

# Il Ppr, una sfida per un nuovo modello di pianificazione

## *The Regional Landscape Plan, a challenge for a new planning model*

**GIOVANNI PALUDI**

**Abstract**

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

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

---

Savoir pour prévoir, prévoir pour pouvoir.

Auguste Comte

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

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



Periferia Nord di Torino.

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

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

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

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

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

paesaggistici, formulati su questa base analitica, attraverso le loro previsioni, provvedono alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio; i piani paesaggistici favoriscono inoltre la riqualificazione delle aree compromesse o degradate<sup>1</sup>.

Come si vede, si stabilisce qui l'importanza della pianificazione, attraverso la costruzione di un nuovo strumento – il Piano paesaggistico regionale – che è pensato come strumento di tutela del territorio, ma anche come dispositivo che fissa le linee per lo sviluppo urbanistico, si occupa degli ambiti degradati, richiamando i concetti della Convenzione Europea del Paesaggio<sup>2</sup> e, soprattutto, richiede una collaborazione tra Stato e regioni per la sua costruzione<sup>3</sup>. In particolare, il Codice prevede una stretta sinergia tra i Ministeri dei Beni culturali e dell'Ambiente, le regioni e le amministrazioni locali. A voler cogliere un orientamento positivo, si potrebbe pensare che finalmente lo Stato abbia manifestato l'intenzione, con questa formulazione del Piano paesaggistico e la sua attuazione, di occuparsi della pianificazione del proprio territorio avvalendosi del supporto delle regioni, ma fungendo da garante, partecipe di tutti i processi di copianificazione a livello nazionale, così da poter affermare quei "principi fondamentali" sul governo del territorio che informano propriamente la definizione costituzionale di tale disciplina<sup>4</sup>.

La realtà è tuttavia forse diversa: il Piano paesaggistico pensato dal Codice è stato soprattutto interpretato come strumento per il censimento dei vincoli paesaggistici esistenti e per la definizione di regole comuni per la loro tutela e trasformazione. Alcune regioni hanno accettato la sfida, cominciando a costruire questi nuovi piani; alcune sono giunte al traguardo, con modalità differenti sia nell'impostazione (nei limiti previsti dal Codice), sia nei rapporti di reciproca collaborazione con le strutture ministeriali.

Il Piemonte si è confrontato con le tematiche del governo del territorio attraverso due strumenti: da un lato il Piano territoriale regionale (Ptr - 2011), finalizzato al coordinamento delle discipline settoriali, al rapporto con la programmazione socio-economica e al contenimento del consumo di suolo; dall'altro il Piano paesaggistico regionale (Ppr - 2017): il piano della conoscenza, che fissa le linee per lo sviluppo urbanistico regionale e per le politiche paesaggistiche. Le sinergie tra questi due piani dovrebbero costituire la macro cornice di riferimento per lo sviluppo del territorio regionale in termini economici, sociali e culturali. Mentre il Ptr, per le proprie funzioni di indirizzo e coordinamento, non necessita di uno specifico adeguamento da parte di tutta la strumentazione urbanistica, il Ppr per legge deve essere recepito da tutti i piani regolatori. In Piemonte la normativa urbanistica è ancora strettamente figlia della citata legge 1150: il Piano regolatore piemontese è perciò un dispositivo specifico, dettagliato e conformativo della proprietà in tutti i suoi aspetti. Queste caratteristiche, se da un lato necessiterebbero di un aggiornamento della legislazione regionale,

per avvicinarsi a una modalità pianificatoria più connessa alle logiche dello sviluppo oggi istantanee e spesso non prevedibili nei dettagli, dall'altra ben si coniugano con l'attuazione del Ppr, strumento di specificazione, di conoscenza e di normazione puntuale di tutte le parti del territorio. In questo senso, il Piano paesaggistico piemontese è fortemente aderente al dettato nazionale: pensato e disegnato già a una scala di dettaglio tale da coprire, con la sua normativa, tutto il territorio regionale, esso è tuttavia attento a strategie e dinamiche di sviluppo strettamente connesse con quelle che costituiscono la base del Ptr. Su queste logiche si fonda il lavoro che deve essere intrapreso nei prossimi anni: dare piena attuazione al Ppr anche oltre alla normativa, soprattutto rispetto alle politiche che esso delinea e fa intravedere.

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

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

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

La riflessione centrale deve essere tuttavia condotta sul principio affermato nell'ordinamento nazionale con l'inserimento

della pianificazione paesaggistica disegnata dal Codice: questa "nuova era" della pianificazione pone il piano al centro del governo del territorio. Una conferma dello strumento urbanistico quale punto di accumulazione delle politiche territoriali; il superamento della logica del "progetto speciale" che può risolvere le sorti della città, che lascia il campo alla necessità di un disegno complessivo, quello del piano, nel quale gli "episodi urbanistici" costituiscono le gambe che danno vita alle scelte del piano.

