un approccio aperto che da un lato deve confrontarsi con le altre politiche territoriali e contemporaneamente non impedisce analisi incrementali determinate da specificità territoriali, non percepite dal piano regionale.

Il confronto, o meglio, l'integrazione tra gli aspetti ambientali e paesaggistici e le dinamiche socio economiche direttamente o indirettamente indotte dal Piano, sono il cardine della Valutazione Ambientale Strategica. Il quadro conoscitivo delle risorse paesaggistiche dato dal piano regionale permette sia un confronto con le politiche urbanistiche sia la messa in campo di politiche atte alla valorizzazione delle stesse. Lo sforzo, complesso ma necessario, è comprendere come il paesaggio possa diventare occasione di rafforzamento di politiche socio economiche e quindi non semplicemente valutato all'interno di un quadro di coerenze. Il paesaggio diventa elemento qualificante di un piano urbanistico nel momento in cui produce esternalità positive per le azioni di sviluppo. Ma anche quando diventa direttamente oggetto di politiche. Un tema ancora poco approfondito (il piano piemontese potrebbe essere l'occasione per sperimentare azioni innovative in questo senso) è la possibilità che alcune risorse che il piano regolatore mette in campo, per esempio in termini di compensazioni ambientali, ricadano in azioni di rafforzamento dei valori paesaggistici innescando microeconomie verdi.
Semplificando, possiamo immaginare un circolo virtuoso in cui, in coerenza e a seguito dell'assetto paesaggistico disegnato dal Ppr, il piano regolatore individua linee di valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico locale, attraverso la promozione di attività economiche che producono paesaggio, in quanto strettamente legate al territorio (come ad esempio favorire attività agricole di recupero di colture e paesaggi rurali tradizionali, attività di silvo pastorizia e attività legate alle economie prati-pascoli e produzione-promozione prodotti caseari, attività di valorizzazione della filiera legno e di salvaguardia del patrimonio boschivo, attività di riassetto idrogeologico) e investe parte delle risorse destinate alle compensazioni ambientali, di ripristino dei valori consumati dalle azioni di trasformazione dei suoli, all'avvio di queste microeconomie.

Sempre all'interno del processo di Valutazione Ambientale Strategica di accompagnamento alla pianificazione urbanistica, dalla risorsa conoscitiva del Ppr dovrebbe prodursi un altro effetto importante: l'incontro tra la conoscenza tecnica e di macro area, propria del piano territoriale, con la conoscenza etica ed empatica della comunità che vive il suo paesaggio: in quanto rappresentazione della propria storia, di lavoro, di festa, di dolore, di spiritualità.
I due livelli di conoscenza, non sempre sovrapponibili ma entrambi insostituibili, entrambi elementi definitori del concetto di paesaggio come voluto dalla Convenzione Europea sul Paesaggio, possono essere in qualche modo integrati all'interno della riflessione sulle politiche di sviluppo e di governo del territorio che sovraintende la Valutazione Ambientale Strategica dei piani regolatori. Il coinvolgimento e la partecipazione che dovrebbero sostenere il percorso di Valutazione Ambientale Strategica diventano efficaci su due livelli: la costruzione del sistema conoscitivo territoriale, che come accennato non può essere solo tecnico e la definizione del quadro degli obiettivi strategici del piano.

In questo modo il concetto di paesaggio può completarsi ed assumere le valenze di memoria e identità e contemporaneamente diventare elemento di sviluppo e di conservazione di elementi stabili che determinano la qualità e riconoscibilità del paesaggio. Il paesaggio si trasforma in rappresentazione condivisa e quindi in bene comune.


BY-NC-SA

# Le nuove dichiarazioni di notevole interesse pubblico

## *New procedures for the designation of landscape assets*

**PAOLA ESTER GASTALDI, ELISA OLIVERO**

**Abstract**

Dal 2010, come richiesto dal Codice e dalla Legge regionale n. 32/2008, la Regione Piemonte si è dotata della Commissione regionale incaricata di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico. Il suo primo banco di prova, in sinergia con il Ppr, è stato il perfezionamento della tutela sui Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano. Da allora, le attività della Commissione hanno suscitato forte interesse anche all'esterno degli enti e delle professionalità direttamente coinvolti, portando alla presentazione di molte e variegate istanze, che testimoniano interesse "dal basso" ai temi della tutela del paesaggio. Lungo i tre mandati che si sono succeduti, il lavoro della Commissione ha condotto all'emanazione, da parte della Giunta regionale, di quindici provvedimenti di tutela paesaggistica.

*Since 2010, as required by the Code of Cultural Heritage and Landscape and by the Regional Law No 32/2008, the Piedmont Region has established a Committee to draft proposals for declaring the considerable public interest of landscape assets. Its first testing ground, in synergy with the RLP, was the improvement of the protection of the Mauriziano Order's historical properties. Since then, the work of the Committee has attracted interest also in local administrations and associations, so leading to the presentation of many and varied requests, which show a "bottom-up" sensibility towards landscape issues. During its three terms, the Committee's work has led to the final approval by the Regional government of fifteen new landscape protection measures.*

*Paola Ester Gastaldi, Elisa Olivero, esperte in valorizzazione del paesaggio, segreteria tecnica della Commissione per le dichiarazioni di notevole interesse pubblico*

---

Fin dal novembre 2010, in attuazione dei disposti dell'articolo 137 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dell'articolo 2 della Legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32 *Provvedimenti urgenti di adeguamento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, la Regione Piemonte si è dotata della Commissione regionale incaricata di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136 del Codice stesso. La Commissione è attualmente al suo terzo mandato.

Le sue attività hanno preso l'avvio con l'adempimento di quanto richiesto nella prima redazione del Piano paesaggistico regionale sui Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano[1]. Il Piano riconosceva in queste tenute, significativi quanto rari esempi superstiti della grande proprietà fondiaria, luoghi della tradizione regionale che, per le loro specificità storiche, fisiche, ambientali e paesaggistiche, connotano la storia e la tradizione piemontese. A partire da quest'analisi, il Ppr prevedeva un approfondimento istruttorio, da parte della Commissione (con il supporto congiunto degli uffici regionali allora rispettivamente preposti a gestione/valorizzazione e pianificazione del paesaggio), per

decidere quali Tenimenti avessero conservato caratteristiche di riconoscibilità e integrità tali da giustificare l'apposizione di uno specifico provvedimento di tutela, da formulare a partire dalla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico. Un significativo aspetto innovativo risiedeva nel fatto che la proposta non doveva limitarsi alla precisa individuazione critica – ossia non di mera trasposizione della spesso lacunosa documentazione storica sulle basi cartografiche attuali – del perimetro, ma metterlo in relazione con specifiche prescrizioni d'uso. Il tentativo, primo banco di prova nel quale si trovò a cimentarsi la Commissione, fu di coniugare i valori individuati e da salvaguardare con gli usi, "moderni" sebbene ancora prevalentemente agricoli, che in quelle porzioni di territorio si erano evoluti col passare dei decenni.

Parallelamente, procedeva anche l'operazione di "vestizione" dei beni paesaggistici propedeutica alla conclusione del Ppr: le esperienze incrociate di scrittura della normativa hanno permesso alla Commissione di formulare prescrizioni sostanzialmente non difformi rispetto a quelle dei decreti, contenute nel Catalogo dei beni paesaggistici, sia come livello di approfondimento, sia rispetto alle categorie e agli aspetti del paesaggio a cui dedicare maggiore attenzione (reciproche visuali, relazioni tra insediamenti storici e contesto, conservazione di elementi naturalistici ed edilizi di rilievo...).

All'apposizione dei provvedimenti di tutela sul complesso dei Tenimenti storici mauriziani[2] fece seguito un forte interesse per lo strumento della dichiarazione, che ha condotto negli anni alla presentazione alla Commissione di numerose istanze, provenienti sia da amministrazioni comunali, sia da associazioni locali interessate alla protezione e alla valorizzazione dei propri paesaggi.

La gran parte delle istanze giunte sul tavolo della Commissione, soprattutto nei primi anni della sua attività, non erano immuni da alcuni fraintendimenti circa i tempi, i contenuti e le finalità che le proposte avrebbero dovuto contemplare. In particolare, talora i proponenti ritenevano che la dichiarazione avrebbe potuto intervenire per scongiurare o ridimensionare previsioni urbanistiche ritenute lesive della percezione consolidata dei luoghi.

Molte dichiarazioni del passato nacquero effettivamente dall'esigenza di impedire specifiche trasformazioni e interventi ritenuti incompatibili con le caratteristiche di pregio del contesto paesaggistico. Oggi, questo carattere di "intervento d'urgenza" della dichiarazione si è perso, sia perché l'*iter* procedurale ha tempi prestabiliti e non sempre compatibili con le necessità contingenti, sia perché, con il Ppr, il Piemonte dispone su tutto il territorio regionale di uno strumento di tutela paesaggistica di portata e scala più idonea ad affrontare la ricaduta territoriale degli interventi.

Tuttavia, la Commissione ha sempre ritenuto di prendere in considerazione, almeno tramite una pre-istruttoria, le problematiche sottoposte, perché spesso le richieste nascevano da gruppi di cittadini preoccupati poiché attenti agli indirizzi di sviluppo del proprio territorio, su cui avevano in alcuni casi condotto indagini trans-disciplinari (di tipo storico, botanico, folclorico...) che avevano portato alla conoscenza di luoghi diversamente poco noti, mediata da punti di vista anche innovativi. Le recenti dichiarazioni di notevole interesse pubblico dei terreni presso l'Alpe Vercio in comune di Mergozzo (VB) e del complesso monumentale-paesaggistico di Momburgo-Santa Lucia presso Villanova e Roccaforte Mondovì (CN)[3] sono due esempi di un simile approccio: luoghi portati all'attenzione della Commissione col tramite delle ricerche – non prive di una componente affettiva – dei proponenti, esaminate, approfondite e fatte proprie dalla Commissione, pervenendo infine all'adozione dei rispettivi provvedimenti da parte della Giunta regionale.

