

Interazioni del Piano *Plan's interactions*



Le politiche settoriali che possono avere effetti sul paesaggio sono innumerevoli. L'esistenza di un Piano paesaggistico regionale crea un terreno di confronto e possibile sinergia, fornendo non solo regole, ma anche risorse conoscitive per i processi decisionali in materia di ambiente, agricoltura, foreste, ambiente, patrimonio culturale – tra le altre. Gli autori, professionisti e specialisti in diversi settori, ragionano del rapporto tra il loro ambito d'azione e il Ppr. Le interazioni sono messe alla prova da nodi normativi. Alcune riflessioni più generali riguardano il ruolo stesso della pianificazione paesaggistica rispetto alla legislazione in materia urbanistica e ambientale.

Tra confronto e sinergia: il Ppr e gli altri strumenti di pianificazione

Interrelations and synergies among the RLP and other planning tools

ROBERTO RONCO

Abstract

Il Ppr, strumento di conoscenza dei paesaggi piemontesi e occasione per diffondere e condividere le scelte di *governance* territoriale, è un nodo fondamentale nella rete di Piani che la Regione Piemonte ha elaborato in questi ultimi dieci anni, in una strategia di sviluppo complessiva che include molteplici altri strumenti di pianificazione, che si confrontano e operano sinergicamente. Essi costituiscono oggi un tessuto pianificatorio coerente, nel quale il Ppr risulta rafforzato, poiché vi inserisce la questione del paesaggio come elemento di lettura privilegiato del quadro evolutivo territoriale. Il contesto politico, culturale e tecnico entro cui si colloca il Piano rientra peraltro a pieno titolo nella Strategia per lo Sviluppo Sostenibile che si sta consolidando a livello planetario.

The RLP is at the same time an instrument of knowledge of Piedmont landscapes and a chance to share and promote local governance policies. It is also a fundamental element in the network of planning activities that the Piedmont Region has developed over the last ten years, thanks to an overall development strategy including several other planning tools, acting in a coordinated way. Nowadays, they constitute a coherent legislative framework, in which the RLP is strengthened, because the key issue of landscape is the main perspective for understanding land-use dynamic changes. The political, cultural and technical background of the Plan is also fully embedded in the EU Sustainable Development Strategy, which nowadays is worldwide shared.

In questa occasione di presentazione del Piano paesaggistico regionale, dopo la sua approvazione nell'ottobre del 2017, riteniamo utile riflettere su alcune parole chiave che richiamano principi fondamentali a cui il piano è informato. Tali concetti sono rinvenibili nell'*iter* di preparazione, stesura e approvazione che la Regione Piemonte ha accompagnato, ma ancor più costituiscono i pilastri su cui dovrà poggiare la fase attuativa del Piano stesso, che si preannuncia non meno complessa della prima. Ancorare il Piano ai suoi principi fondanti ed esplicitarli nei momenti di comunicazione e divulgazione significa prevenire le derive interpretative a cui proprio il momento applicativo potrebbe sottoporlo. Il Piano paesaggistico della Regione Piemonte ha voluto, con un percorso di condivisione durato anni (la prima adozione è del 2009), leggere la complessità di una regione di 26.000 Km² attraverso il riconoscimento di caratteri di unicità di ognuno degli ambiti identificati, per rendere tale unicità una delle chiavi di sviluppo sostenibile di quei territori a cui informare le politiche, le azioni e le scelte dei prossimi anni.

Il Piano paesaggistico regionale è stato redatto in attuazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio nell'ottica di un sistema di pianificazione

Roberto Ronco, Regione Piemonte, Direttore della Direzione Ambiente, Governo e Tutela del Territorio



Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il governo del territorio. Dal Protocollo d'intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo all'accordo con le Province Piemontesi, entrambi del 2008, dal recepimento dell'insieme delle osservazioni e dei pareri pervenuti dai diversi portatori d'interesse a seguito dell'adozione, alla condivisione con ciascun Comune piemontese della documentazione relativa ai beni paesaggistici presenti sul suo territorio, con la possibilità di esprimere eventuali considerazioni di merito: tutto il percorso di predisposizione del Ppr è stato informato alla condivisione. Questo elemento partecipativo nella fase di elaborazione del Piano costituisce il presupposto per la successiva condivisione tra i medesimi attori nelle sedi procedurali deputate alla sua applicazione (ad esempio le conferenze di copianificazione e valutazione urbanistica). Sarà in quel momento che il cemento della condivisione dei principi dimostrerà la sua capacità di tenuta rispetto all'emergere di dinamiche locali che vorranno far prevalere altre priorità e altri valori.

