POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

La Convenzione Europea del Paesaggio alla prova dell'operatività locale. Sperimentalismi disciplinari e problemi aperti

Original
La Convenzione Europea del Paesaggio alla prova dell'operatività locale. Sperimentalismi disciplinari e problemi aperti / Voghera, A., LA RICCIA, L.. - In: RI-VISTA. RICERCHE PER LA PROGETTAZIONE DEL PAESAGGIO. - ISSN 1724-6768. - 1:(2016), pp. 10-23. [10.13128/RV-18263]

Availability:
This version is available at: 11583/2648970 since: 2016-09-14T15:28:37Z

Publisher:
Firenze University Press

Published
DOI:10.13128/RV-18263

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

15 September 2026

La Convenzione Europea del Paesaggio alla prova dell'operatività locale. Sperimentalismi disciplinari e problemi aperti

Angioletta Voghera
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio di Torino angioletta.voghera@polito.it

Luigi La Riccia
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio di Torino luigi.lariccia@polito.it

01
2016

Abstract
Il saggio offre un primo bilancio dell'attuazione della Convenzione nel contesto europeo, aprendo a riflessioni sull'approccio delle differenti culture europee e del nostro Paese. La recente stagione di pianificazione paesaggistica e le sperimentazioni in atto mettono in campo nuovi strumenti di analisi, anche normalmente lontani dall'ordinaria prassi urbanistica verso il superamento del solo approccio regolativo per la costruzione di nuovi scenari di trasformazione.

Parole chiave
Pianificazione paesaggistica, tradizioni culturali, urbanistica.

Abstract
The paper provides a first assessment of the ELC implementation in the European context, opening a reflection on the approach of the different European cultures and of Italy. The recent landscape planning season and the current experimentations involve new analysis tools, including those usually far removed from ordinary urban planning practices, directed towards surpassing the merely regulatory approach to the construction of new transformation scenarios.

Keywords
Landscape planning, cultural traditions, urban planning.

Received: February 2016 / Accepted: April 2016
© The Author(s) 2016. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-SA 4.0). If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.
DOI: 10.13128/RV-18263 - www.fupress.net/index.php/ri-vista/

Bilancio a quindici anni dalla CEP

Il dibattito recente su architettura, città e territorio è oggi caratterizzato da un continuo riferimento al paesaggio. Negli ultimi quindici anni le innovazioni introdotte, almeno a livello culturale, della Convenzione Europea del Paesaggio (CEP, 2000) sembrano essere largamente condivise, sistematizzando un tema che ha suscitato interesse e che, da tempo, è centrale a livello internazionale nel quadro delle politiche culturali e ambientali.

A quindici anni dall'approvazione della Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 2000), è tempo di fare bilanci, di mettere in luce criticità e innovazioni di quella che Franco Farinelli ha definito la recente 'capriola' del paesaggio (Farinelli, 2015).

Un cambiamento rilevante che rende il paesaggio, da oggetto di studio, a terreno di confronto per la cultura del territorio mettendo in discussione concezioni consolidate nei più diversi ambiti disciplinari, quali per esempio la filosofia, la geografia, la sociologia, l'antropologia, l'archeologia, l'ecologia. Un'innovazione che guida molte delle politiche e delle pratiche sviluppate nei 38 Paesi che l'hanno ratificata, che riconoscono principi e valori universali del paesaggio come fondamento dell'identità delle popolazioni e che rilanciano la tutela 'attiva' come interazione tra protezione, pianificazione e gestione dell'intero territorio e attenzione per la qualità paesaggistica delle politiche di settore (Gambino, 2007, 2015).

La stessa cultura urbanistica contemporanea sembra compiere oggi una sorta di rivalutazione, interrogandosi sul paesaggio come risorsa progettuale. Se all'inizio degli anni '90 il dibattito era largamente sbilanciato a favore di un forte descrittivismo, inteso come approccio metodologico per descrivere le relazioni tra i nuovi scenari e le problematiche emergenti della città contemporanea, oggi si apre una fase che appare 'sperimentale', dove le diverse esperienze di cui teniamo traccia considerano alternativamente il paesaggio come un fenomeno né puramente oggettivo (territorio, ambiente) né puramente soggettivo (paesaggio percepito); e dove le complesse declinazioni concettuali, che hanno di volta in volta assunto la denominazione di "paesaggio culturale", "paesaggio ordinario", "paesaggio a rischio" ancora non stanno producendo nell'operatività risultati chiari e condivisi.

La CEP nelle tradizioni pianificatorie europee

L'applicazione della CEP sul territorio è espressione, pur nella diversità di approccio e di risultato nei Paesi europei, di una crescita di consapevolezza sociale dei valori del paesaggio e del correlato impegno ai diversi livelli amministrativi per valorizzarlo e progettarlo: ha generato un processo di 'europeizzazione' delle politiche paesaggistiche. Tale processo

pagina a fronte
Fig. 1 – Schema di dettaglio tratto dall'European Landscape Convention Guidance di Natural England, 2010: "Perché il paesaggio è così rilevante per la tua comunità?" (Fonte: rielaborazione degli autori).

è rintracciabile nel recepimento *top-down* delle indicazioni europee con conseguente elaborazione di nuove normative o politiche a scala nazionale (Knill, Lehmkuhl, 1999) o nell'influenza *bottom-up* degli Stati per la definizione di strategie sovranazionali (Börzel, Risse, 2000).