Più in generale, anche grazie alla diffusione e condivisione dei dettami della Convenzione Europea, il discorso sul paesaggio sta sempre più allargando la propria platea non solo di spettatori, ma anche di attori. La CEP, com'è noto, estende la considerazione dell'importanza del paesaggio a tutti i territori teatro della vita umana, compresi i più ordinari; chiama in causa la volontà di "soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione"; porta in primo piano gli aspetti della percezione dei paesaggi e del ruolo sociale che essi rivestono: l'enunciazione piena di questi principi ha indotto i cittadini a guardare con occhi sempre più attenti i luoghi della loro vita quotidiana. Di conseguenza, sovente si acuiscono i timori per la loro sopravvivenza, poiché la scomparsa di un paesaggio implica anche la perdita di una componente di identità collettiva, là dove è sempre più difficile ravvisare elementi di radicamento e di coesione comunitaria.

Non solo a partire dall'elaborazione di simili paure, tuttavia, sono sorte alcune istanze, ma anche dall'auspicio – che rappresenta un (parziale) fraintendimento – circa la possibilità che la dichiarazione costituisse un "riconoscimento", un provvedimento capace di dettare misure di valorizzazione. Nel quadro giuridico dato dalla duplice vigenza di Codice e Convenzione Europea, alcuni proponenti hanno cioè tentato una sintesi delle due normative, incardinando i citati principi della Convenzione nella stesura delle bozze di dichiarazione, strumento previsto dal Codice. Quest'ultimo da un lato apporta innovazioni, rispetto al passato, dal punto di vista procedurale, dando appunto l'avvio ai lavori delle Commissioni regionali e disciplinandone la composizione; dall'altro, però, non modifica la natura e lo "spirito" dei provvedimenti che ne scaturiscono, richiamando alle stesse categorie di beni della legge 1497 del 1939 e chiarendo la finalità di "conservazione dei valori espressi" del provvedimento[4]. Sono così state presentate, da parte di amministrazioni locali sensibili e coscienti della sussistenza di elementi di valore sul proprio territorio, proposte formulate a partire dal dato forte della percezione dei luoghi da parte dei loro

*L'Alpe Vercio, oggetto di un recente provvedimento di tutela paesaggistica (foto di Elisa Olivero).*

abitanti, cittadini che spesso, col tramite e col pretesto della predisposizione della documentazione, hanno a propria volta acquisito consapevolezza circa l'importanza della tutela. Tali sono i casi delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico delle intere frazioni Villa di Isola d'Asti e Schierano di Passerano Marmorito, nonché del viale alberato in comune di Montafia, tutte appartenenti alla provincia di Asti[5].

Sebbene, dunque, come si è detto, parte delle domande che provengono alla Commissione dall'esterno siano finalizzate a scongiurare previsioni urbanistiche giudicate negativamente dai proponenti, in realtà, dal momento che il Ppr, oggi pienamente vigente, detta le regole per avere una pianificazione in generale più attenta al paesaggio, a maggior ragione i beni da tutelare dovrebbero essere quelli a cui si riconosce un'autentica eccellenza.

Dalla necessità di individuare l'eccellenza discende l'esigenza di definirne il perimetro, all'interno del quale vengono ricompresi un bene o un'area per i rispettivi caratteri di unicità, che li distinguono dall'intorno e giustificano l'imposizione di un differente regime di tutela.

La stessa definizione del perimetro comporta quasi sempre difficoltà anche di tipo operativo: la necessità di stabilire un limite univocamente interpretabile e per quanto possibile stabile nel tempo ha gradualmente portato ad affinare i criteri di perimetrazione, contemperando le motivazioni paesaggistiche alle esigenze più propriamente descrittive.

Un altro aspetto da tenere in attenta considerazione è il regime di tutela già esistente. La sovrapposizione di diverse forme di tutela e dei rispettivi regimi autorizzativi, ad esempio sui centri storici attraverso la pianificazione comunale in applicazione dell'art. 24 della legge regionale 56/1977, di carattere monumentale di cui alla Parte seconda del Codice nonché paesaggistico, per la presenza di categorie territoriali vincolate *ex lege* – quali le fasce dei corsi d'acqua e dei laghi, i boschi, le aree montane in quota... – talvolta può rappresentare un reticolato normativo sufficiente a salvaguardare efficacemente i paesaggi. Un nuovo provvedimento di "vincolo" decretato non deve costituire un ulteriore aggravio amministrativo, ma colmare un eventuale vuoto di tutela o specificare aspetti peculiari propri dell'ambito perimetrato, che le altre norme più generiche non sono in grado cogliere o affrontare.

Infine, occorre prestare attenzione alla necessità, da parte della Commissione, di ricondurre specificamente l'immobile o l'area oggetto della proposta a una delle categorie dell'articolo 136 del Codice[6]. In relazione alle categorie di cui alle

lettere *a*) e *b*), i beni individuati devono essere riconoscibili rispettivamente in quanto emergenze geomorfologiche e naturalistiche o per l'eccezionale valore dell'edificato (villa, giardino, parco) nel contesto paesaggistico di appartenenza. Per le aree riconducibili alla categoria *c*), all'interno dell'area da assoggettare a tutela deve essere individuabile un sistema paesaggistico unitario che, in funzione delle emergenze presenti e dei loro rapporti con l'intorno, è da preservare in quanto la sua compromissione inficerebbe valori riconosciuti, a cui si devono coniugare unicità ed eccezionalità, basso grado di compromissione e di trasformazione, con conseguente alta qualità del paesaggio nel suo complesso. Infine, per le aree panoramiche, punti di vista e belvedere di cui alla lettera *d*), oltre alla possibilità di accesso da parte del pubblico, devono essere apprezzabili l'ampiezza delle visuali, l'integrità, la spettacolarità.

Sono stati qui riassunti criteri generali applicati in questi anni dalla Commissione nel formulare le proprie valutazioni, tenendo sempre conto delle aspirazioni di quelle comunità che hanno riconosciuto come "eccellenti" e meritevoli di tutela i propri luoghi identitari – nell'ottica di verificare l'effettivo "notevole interesse pubblico" di questi luoghi – e dell'importanza del dialogo costante con le amministrazioni locali, al fine di condividere più possibile un provvedimento di tutela che non vuole essere calato dall'altro, ma nascere anche dalle richieste del territorio e formarsi con il crescere della sensibilità sul paesaggio.

**Note**

[1] Cfr. *Piano paesaggistico regionale*, adottato con deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2009, n. 53-11975, articolo 33, allegato C.

[2] Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera *c*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74).

[3] Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei terreni presso l'Alpe Vercio e mulattiera di accesso dalla frazione Bracchio in Comune di Mergozzo (GU Serie Generale n. 191 del 18 agosto 2018). Dichiarazione di notevole interesse pubblico del contesto territoriale del Momburgo con le emergenze monumentali e paesaggistiche di Monte Calvario, del Santuario di Santa Lucia e del percorso devozionale da Villavecchia, nei Comuni di Roccaforte Mondovì e Villanova Mondovì (GU Serie Generale n. 196 del 23 agosto 2017).

[4] D.lgs. 42/2004, articolo 138, comma 1: «La proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi».

[5] Dichiarazione di notevole interesse pubblico della frazione Villa del comune di Isola d'Asti (AT) ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere *c*) e *d*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74). Dichiarazione di notevole interesse pubblico della frazione Schierano del comune di Passerano Marmorito (AT) ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere *c*) e *d*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74). Dichiarazione di notevole interesse pubblico del viale alberato lungo la strada provinciale s.p. n. 2 in Montafia (GU Serie Generale n. 219 del 19 settembre 2016).

[6] D.lgs. 42/2004, articolo 136, comma 1: «Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente Codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".


BY-NC-SA

# Il potenziale archeologico del territorio e la pianificazione paesaggistica
# *The archaeological potential of the territory and landscape planning*

**FRIDA OCCELLI**

**Abstract**
Il concetto di tutela del patrimonio archeologico è progredito, nel corso degli anni recenti, lungo nuove vie di sviluppo originate anche da importanti innovazioni legislative, tra le quali spicca il recepimento della normativa riguardante la verifica preventiva dell'interesse archeologico all'interno del Codice degli Appalti. Il Ppr, nell'analizzare e sintetizzare gli aspetti naturalistico-ambientali, rappresenta una importante risorsa conoscitiva indiretta per lo studio archeologico del territorio. I dati geologici e geomorfologici, integrati con quelli archeologici, permettono infatti una ricostruzione del paesaggio antico inteso come il prodotto di interazione tra uomo e ambiente. Ciò permette di ipotizzare con sempre maggiore attendibilità il potenziale archeologico del territorio, anche ai fini della sua fruizione.

*The concept of archaeological heritage protection has progressed in the course of recent years along new lines of development arisen also from important legislative innovations, among which stands out the implementation of the law regarding the preventive verification of the archaeological interest within the contract codes. The Ppr, in analyzing and synthesizing the naturalistic-environmental aspects, represents an important indirect knowledge resource for the archaeological study of the territory. The geological and geomorphological data, integrated with the archaeological ones, in fact allow a reconstruction of the ancient landscape intended as the interaction product between man and the environment. This allows to hypothesize with ever increasing reliability the territory archaeological potential, also for the purpose of its enjoyment.*