Il Ppr, in quanto strumento di cui la comunità piemontese si è voluta dotare per coniugare le proprie politiche di sviluppo con il riconoscimento del valore identitario anche dei paesaggi della quotidianità e, quindi, dell'intero territorio regionale, è stato predisposto in completo raccordo con il Piano territoriale regionale del 2011 e con esso condivide le finalità e le strategie (riqualificazione territoriale e valorizzazione del paesaggio, sostenibilità ambientale, integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione e logistica, ricerca innovazione e transizione produttiva, valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali). Il riconoscimento dei 76 ambiti di paesaggio, in cui è suddiviso il territorio regionale, identificati attraverso la lettura delle diverse tipologie paesaggistiche, fa di ciascuno di essi un elemento irripetibile, a cui si riconosce valore unico e unitario. Unico perché non rinvenibile identico nel contesto piemontese, unitario perché inclusivo di tutte le componenti culturali e naturali, inscindibile sistema di rappresentazione dell'identità locale. Attraverso questa lettura il territorio piemontese viene osservato nelle sue componenti territoriali dotate di specificità meritevoli di essere conosciute, apprezzate, tutelate.

Troppo spesso le logiche di sviluppo economico hanno introdotto elementi di degrado dei paesaggi e del territorio secondo una gerarchia funzionale impropria. Pensiamo, nei decenni passati, al degrado dei fiumi, ricettacolo di ogni forma di rifiuto derivante dal crescere delle città e dall'affermarsi dello sviluppo industriale, o alla pressione di attività estrattive poco regolate, funzionali a fabbisogni di materiale delle zone "nobili" del territorio. Dare un "nome" ai 76 ambiti territoriali è un modo per riconoscerne l'esistenza ed evitare le derive verso i "non luoghi" che spesso abbiamo saputo creare. Ne è un esempio l'attenzione alle aree perturbane, con gli indirizzi di ricucitura dell'edificato e di limitazione del consumo di suolo libero. Lo è la focalizzazione

sulle aree interne, per leggerne le peculiarità territoriali in vista di una loro rifunzionalizzazione non solo ecosistemica, ma anche economica. Elementi, questi, che dimostrano la valenza del Ppr come strumento di ricucitura degli strappi del passato e di restituzione di valenza culturale e umana ad ampie aree del territorio piemontese martoriato dall'idea distorta di progresso prevalente negli ultimi decenni.

Oltre alla condivisione dei percorsi con gli attori locali e alla focalizzazione sull'identità dei diversi ambiti, nell'elaborazione del Piano si è tenuto conto della natura di nodo che il Ppr costituisce nella rete di Piani che la Regione Piemonte ha elaborato in questi ultimi dieci anni. Si tratta quindi non di uno strumento di pianificazione sovraordinata a sé stante, ma anche di una componente essenziale di una strategia di sviluppo complessiva che include il Piano Territoriale, il Piano della Mobilità, il Piano Ambientale Energetico, il Piano di Tutela delle Acque, il Piano delle Attività Estrattive, il Piano Rifiuti, il Piano Forestale, oltre alle riviste norme sulle Aree Protette, sulla copianificazione urbanistica e molte altre.

Tale freschezza degli strumenti pianificatori e la conseguente opportunità di un loro stretto raccordo inserisce ciascuno di essi in un quadro coerente, in cui si sono in buona parte superate le sfasature che spesso ne rendevano complessa l'attuazione. Il Ppr trae forza da questo tessuto pianificatorio coerente e al tempo stesso lo valorizza, inserendo la questione del paesaggio come elemento di lettura privilegiato del quadro evolutivo territoriale.

Attenzione alla condivisione istituzionale, *focus* sulle identità territoriali, coerenza delle scelte pianificatorie: su questi filoni si è incardinata la strategia della Regione Piemonte nell'elaborazione di questo Piano paesaggistico. È però opportuno ricordare che tutto il quadro politico, culturale e tecnico entro cui si colloca il Piano rientra a pieno titolo nell'alveo della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile che si sta consolidando sia a livello planetario, attraverso gli atti dell'Onu, sia a scala europea e nazionale, e che la Regione Piemonte sta per declinare alla sua scala territoriale, con la definizione di una strategia propria. In particolare l'Obiettivo 11 dell'Agenda 2030 (*Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*) richiama la necessità di "aumentare entro il 2030 l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i paesi" (azione 11.3) e di "rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo" (azione 11.4).

Un'attenzione al locale in un quadro globale, come suggerisce il *mainstream* culturale di questo inizio di millennio: il Piano paesaggistico della Regione Piemonte unisce elementi di innovazione strategica in un robusto quadro di riferimento culturale. È con questo spirito che consegniamo il Piano alla comunità piemontese per il recepimento negli strumenti urbanistici locali.