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

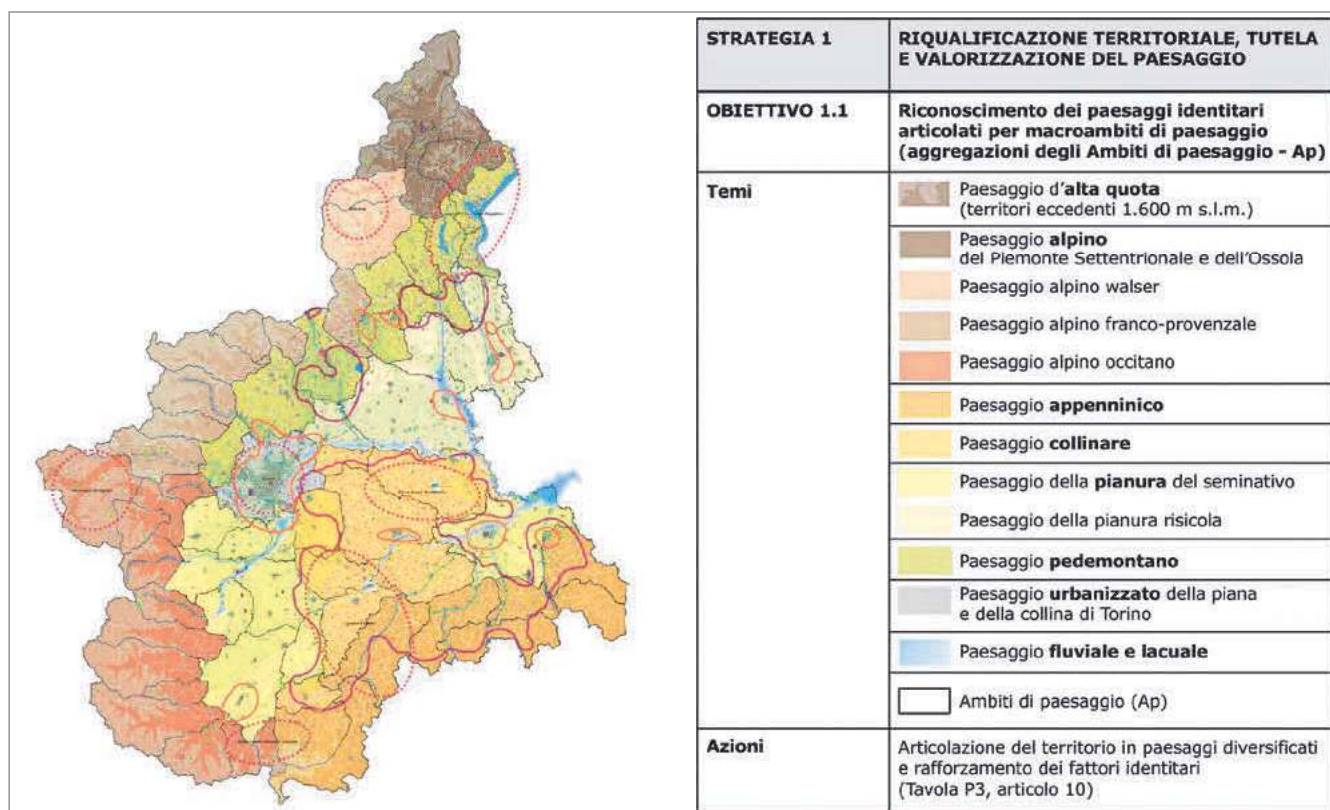


Tavola P6 del Ppr: Strategie e politiche per il paesaggio.



sia comunitarie. Soprattutto queste ultime interessano particolarmente il territorio: i fondi per l'agricoltura, i fondi strutturali promuovono azioni che, direttamente o indirettamente, disegnano i nostri nuovi paesaggi e caratterizzano quindi i territori, sia rurali che urbani. Le 5 strategie per il governo del territorio poste alla base degli strumenti regionali di pianificazione piemontesi derivano dagli assi e dalle misure che, negli ultimi vent'anni, sono stati alla base delle politiche dei fondi strutturali; in particolare, riqualificare il territorio, promuovere uno sviluppo sostenibile, riconvertire le attività produttive verso l'innovazione, valorizzare adeguatamente il capitale umano e territoriale sono i principi cardine sui quali fondare le nostre azioni per il futuro.

In questa cornice il Ppr fornisce gli strumenti e le conoscenze per orientare le politiche di sviluppo, riconoscendo le principali vocazioni dei territori, fornendo un sistema di obiettivi coordinati riferiti anche alle discipline settoriali: la lettura critica di una regione che non dimentica la propria connotazione industriale, ma che si protende verso la scoperta e la valorizzazione del proprio patrimonio naturale e culturale, strettamente connesso con la necessità di fare sistema tra tipicità dei luoghi e dei prodotti della filiera agro-alimentare delle pianure, delle colline e delle montagne, una terra di immenso patrimonio architettonico e culturale, di storia, di borghi e di tradizioni, attrattiva di flussi turistici differenziati. Un sistema complesso, un capitale da valorizzare, nei luoghi e nelle coscienze.

#### Note

<sup>1</sup> D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, articolo 135: «I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli

aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso (...) ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

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

<sup>3</sup> D.lgs. 42/2004, cit., articolo 135: «L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni»; ibid., articolo 143: «Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici».

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

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.