*Frida Occelli, Archeologa professionista, Studium sas*

---

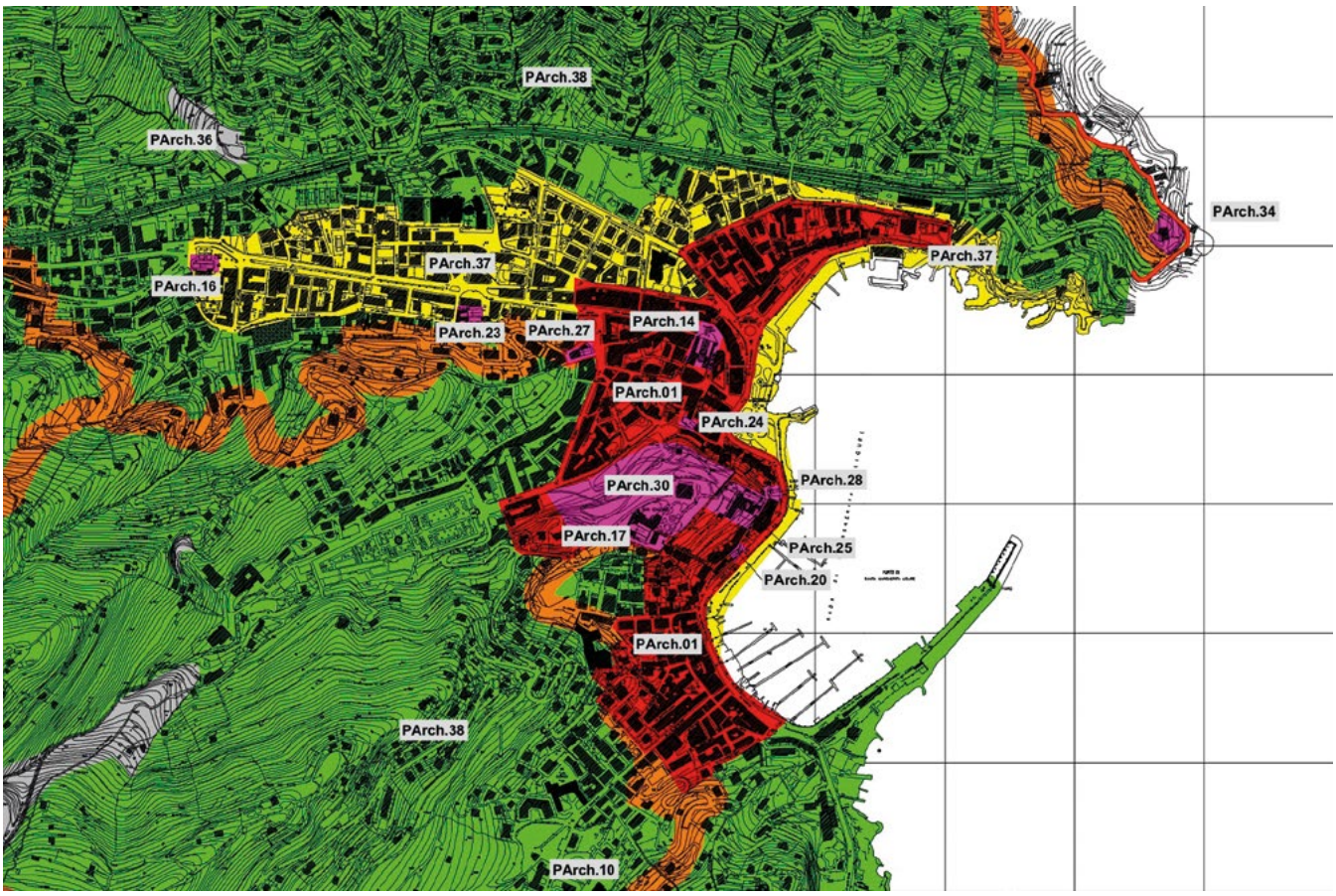
Il concetto di tutela del patrimonio archeologico è progredito, nel corso degli anni recenti, lungo nuove vie di sviluppo originate anche da importanti innovazioni legislative, tra le quali spicca il recepimento della normativa riguardante la verifica preventiva dell'interesse archeologico all'interno del Codice degli Appalti[1]. La *ratio* che ha guidato l'intervento del legislatore in quella specifica sede è stata prevalentemente quella di contenere i costi delle opere pubbliche attraverso l'applicazione di una procedura definita volta alla previsione del rischio archeologico e al suo abbattimento. L'obiettivo primario è stato quindi quello di pianificare, già in sede di progetto di fattibilità, quanto necessario alla tutela del patrimonio archeologico, sia in termini di attività da svolgere, sia di risorse economiche da stanziare, sia infine di gestione delle tempistiche.
Anche sulla base di questo impulso, i principi di tutela si sono evoluti passando da una logica di mera conservazione degli elementi già noti o di quelli via via individuati, ad una visione dinamica che ha visto l'elaborazione di

strumenti di carattere predittivo in grado di valutare la possibile consistenza, la collocazione stratigrafica e la tipologia dei depositi archeologici.
Seppure con modalità differenti legate alla specificità di ciascun territorio, l'utilizzo di informazioni provenienti dalla conoscenza archeologica diretta combinate con quelle fornite da altre discipline, ormai facilitato dall'impiego di sistemi informatizzati di raccolta e rielaborazione dati sempre più efficaci, permette di approfondire e ricostruire la storia del territorio stesso e di conseguenza di ipotizzarne con sempre maggiore attendibilità il potenziale archeologico, anche ai fini della sua fruizione. In questo quadro si sta sviluppando un criterio di tutela integrata non solo dei beni, ma anche dei valori culturali, nei quali un territorio è inteso come «paesaggio culturale continuo», vale a dire come un articolato palinsesto nel quale i beni archeologici si inseriscono, anche diacronicamente, nell'ambito di una complessa rete di cause ed effetti[2].

Il Piano paesaggistico regionale contiene un'ingente quantità di informazioni geolocalizzate su componenti storico-culturali del territorio (compresi i beni culturali già individuati dal PTR 1997) molti dei quali presentano anche una valenza archeologica sia diretta che indiretta, in quest'ultimo caso intesa come efficace ai fini della valutazione del potenziale archeologico perché possibile testimonianza di preesistenze. A questi si affianca l'individuazione di sistemi territoriali, tra i quali ad esempio la rete viaria di età romana o medievale, il sistema plebano o dei castelli,

quello delle fortificazioni, quello insediativo o di organizzazione territoriale, quello delle acque, che rappresentano una sintesi utile per impostare le prime fasi di uno studio archeologico.
Ancora dal punto di vista della conoscenza archeologica diretta, il Piano offre un regesto delle «zone di interesse archeologico»[3], corredato da una schedatura dettagliata di ciascun bene, nella quale sono riportate le perimetrazioni delle aree tutelate. Attraverso i riferimenti ai provvedimenti di istituzione del vincolo, la scheda individua inoltre il valore archeologico del bene tutelato e ne specifica la valenza paesaggistica. Si riprende in questo modo un'idea a suo tempo introdotta dalla Legge Galasso, che considerava appunto le zone d'interesse archeologico anche come aree di interesse paesaggistico, «degne di tutela non solo in relazione al valore storico e documentario dei rinvenimenti, bensì in rapporto al complesso delle relazioni istituite nel corso della storia con l'ambiente circostante». Sviluppando questo approccio si possono prefigurare condizioni per valorizzare le relazioni tra le varie componenti paesaggistiche e per progettare nuovi sistemi di fruizione organizzati in parchi archeologici.
Occorre tuttavia sottolineare come la conoscenza del territorio sotto il profilo archeologico non si possa limitare all'acquisizione della banca dati riferita ai soli siti sottoposti a provvedimenti ministeriali. Molto più numerosi sono infatti i dati che derivano dall'attività delle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, soprattutto grazie all'impegno sul campo in occasione di interventi infrastrutturali più o meno importanti, ai quali hanno fatto spesso seguito estesi interventi di scavo archeologico che hanno consentito di aumentare in modo esponenziale l'acquisizione di nuove informazioni. In ogni caso, la semplice individuazione dei siti archeologici noti – e la loro sottoposizione ad adeguata categoria di tutela – non permetterebbe di esaurire il tema della tutela e valorizzazione della potenzialità archeologica del territorio, che richiede invece, come già evidenziato, una visione più globale e integrata.

Il Piano inoltre, nell'analizzare e sintetizzare gli aspetti naturalistico-ambientali, rappresenta una importante risorsa conoscitiva indiretta per lo studio archeologico del territorio.
I dati geologici e geomorfologici, integrati con quelli archeologici, permettono infatti una ricostruzione del paesaggio antico inteso come il prodotto di interazione tra uomo e ambiente, vale a dire da un lato come forma di adattamento alle caratteristiche ambientali, dall'altro come forma di sfruttamento delle risorse del territorio. La valutazione della potenzialità archeologica rappresenta in questo caso un processo di analisi che mette in evidenza i multiformi rapporti istituiti tra uomo e natura e permette di seguirne il percorso nelle varie fasi storiche e preistoriche. Occorre ovviamente attribuire i corretti valori ai diversi parametri presi in esame




*Carta archeologica del comune di Santa Margherita Ligure, con la zonizzazione del potenziale archeologico individuato da colorazioni di tipo diverso.*

(tratti geomorfologici, idrografia, natura dei suoli, eccetera) in relazione alle singole epoche storiche; inoltre la ricostruzione deve essere supportata da processi analitici che rispettino la scientificità nelle fasi di acquisizione e di analisi dei dati. Spesso infatti scarsità di rinvenimenti archeologici in un settore del territorio può essere non tanto indice di una rarefatta frequentazione antropica, quanto di una scarsità o non sistematicità della stessa ricerca archeologica. In linea di massima comunque si possono distinguere alcuni contesti geomorfologici ricorrenti che presentano maggiore propensione all'insediamento, seppur con modalità e caratteristiche differenti per ciascuna fase di antropizzazione.
La valutazione del potenziale archeologico inoltre dipende non solo dall'impatto antropico che ciascuna epoca ha avuto sul territorio, ma anche dalle condizioni di giacitura attuale del piano di calpestio frequentato in un determinato periodo storico e dai fenomeni naturali e/o dalle azioni antropiche a cui esso è stato sottoposto. Aree antropizzate possono essere in parte scomparse in seguito a fenomeni erosivi, oppure ritrovarsi in affioramento, oppure ancora in profondità a causa dell'alluvionamento ad opera di esondazioni o mutamento del corso di un fiume o da movimenti franosi. Anche le attività umane hanno comportato importanti stravolgimenti del territorio; tra queste, l'attività agricola intensiva ha avuto un forte impatto soprattutto sul territorio di pianura e su quello collinare.

