

Nota del curatore

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

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

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

Claudia Cassatella

I contenuti e il ruolo del Piano paesaggistico regionale

Contents and role of the Regional landscape plan

ROBERTO GAMBINO

I. Verso una nuova forma di Piano paesaggistico

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

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

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

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

Questa nuova impostazione di approccio alle problematiche del paesaggio richiede una nuova forma di piano, basata su metodologie e contenuti completamente diversi, che superino le logiche che erano alla base della precedente normativa e del vigente Piano territoriale regionale, tese a considerare solo le aree, più o meno vaste, individuate e vincolate secondo lo spirito della legge del 1939 o della legge Galasso del 1985 o, ancora più riduttivamente, secondo parametri quantitativi a difesa degli elementi fisico-ambientali. Un piano che dovrebbe porsi come obiettivo anche quello di

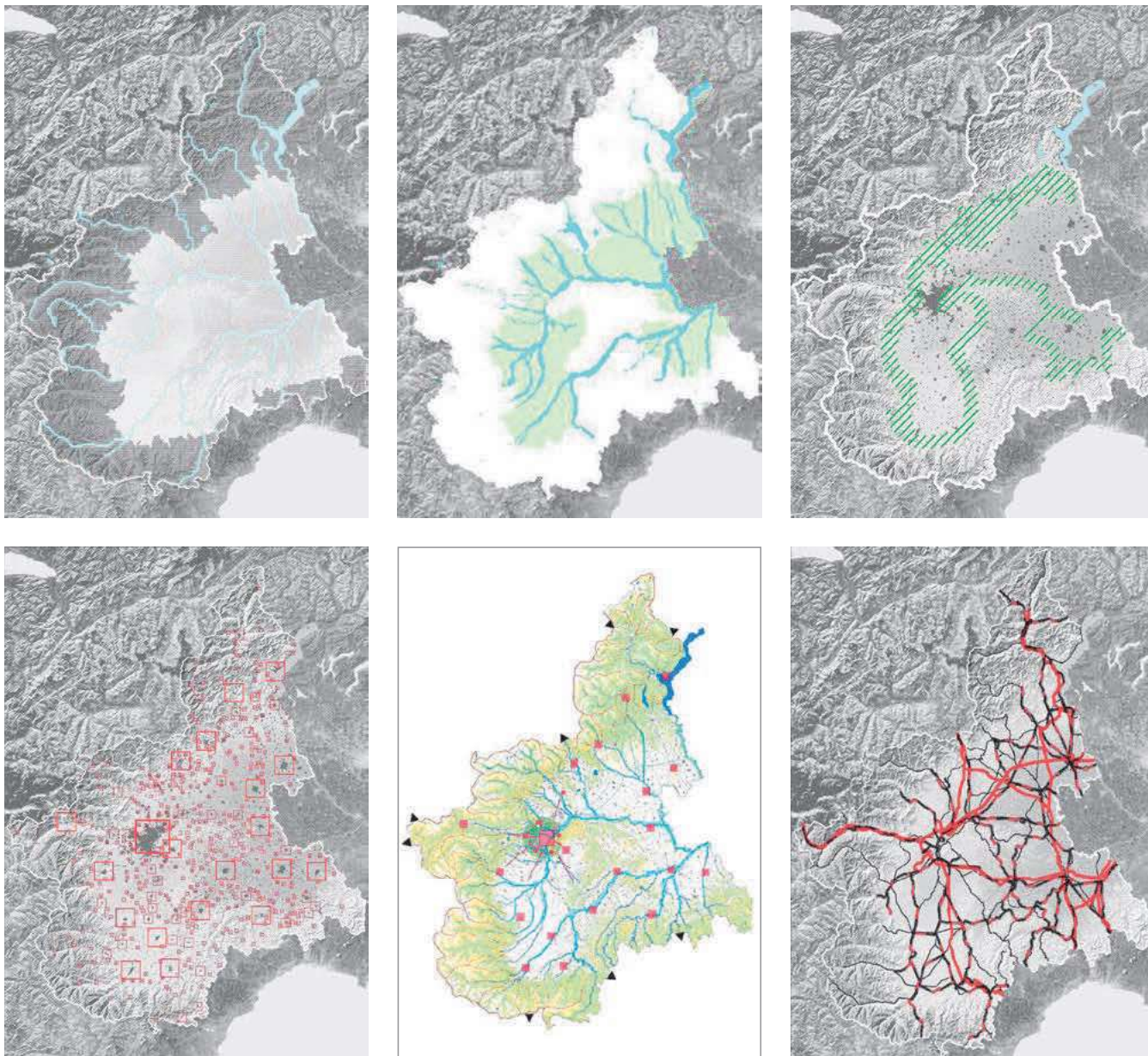
dare concrete risposte alle richieste di vivibilità ambientale delle attuali e delle future generazioni e di porre le basi per una fruizione sempre più articolata e gratificante delle risorse naturali e culturali che connotano il paesaggio. Il piano dovrebbe inoltre contenere percorsi critici sui quali indirizzare progettisti ed amministratori nella predisposizione delle scelte progettuali e nella definizione dei piani, impegnandoli anche nella fasi iniziali ad una continua valutazione della qualità paesistica.

