

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

Original

Un caso realizzato di pianificazione paesaggistica / A successful example of landscape planning / Cassatella, C., Paludi, G.. - In: ATTI E RASSEGNA TECNICA. - ISSN 0004-7287. - STAMPA. - 72:3(2018), pp. 7-12.

Availability:

This version is available at: 11583/2720247 since: 2018-12-11T17:55:09Z

Publisher:

Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino

Published

DOI:

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)



Il Piano paesaggistico del Piemonte

The Landscape Plan of Piedmont Region

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

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
Caporedattore
Comitato scientifico

Andrea Longhi
Davide Rolfo
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 Occeci, Paolo Picco, Andrea Rolando, Davide Rolfo, Valerio Rosa, Cristiana Rossignolo,
Giovanna Segre, Paolo Mauro Sudano, Mauro Volpiano

Segreteria del Comitato Scientifico
Impaginazione e grafica

Elena Greco
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.

ISSN 0004-7287



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

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

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 and 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 Cep²: cfr. il box alla pagina seguente), rispettosa della diversità dei sistemi istituzionali e di pianificazione dei paesi firmatari³. 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 suolo⁴...).

È evidente come una definizione di pianificazione paesaggistica non sia facile da trarre partendo da pratiche così eterogenee⁵, 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, variegata 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 urbanistico⁸. 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 centralità⁹. 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 regionale¹⁰ 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, avvistamenti 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 istituito¹¹ (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 parte¹². 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:

Primo parere sulla compatibilità ambientale:

Seconda adozione:

Secondo parere sulla compatibilità ambientale:

Accordo tra MiBac e Regione Piemonte:

Trasmissione del Ppr dalla Giunta al Consiglio Regionale:

Approvazione del Piano:

DGR n. 53-11975 del 4.8.2009

DGR n. 34-3838 dell'8.5.2012

DGR n. 20-1442 del 18.5.2015

DGR n. 48-3709 del 25.7.2016

14.3.2017

DGR n. 24-4824 del 27.3.2017

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 temi¹³ 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 piemontesi¹⁴. 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 complesso¹⁵. 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 sopra 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 catalano¹⁷. 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 Ppr¹⁸. 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 Piemonte¹⁹.

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 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 adottati²¹. 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 inserisce *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 planificación 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.