Patrimoni paesaggistici e valorizzazione economica

Landscape assets and economic valorization

SERGIO CONTI

Abstract

Sergio Conti, Università degli Studi di Torino, professore ordinario di Geografia economico-politica

In Italia si è lungamente assistito alla separazione dei patrimoni culturali dalle dinamiche economica e sociale, visione non priva di rischi, poiché separa i luoghi protetti dalla realtà che li circonda, trascurando l'aspetto storico e culturale. La Convenzione Europea e il dibattito degli ultimi decenni hanno comunque portato a identificare il paesaggio come una risorsa che favorisce il dispiegarsi delle attività economiche: le politiche per la qualità paesaggistica possono rappresentare uno degli assi centrali di un "modello" di sviluppo diverso, se si ha la capacità di mettere in campo una conservazione che diventi innovazione, pluralità di azioni, progetto collettivo. Da questo punto di vista, le politiche territoriali regionali necessitano di un salto di qualità: non più burocratiche, regolamentative, dirigitiche, ma nemmeno relegate a un ruolo residuale rispetto ai compiti dei comuni. Si tratta di mettere a fuoco istituti e strumenti per favorire la cooperazione locale, il coordinamento intercomunale, tra l'insieme dei sistemi locali e la regione nel suo complesso.

In Italy cultural assets have long been separated from economic and social dynamics: a division between protected places and context, which neglects the historical and cultural aspect. The European Landscape Convention and ensuing debate has led to considering landscape as a resource that fosters economic activities: policies for landscape quality can reinforce a model of different development, if conservation becomes innovation, plurality of actions, a collective project. Regional territorial policies need an injection of quality: they must be neither bureaucratic, regulatory or managerial, nor relegated to a residual role with regards to the municipalities. It is necessary to identify tools to encourage local cooperation and inter-municipal coordination, between all the local systems and the region itself.

È un fatto che in Italia sia a lungo prevalsa una visione conservativa della cultura (il cosiddetto "fulcro della nostra identità nazionale", per usare le parole di Settis), con la conseguenza di separare i patrimoni culturali che possediamo dalle dinamiche che involgono in misura crescente dinamica economica e sociale. Da questo punto di vista i rischi che si corrono – per il patrimonio stesso, per la nostra economia, la nostra società – sono molteplici: anzitutto quello di separare i luoghi protetti dalla realtà che li circonda, finendo con il relegarli e rappresentarli come una sorta di spazio elitario, per molti versi trascendente, quasi che fossero un retaggio del passato.

Una delle ragioni è da ricondursi al fatto che ci si è soffermati a lungo sull'ecologismo: esso ci ha indubbiamente aiutati a riflettere sugli errori tragici del movimento moderno tra le due guerre (quando si diceva "lasciateci uccidere la natura"), così come è servito a rimettere in discussione i fondamenti culturali



su cui giaceva la manipolazione estetica: ovvero dando finalmente rilevanza alla dimensione scientifica, senza la quale non potremmo ora parlare di paesaggio.

Nondimeno, il paradigma ecologico, segnato da un sostanziale determinismo, ha in fin dei conti separato il paesaggio dalla territorialità umana, lasciando in ombra l'aspetto storico e culturale: facendoci contemplare, vivere, forse amare una "bellezza imperfetta", direbbe Hegel, in quanto naturale, sprovvista di un io cosciente. Un paesaggio, quindi, non dotato di movimento e per questo, forse, una bellezza inaccessibile.

Sappiamo che la Convenzione Europea interpreta e prende in carico quest'insieme di questioni, mettendo definitivamente da parte le posizioni monumentalistiche (e le loro connesse banalizzazioni). Unitamente ad essa, il dibattito degli ultimi decenni ha comunque portato a identificare esplicitamente il paesaggio come una risorsa che favorisce il dispiegarsi delle attività economiche (lo hanno dimostrato ampiamente le scienze dell'economia, a proposito soprattutto delle aree rurali), oltre che un'occasione per realizzare sviluppo sostenibile. Ne consegue che se la qualità paesaggistica costituisce un interesse pubblico fondamentale, le connesse politiche possono affettivamente rappresentare uno degli assi centrali di un "modello" di sviluppo diverso.

Ciò non significa ovviamente che non si abbia bisogno dei vincoli e della pianificazione, c'è soprattutto bisogno di una conservazione che diventi innovazione, pluralità di azioni, quindi progetto il più possibile collettivo. Il problema è dunque quello di imparare a trasformare, al di là del vincolo come meccanismo di controllo, dell'autorizzazione paesaggistica, la quale costituisce un esercizio di potere quasi sempre esterno alle logiche volte a favorire le interdipendenze fra politiche del paesaggio e altre politiche.