Un significativo impulso allo studio del potenziale archeologico piemontese è dato dall'art. 23 e, in maniera meno diretta, dagli artt. 24 e 25 delle norme attuative del Piano. Essi infatti, sancendo la necessità di salvaguardia delle zone di interesse archeologico, dei centri e nuclei storici nonché del patrimonio rurale storico, indicano la direzione nella quale si dovrebbero indirizzare, a livello provinciale e comunale, gli strumenti di pianificazione.
Muovendo anche oltre i confini normativi, l'auspicio è quello che si possa estendere all'intero territorio regionale un'applicazione sistematica degli strumenti di archeologia preventiva, che sfocino nell'elaborazione di valutazioni del potenziale archeologico integrate negli strumenti di pianificazione territoriale. L'efficacia di questo metodo è stata sperimentata in molti contesti, fra i quali spicca la regione Emilia-Romagna[4], che hanno dimostrato come la valutazione integrata di dati provenienti da diverse discipline in affiancamento alla conoscenza archeologica diretta, ormai agevolata dall'impiego di sistemi informatizzati di raccolta e rielaborazione dati sempre più efficaci, può permettere di acquisire un'elevata conoscenza sulla storia

del territorio e di conseguenza di ipotizzare con sempre maggiore attendibilità la possibilità di rinvenimento di depositi archeologici nel sottosuolo. Un simile approccio permetterebbe di superare il limite rappresentato da una semplice mappatura dei rinvenimenti effettuati, e di giungere invece ad una valutazione di carattere predittivo che consenta di valutare la possibile consistenza, la collocazione stratigrafica e la tipologia dei depositi archeologici, in modo che possano essere realizzate una progettazione ed una programmazione dei lavori più efficaci. Questo tra l'altro consentirebbe di migliorare la qualità dell'inserimento paesaggistico delle trasformazioni programmate, adottando anche in rapporto alle componenti archeologiche del paesaggio le conseguenti modalità integrative di pianificazione e gestione.

Del resto, l'integrazione di carte del potenziale archeologico nei Puc (Piani urbanistici comunali) ha già dimostrato la sua utilità anche in contesti territoriali di piccole dimensioni, come testimoniato dai casi di Santa Margherita Ligure[5] (v. figura alla pag. precedente) o Leivi (GE), che hanno usufruito di tali carte per una gestione più rapida e consapevole della tematica archeologica nell'ambito della progettazione degli interventi sia pubblici che privati.

**Note**

[1] D.lgs. 163/2006, artt. 95 e 96 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, poi sostituito dal D.lgs. 50/2016, artt. 23 e 25, *Codice dei contratti pubblici*. Sebbene si tratti di un aspetto che si allontana dal tema in esame, giova sottolineare come questo intervento normativo abbia comportato, fra le varie novità, l'individuazione dei requisiti che delineano la figura dell'archeologo professionista, esterno alle strutture ministeriali. Questa nuova categoria professionale, alla quale appartiene chi scrive, è chiamata ad intervenire in modo attivo nell'iter di verifica preventiva dell'interesse archeologico, che si svolge in ogni caso in sinergia e sotto la direzione scientifica delle Soprintendenze.

[2] Si veda in tal senso quanto sintetizzato nelle *Linee guida per l'elaborazione della Carta delle potenzialità archeologiche del territorio*, edite dalla Regione Emilia-Romagna insieme al MIBACT, disponibile all'indirizzo http://territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio/pubblicazioni/lg-pot-arc.

[3] Vale a dire delle aree tutelate ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera *m*) del D.lgs. 42/2004.

[4] Oltre alle già citate *Linee guida*, si veda l'esempio della *Carta della potenzialità archeologica del Comune di Formigine*, facente parte del PSC, che tratta anche di interessanti aspetti metodologici.

[5] Disponibile al sito http://www.comunesml.it/Pianificazione_e_governo_del_territorio/struttura


BY-NC-SA

# Per il paesaggio: dalle regole al riconoscimento operoso

# *For Landscape: from rules to the engaged recognition*

**PAOLO CASTELNOVI**

**Abstract**

Il Piano paesaggistico piemontese è il tentativo più maturo di mettere a punto un paradigma operativo per valorizzare il paesaggio, utilizzando al meglio i piani urbanistici. Ma il tentativo mostra i limiti profondi della macchina regolativa di governo del territorio, pur prodotta dalla migliore legislazione urbanistica regionale, e del paesaggio, pur con le migliori intenzioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La storia delle scelte di metodo del Piano piemontese evidenzia, oltre ai limiti, una prospettiva interessante, che è rimasta sottotraccia, ma che potrebbe motivare nuovi accordi per il paesaggio.

*The Regional landscape plan of Piemonte is the most mature effort to develop an operative paradigm to enhance landscape by making the best use of urban planning. This attempt, despite the good intention of the Landscape and heritage code, shows the deep constraints of governmental regulation even though those rules are the result of the best regional urban and landscape legislation.*

*The history of the methodological choices of the Plan points out, besides some limits, an interesting scenario that has remained undisclosed until now, and which could inspire new partnerships for the landscape.*

*Paolo Castenovi, Presidente dell'Associazione Landscapefor, attiva nella documentazione e nella didattica del paesaggio, docente al Politecnico di Torino di Urbanistica, pianificazione e progettazione del paesaggio (fino al 2011); è stato coordinatore operativo del Ppr piemontese e di molti altri piani d'area vasta*

## 1. Il paesaggio nel piano contribuisce alla perdita di *grip* delle regole universali

Per raccontare l'impostazione sperimentale del Piano paesaggistico piemontese partiamo da lontano, perché il Ppr cerca di affrontare alcuni temi irrisolti negli ultimi 70 anni nella storia italiana di gestione del territorio.

Per una legge ciclica che solo sospettiamo, vista la sua ricorrenza, molti meccanismi di funzionamento della società perdono efficacia e credibilità, proprio mentre il loro assetto istituzionale sembra consolidarsi e diventare pratica ordinaria. Ora è il turno delle riforme di una cinquantina d'anni (10 più 10 meno): la scuola, la sanità, il decentramento regionale sono in crisi strutturale. Anche la cultura delle regole urbanistiche, coeva a quelle riforme nelle sue leggi fondamentali, ormai sistematicamente applicata, sta volgendo al tramonto.

È un processo di sclerosi che si è svolto sottotraccia da oltre vent'anni, che dobbiamo rileggere per capire le ragioni dell'attuale situazione di stallo, quando da una parte non ci si può più affidare alla norma urbanistica per qualificare lo spazio pubblico ma dall'altra non si hanno altri strumenti efficaci per convogliare le singole energie progettuali al bene comune della città e del territorio.

La sconsiderata separazione tra urbanistica e progettazione, consumatasi fin dentro i corsi di studi, ha favorito la formazione di una doppia professionalità:

quella dell'applicazione sistematica delle regole per attuare i piani e quella del loro aggiramento per dare spazio al progetto. L'urbanista predica una normalità neutra, ordinata, ottocentesca; il progettista invoca il segno, l'emergenza, la sregola come espediente della contemporaneità per farsi notare.
Si deve tener conto che la legge obbliga tutti i comuni ad approvare il piano regolatore, in cui si applicano norme standardizzate e parametriche a situazioni molto diversificate e caratterizzate. Ciò dipende dalla "necessità" di univocità della norma: un mito tecnico e addirittura morale del nostro tempo, mentre semmai sarebbe più corretto per il bene comune richiedere un medesimo livello di qualità delle prestazioni di interesse generale, ottenendolo "naturalmente" con modalità diversificate in base alle diverse situazioni.
L'incapacità dell'urbanistica a tener conto delle specificità di ogni luogo è stata tamponata con quella sorta di deroga che si è inventata per le zone A (dopo lunghe battaglie culturali e politiche), salvando i centri storici da scempi perpetrati in nome proprio delle regole uniformi di costruzione della città. Ma non è accaduto lo stesso nei confronti della città che si espande verso la campagna.
D'altra parte, negli ultimi 30 anni alcune qualità del territorio aperto sono state difese dalla cultura ambientalista, che ci ha fatto forti di norme di rispetto e attenzione, importanti ma del tutto a-progettuali, e a-locali.
Ma da una ventina d'anni, quando l'urbanistica è un fortino assediato che resiste invocando la qualità etica delle norme uguali per tutti, si fa avanti una cultura del paesaggio che sdogana la soggettività, esalta la qualità percepita e le specificità locali, introduce tra i compiti della mano pubblica anche la promozione e la valorizzazione e non solo la conservazione. In pratica si propone di applicare all'intero territorio le attenzioni rivolte ai centri storici.
È un colpo fatale al mito dello standard che in nome dell'equità normativa azzera le differenze. Si deve rivedere il modo di applicare le attenzioni di interesse generale e si richiede una nuova "tecnica" per valorizzare il territorio conservandone l'identità e le caratteristiche locali.
Ecco: il Piano paesaggistico piemontese, oltre dieci anni fa, muove da un contesto culturale, tecnico e politico di questo genere, che attende non solo uno strumento innovativo, ma un paradigma logico e un riferimento metodologico che argini le aporie dell'urbanistica e in generale della gestione del territorio.
Si pone però un caso di doppio vincolo quasi irresolubile: il paesaggio e la progettualità di interesse comune impongono attenzione alle caratteristiche particolari dei singoli luoghi, mentre il piano regionale agisce a una scala che non può tener conto della situazione specifica.