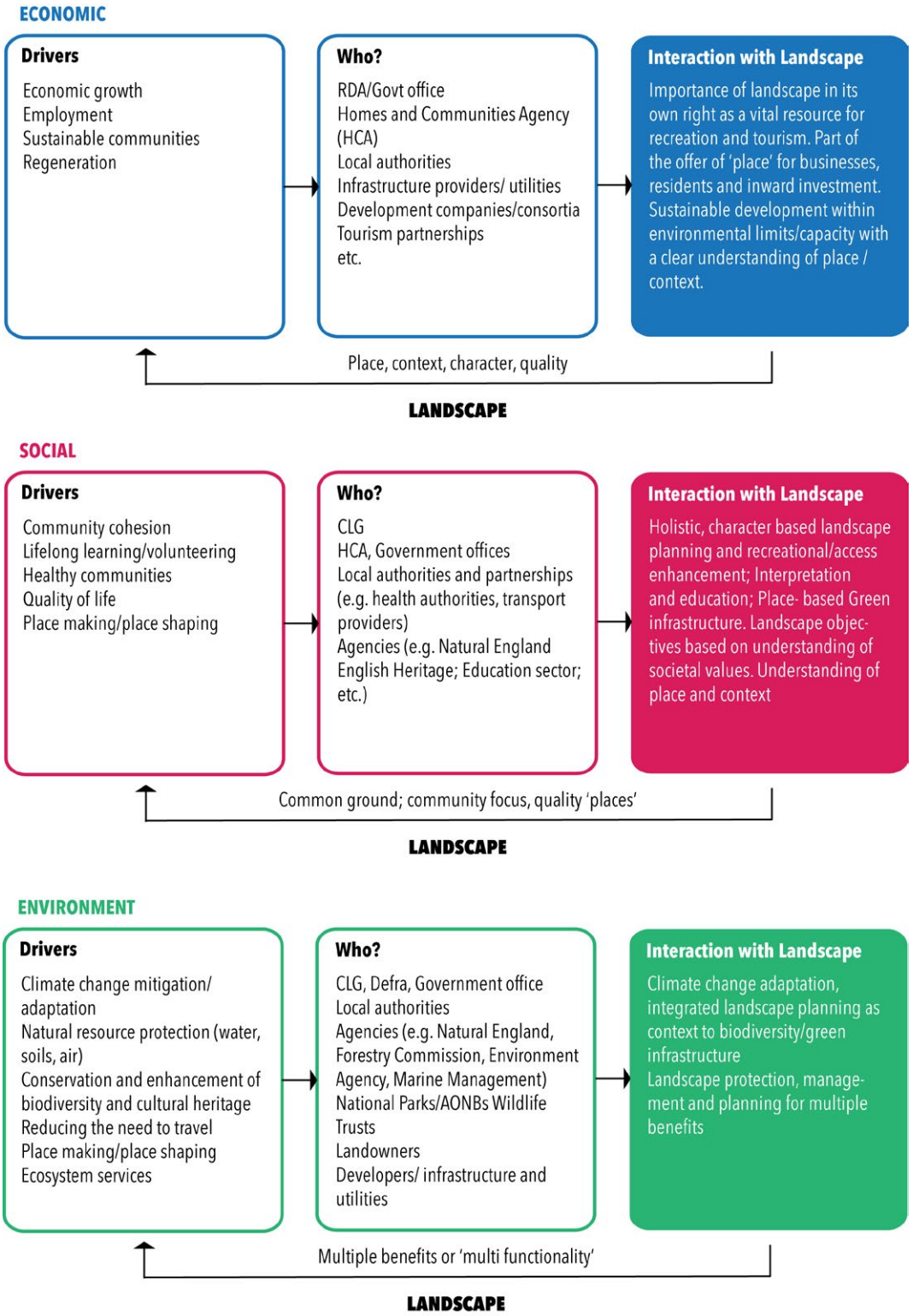
La CEP costituisce un *open method of coordination* (Bulmer, Radaelli, 2004) che propone agli stessi Stati membri del Consiglio d'Europa un modello di governance per la costruzione di quadri normativi e per l'azione, fornendo nuovi principi e suggerendo un approccio comune. La CEP è di fatto una *soft law*, poiché basata su un'adesione 'volontaria' degli Stati[1], definita attraverso un lungo processo di discussione e scambio di esperienze (Prieur, 2004). Essa sta orientando l'attività di ricerca e le pratiche, ispirando definizioni concettuali e modalità di azione, con una portata forse maggiore di quanto si poteva originariamente immaginare, ma anche suscitando dibattiti proprio riguardo tali aspetti.

Claude Raffestin, in una recente intervista (Voghera, 2015), ha messo in evidenza come il paesaggio sia divenuto oggetto, in molti Paesi europei, di una vasta attività conoscitiva e regolativa che lo ha posto al centro della scena. Questa condizione, tuttavia, ha anche determinato riflessioni, spesso generiche, circa la stessa definizione di paesaggio riportata nell'art. 1[2], che tenta di recuperare concetti relativi al rapporto tra natura e cultura, ma in modo impreciso. Problemi di definizione a parte, con il supporto della continua attività di discussione e di condivisione (basti pensare ai convegni organizzati dal Consiglio d'Europa, da UNISCAPE, da CIVILSCAPE) la CEP è stata prevalentemente applicata a "macchia di leopardo" seguendo alternativamente aree geografiche, livelli o settori amministrativi, temi e campi di azione (politiche e pratiche di progettazione e gestione del territorio, sensibilizzazione, formazione; Scazzosi, 2011; Castiglioni, 2012).