Su questo fronte vale la pena di soffermarci brevemente, ricordando anzitutto che è ormai andata imponendosi una stretta relazione fra dinamiche economiche e dinamiche culturali. Semplificando al massimo, si avrebbe un approccio generico, secondo cui le attività culturali e ambientali sono volte allo sfruttamento economico, sia questo estetico o artistico (includendovi il cinema, le attività artistiche). Dall'altro, si affermerebbe invece un approccio maggiormente "funzionale", volto a delineare quei comparti dell'economia che assumono le componenti culturali per integrarle ai propri obiettivi, come può farlo la produzione artigianale di beni di consumo, la gastronomia ecc.

Da questo punto di vista non è casuale che la propensione al consumo coinvolga anche la conoscenza del luogo di provenienza del prodotto: ciò non riguarda soltanto i prodotti



alimentari (come il vino di produzione francese e italiana, per esempio, cui è possibile aggiungere svariati altri prodotti), ma molti beni di consumo. In altri termini, se il costo – e quindi il valore – dei beni agevolmente replicabili e a diffusione di massa tenderà vieppiù a ridursi, l'opposto si sta già verificando per i beni – e i luoghi di produzione – “unici”, il cui valore tenderà progressivamente a crescere nel quadro della mondializzazione.

La creazione del valore consisterà conseguentemente nel rispondere alla crescente differenziazione richiesta dal mercato, includendovi la dimensione territoriale. Da questo punto di vista non è casuale che il problema non riguardi soltanto l'attrazione di visitatori e turisti (fattore peraltro di sviluppo economico), ma altresì la propensione al consumo di prodotti i cui caratteri sono arricchiti dal conoscerne il luogo di provenienza. Ciò che mette in rilievo il capitale simbolico, ovvero l'inclusione nei circuiti dell'economia delle componenti immateriali¹.

In altre parole, sul fronte dell'analisi economica e territoriale il filo conduttore si è fondato su una realtà oggettiva, data dalla ricerca di “nuovi” fattori di sviluppo, coinvolgenti le tradizionali regioni industriali e gli stessi territori periferici e rurali. E tutto questo dal momento che, come in altri periodi della storia, il capitalismo va riconfigurandosi, ricercando nuovi prodotti e nuovi servizi, oltre che nuove forme organizzative per il sostegno dell'accumulazione.

E qui entra in scena l'idea di patrimonio, assumendo il fatto che sarebbe semplicistico affrontare *tout court* l'idea di patrimonio paesaggistico. L'idea di patrimonio (e di patrimonializzazione) è infatti espressione di un processo di costruzione economica e sociale, e quindi a tutti gli effetti una risorsa territoriale che può non esistere *a priori*, ma viene prodotta nel tempo, esprimendo conseguentemente una sorta di identità. Ne consegue che l'idea di patrimonio – in quanto specifica risorsa territoriale – entra prepotentemente in scena: un concetto che può apparire a prima vista banale, ma a ben vedere non lo è, necessitando per questo una breve riflessione volta a coglierne i fondamenti concettuali e di metodo. In rottura con la logica ortodossa, che considera il patrimonio come uno *stock* di valore economico, la tesi

emergente è che il patrimonio stesso può essere assunto nei termini di una esternalità positiva, ovvero una risorsa condivisa: un'opportunità, un possibile “motore” dello sviluppo. Per chiarire meglio è necessario sostenere – com'è peraltro implicito a questo punto del nostro discorso – che l'idea di patrimonio (culturale, cognitivo, storico, ambientale e altro ancora) si distingue da quella di capitale o di risorsa culturale (ovvero aggregati di cose) per incorporare una dimensione soggettiva, ed esprimendo per questo una relazione in evoluzione fra oggetti e soggetti. Si tratta quindi di un qualcosa di collettivo, dove le conoscenze, le regole, i comportamenti si uniscono alle risorse – ovvero al capitale tangibile – definendo la specificità di un territorio.

La patrimonializzazione esprimerebbe quindi un processo di costruzione realizzato dagli attori, che prevede a volte “passaggi” contraddittori, per loro natura mercantili e non mercantili, ma comunque fondanti per la produzione di valore. Si tratterebbe quindi di una forma di istituzionalizzazione delle specificità, esprimendo nel contempo una sorta di “paniere di beni”.