## 2. La risposta all'*hỳbris* normativa del Codice: regole per ambiti, regole per beni

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel 2004, affronta il paesaggio muovendo da una evoluzione discontinua del concetto e delle sue definizioni operative. Da una parte è occorso metabolizzare la definizione storica, che considera alcuni pochi selezionati paesaggi come beni irripetibili e cerca di conservare qualità "viventi" applicando ingenuamente le provvisioni degli altri beni culturali, immobili. D'altra parte si è dovuto far fronte all'irruzione degli aspetti ambientali portati dalla legge Galasso, che sottopone ad attenzione oltre un terzo del territorio e poi alla Convenzione europea, che considera paesaggio ogni "singola parte" del territorio.
Va anche considerata la polemica specifica in cui si muove il Ministero dei Beni culturali, nei primi anni 2000, sottoposto a un'intensa critica per la soggettività nei controlli autorizzativi e per la mancanza di criteri espliciti di riferimento e di argomentazione nelle valutazioni. La procedura incontrollabile dei controllori diventa insostenibile a fronte dell'aumentare vertiginoso ed eterogeneo dei casi da autorizzare. Insomma una formalizzazione dei termini della procedura autorizzativa era politicamente richiesta. Con il Codice si raccoglie la sfida e ci si sforza di coniugare l'attenzione ad hoc, allo specifico dei luoghi e dei beni, con una strumentazione regolativa normalizzante, per categorie, che è propria dei piani urbanistici.
È come raccogliere violette coi guantoni da boxe: la legge illuminista, uguale per tutti, non è compatibile con la considerazione olistica e progettuale che viene richiesta per valutare le mille situazioni in cui versa ciascun bene. Imporre attenzioni uniformi a tutto ciò che sta entro 150 metri dalle rive di un fiume appare immediatamente come una scelta rozza e da perfezionare, a cui non si può sempre sfuggire con la mannaia della negazione assoluta di ogni intervento.
Ma comunque nel Codice si sceglie di normare tutto, declinando con differenti ordini di prescrizioni le attenzioni ad oggetti di diversa complessità e dimensione e scaricandone l'onere tecnico sui piani regionali.
Ad essi si richiede di individuare gli *ambiti di paesaggio* come dimensione adatta per distinguere le diverse caratteristiche del territorio, e si ordina di predisporre *specifiche normative d'uso* a quella scala: un'invenzione senza precedenti, sia perché l'uso non è mai stato oggetto specifico di norma, sia perché la dimensione territoriale degli ambiti sfugge a norme efficaci sul piano del vincolo giuridico.
D'altra parte si utilizza l'occasione dei Piani regionali per ottenere anche una schedatura per ciascuno dei beni vincolati che possa contenere «prescrizioni intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi», e lo stesso si richiede per le aree di interesse paesaggistico della legge Galasso, anche se si sa che esse coprono oltre il 40% del territorio e non possono essere normate specificamente, a meno di non essere i «funzionari della Mappa dell'Impero» in scala 1:1, di borgesiana memoria.
Nella redazione del Piano paesaggistico piemontese, nel 2007, ci si è trovati a sperimentare la (allora) nuova procedura individuata dal Codice, provando a districarsi nella congerie di versanti normativi richiesti.

Alla fine si fanno convivere diversi strumenti regolativi:

- una specifica molto precisa per ogni bene paesaggistico vincolato, la cosiddetta "vestizione dei vincoli", che risponde al requisito di esplicitare i criteri di attenzione da seguire in ogni intervento su quei luoghi specifici, al costo di uno sforzo descrittivo ponderosissimo, ma purtroppo necessariamente statico (e quindi inadeguato man mano che il tempo passa);
- una generica indicazione degli aspetti di insieme di cui tener conto negli ambiti di paesaggio (grandi mediamente 18/20 comuni) e nelle "unità di paesaggio" che li compongono, di dimensioni molto minori, che individuano contesti sottoposti a omogenei processi trasformativi, con indirizzi di attenzione e il rinvio di verifica dell'efficacia normativa ai piani d'area vasta o locali;
- una normativa per "componenti" (della struttura regionale del paesaggio), categoria del Piano piemontese che comprende anche i beni paesistico ambientali del Codice derivanti dalla Legge Galasso: fasce territoriali da precisare nei loro confini e regole di attenzione da declinare in modo prescrittivo nei piani locali, per ciascun tipo di bene.

È un quadro normativo complesso, che fa fronte all'insieme delle indicazioni del Codice, ma che di fatto dribbla il doppio vincolo omogeneità generale/specificità locale, rimandando alle Province e ai Comuni l'onere della declinazione locale delle regole per gli ambiti e della precisazione delle parti del territorio a cui applicarle per le componenti.

**3. L'interpretazione e il riconoscimento delle relazioni identitarie e delle strategie locali**

Per aiutare gli enti locali a superare le difficoltà e i limiti del versante normativo imposto dal Codice, nel Piano piemontese si affronta il tema del paesaggio con un'impostazione multitasking. Roberto Gambino, coordinatore scientifico del Piano, propone una tripartizione paradigmatica, dopo averla sperimentata in altri piani d'area vasta. In tale impostazione la funzione regolativa non è il vertice a cui tutto il Piano è inteso, ma è accompagnata, pari grado, dalla funzione strategica e da quella conoscitiva.

Il ruolo della funzione strategica assegna al piano regionale il compito che sta alla base dei piani europei, spesso avarissimi di regole e invece centrati sul coordinamento e la promozione di programmi strategici di azione locale e di buone pratiche. È un'apertura alla programmazione e all'intesa politica tra i vari settori, che negli anni potrebbe dare splendidi frutti, anche se per ora, in tutte le regioni che hanno approvato il Piano, è difficile coordinare uffici abituati a programmare strategie settoriali poco o nulla integrate.

Ma il compito innovativo è assegnato alla funzione conoscitiva: dal ruolo ancillare e di servizio previo, a cui è condannata nel resto dell'urbanistica e della pianificazione, ad un ruolo di proposta interpretativa, che tenta di dare strumenti sistematici e in progress a comuni e province, per superare i problemi della specificità locale, imprendibile a scala regionale, e della rigidità delle regole generali, spesso

inutili o dannose a scala locale. La proposta del piano è di collaborazione interistituzionale. Con un'azione culturale, di riconoscimento del proprio patrimonio secondo il modello interpretativo proposto dal piano regionale, comuni e province dovrebbero poter articolare, in modo condiviso e credibile politicamente, le regole che nel piano definiscono in modo generale e schematico le modalità di salvaguardia e di valorizzazione del paesaggio.
A comuni e province è proposto, nell'ambito del previsto adeguamento dei propri strumenti di governo del territorio, di completare l'indagine e l'interpretazione dei valori presenti secondo il nuovo modello predisposto per il piano regionale, che tenta di facilitare la progettualità ad hoc, ove rispettosa del paesaggio locale e delle relazioni sistemiche d'area vasta, per la prima volta definite e in parte individuate. Il quadro di indagine proposto è indirizzato a declinare i valori del territorio in modo da farli riconoscere alle diverse scale e a facilitare l'attuazione locale del piano attraverso regole e strategie ad hoc, in particolare evidenziando filoni interpretativi inediti ma fondamentali per il paesaggio.

• ***Il ruolo delle relazioni locali***
Al centro dell'attenzione si pongono le relazioni (di omogeneità o di complementarità) tra diversi elementi presenti, stimolando a riconoscere il valore di ogni emergenza (un castello, una cascata, un grattacielo), o di ogni tessuto (un versante a vigneto, una stazione di villeggiatura, un sistema di nuclei storici di crinale) non in sé ma come prodotto di un effetto di posizione, di situazione ambientale, di processo storico o di assetto costruito che portano a valorizzare non solo l'oggetto in questione ma soprattutto le relazioni con il contesto locale o temporale. Gli elenchi di edifici e luoghi tradizionalmente utilizzati per delineare le caratterizzazioni d'ambito vengono sostituiti da indicazioni di sistema (naturale e/o storico) che rendono comprensibili più facilmente le regole relazionali da seguire.

• ***Il ruolo delle reti sovralocali***
Il piano traccia le connessioni fondamentali delle reti ambientali, storiche e funzionali che, a livello sovralocale, disegnano i grandi tratti distintivi del paesaggio regionale (i corridoi ecologici, le infrastrutture storiche, le grandi relazioni visive, ..), e si richiede che la valorizzazione di tali nessi, rilevanti ad una scala così grande che spesso non sono percepiti a livello locale, venga invece assunta alla base delle scelte localizzative delle trasformazioni territoriali locali.

• ***L'interpretazione strutturale e l'articolazione in componenti***
Si abbozza uno schema di relazioni fondamentali del paesaggio regionale (la struttura) per rendere possibile la distinzione degli aspetti specifici per cui una sua parte (una componente) va tutelata e valorizzata. Un fiume non interessa tanto come corpo idrico, ma per il segno curvilineo che lo

rende riconoscibile, per la continuità della fascia vegetale attorno, per il ruolo di corridoio ecologico che svolge. Perciò interessa molto non rettificarlo, non pelarne le rive, non interromperlo tombandolo o ponendo uno sbarramento insormontabile. Capendo il ruolo strutturale delle componenti, caso per caso, si distinguono e si rendono comprensibili le attenzioni da porre, e, senza eccedere in generici divieti, si consente di definire le più opportune condizioni di compensazione e di attenuazione dei casi di impatto.

• *Il ruolo delle dinamiche trasformative*

Si articola il territorio riconoscendone lo stato dei processi trasformativi in corso, spesso del tutto indipendente dai valori relazionali e strutturali evidenziati con il resto dell'indagine. Così si fa entrare nella gestione del paesaggio la dimensione temporale, riconoscendo l'esistenza di processi di produzione continua di paesaggi, condivisi dalle popolazioni anche se ben poco identitari, ben diversi da quelli cristallizzati nel piano. Quindi si identificano i luoghi come unità base del paesaggio, da quelli in cui i processi trasformativi sono accelerati e stanno producendo assetti completamente nuovi, periferie in cui il cambiamento continuo delle forme è una parte importante della percezione del paesaggio, a tutti i gradi intermedi sino a quelli stabili, dove anche il più piccolo cambiamento è percepito come alterazione grave. Capendo le dinamiche in corso è possibile individuare gli interventi necessari a stabilizzare i processi, a ridurre il "rumore" generato dal cambiamento continuo, e quindi a riportare l'attenzione e il senso identitario sugli aspetti strutturali del territorio.

In questi termini l'ipotesi operativa che sta alla base del Ppr è che il quadro conoscitivo e il suo metodo, adottato come motore di indagine e di interpretazione locale, possa diventare il viatico per declinare le regole generali sul territorio. La macchina regionale dovrebbe favorire gli sforzi di ogni ente locale per *riconoscere* le qualità del proprio territorio, secondo le impostazioni strutturali e relazionali del Ppr. Su quella base dovrebbero essere provate buone pratiche e facilitate procedure per disegnare i nuovi PRG, come già la Regione Piemonte aveva tentato con gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*, rimasti sinora un esercizio accademico anche perché non muniti di connessioni operative con le procedure ordinarie di pianificazione e difficili da tenere in conto tra tecnici abituati alla applicazione della pura regola urbanistica.

Ma il processo deve diffondersi, non può restare un compito d'ufficio, un dovere burocratico cui ottemperare per poter variare il solito vecchio PRG. Occorre chiamare a dare una mano quelli, e sono tanti, che comunque al paesaggio, alle relazioni storiche e ambientali, alle caratteristiche locali stanno dedicando le loro imprese, il loro tempo libero, la loro azione politica. Con loro il riconoscimento diventa non un lavoro scolastico e tecnico, ma un processo operoso, carico di progetti, favorendo anche i singoli che usano bene il proprio territorio. Insomma, per il *riconoscimento operoso* delle relazioni paesistiche caratterizzanti occorre *mettere a frutto il paesaggio attivo*, come ho provato a delineare nell'articolo pubblicato sullo scorso numero di questa rivista (a. LXXII, n. 2).