Infatti, l'adesione alla CEP, anche nei Paesi che hanno una lunga tradizione legislativa e operativa sul paesaggio (Gran Bretagna, Germania, Francia, Austria), non può derivare da azioni impositive ma necessita di un complesso processo di maturazione democratica che coinvolge molteplici strumenti legislativi, progettuali e operativi.

Le buone pratiche sono oggi lo strumento diffuso a livello europeo per supportare il processo di innovazione istituzionale e guidare, con una specifica attenzione agli aspetti paesaggistici, il progetto del territorio cercando di coinvolgere e responsabilizzare gli attori locali nel processo di valutazione dei valori legati ai luoghi (CEP, art. 6) e contestualmente di far interagire, in una politica di collaborazione e d'integrazione verticale e orizzontale, le azioni.

L'Unione Europea appare ancora lontana dalla pos-


ECONOMIC
Drivers
Economic growth
Employment
Sustainable communities
Regeneration
Who?
RDA/Govt office
Homes and Communities Agency (HCA)
Local authorities
Infrastructure providers/ utilities
Development companies/consortia
Tourism partnerships
etc.
Interaction with Landscape
Importance of landscape in its own right as a vital resource for recreation and tourism. Part of the offer of 'place' for businesses, residents and inward investment. Sustainable development within environmental limits/capacity with a clear understanding of place / context.
Place, context, character, quality
LANDSCAPE
SOCIAL
Drivers
Community cohesion
Lifelong learning/volunteering
Healthy communities
Quality of life
Place making/place shaping
Who?
CLG
HCA, Government offices
Local authorities and partnerships (e.g. health authorities, transport providers)
Agencies (e.g. Natural England English Heritage; Education sector; etc.)
Interaction with Landscape
Holistic, character based landscape planning and recreational/access enhancement; Interpretation and education; Place- based Green infrastructure. Landscape objectives based on understanding of societal values. Understanding of place and context
Common ground; community focus, quality 'places'
LANDSCAPE
ENVIRONMENT
Drivers
Climate change mitigation/ adaptation
Natural resource protection (water, soils, air)
Conservation and enhancement of biodiversity and cultural heritage
Reducing the need to travel
Place making/place shaping
Ecosystem services
Who?
CLG, Defra, Government office
Local authorities
Agencies (e.g. Natural England, Forestry Commission, Environment Agency, Marine Management)
National Parks/AONBs Wildlife Trusts
Landowners
Developers/ infrastructure and utilities
Interaction with Landscape
Climate change adaptation, integrated landscape planning as context to biodiversity/green infrastructure
Landscape protection, management and planning for multiple benefits
Multiple benefits or 'multi functionality'
LANDSCAPE

sibilità di istituire una politica specifica corredata da indirizzi e finanziamenti, ma dal 1993 con la Carta del paesaggio mediterraneo[3], il paesaggio è entrato tra i temi fondativi dell'identità territoriale. In questa direzione lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (CE, 1999) rileva l'importanza dei paesaggi europei e dei territori sensibili (aree urbane e rurali, montagne, coste e isole, corridoi europei, bacini fluviali e valli alluvionali, aree di riconversione, regioni di frontiera), da gestirsi attraverso politiche integrate; riconosce inoltre la necessità di avviare politiche di cooperazione interregionale e transfrontaliera. In accordo con le Strategie del Consiglio di Lisbona e di Göteborg innova la concezione di paesaggio nell'Unione Europea, riconoscendone l'importanza per lo sviluppo, la coesione, la competitività e la vivibilità dei territori. Sebbene il paesaggio, con molte differenze, rientri tra i principi comunitari e nelle politiche territoriali europee (trasporti, ambiente, città, energia, agricoltura, coesione, ecc.), esso è ancora prevalentemente considerato nei soli termini di effetti e impatti. Restano quindi aperte le riflessioni sui molti paesaggi di importanza comunitaria che necessitano di strategie transnazionali, oltre che sulla gestione delle trasformazioni determinate dalle politiche. Nei Paesi si rintracciano alcune innovazioni che pongono il paesaggio al centro del governo del territorio, come opportunità per lo sviluppo nel quadro della sostenibilità e della resilienza; si possono in proposito ricordare le strategie e le politiche d'area vasta che delineano scenari di trasformazione dei paesaggi, legittimati attraverso processi di valutazione sociale delle scelte (come *l'Agenda Landschap* in Olanda, le *Landscape Guidelines* in Gran Bretagna; figg. 1-2). Inoltre alcune indicazioni della CEP trovano riferimento in piani paesaggistici d'area vasta (in Italia, Germania, Austria, Spagna) e locali (in Olanda, Germania, Gran Bretagna) e in strategie e/o piani di governo del territorio e di settore[4].

Un'articolata azione di pianificazione per il paesaggio che risente dei diversi modelli culturali e legislativi degli Stati (Voghera, 2011, 2013) e che esprime l'attenzione istituzionale e sociale per valorizzare, recuperare e creare paesaggi (CEP, art. 1): un'attività di pianificazione che coinvolge attori pubblici e privati a diverse scale di governo, integrando azioni strategiche d'area vasta con il progetto d'architettura, ponendo attenzione ai valori naturali, ecologici, idrologici, culturali e sociali (CEMAT, 2007). La CEP rimanda a un quadro articolato di azioni finalizzato a rafforzare la qualità delle risorse irriproducibili (acqua, aria, suolo, ecosistemi), a ripristinare i valori identitari, oltre che ad innovare il territorio dal punto di vista ambientale e sociale, anche con le nuove tecnologie. Sostenibilità, attenzione al paesaggio nel governo del territorio e partecipazione

Fig. 2 – L'Agenda Landschap e i 20 "paesaggi nazionali" olandesi (Fonte: "Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen", gennaio 2009).

sono le parole chiave con cui si confronta nei Paesi la pianificazione in accordo con la CEP.