Il patrimonio culturale e ambientale può quindi diventare una risorsa (le risorse non pre-esistono) allorché entra a far parte di un disegno – un progetto – definito da un insieme di attori, in funzione di un obiettivo economico. E su questo punto si apre una stretta relazione con quanto già si sosteneva: una risorsa naturale (culturale, paesaggistica) ereditata è solo potenzialmente patrimoniale, lo diventa nel momento in cui viene appropriata socialmente, e se ne fa un costruito, valorizzabile, relazionabile con altri sistemi. Una risorsa, infatti, è sempre relativa; si trasforma in risorsa non soltanto in ragione della sua dotazione iniziale, ma della capacità stessa degli attori di percepirla e includerla in un processo di valorizzazione.

Tutto questo ci consente di sciogliere, in sostanza, un nodo essenziale: la posta in gioco della patrimonializzazione non è la semplice tutela e salvaguardia di un patrimonio-oggetto, ma piuttosto la possibilità di legare il significato e i destini del patrimonio – materiale e immateriale – ai processi contemporanei di sviluppo territoriale.

Senza ovviamente dimenticare che il ruolo strategico svolto dai progetti di “rifunionalizzazione” dei patrimoni ereditati è indubbiamente in relazione con l'affermazione dei soggetti istituzionali quali soggetti del cambiamento e con la capacità locale di intercettare risorse per passare da una territorialità a un'altra: ciò che discende, a sua volta, dalla cooperazione, dall'estensione della rete locale e dalla sua stabilità. La pluralità degli attori contribuisce a incrementare la complessità della rete e nel contempo a promuovere l'apertura del sistema con l'esterno. Se ciò porta, da un lato, a un aumento della conflittualità potenziale per il moltiplicarsi degli interessi e delle razionalità, dall'altro sollecita la soluzione dei conflitti.

Si è così giunti a uno snodo essenziale, coinvolgente le ipotesi politico-programmatiche. Da questo punto di vista, una proposta concreta è l'individuazione dei diamanti della

valorizzazione patrimoniale², ovvero una combinazione di vantaggi geograficamente specifici che potrebbero interagire e rafforzarsi reciprocamente. Il problema è quello di individuarli, questi attributi, per il tramite del dialogo e della condivisione con chi i territori li conosce e dovrebbe governarli. In prima battuta essi sono il patrimonio paesaggistico e storico-artistico, la cultura immateriale, le componenti ricettive. Cui devono necessariamente aggiungersi la dialogica pubblico-privato (essenziale in un processo di valorizzazione, anche economica) e la definizione di coerenti e sostenibili politiche di marketing.

In un paese come l'Italia – così come altrove – l'esigenza è quella di diversificare i diamanti stessi, e al tempo stesso quella di non moltiplicarli indiscriminatamente. Di fronte all'"infinita" varietà dei patrimoni (e dei paesaggi), appare indispensabile ricorrere a strategie di intervento quanto mai diversificate e articolate alle diverse scale e ragionevolmente calibrate rispetto alle specifiche identità dei contesti locali. Su questo fronte è di particolare importanza superare gli schemi preordinati per sviluppare idee e progettualità non solo in termini di conservazione, ma anche di produzione di nuova cultura. Questo aspetto risulta essere strettamente legato alla capacità degli attori coinvolti, pubblici e privati, di mobilitarsi, mettere a sistema le risorse e attivare meccanismi di valorizzazione, soprattutto per quei settori imprenditoriali che fanno dell'appartenenza alla tradizione di un "paesaggio culturale" il proprio carattere distintivo.

È in conclusione fondamentale ricordare che, se l'Unione europea agisce come fonte di innovazione, nondimeno gli effetti degli schemi territoriali comunitari sul dibattito e sulle pratiche di programmazione in Italia sono stati sinora pressoché nulli. È un fatto che l'identificazione congiunta di territori e progetti di trasformazione si sia rivelata in Italia un obiettivo alquanto vago, di difficile implementazione.

Le cause della situazione ora delineata sono ovviamente molteplici e riguardano ovviamente il sistema paese nella sua interezza. In questa sede mi limito a ricordarne alcune, peraltro essenziali, di ordine politico-programmatico: anzitutto, l'inadeguatezza del potere decisionale e di investimento della Pubblica amministrazione, cui si aggiunge la mancata specificazione e traduzione in ipotesi di bene pubblico il comune interesse, che rimane disperso fra una molteplicità di soggetti. A ciò si aggiunge la mancata condivisione – culturale e politica – del modello di intervento, ovvero di una "nuova politica territoriale"³.