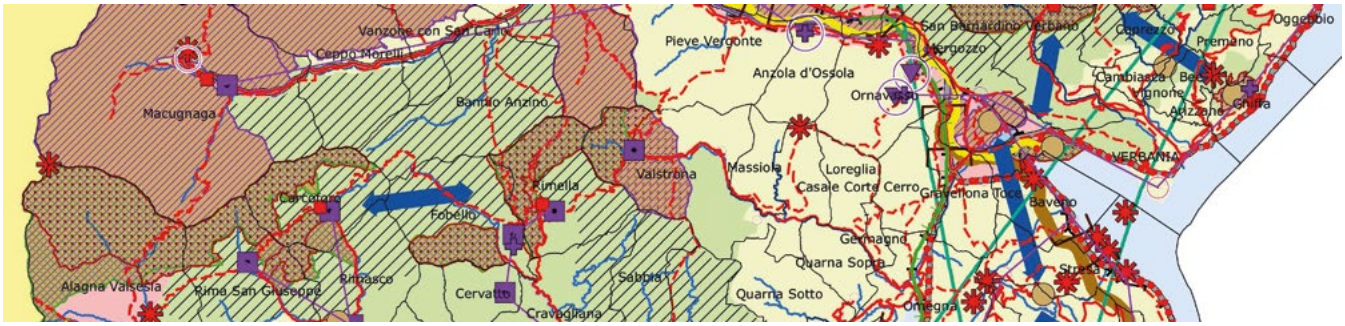
Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.



BY-NC-SA

**ATTI E RASSEGNA TECNICA**
DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
ANNO 151 - LXXII - N. 3 - DICEMBRE 2018

# Documenti
## *Documentation*



*Nota del curatore*

Il testo qui presentato è un documento inedito del 2006, e precisamente: Roberto Gambino, "I contenuti e il ruolo del Piano Paesaggistico Regionale (Ppr)", in Regione Piemonte, *Studi per la predisposizione del nuovo Ptr. Criteri e metodi per la predisposizione del quadro di riferimento del nuovo Piano Territoriale e Paesaggistico Regionale*, Quaderno primo, 2006.

Il Quaderno, inedito, presenta i contributi scientifici forniti dal Politecnico di Torino per l'impostazione metodologica di Ptr e Ppr (in base al Contratto di Ricerca 256/06 del 17 febbraio 2006 tra Regione Piemonte e Politecnico di Torino). La prima parte del Quaderno, coordinata dal prof. Gambino, è dedicata ai temi della costruzione dei quadri strutturali e dei caratteri ambientali e paesaggistici. Se ne riportano qui alcuni degli stralci più significativi, a testimonianza del dibattito e delle scelte avvenute in momento fondativo per la pianificazione paesaggistica italiana, alla quale hanno dato un notevole contributo proprio le posizioni elaborate da Roberto Gambino (oggi Professore Emerito al Politecnico di Torino), direttamente sperimentate nel piano piemontese insieme al gruppo di lavoro.

Il 2006 è l'anno in cui il Codice Urbani viene modificato, ma il dibattito è ancora in corso, ed altre modifiche avverranno nel 2008 (portando al cosiddetto Codice Rutelli). Nel testo sono presenti considerazioni sull'applicazione dei principi della Convenzione Europea del Paesaggio in relazione al Codice, sul rapporto tra pianificazione paesaggistica e territoriale, sulle loro funzioni conoscitiva, regolativa e strategica. E ancora, sul rapporto ambiente, natura e paesaggio, sulle relazioni tra territorio protetto e contesti, e dunque sulla questione tra conservazione e trasformazione (magistralmente affrontata dall'Autore in *Conservare Innovare*, Torino 1997). Il testo consente quindi di connettere questioni concettuali con scelte metodologiche concrete, quali l'adozione del modello strutturale per l'interpretazione del paesaggio, un modello che proietta il riconoscimento di fattori strutturanti nel progetto di territorio futuro.

Claudia Cassatella

# I contenuti e il ruolo del Piano paesaggistico regionale
# *Contents and role of the Regional landscape plan*

**ROBERTO GAMBINO**

*Roberto Gambino, Politecnico di Torino, responsabile scientifico e coordinatore del Ppr piemontese adottato nel 2009 e di numerosi altri piani territoriali e paesaggistici. Professore emerito, è stato ordinario di Urbanistica dal 1981 al 2010, Vicerettore del Politecnico di Torino e direttore del Dipartimento Interateneo Territorio. Direttore del CED PPN (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali) dal 1990 al 2010, membro della IUCN, presidente onorario della sezione interregionale Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria dell'ANCSA*

**1. Verso una nuova forma di Piano paesaggistico**

Gli obiettivi e le scelte di metodo richiamate nei paragrafi precedenti pongono in viva evidenza la necessità di un'efficace integrazione della tutela e valorizzazione del paesaggio (e dell'ambiente) nella pianificazione territoriale. Non si tratta tanto o soltanto di far sì che gli obiettivi e le scelte di sviluppo siano "compatibili" con il rispetto del paesaggio e dell'ambiente, quanto piuttosto di far sì che la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio ambientale possa tradursi in valorizzazione territoriale, aprendo percorsi nuovi e promettenti di sviluppo durevole. Questa è la prospettiva su cui la Convenzione europea sul paesaggio invita a lavorare, ed è anche la prospettiva implicita negli orientamenti di fondo espressi dal governo regionale.

Poiché sia la Cep sia il Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato in Italia nel 2004 (modificato con D.lgs. recentemente) pongono al centro delle politiche di tutela del paesaggio la pianificazione paesistica, il problema dell'integrazione è anche un problema di strumenti di pianificazione. Problema non nuovo in Italia (si era posto esplicitamente con l'entrata in vigore della L. 431/1985, cosiddetta Galasso) che il nuovo Codice lascia aperto. Il Codice, infatti, prevede che la pianificazione paesaggistica sia estesa a tutto il territorio regionale mediante lo strumento del Piano paesaggistico ovvero del Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, riconoscendogli un ruolo strategico nel variegato quadro degli strumenti di tutela e valorizzazione del paesaggio. La nuova norma prevede inoltre che, entro quattro anni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, le regioni, come la nostra, dotate di piani approvati ai sensi della previdente normativa, verifichino la conformità tra le disposizioni di tali piani e le previsioni dell'art. 143 del Codice e, in difetto, provvedano ai necessari adeguamenti. La Regione Piemonte potrà, pertanto, decidere se integrare, secondo le previsioni dell'art.143 del nuovo Codice, il Ptr vigente o se, piuttosto, affrontare l'elaborazione di un nuovo strumento di pianificazione del paesaggio a scala regionale. Per le regioni è prevista la facoltà di stipulare accordi con il ministero per l'elaborazione d'intesa del Piano paesaggistico; in tal caso potranno trovare applicazione le disposizioni dell'art.143, commi 5, 6, 7 e 8: in sintesi, operare una revisione delle aree sottoposte a vincolo, specie quelle ex legge Galasso. Il Codice prevede inoltre nuove procedure autorizzative e nuovi rapporti tra il Piano paesaggistico e la pianificazione locale stabilendo che i contenuti del piano saranno cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni e delle province e saranno immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente in essi contenute. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici saranno comunque prevalenti sulle disposizioni degli atti di pianificazione generale.

Indipendentemente dall'alternativa sopra ricordata (piano paesaggistico "puro" o piano urbanistico-territoriale con valenza paesistica), il Codice attribuisce quindi al piano un ruolo importante nella gestione e tutela del paesaggio. Ciò appare anche più chiaramente nella definizione dei compiti che il Codice attribuisce al piano, allargando notevolmente il tradizionale riferimento ai «beni paesaggistici» per includere contenuti più direttamente riferiti alle politiche variamente necessarie a perseguire gli obiettivi di qualità paesaggistica, non necessariamente riguardanti beni paesaggistici. Il piano dovrà infatti ripartire il territorio regionale in ambiti di paesaggio, in base alle caratteristiche naturali e storiche e in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici: da quelli che possiedono un pregio paesistico di notevole rilievo fino a quelli degradati che necessitano d'interventi di riqualificazione. Alle caratteristiche storiche e naturali ed al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici d'ogni ambito devono corrispondere diversificati obiettivi di qualità paesaggistica da preservare o conseguire (questa previsione, contenuta nel Codice del 2004, è stata eliminata nella versione recentemente modificata, ma sembra meritevole di riaffermazione e compatibile col nuovo dettato legislativo, oltre che esplicitamente espressa dalla Convenzione europea, all'art. 6). L'individuazione degli ambiti di paesaggio implica il riconoscimento, su tutto il territorio, dei paesaggi, intesi come realtà individue, caratterizzate da specifici sistemi di relazioni (geomorfologiche, ecologiche, percettive, storiche, economiche, culturali) che conferiscono loro un'immagine distinguibile ed, almeno potenzialmente, una riconoscibile identità. Immagini e caratteri identitari che ci consentono di distinguere i paesaggi delle diverse vallate alpine, quelli delle Langhe da quelli del Monferrato, quelli della pianura risicola o delle baragge da quelli della fascia del Po o delle campagne "metropolitanizzate" attorno a Torino. Lo spostamento dal paesaggio ai paesaggi – che comporta la rivisitazione di un concetto, quello di "Unità di paesaggio", lungamente frequentato sul piano teorico da diverse scuole di pensiero – consente in sostanza di "territorializzare" le politiche del paesaggio, calandole nelle concrete realtà territoriali. Sebbene il concetto di ambito di paesaggio sia attualmente oggetto di interpretazioni assai diversificate delle diverse esperienze regionali, esso rappresenta uno strumento utile per passare dai vincoli alle politiche.