Di grande interesse sono le pratiche di partecipazione delle popolazioni al progetto che, attraverso tecniche diverse, consentono di costruire un ampio consenso sugli obiettivi, oltre che di responsabilizzare gli attori pubblici e privati. Un esempio interessante è il *Village Design Statement* inglese, strumento volontario a scala locale sperimentato in ambiti rurali, che colpisce la dimensione degli insediamenti, degli spazi aperti come quella del dettaglio architettonico e urbano. È un metodo per il progetto (Bishop, 1994; Rose, 1994; Owen, 1995) perché definisce un processo per agire con successo sul paesaggio locale (Owen, 1998, 1999), a partire dalla valutazione comunitaria dei caratteri dei luoghi. Attraverso il coinvolgimento locale si costruiscono conoscenze, linee guida e abachi per disegnare il futuro del paesaggio naturale e rurale, degli spazi d'aggregazione e dei servizi pubblici, del costruito, delle strade e dell'arredo urbano.

In taluni casi questo ruolo di conoscenza delle aspirazioni locali, indirizzo di politiche e progetti a diversi livelli amministrativi, di monitoraggio nel tempo dell'azione è assolto dagli Osservatori che afferiscono a due tipologie: *bottom-up* che esprimono il contributo diretto della società civile alla gestione del paesaggio e *top-down*, istituiti dalle pubbliche amministrazioni. In Italia ritroviamo osservatori nazionali come previsto e/o regionali istituiti (in Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna[5]), ma anche molti Osservatori locali (si veda la rete degli Osservatori del Paesaggio del Piemonte). Quelli locali nascono spesso da azioni volontarie "dal basso", cercando di coinvolgere popolazioni e operatori economici nelle scelte come nella realizzazione delle azioni di valorizzazione.

L'approccio verso l'azione per il paesaggio è differente tra i Paesi. In ambito nord europeo (Gran Bretagna, Olanda, Germania, ecc.) esso è fortemente ancorato alla tradizione di pianificazione e di progetto che si fonda sulla responsabilizzazione degli attori istituzionali e sociali e su pratiche consolidate di concertazione di strategie e interventi. Di rilievo è anche l'attenzione per gli impatti di politiche e progetti, valutati nel loro sviluppo attraverso metodologie consolidate, affinate negli anni attraverso le esperienze sul campo di tecnici e di amministratori pubblici (ad esempio, *GLAM Evaluation*, *Landscape Appreciation* in Olanda).

In questi Paesi le pratiche progettuali così costruite alle diverse scale territoriali mettono in stretta relazione la qualità del paesaggio con lo sviluppo locale, puntando alla riqualificazione della natura, del mosaico agrario, del patrimonio storico-culturale, degli

Regioni	PPR pre-Codice		Stato delle Intese di co-pianificazione			PPR ai sensi del Codice		
	Adottato	Approvato	Senza intesa	Intesa Art. 156	Intesa Art. 143	PPR in elaborazione	PPR adottato	PPR approvato
Abruzzo		•			•			
Basilicata		•			•	•		
Calabria					•		•	
Campania		•		•	•			
Emilia R.		•		•		•		
FVG					•	•		
Lazio	•				•	•		
Liguria		•	•					
Lombardia		•	•			•		
Marche		•		•		•		
Molise		•	•					
Piemonte		•			•		•	
Puglia		•			•			•
Sardegna		•		•	•	•		•
Sicilia		•	•					
Toscana	•				•			•
Trentino AA		•	•					
Umbria					•	•		
Valle Aosta		•	•					
Veneto	•				•		•	
Totale	**3**	**15**	**6**	**4**	**12**	**8**	**3**	**3**

insediamenti, delle infrastrutture, di fiumi e canali, come presa per la crescita anche economica, per la fruizione turistica e il tempo libero (ne è esempio l'*Agenda Landschap* olandese). Il paesaggio è oggetto di intervento pubblico, con l'investimento di cospicue risorse derivate direttamente dalla tassazione (*Landschap Task Force* olandese) e indirettamente dalle misure di compensazione e mitigazione previste dai piani locali per i progetti di trasformazione e di sviluppo urbanistico (in Germania). È inoltre un importante mezzo per guidare il progetto del territorio verso modelli di governo sostenibili, orientati alla competitività e alla qualità.

E l'Italia?

Anche in Italia, con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (2004, s.m.i.), si è aperta una nuova stagione di pianificazione paesaggistica che si caratterizza per il proliferare di molte innovazioni sul piano conoscitivo e regolativo, definite sulla base anche delle specifiche leggi regionali:

- revisione o elaborazione di piani territoriali paesistici o paesaggistici (Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Sardegna, Umbria);
- redazione di Atlanti regionali dei paesaggi come strumento di interpretazione e, talvolta, di indirizzo e valutazione degli effetti paesaggistici dei progetti;
- osservatori del paesaggio regionali o locali[6];
- commissioni comunali o intercomunali del paesaggio.

Il paesaggio è al centro del progetto di territorio, ma in Italia rimangono da risolvere alcune criticità legate al difficile passaggio dagli scenari di valorizzazione individuati dai contenuti propositivi dei piani alle indicazioni normative che guidano il progetto e che troppo spesso si limitano a identificare le condizioni di compatibilità degli interventi (Peano, 2011b).