Per questo motivo si richiederebbe una revisione di fondo delle politiche territoriali regionali: non più burocratiche, regolamentative, dirigistiche, dove la cooperazione intercomunale discende dall'alto verso il basso. Ma nemmeno assegnando loro un ruolo residuale rispetto ai compiti attribuiti ai comuni e alle loro aggregazioni (si rischierebbe in tal modo di trascendere la funzione strategica dei livelli superiori, esasperando la competizione tra i comuni). Si tratta



dunque di mettere a fuoco istituti e strumenti volti a favorire la cooperazione locale, il coordinamento intercomunale, tra l'insieme dei sistemi locali e la regione nel suo complesso. È per questo necessario ritornare ai nostri paesaggi, cercando di recuperare una "coscienza dei luoghi". Se la crisi che attraversa il modello di sviluppo economico (neoliberista, neoliberale) dispiegatosi pienamente negli ultimi decenni è reale – e così è – sarebbe auspicabile pensare a una possibile via d'uscita, fondata su una pianificazione urbanistica finalmente efficace, autorevole, condivisa.

L'idea della "redenzione", ricorrendo a Benjamin, è forse quella che dobbiamo far nostra. Se la parola redenzione, come riporta Tommaseo nel suo Dizionario dei sinonimi, non è scindibile da quella di "rimedio", a ben vedere essa ci dice molto di più. Se porre rimedio ai danni subiti significa opporsi al male, per impedirlo o arrestarlo, redenzione fa invece riferimento al modo con cui recuperare un bene perduto, ai "mali morali e civili" inferti da una logica di piano che uccide la nostra identità.

Note

¹ Su questo fronte può essere curiosa, ma anche significativa, l'esplicitazione di Coco Chanel, secondo cui «I tempi difficili suscitano un desiderio indistinto di autenticità». Sono peraltro significativi i programmi avviati in Francia di valorizzazione dei territori rurali: vere e proprie politiche paesaggistiche, ovviamente connesse a una molteplicità di altre componenti.

² Un ovvio riferimento, in questo caso, è Enrico Bertacchini, Walter Santagata, *Atmosfera creativa. Un modello di sviluppo sostenibile per il Piemonte fondato su cultura e creatività*, il Mulino, Bologna 2012.

³ In Francia, per esempio, si sono consumati immani sforzi volti a superare l'organizzazione centralistica e napoleonica attraverso una sequenza (peraltro non compiuta) di provvedimenti legislativi orientati alla creazione di territori di cooperazione locale. Oppure nel Regno Unito, con la creazione delle *Regional Development Agencies* e la susseguente definizione di strategie di sviluppo territoriale. O ancora esperienze minori ma di segno analogo, com'è stata, in Portogallo, l'*Operação Integrada de Desenvolvimento*.

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

Paesaggio forestale e paesaggio rurale tra piani paesaggistici e normative di settore

Forest and rural landscape between landscape planning and sectoral regulation

BIANCA M. SEARDO

Abstract

Bianca M. Seardo, Politecnico di Torino, borsista di ricerca presso il Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio e docente a contratto di Pianificazione paesaggistica, ha partecipato agli studi per il Ppr Piemonte

Paesaggio forestale e paesaggio rurale sono risorse oggetto di strategie e politiche a livello internazionale che pongono al centro la loro multifunzionalità, tuttavia la loro gestione si basa su programmi di conservazione ed economico-finanziari convenzionalmente facenti capo a propri e separati canali politico-istituzionali e sfere di conoscenza. Le trasformazioni dei boschi sono soggette alle disposizioni del recentissimo «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali» secondo logiche di gestione forestale sostenibile; tuttavia i boschi sono al tempo stesso oggetto di tutela paesaggistica. La Regione Piemonte affronta tali questioni attraverso l'intreccio tra regolamenti e piani di settore.

Forest landscape and rural landscape are resources subject to international strategies and policies which focus on their multi-functionality, however their management is based on sectoral conservation and economic-financial programs, which belong to separate spheres of knowledge and of political-institutional action. Forestry interventions are subject to the provisions of the very recent «Consolidated text on forests and forestry chains» and to its principles of sustainable forest management; at the same time, forests and woods are also protected by legislation on landscape. The Piedmont Region addresses these issues through the intertwining of regulations and sectoral plans.

Paesaggio forestale e paesaggio rurale sono risorse oggetto di strategie e politiche a livello internazionale che pongono al centro la loro multifunzionalità, tuttavia la loro gestione si basa su programmi di conservazione ed economico-finanziari convenzionalmente facenti capo a propri e separati canali politico-istituzionali e sfere di conoscenza. In Europa le maggiori implicazioni (dirette e indirette) sul paesaggio rurale si hanno dalla politica agricola e dalle politiche di sviluppo rurale comunitarie, ma le politiche forestali rimangono di competenza dei singoli Stati membri e sono dunque soggette alle diverse impalcature istituzionali e normative, nonché alle differenziate disposizioni che regolano la proprietà privata¹.