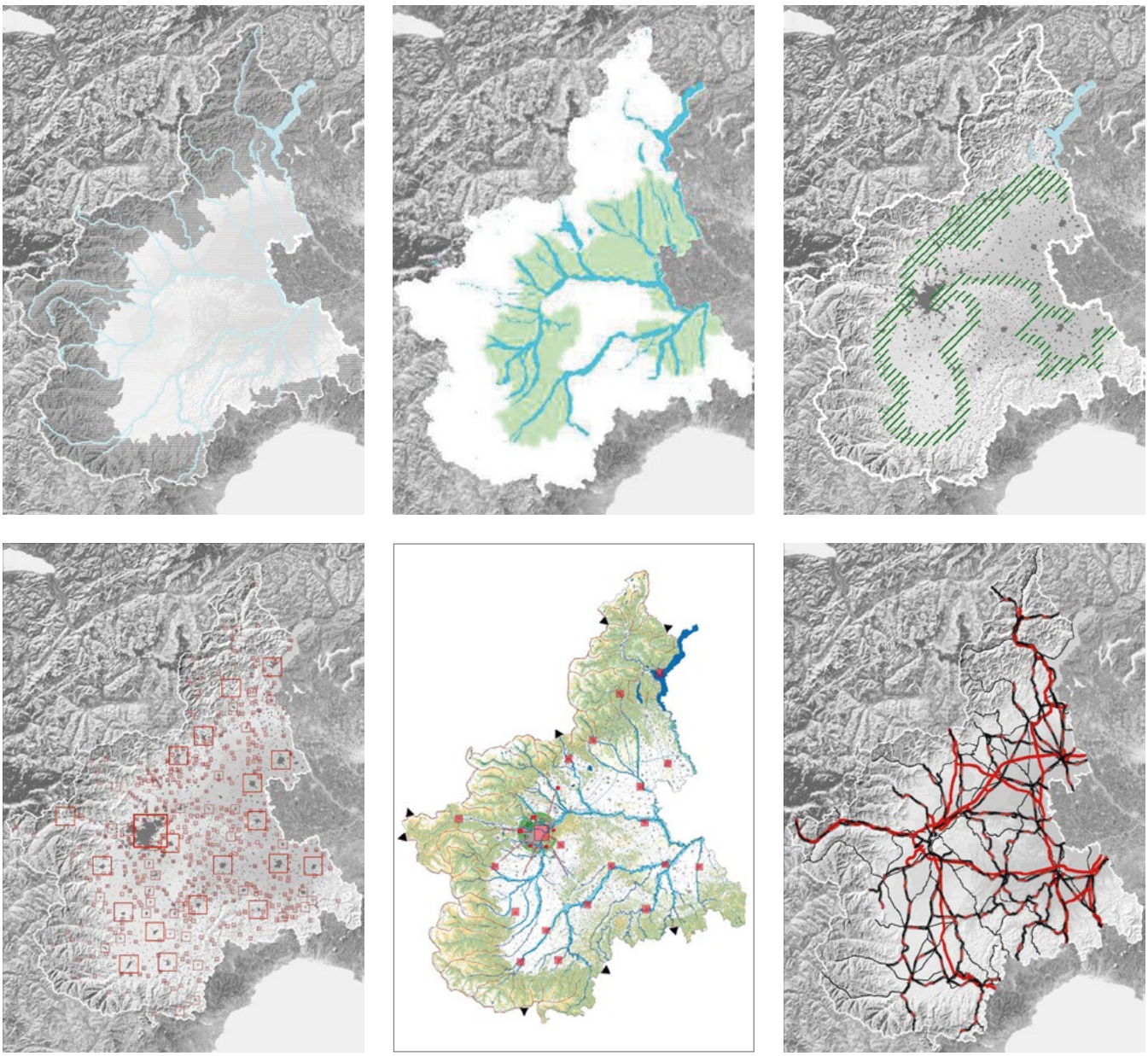
Questa nuova impostazione di approccio alle problematiche del paesaggio richiede una nuova forma di piano, basata su metodologie e contenuti completamente diversi, che superino le logiche che erano alla base della precedente normativa e del vigente Piano territoriale regionale, tese a considerare solo le aree, più o meno vaste, individuate e vincolate secondo lo spirito della legge del 1939 o della legge Galasso del 1985 o, ancora più riduttivamente, secondo parametri quantitativi a difesa degli elementi fisico-ambientali. Un piano che dovrebbe porsi come obiettivo anche quello di dare concrete risposte alle richieste di vivibilità ambientale delle attuali e delle future generazioni e di porre le basi per una fruizione sempre più articolata e gratificante delle risorse naturali e culturali che connotano il paesaggio. Il piano dovrebbe inoltre contenere percorsi critici sui quali indirizzare progettisti ed amministratori nella predisposizione delle scelte progettuali e nella definizione dei piani, impegnandoli anche nella fasi iniziali ad una continua valutazione della qualità paesistica.

## 2. Coordinamento tra pianificazione territoriale e paesaggistica

È in rapporto a questi contenuti che va riproposta anche per la nostra regione la questione dell'autonomia del piano paesaggistico, questione affrontata in modo diverso dalle regioni italiane. Lo spostamento di attenzione dai vincoli alle politiche, con le loro complesse implicazioni intersettoriali, induce infatti a sottolineare il rapporto tra problematiche paesistiche e problematiche territoriali e suggerisce la preferibilità di un unico strumento di governo. A favore di questa scelta militano varie ragioni, variamente connesse all'esigenza di un approccio il più possibile integrato e intersettoriale ai problemi del territorio. A favore della scelta opposta si schierano altre ragioni, prima fra tutte l'opportunità di esprimere, col Piano paesaggistico, opzioni forti e in qualche modo pre-giudiziali rispetto ad ogni ipotesi di sviluppo: in questo senso la formazione del Piano paesaggistico dovrebbe (come già sperimentato in altre regioni) precedere e condizionare il Piano territoriale, ricostruendo gli "statuti dei luoghi" e fissandone le "invarianti".

Se tuttavia si guarda al ruolo che la pianificazione dovrebbe svolgere ai fini del governo e della *governance* territoriale, e si considerano in particolare le sue diverse missioni (conoscitiva, regolativa e strategica ovvero, nel linguaggio del Documento programmatico: «conoscitivo-strutturale, statutaria-regolamentativa, metaprogettuale-coordinativa») si deve ammettere che la questione non può ridursi ad una scelta di strumenti, ma implica scelte più complesse. Dal punto di vista meramente strumentale, il dilemma potrebbe almeno in parte sciogliersi considerando la possibilità di individuare, nell'articolazione complessiva del Piano territoriale, una sezione appositamente dedicata al Piano paesaggistico e di attribuirgli priorità nell'architettura normativa. Ma dal punto di vista dei contenuti il problema investe precisamente le diverse funzioni che il Piano è chiamato a svolgere.

a. Circa la prima funzione, conoscitiva (e valutativa e argomentativa) si pone anzitutto la questione del rapporto tra paesaggio e quadri ambientali: come si è già accennato, la chiave paesistica è una chiave fondamentale per la comprensione del territorio e delle sue tendenze evolutive, ma i quadri ambientali non si riducono alla dimensione paesistica. Sotto questo profilo la tematica paesistica si apre a quella più latamente "ambientale", collegandosi da un



*Cartogrammi tratti dalla Relazione di piano adottata nel 2009. La "visione di insieme" richiama l'arco alpino, il sistema dei fiumi, il pedemonte, il sistema urbano, Torino e la sua "corona", il sistema infrastrutturale.*

lato a temi come quello della «Carta della natura» e delle aree protette, della difesa del suolo, del rischio idrogeologico, della gestione delle acque, ecc.; dall'altro, ai temi del patrimonio storico-culturale e della strutturazione storica del territorio. In linea generale, l'interpretazione paesistica del territorio non può separarsi dalle letture "strutturali" di cui si parlerà più avanti.

b. Circa la seconda funzione, quella regolativa, il problema che si pone (indipendentemente dalla separazione o meno dei due strumenti di pianificazione, paesistico e territoriale) è quello di tradurre i riconoscimenti operati in base al Codice, così come quelli relativi agli aspetti latamente ambientali (ivi compresi quelli riferiti al patrimonio storico-culturale) in disposizioni normative direttamente o indirettamente cogenti. Si può anzi supporre che proprio le "regole per il paesaggio e l'ambiente" possano rappresentare, nel quadro della pianificazione complessiva, la parte più rigida, meno flessibile in rapporto ai cambiamenti del contesto economico e sociale, meno negoziabile nell'interazione tra i diversi interessi in gioco.

c. Circa la terza funzione, quella strategica, occorre partire dalla constatazione che proprio quel cambiamento d'approccio, sollecitato dalla Convenzione europea e reso possibile dal nuovo Codice, verso politiche attive di tutela e valorizzazione del paesaggio, non meramente vincolistiche e difensive, richiede l'adozione di strategie lungimiranti e spazialmente estese. Ma occorre subito

aggiungere che tali strategie non possono avere contenuti esclusivamente "paesistici" o "ambientali". Al contrario, come indica la Convenzione, esse devono richiamare in causa un ampio spettro di politiche (da quelle degli insediamenti e delle infrastrutture a quelle agricole) in vario modo incidenti sulle condizioni dell'ambiente e la qualità del paesaggio, facendo appello a una pluralità di soggetti istituzionali. Si tratta quindi di strategie che – come in genere le strategie di pianificazione territoriale – possono solo in parte affidarsi ad azioni di governo esercitate autonomamente dalla stessa regione, mentre dipendono in larga misura da accordi e condivisioni che investono un'ampia platea di decisori.

Tutte e tre le funzioni sopra ricordate ribadiscono in sostanza la necessità che la pianificazione paesistica-ambientale sia organicamente coordinata con quella territoriale, senza tuttavia perdere o indebolire la propria specificità e il significato prioritario delle opzioni che propone.

A tal fine, il piano paesistico-ambientale può essere pensato come il primo dei documenti costitutivi del processo di pianificazione territoriale regionale con propria autonoma personalità e proprio ruolo: spetta prima di tutto a tale piano dettare le regole all'interno delle quali dovranno coerentemente collocarsi le strategie di sviluppo delineate dalla pianificazione territoriale. Le verifiche di coerenza assumono quindi una rilevanza cruciale. Anche per questo, si può ritenere che la legislazione regionale richieda una organica revisione, che potrebbe essere avviata congiuntamente all'elaborazione del piano, creando l'opportunità di sperimentare subito i nuovi contenuti normativi.