Accanto alle criticità operative, possiamo riconoscere alcuni limiti legati allo stesso Codice che resta lontano dalla Convenzione in quanto ancora separa

pagina a fronte
Tab. 1 – Quadro sinottico sullo stato della pianificazione paesaggistica in Italia – febbraio 2016 (Fonte: Rielaborazione da Magnaghi, 2015).

i beni 'culturali' da quelli 'paesaggistici', in continuità con la tradizione italiana sancita dalle leggi Bottai del 1939[7], e divide le competenze della tutela e della valorizzazione da concordarsi attraverso Intese tra Stato e regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Campania, Puglia, Lazio, Piemonte, Sardegna, Veneto) che si dimostrano difficili da praticare e spesso incerte negli esiti.

Il Codice trascura inoltre un'importante innovazione introdotta dalla Convenzione, intrinseca alla stessa definizione di paesaggio, vale a dire il coinvolgimento delle popolazioni nelle decisioni e nell'attuazione, ignorando il significato anche economico riconosciuto al paesaggio e alle sue potenzialità nel produrre sviluppo e occupazione. Dà invece rilievo alla tutela e alla pianificazione paesaggistica, senza intervenire nel definire indicazioni per la gestione: vale la pena sottolineare che i criteri per la gestione delle aree sottoposte a tutela paesaggistica, ai sensi degli artt. 136 e 142 del Codice, sono da definirsi proprio in sede di redazione dei piani paesaggistici regionali, mediante le Intese di copianificazione Stato-Regioni. Tuttavia, resta debole il rapporto tra governo del territorio e pianificazione paesaggistica, nonostante i riferimenti introdotti nel Codice del 2008 alla limitazione al consumo di suolo e alle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio degli insediamenti in funzione della loro compatibilità con i valori paesaggistici.

A oltre dieci anni dall'entrata in vigore della prima versione del Codice (2004) è significativo come i piani paesaggistici che hanno concluso l'intero iter di approvazione siano soltanto tre[8]: il PPR della Sardegna, il PPTR della Puglia e il PIT della Toscana (tab. 1, fig. 3). Il fatto inoltre che uno di essi (Sardegna) interessi solo l'ambito costiero (il cosiddetto "Primo Ambito Omogeneo") e che gli altri due siano stati approvati soltanto nel 2015 rende quanto meno difficoltosa un'adeguata valutazione ex post degli effetti delle procedure di copianificazione, di coinvolgimento sociale e di partecipazione pubblica, di interpretazione del paesaggio, di gestione e di attuazione del piano paesaggistico. I tre piani paesaggistici approvati, sono differenti per struttura, utilizzando essi le diverse possibilità offerte dal Codice riguardo le modalità per le intese con i Ministeri, l'elaborazione congiunta con il piano territoriale, l'approccio prettamente descrittivo o statutario, il coinvolgimento del livello locale:

- Il PPTR della Puglia è un piano che integra aspetti territoriali e paesaggistici, delineando una strategia di sviluppo regionale fondata sulla messa in valore del territorio, e del paesaggio in quanto sua rappresentazione sociale, nell'intreccio di risorse materiali e immateriali che comprende anche

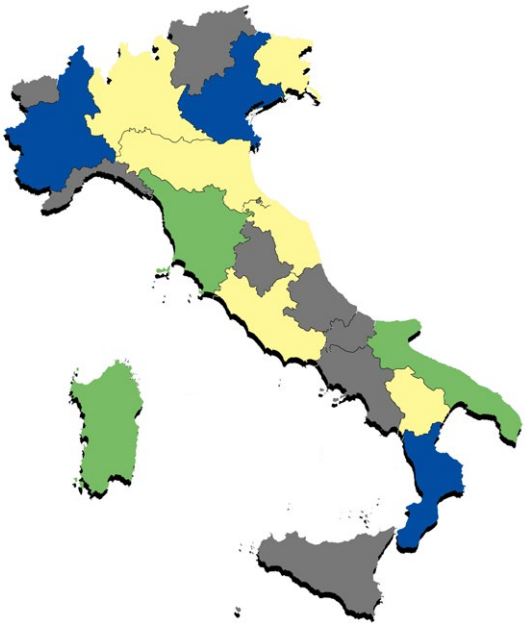


Fig. 3 – Stato della pianificazione paesaggistica in Italia – febbraio 2016 (Fonte: elaborazione degli autori).

le capacità degli attori locali di attivarsi per promuoverne la tutela, la cura e la trasformazione tenendo conto delle regole generative e co-evolutive della sua formazione storica.

- Il PPR della Sardegna è un piano prettamente 'paesaggistico' e parziale, sottoponendo a tutela i territori costieri sui quali insistevano, tra le altre, ampie aree destinate dalla pianificazione urbanistica ad "insediamento turistico" (le zone F). Dal 2006, con l'approvazione del Primo Ambito Omogeneo, tali aree sono sottoposte ad adeguamento da parte degli strumenti urbanistici comunali (PUC) al piano.
- Il PIT della Toscana è un piano di valenza esplicitamente descrittivo/interpretativa dei valori paesaggistici (statutario), innestato su un piano territoriale già vigente, non isolando porzioni di territorio di particolare rilevanza per la loro conservazione, ma affrontando il paesaggio nella sua dinamica complessiva studiandone le regole generative e co-evolutive rispetto a un orizzonte temporale di lunga durata.