Com'è noto, anche le politiche paesaggistiche sono di competenza degli Stati e in Italia il "bosco" è oggetto di tutela paesaggistica *ex lege* fin dalla L. 413/1985 (c.d. Galasso). L'idea di paesaggio su cui si è fondata la nuova stagione della pianificazione paesaggistica italiana ex Codice dei beni culturali e del paesaggio² è infatti imperniata su una visione olistica del paesaggio, promossa dalla Convenzione Europea sul Paesaggio³. Il Codice stabilisce che i piani paesaggistici regionali siano cogenti e immediatamente prevalenti sugli altri piani (art. 145, c. 3); allo stesso tempo essi sono chiamati ad una funzione di indirizzo e coordinamento rispetto a numerose politiche di settore (art. 145, c. 2).

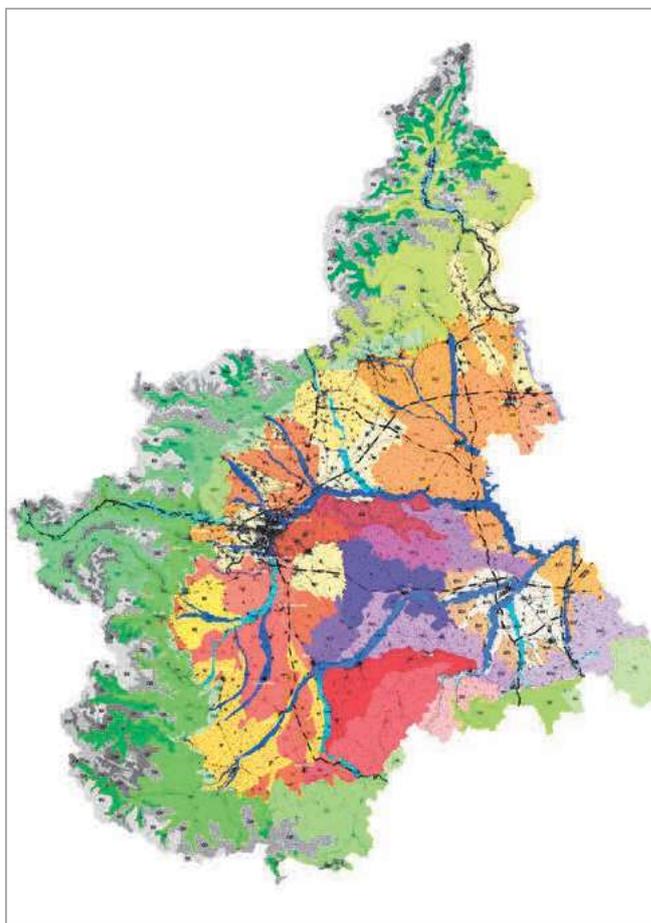
Come si sa, l'idea di paesaggio a cui ci si riferisce nei processi di costruzione dei piani paesaggistici è composita e riflette prospettive che spaziano da quelle ecologiche a quelle storiche a quelle percettive. È un'idea che implica l'allargamento del campo di attenzione dagli oggetti ai processi e il contestuale impegno verso approcci di lavoro e ricerca multi e interdisciplinari.

In numerose politiche, da quelle per il paesaggio a quelle per agricoltura⁴ e foreste⁵, si richiama la potenziale multifunzionalità del paesaggio. Multifunzionalità rimanda non solo ad un'ipotesi di armonica compresenza di funzioni diverse e contemporanee nel paesaggio (i cui benefici vengono stimati nella letteratura sui cosiddetti servizi ecosistemici, si veda in particolare il progetto europeo MAES), ma anche alla responsabilità della pianificazione circa l'individuazione di funzioni e valori prioritari e la scelta fra usi del suolo spesso competitivi fra loro⁶. La multifunzionalità è un obiettivo, non un dato. I Ppr sono chiamati dunque, fra le numerose altre questioni, a confrontarsi anche con il tentativo di armonizzare gli indirizzi su paesaggio forestale e paesaggio rurale.

Le trasformazioni dei boschi sono soggette alle disposizioni del recentissimo «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali»⁷ e sono soggette a logiche di gestione forestale sostenibile; ma i boschi sono al tempo stesso oggetto di tutela paesaggistica (Codice, art. 142, lettera g) per cui le stesse trasformazioni richiedono idonea autorizzazione paesaggistica.