2. Coordinamento tra pianificazione territoriale e paesaggistica

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

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

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



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

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

- b. Circa la seconda funzione, quella regolativa, il problema che si pone (indipendentemente dalla separazione o meno dei due strumenti di pianificazione, paesistico e territoriale) è quello di tradurre i riconoscimenti operati in base al Codice, così come quelli relativi agli aspetti latamente ambientali (ivi compresi quelli riferiti al patrimonio storico-culturale) in disposizioni normative
- c. Circa la terza funzione, quella strategica, occorre partire dalla constatazione che proprio quel cambiamento d’approccio, sollecitato dalla Convenzione europea e reso possibile dal nuovo Codice, verso politiche attive di tutela e valorizzazione del paesaggio, non meramente vincolistiche e difensive, richiede l’adozione di strategie lungimiranti e spazialmente estese. Ma occorre subito

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

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

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

3. I contenuti e il ruolo del quadro strutturale del territorio

In prospettiva diacronica, l’interpretazione strutturale del territorio attraversa i processi di strutturazione derivanti dall’interazione incessante tra i quadri ambientali, i sistemi territoriali locali e le reti che li connettono: non raccoglie dati, ma traiettorie evolutive e regole morfogenetiche. Tipicamente, in un territorio come la Valle di Susa, evidenzia il ruolo preminente della configurazione geomorfologica e dei versanti acclivi, la permanenza della fascia fluviale nonostante le profonde manipolazioni antropiche, le tendenze espansive della copertura forestale e la riduzione progressiva della aree a pascolo, la solidità e insieme la vulnerabilità dell’impianto insediativo (città, borghi, villaggi, alpeggi), la crescita aggressiva del grande corridoio infrastrutturale multimodale. Allargando lo sguardo all’intera regione, alcuni grandi fattori strutturanti si impongono all’attenzione, come la corona alpina con le sue multiple ramificazioni vallive, la rete idrografica convergente sull’asta padana, l’organizzazione agricola delle pianure (ancora qua e là memore delle centuriazioni) e dei versanti terrazzati, la struttura urbana ed in particolare l’energico disegno sabaudo attorno alla città capitale, il complesso sistema infrastrutturale e,

in particolare, quello di rilievo regionale e sovra regionale. Riconoscere ed articolare, con approccio interdisciplinare, il ruolo specifico di ciascuno di questi fattori, è l’esigenza da soddisfare per conferire chiarezza e credibilità all’interpretazione strutturale del territorio regionale.

Ed è importante notare che la chiarezza e la credibilità dell’interpretazione strutturale sono tanto più importanti nel processo di pianificazione avviato, quanto più questo processo viene pensato come strumento di *governance* flessibile e aperta, dialogica ed inter-istituzionale. Un quadro strutturale solido e chiaro è la condizione per poter proporre un quadro strategico effettivamente aperto alla condivisione e alla partecipazione multilaterale.

4. Ambiente e paesaggio

Nel tentativo di comprendere e di governare la realtà regionale e le sue dinamiche evolutive, la “chiave paesistica” assume, come si è già accennato, un ruolo fondamentale. Essa riporta l’attenzione sui quadri ambientali che strutturano il territorio e che condizionano i processi di trasformazione, determinando sistemi complessi di vincoli e opportunità. Nella filosofia che guida il presente approccio di governo del territorio piemontese l’idea che sui quadri ambientali possano e debbano basarsi le nuove prospettive di sviluppo, o che l’identità plurale del patrimonio paesistico costituisca la nuova piattaforma competitiva nei confronti internazionali, occupa un posto centrale. Come ci ricorda la Convenzione europea sul paesaggio, il paesaggio è «componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità». Proprio in quanto cifra identitaria, il paesaggio costituisce una risorsa naturale-culturale insostituibile nei processi di sviluppo che si fondano sulla valorizzazione delle specificità territoriali. E, in questo senso, la rivalorizzazione del paesaggio e delle specificità ambientali rappresenta anche una risposta efficace alle sollecitazioni che derivano dai cambiamenti, spesso repentini e devastanti, dagli scenari economici e sociali contemporanei, sotto l’urto della globalizzazione.

A fronte delle pressioni e delle nuove opportunità che la globalizzazione comporta, il paesaggio propone una duplice risposta: da un lato, richiama l’attenzione sulle differenze e i valori specifici del territorio, contro le tendenze all’omologazione e alla deterritorializzazione; dall’altro richiama l’attenzione sui tempi lunghi della storia e sul valore delle permanenze, contro le tendenze ad inseguire il cambiamento e a subire passivamente le sollecitazioni dell’emergenza e le sfide del presente. Paradossalmente, è con questa duplice “resistenza” che le politiche del paesaggio possono attrezzare le strategie di sviluppo per gestire efficacemente i processi di innovazione. Questo è tuttavia possibile, soltanto a condizione che l’attenzione per le peculiarità locali e per le permanenze non si esaurisca nel localismo sterile e nostalgico, non si rinchioda nelle gabbie delle tradizioni, ma si apra

invece al confronto dinamico e costante con la diversità e il cambiamento. Usare il passato per modellare il futuro, riscoprire nel patrimonio ereditario le radici del futuro, sono oggi espressioni largamente condivise ed abusate, che possono tuttavia recuperare senso e validità in una concezione evolutiva che saldi strettamente conservazione e innovazione, comprensione e progetto, tutela e valorizzazione.