Nell'attuale stagione della pianificazione paesaggistica possiamo riconoscere tuttavia una maggiore attenzione all'integrazione tra la dimensione regolativa e quella di progetto, intrecciando interessi, attori e strumenti diversi. A riguardo, sono interessanti la Carta del paesaggio e la Carta della sensibilità paesaggistica nei piani comunali lombardi o la ricerca, in molti piani per il paesaggio, di una maggiore attenzione per la dimensione strategica e progettuale. La Provincia di Bolzano, recentemente, ha introdotto alcuni strumenti di supporto metodologico: ad esempio, la piattaforma *Criteri e indirizzi per la tutela del paesaggio*, in cui si chiamano in causa tutti i possibili stakeholder ed in cui è previsto un set di strumenti operativi specifici (progetti strategici, integrati, ecc.).

La definizione in alcune Regioni di progetti e programmi integrati con approccio strategico, a regia regionale, di accordi di co-pianificazione o di intese verticali e orizzontali, ha infatti un ruolo chiave nel passaggio all'operatività.

In particolare la co-pianificazione, introdotta in Puglia fin dalle prime fasi della formazione del piano, attraverso tavoli di concertazione tra enti pubblici, ed aperta all'interazione con la società civile, ha consentito la definizione di azioni e progetti trasversali. Inoltre ispirati a modelli internazionali più consolidati, si stanno diffondendo altri strumenti di indi-

rizzo (linee guida, abachi, manuali, buone pratiche) e si sperimentano partenariati pubblico-privati, oltre che progetti territoriali e paesaggistici strategici (come in Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Piemonte, Puglia). Consolidati in Emilia Romagna, i progetti strategici (art. 32, Norme del Piano Territoriale Paesistico) erano infatti volti al recupero di aree compromesse, degradate e caratterizzate da contesti identitari, alla gestione integrata e alla valorizzazione fruitiva di ambienti fluviali, alla conservazione e integrazione delle preesistenze archeologiche e paleontologiche e del passato industriale, alla riqualificazione delle colonie marine e del territorio costiero, oltre che delle aree agricole di frangia urbana e del paesaggio rurale storico (campagna-parco).

In Liguria, i "progetti di sistema", strumenti gestionali per lo sviluppo basato su pratiche concertative di territorio (Progetto Aurelia, Parco costiero del Ponente), trovano riferimento anche nella disciplina dei PTCP.

In Piemonte, il piano paesaggistico introduce i cosiddetti "progetti strategici integrati" a regia regionale, che coinvolgono nell'azione paesaggistica e responsabilizzano soggetti diversi (pubblici e privati). Se ne individuano diverse tipologie: i "progetti localizzati" a scala sovracomunale che per l'attuazione coinvolgono comunità ed enti locali, i "programmi di rete" quali attività locali con supporto provinciale e regionale; le "politiche per le azioni diffuse" di scala regionale o sovra-regionale, basate su accordi intersettoriali.

In Veneto, i progetti strategici regionali e i Piani d'Area dovrebbero contribuire alla specificazione del PTRC, attuando le indicazioni del piano, mediante accordo di programma e fornendo risposte progettuali locali per i sistemi territoriali più rilevanti.

In Puglia, s'introducono progetti territoriali per il paesaggio regionale (rete ecologica, il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce, la valorizzazione integrata dei paesaggi costieri, il patto città-campagna), basati su processi di co-pianificazione e co-progettazione in partnership pubblico-privata, per supportare la produzione sociale di paesaggio, dando responsabilità agli attori e verificando l'applicabilità locale di indirizzi, direttive, prescrizioni (progetti territoriali per il paesaggio regionale, progetti integrati di paesaggio a scala locale, premio paesaggio, buone pratiche).

In generale, le molte linee guida inoltre – articolate in manuali, abachi, regolamenti – definiscono criteri e metodologie per l'inserimento, la valutazione e il progetto accompagnando la realizzazione delle indicazioni della pianificazione territoriale e paesaggistica, oltre che promuovendone l'integrazione con quella di settore (per esempio, le linee guida per la realizza-

zione degli impianti per le energie rinnovabili). Inoltre certamente ispirate alla CEP e alle sperimentazioni di altri Paesi, anche in Italia si costruiscono politiche e interventi basati su un processo interpretativo affidato alla popolazione, che assegna un ruolo attivo agli attori locali nella gestione del proprio ambiente di vita. Proprio in Puglia si è dato largo spazio ad esperimenti "per la produzione sociale del piano", attraverso l'istituzione di una struttura di governance e partecipazione finalizzata a promuovere la progettualità sociale nella valorizzazione dei beni identitari (Magnaghi, 2011): il processo partecipato è stato supportato nel tempo attraverso eventi temporalmente localizzati (conferenze d'area, premio paesaggio) ed altri di lungo periodo finalizzati a raccogliere descrizioni, problemi, progetti (mappe di comunità, sito web interattivo, forum, osservatorio regionale del paesaggio, ecomusei, parco agricolo multifunzionale, contratti di fiume).

Le condizioni sono cambiate?

Il contributo della CEP in Europa, ed in particolare in Italia, ha messo in luce un quadro piuttosto ampio e diversificato nel campo della pianificazione: le indicazioni operative che ne derivano sono generalmente applicabili entro framework di valutazione e contesti territoriali anche molto differenti, anche se nella consapevolezza di opportuni condizionamenti, adattamenti, ripensamenti imposti dalle trasformazioni dei processi socio-economici della città e del territorio. La dissoluzione delle relazioni di prossimità, i limiti della città sempre più incerti e variabili, la crisi profonda delle economie locali e globali, l'estremizzarsi dei rischi ambientali sono tutte dinamiche che negli ultimi anni hanno determinato una forte spinta all'urbanizzazione dei piccoli centri, la crisi dell'agricoltura tradizionale, la perdita delle tradizioni e dei riferimenti culturali: tutto ciò ha trasformato i paesaggi riconosciuti in realtà sempre più difficilmente leggibili ed interpretabili.