### 3. I contenuti e il ruolo del quadro strutturale del territorio

In prospettiva diacronica, l'interpretazione strutturale del territorio attraversa i processi di strutturazione derivanti dall'interazione incessante tra i quadri ambientali, i sistemi territoriali locali e le reti che li connettono: non raccoglie dati, ma traiettorie evolutive e regole morfogenetiche. Tipicamente, in un territorio come la Valle di Susa, evidenzia il ruolo preminente della configurazione geomorfologica e dei versanti acclivi, la permanenza della fascia fluviale nonostante le profonde manipolazioni antropiche, le tendenze espansive della copertura forestale e la riduzione progressiva della aree a pascolo, la solidità e insieme la vulnerabilità dell'impianto insediativo (città, borghi, villaggi, alpeggi), la crescita aggressiva del grande corridoio infrastrutturale multimodale. Allargando lo sguardo all'intera regione, alcuni grandi fattori strutturanti si impongono all'attenzione, come la corona alpina con le sue multiple ramificazioni vallive, la rete idrografica convergente sull'asta padana, l'organizzazione agricola delle pianure (ancora qua e là memore delle centuriazioni) e dei versanti terrazzati, la struttura urbana ed in particolare l'energico disegno sabaudo attorno alla città capitale, il complesso sistema infrastrutturale e, in particolare, quello di rilievo regionale e sovra regionale. Riconoscere ed articolare, con approccio interdisciplinare, il ruolo specifico di ciascuno di questi fattori, è l'esigenza da soddisfare per conferire chiarezza e credibilità all'interpretazione strutturale del territorio regionale.

Ed è importante notare che la chiarezza e la credibilità dell'interpretazione strutturale sono tanto più importanti nel processo di pianificazione avviato, quanto più questo processo viene pensato come strumento di *governance* flessibile e aperta, dialogica ed inter-istituzionale. Un quadro strutturale solido e chiaro è la condizione per poter proporre un quadro strategico effettivamente aperto alla condivisione e alla partecipazione multilaterale.

### 4. Ambiente e paesaggio

Nel tentativo di comprendere e di governare la realtà regionale e le sue dinamiche evolutive, la "chiave paesistica" assume, come si è già accennato, un ruolo fondamentale. Essa riporta l'attenzione sui quadri ambientali che strutturano il territorio e che condizionano i processi di trasformazione, determinando sistemi complessi di vincoli e opportunità. Nella filosofia che guida il presente approccio di governo del territorio piemontese l'idea che sui quadri ambientali possano e debbano basarsi le nuove prospettive di sviluppo, o che l'identità plurale del patrimonio paesistico costituisca la nuova piattaforma competitiva nei confronti internazionali, occupa un posto centrale. Come ci ricorda la Convenzione europea sul paesaggio, il paesaggio è «componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità». Proprio in quanto cifra identitaria, il paesaggio costituisce una risorsa naturale-culturale insostituibile nei processi di sviluppo che si fondano sulla valorizzazione delle specificità territoriali. E, in questo senso, la rivalorizzazione del paesaggio e delle specificità ambientali rappresenta anche una risposta efficace alle sollecitazioni che derivano dai cambiamenti, spesso repentini e devastanti, dagli scenari economici e sociali contemporanei, sotto l'urto della globalizzazione.

A fronte delle pressioni e delle nuove opportunità che la globalizzazione comporta, il paesaggio propone una duplice risposta: da un lato, richiama l'attenzione sulle differenze e i valori specifici del territorio, contro le tendenze all'omologazione e alla deterritorializzazione; dall'altro richiama l'attenzione sui tempi lunghi della storia e sul valore delle permanenze, contro le tendenze ad inseguire il cambiamento e a subire passivamente le sollecitazioni dell'emergenza e le sfide del presente. Paradossalmente, è con questa duplice "resistenza" che le politiche del paesaggio possono attrezzare le strategie di sviluppo per gestire efficacemente i processi di innovazione. Questo è tuttavia possibile, soltanto a condizione che l'attenzione per le peculiarità locali e per le permanenze non si esaurisca nel localismo sterile e nostalgico, non si rinchiuda nelle gabbie delle tradizioni, ma si apra

invece al confronto dinamico e costante con la diversità e il cambiamento. Usare il passato per modellare il futuro, riscoprire nel patrimonio ereditario le radici del futuro, sono oggi espressioni largamente condivise ed abusate, che possono tuttavia recuperare senso e validità in una concezione evolutiva che saldi strettamente conservazione e innovazione, comprensione e progetto, tutela e valorizzazione.

Nella concezione del paesaggio autorevolmente sancita dalla Convezione europea, natura e cultura sono inscindibilmente fuse. Ciò riguarda non soltanto le prospettive analitiche e cognitive, ma anche e soprattutto le politiche d'intervento. Ad esempio la realizzazione delle reti ecologiche volte a connettere le principali risorse naturali della regione – che nella peculiare situazione del Piemonte non potrà basarsi su significativi aumenti del numero o dell'estensione delle "aree protette"(ossia delle aree che godono di una protezione istituzionale ai sensi della legge nazionale e delle direttive comunitarie) – potrà invece trovare nelle politiche del paesaggio un potente contributo. Come è stato autorevolmente affermato a Bangkok[1], l'alleanza delle politiche del paesaggio con quelle di conservazione della natura può consentire a queste ultime di ampliare notevolmente la loro integrazione nei contesti territoriali e, in particolare, di diffondere i benefici recati dalle "aree protette" al di là di ogni barriera[2]. D'altro canto, la nozione di paesaggio mobilita l'attenzione per il patrimonio culturale, tangibile e intangibile, incorporato nel territorio. Il paesaggio è infatti parte integrante dei "sistemi culturali territoriali", su cui alcuni importanti programmi dell'Unione europea hanno portato da tempo l'attenzione. Il riconoscimento delle radici storiche (ossia delle "provenienze" complessamente diramate nel tempo) delle realtà che abbiamo di fronte, è un passaggio obbligato per comprenderne valori e potenzialità: capire da dove si viene per sapere dove si può andare.

L'attenzione per l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale, nei termini sopra specificati, dovrà quindi connotare fortemente il quadro conoscitivo del nuovo Ptr. Non si tratta però di un arricchimento "enciclopedico" e disinteressato del quadro delle conoscenze, e neppure di un contributo ad accrescere i vincoli di ogni genere che già gravano sul territorio; quanto piuttosto di un arricchimento mirato, volto ad orientare gli indirizzi e le strategie del Piano e ad assicurarne la piena sostenibilità ambientale e culturale. Si tratta, quindi, di far convergere le analisi e le valutazioni ambientali, paesistiche e culturali in una interpretazione strutturale complessiva del territorio regionale. Una interpretazione critica e fortemente selettiva, in grado di fare emergere gli "statuti dei luoghi", gli elementi e le relazioni strutturanti, le regole morfogenetiche, le ragioni della durata e della permanenza, le radici e le provenienze, ecc.; e di contrapporre tutto ciò ai fattori del degrado e della destrutturazione, della criticità e dei rischi ambientali. Un'interpretazione che, alla luce di quanto sopra richiamato, non può che avere carattere olistico e diacronico, integrando interpretazioni e valutazioni di discipline diverse, dalla geologia alla geografia fisica e umana, all'idrogeologia, all'ecologia, alla semiologia, all'antropologia, alla storia, all'urbanistica, ecc. Nonostante permangano ambiguità sul concetto stesso di struttura, il riconoscimento dei caratteri strutturali – vale a dire di quegli elementi e relazioni relativamente stabili e permanenti che possono assumere valore condizionante nei confronti di qualunque processo di trasformazione – è da qualche anno al centro del dibattito sulle nuove forme di governo del territorio ed ha già trovato riscontro nella legislazione di alcune regioni italiane e in numerosi progetti di riforma. Un riferimento importante, per diverse scuole di pensiero e per varie esperienze applicative, è costituito dal concetto di "invarianza strutturale" elaborato, in chiave biologica, da Maturana e Varela[3]. Il riconoscimento di tali invarianze e, più ampiamente, l'interpretazione strutturale del territorio costituiscono un passaggio cruciale nel processo di comprensione-rappresentazione delle qualità differenziali del territorio globalmente inteso. Al di là del termine "invarianti" (termine peraltro contestato: non si possono separare del cose dal loro divenire) si tratta di riconoscere i punti fermi, i valori non negoziabili, le condizioni irrinunciabili da rispettare nei processi di trasformazione.

**Note**

[1] International union for the conservation of nature, IUCN, III[th] World Conservation Congress, *People and Nature, Only One World*, Iucn publication, Bangkok 2004.

[2] International union for the conservation of nature, IUCN, *Benefits beyond boundaries: proceedings of the V[th] IUCN World Parks Congress*, IUCN publication, 2005.

[3] Humberto Maturana, Francisco Varela, *The tree of knowledge: the biological roots of human understanding*, Shambhala, Boston 1997. Edizione italiana: *L'albero della conoscenza*, Garzanti, Milano 1987.



BY-NC-SA

*Le opinioni e i giudizi espressi negli articoli impegnano esclusivamente gli Autori e non la Società.*
*L'impaginazione del fascicolo è stata curata da Luisa Montobbio nel quadro dell'accordo di collaborazione tra la SIAT e il Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio del Politecnico di Torino, approvato dalla Giunta di Dipartimento il 21/04/2017.*

*SIAT*
*Consiglio direttivo*
*Presidente:* arch. Beatrice Coda Negozio
*Vice Presidenti:* ing. Francesco Biasioli, arch. Franco Fusari
*Consiglieri:* ing. Davide Ferrero, arch. Andrea Longhi, arch. Piera Maimone, ing. Andrea Mirabile, ing. Carlo Ostorero, ing. Andrea Rolando, arch. Rosalba Stura, arch. Paolo Mauro Sudano, ing. Marco Surra, arch. Maria Carla Visconti

A T T I E R A S S E G N A T E C N I C A
DELLA SOCIETA' DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO

Direttore responsabile: Andrea Longhi
Autorizzazione Tribunale di Torino, n. 71/2016 (già n. 41/1948)

Numero chiuso il 30 ottobre 2018