

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

Abstract

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

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 principi generali, strategie e orientamenti che consentano di adottare una gamma di misure specifiche finalizzate alla protezione, gestione e pianificazione del paesaggio¹. 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 preposte². 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 politico⁴.

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 paesaggistici⁵. 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 paesaggio⁶. 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 ruolo⁷. 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 nodalità⁸. 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 consumo⁹.

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 contraddittori effetti di omologazione e di nuove disegualianze»¹⁰. È una domanda di paesaggio comunque non riducibile alla dimensione estetica o edonistica¹¹, 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 paesaggio¹². 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, strategica¹³.

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 tutelare¹⁴, 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 derivano¹⁵.

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 principi e gli obiettivi della Cep¹⁶. Essi, così, danno un contributo essenziale a quel processo culturale necessario perché gli abitanti si riappropriino dei propri ambienti di vita e se ne prendano cura, condividendo regole di trasformazione del territorio che consentano di conservarne e valorizzarne le identità¹⁷. 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 diffusi¹⁸.

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.