La mancanza di riferimenti e il confronto quotidiano con luoghi anonimi, interstiziali, ha motivato l'interesse, forse il desiderio (Raffestin, 2005), di identificare e prendersi cura del paesaggio come risposta ad un bisogno 'naturale' di affrontare queste trasformazioni territoriali sempre più rapide e pervasive. Proprio grazie alla CEP il paesaggio, l'abbiamo detto, torna prepotentemente ad essere un tema centrale all'interno del dibattito urbanistico, non senza complicazioni o riduttivismi, e la stessa pianificazione deve trasformarsi negli approcci e negli strumenti proprio per rispondere a nuovi obiettivi e a mutate condizioni di contesto. Molti aspetti sono ancora da rafforzare:

- l'integrazione del paesaggio nelle politiche e nella pianificazione territoriale e di settore (special-

mente il rapporto tra piano paesaggistico e piano territoriale);
- la partecipazione delle popolazioni;
- la corretta interpretazione dei beni paesaggistici (che non siano trattati solo come elementi isolati rispetto al contesto);
- l'identificazione di soggetti pubblici e privati responsabili della gestione e dell'attuazione;
- il reperimento di appropriate risorse finanziarie.

Trattare il paesaggio nella pianificazione significa forse comprendere se, a fronte di tali cambiamenti nel territorio e nella società, siamo oggi attrezzati a mettere in campo nuovi strumenti di analisi, anche normalmente lontani dall'ordinaria prassi urbanistica. Alcuni elementi di interesse hanno dimostrato di essere ampiamente interpretabili ed applicabili entro l'istituto del piano e del progetto: per esempio, un comune riferimento alla percezione sociale, a nuove forme di condivisione istituzionale, al superamento del solo approccio regolativo, alla costruzione di nuovi scenari di trasformazione.

L'obiettivo da seguire è certamente chiaro: è necessario integrare l'attuale disciplina urbanistica con altri ambiti disciplinari che investono il governo del territorio, dal processo di conoscenza a quello di pianificazione e attuazione. Il rischio rilevante è altrimenti quello di attribuire ai piani obiettivi del tutto generici che difficilmente possono essere tradotti in azioni concrete perché talvolta possono mancare i mezzi e una chiara condivisione sulle modalità di intervento.

L'attuale condizione della città contemporanea, che significativamente mette in luce un'autentica ossessione verso l'adattamento, il cambiamento, la flessibilità delle sue forme può trovare in queste metodologie un nuovo approccio: non un approccio *discreto*, come quello messo in campo dall'urbanistica ordinaria, che ha anche dimostrato spesso la provvisorietà dei risultati raggiunti rispetto ad ogni salto demografico e al conseguente destino di aree fino a quel punto preservate dall'edificazione; ma un approccio *attivo,* orientato all'elaborazione di scenari continuamente implementabili, capaci di fare da sfondo comune a possibili visioni d'insieme. Elaborare scenari richiede, però, un lavoro quantitativo di base, di estrapolazione delle tendenze a partire da una moltitudine di dati differenti, selezionando una prospettiva per esplicitare ed articolare le ipotesi soggiacenti le previsioni quantitative, non sempre collocate entro un orizzonte di continuità e in cui è difficile definirne i 'confini', geografici e simbolici dell'azione pubblica.

Nelle ragioni di un riavvicinamento tra scala vasta ed operatività locale, sembra trovare giustificazione lo spostamento della dimensione del paesaggio verso quei modi di governo aperti alla sperimentazione di azioni e programmi che, anche non neces-

sariamente nel sistema ordinario di pianificazione, propongono scenari e progetti nei quali partecipazione, comunicazione, sussidiarietà possono essere principi e orientamenti fondanti.

A quindici anni dalla CEP le condizioni sono forse cambiate. Sono cambiate certamente le modalità di intervento a scala locale, ma ciò significa agire sempre meno entro una logica di applicazione di prescrizioni normative e di semplice controllo a favore di modalità flessibili e creative, con una varietà di strumenti e azioni.

Note

[1] Ad oggi, dei 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa 32 hanno ratificato la CEP. L'Italia ha ratificato con Legge 9 gennaio 2006, n. 14, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*.

[2] Convenzione Europea del Paesaggio (art. 1): "Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

[3] La carta è stata siglata dalle Regioni Andalusia, Languedoc-Roussillon, Toscana e dalla Provincia di Siena.

[4] Come quelli per lo sviluppo dell'agricoltura, delle infrastrutture di mobilità, delle reti energetiche o quelli per la gestione delle acque. In proposito si vedano i Contratti di fiume in Italia, Francia, Belgio o le *Trame verte et bleue* per la valorizzazione ecologica dei paesaggi in Francia.

[5] Naturalmente, gli osservatori si differenziano in termini di efficacia rispetto alle attività condotte.

[6] Su tali argomenti, l'Università di Granada presso il CED PPN sta conducendo un progetto di ricerca sul ruolo e sul funzionamento degli Osservatori e centri di ricerca sul paesaggio in Europa (*Comunicare la pianificazione paesaggistica: il ruolo degli osservatori e dei centri del paesaggio in Europa*, condotto dalla Dr. Rocío Pérez-Campaña tra il 2015 e il 2017). Si contano almeno 39 osservatori e centri di ricerca sul paesaggio in Italia, con differenti livelli di istituzionalizzazione e che portano avanti un ampio ventaglio di attività.