Nella concezione del paesaggio autorevolmente sancita dalla Convezione europea, natura e cultura sono inscindibilmente fuse. Ciò riguarda non soltanto le prospettive analitiche e cognitive, ma anche e soprattutto le politiche d'intervento. Ad esempio la realizzazione delle reti ecologiche volte a connettere le principali risorse naturali della regione – che nella peculiare situazione del Piemonte non potrà basarsi su significativi aumenti del numero o dell'estensione delle “aree protette” (ossia delle aree che godono di una protezione istituzionale ai sensi della legge nazionale e delle direttive comunitarie) – potrà invece trovare nelle politiche del paesaggio un potente contributo. Come è stato autorevolmente affermato a Bangkok¹, l'alleanza delle politiche del paesaggio con quelle di conservazione della natura può consentire a queste ultime di ampliare notevolmente la loro integrazione nei contesti territoriali e, in particolare, di diffondere i benefici recati dalle “aree protette” al di là di ogni barriera². D'altro canto, la nozione di paesaggio mobilita l'attenzione per il patrimonio culturale, tangibile e intangibile, incorporato nel territorio. Il paesaggio è infatti parte integrante dei “sistemi culturali territoriali”, su cui alcuni importanti programmi dell'Unione europea hanno portato da tempo l'attenzione. Il riconoscimento delle radici storiche (ossia delle “provenienze” complessivamente diramate nel tempo) delle realtà che abbiamo di fronte, è un passaggio obbligato per comprenderne valori e potenzialità: capire da dove si viene per sapere dove si può andare.

L'attenzione per l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale, nei termini sopra specificati, dovrà quindi connotare fortemente il quadro conoscitivo del nuovo Ptr. Non si tratta però di un arricchimento “enciclopedico” e disinteressato del quadro delle conoscenze, e neppure di un contributo ad accrescere i vincoli di ogni genere che già gravano sul territorio; quanto piuttosto di un arricchimento mirato, volto ad orientare gli indirizzi e le strategie del Piano e ad assicurarne la piena sostenibilità ambientale e culturale. Si tratta, quindi, di far convergere le analisi e le valutazioni ambientali,

paesistiche e culturali in una interpretazione strutturale complessiva del territorio regionale. Una interpretazione critica e fortemente selettiva, in grado di fare emergere gli “statuti dei luoghi”, gli elementi e le relazioni strutturanti, le regole morfogenetiche, le ragioni della durata e della permanenza, le radici e le provenienze, ecc.; e di contrapporre tutto ciò ai fattori del degrado e della destrutturazione, della criticità e dei rischi ambientali. Un'interpretazione che, alla luce di quanto sopra richiamato, non può che avere carattere olistico e diacronico, integrando interpretazioni e valutazioni di discipline diverse, dalla geologia alla geografia fisica e umana, all'idrogeologia, all'ecologia, alla semiologia, all'antropologia, alla storia, all'urbanistica, ecc. Nonostante permangano ambiguità sul concetto stesso di struttura, il riconoscimento dei caratteri strutturali – vale a dire di quegli elementi e relazioni relativamente stabili e permanenti che possono assumere valore condizionante nei confronti di qualunque processo di trasformazione – è da qualche anno al centro del dibattito sulle nuove forme di governo del territorio ed ha già trovato riscontro nella legislazione di alcune regioni italiane e in numerosi progetti di riforma. Un riferimento importante, per diverse scuole di pensiero e per varie esperienze applicative, è costituito dal concetto di “invarianza strutturale” elaborato, in chiave biologica, da Maturana e Varela³. Il riconoscimento di tali invarianze e, più ampiamente, l'interpretazione strutturale del territorio costituiscono un passaggio cruciale nel processo di comprensione-rappresentazione delle qualità differenziali del territorio globalmente inteso. Al di là del termine “invarianti” (termine peraltro contestato: non si possono separare del cose dal loro divenire) si tratta di riconoscere i punti fermi, i valori non negoziabili, le condizioni irrinunciabili da rispettare nei processi di trasformazione.

Note

¹ International union for the conservation of nature, IUCN, IIIth World Conservation Congress, *People and Nature, Only One World*, Iucn publication, Bangkok 2004.

² International union for the conservation of nature, IUCN, *Benefits beyond boundaries: proceedings of the Vth IUCN World Parks Congress*, IUCN publication, 2005.

³ Humberto Maturana, Francisco Varela, *The tree of knowledge: the biological roots of human understanding*, Shambhala, Boston 1997. Edizione italiana: *L'albero della conoscenza*, Garzanti, Milano 1987.