[7] Legge 1 giugno 1939 n. 1089, *Tutela delle Cose d'Interesse Artistico o Storico* e Legge 29 giugno 1939 n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*.

[8] Possiamo altresì sottolineare che anche i piani paesaggistici adottati, ma non ancora approvati, sono solo tre per il momento: il QTRP della Calabria, il PPR del Piemonte, la Variante al PTRC Veneto.

Fonti bibliografiche

2009, *Agenda Landschap, landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/01/19/agenda-landschap-geillustreerde-versie> (02/16).

Bishop J. 1994, *Planning for better rural design*, «Planning Practice and Research», n. 9, pp. 259-270.

Börzel T., Risse T. 2000, *When Europe hits home: Europeanisation and Domestic Change*, «European Integration online Papers (Eiop)», vol. 4, n. 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (02/16).

Bulmer S.J., Radaelli C.M. 2004, *The Europeanisation of National Policy?*, Institute of European Studies, Queen's University of Belfast, Belfast.

Castiglioni B. 2012, *Education on landscape for children*, in *Council of Europe, Landscape facets. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, pp. 217-267.

CE 1999, *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, Postdam.

Council of Europe 2000, *European Landscape Convention*, ETS 176/2000, Firenze.

European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT) of the Council of Europe 2007, *Spatial development glossary*, Council of Europe Publishing, <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp> (02/16).

Farinelli F. 2015, *La capriola del paesaggio*, in *Quindici anni dopo la Convenzione Europea del Paesaggio 2000-2015*, a cura di A. Voghera, B. Zanon, "Sentieri urbani", n. 17, pp. 18-22.

Gambino R. 2007, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G.F. Cartei, Il Mulino, Bologna.

Gambino R. 2015, *Introduction: Reasoning on Parks and Landscapes*, in *Nature Policies and Landscape Policies. Towards an Alliance*, a cura di R. Gambino, A. Peano, Springer, Dordrecht, pp. 1-21.

Knill C., Lehmkuhl D. 1999, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, «European Integration Online Papers (EioP)», vol. 3, n. 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> (02/16).

Magnaghi A. 2011, *La via pugliese alla pianificazione del paesaggio*, in *La sfida del Piano paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sociale sostenibile*, a cura di M.V. Mininni, «Urbanistica», n. 147, pp. 9-19.

Magnaghi A. et al. 2015, *Ricerca per un modello operativo delle modalità di copianificazione fra Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e Regioni nei piani paesaggistici regionali*, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Architettura, Firenze.

Natural England 2010, *European Landscape Convention: guidelines for managing landscapes*, <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/6361194094919680?category=31019> (02/16).

Owen S. 1999, *Village design statements: some aspects of the evolution of a planning tool in the UK*, «Town Planning Review», vol. 70, n. 1, pp. 41-59.

Owen S. 1995, *Rural settlement design*, «Urban Design Quarterly», n. 59, pp. 9-11.

Owen S. 1998, *The role of village design statements in fostering a locally responsive approach to village planning and design in the UK*, «Journal of Urban Design», vol. 3, n. 3.

Peano A. 2011a, *Azioni di ieri e di oggi*, in *Scenari di paesaggio a livello locale*, a cura di A. Peano, Celid, Torino, pp. 5-8.

Peano A. 2011b, *In favore di un unico piano paesaggistico e territoriale*, in *Fare paesaggio: dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale*, a cura di A. Peano, Alinea, Firenze, pp. 11-14.

Peano A., Voghera A. 2008, *I nuovi piani paesaggistici*, in *Rapporto dal territorio 2007*, a cura di P. Properzi, INU Edizioni, Roma, pp. 112-127.

Peano A., Voghera A. 2009, *Innovazioni in corso nella pianificazione paesaggistica delle regioni*, «Urbanistica Dossier», n. 112, pp. 1-35.

Prieur M. 2004, *L'intégration du paysage dans les politique et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers*, in *Conférence de la Convention Européenne du Paysage à l'occasion de son entrée en vigueur*, Editions Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Raffestin C. 2005, *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio. Elementi per una teoria del paesaggio*, Alinea, Firenze.

Rose J. 1994, *Better by design*, in *Countryside*, Cheltenham, Countryside Commission, November.

Scazzosi L. 2011, *Paesaggio e convenzione europea*, «Urbanistica Informazioni», n. 235, p. 46.

Voghera A. 2010, *Progettualità locale per il paesaggio*, in *Rapporto dal territorio 2010*, a cura di P. Properzi, INU edizioni, Roma, pp. 271-308.

Voghera A. 2011, *Dopo la Convenzione Europea del Paesaggio: politiche, piani e valutazione | After the European Landscape Convention: policies, plans and evaluation*, Alinea, Firenze, p. 129.

Voghera A. (a cura di) 2013, *Paesaggio, Piano e Progetto in Europa | Landscape, Plan and Project in Europe*, «Urbanistica», nn. 150-151, pp. 44-69.

Voghera A. 2015, *Intervista a Claude Raffestin*, in *Quindici anni dopo la Convenzione Europea del Paesaggio 2000-2015*, a cura di A. Voghera, B. Zanon, «Sentieri urbani», n. 17, pp. 8-11.

Voghera A. (a cura di), *Progetti per il paesaggio. Libro in memoria di Attilia Peano*, INU edizioni, Roma (in stampa).