Il regime di tutela implica un'accurata individuazione cartografica da parte dei Ppr. Tuttavia, alla luce delle dinamiche recenti di espansione della superficie forestale (si stima che sia raddoppiata nell'arco dell'ultimo secolo, soprattutto a carico di aree precedentemente occupate da attività antropiche)⁸, la fotografia dello stato attuale dei boschi non solo richiede frequenti aggiornamenti, ma solleva anche non poche questioni sull'opportunità di tutelare anche le formazioni più recenti, spesso formate da boscaglie d'invasione⁹. In quali casi le formazioni "boscate" attualmente presenti vanno a discapito di paesaggi di rilevante valore storico-culturale? Il legislatore nazionale ha ritenuto necessario rispondere alla questione identificando le «Aree escluse dalla definizione di bosco» (Testo Unico, art. 5), fra cui le formazioni di origine artificiale, l'arboricoltura da legno, gli spazi verdi urbani. Ancor più interessante è però il fatto che dall'elenco delle «Aree assimilate a bosco», invece, scompaiono «i terrazzamenti e i paesaggi agrari e pastorali storici coinvolti da processi di forestazione», il che segna un netto ribaltamento di posizione rispetto al passato¹⁰ con un orientamento ora a favore del ripristino di particolari tipi di paesaggi rurali, interessati da obliterazione da parte dell'avanzamento del bosco.

Per la prima volta, ulteriori specificazioni sono affidate inoltre ai singoli piani paesaggistici predisposti dalle Regioni ai sensi del Codice, richiedendo un ulteriore aggiornamento



Paesaggi agrari e forestali, dalla Relazione del Ppr.

della precedente normativa di settore in materia forestale. In particolare, i Ppr territorializzano le «Aree escluse dalla definizione di bosco» che sono riconosciute meritevoli di tutela e recupero ai fini del ripristino delle attività agricole e pastorali¹¹, in modo particolare: «le formazioni di specie arboree [...] originate da processi naturali o artificiali e insediate su superfici di qualsiasi natura [...] a seguito di abbandono culturale o di preesistenti attività agro-silvo-pastorali». Sono inoltre annoverate fra queste i paesaggi rurali di interesse storico, inseriti nell'apposito Registro nazionale, istituito presso il MiPAFT¹².

La Regione Piemonte è intervenuta nel dibattito fin dal 2009 con il cosiddetto regolamento "non bosco"¹³, per cercare di chiarire principi e modalità con cui individuare le porzioni di territorio ricoperte da vegetazione arborea e arbustiva ma non considerabili bosco, bensì suscettibili di conservare valori storico-culturali e potenziale produttivo agricolo-non forestale. Il regolamento promuove infatti «il ripristino dell'attività agricola inerente le produzioni tipiche piemontesi, per la ricostituzione del paesaggio agrario e pastorale di interesse storico»¹⁴.

Tra le fattispecie non considerate "bosco" vi è quella dei «paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi», ma si noti che «rientrano in tale



Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

tipologia i paesaggi rurali per i quali sia possibile accertare l'esistenza di colture agrarie o attività pastorali di valore storico precedenti all'attuale copertura arborea, contraddistinti dall'impiego di pratiche tradizionali o dalla presenza di colture caratterizzate da lunga persistenza storica e da una significativa integrazione tra caratteri produttivi, ambientali e culturali»¹⁵.

Per la verifica della sussistenza di suddetta preconditione all'avvento del bosco, ci si avvale in prima battuta delle aree indicate del Piano paesaggistico regionale¹⁶ come «Aree rurali di specifico interesse paesaggistico» (Ppr, art. 32). Fra esse vi sono, a titolo di esempio, vigneti, terrazzamenti, mosaici a campi chiusi, frutteti tradizionali.

Le componenti di paesaggio rappresentate dal Ppr forniscono informazioni relative alle colture in atto, non costituendo, tuttavia, riferimento esaustivo circa la loro effettiva valenza storica; dunque il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per la trasformazione del bosco a fini produttivi agricoli diversi comporta l'accertamento caso per caso della valenza storica «verificando la persistenza e la leggibilità dei segni del paesaggio agrario storico»¹⁷.

In sintesi, si dà l'opportunità di ripristinare lembi di paesaggi rurali storici di valore regionale, ma solo a fronte di effettivi progetti di recupero agronomico a fini produttivi e appositamente elaborati, i quali, sarebbe auspicabile, garantissero non solamente la "continuità d'uso del suolo" (ad esempio ristabilire un vigneto laddove prima del bosco insisteva un'area vitata), ma anche la congruità rispetto al paesaggio rurale tradizionale che si va ripristinando (considerando elementi qualitativi di progettazione degli spazi e dei materiali, per esempio).

Data la numerosità delle situazioni di questo tipo nella nostra regione, si profila una stagione di stimolo, sia sul versante amministrativo sia della ricerca, verso approcci sempre più improntati all'intersectorialità, alla interdisciplinarietà e all'affinamento della sensibilità collettiva circa il sottilissimo confine fra paesaggio forestale e paesaggio rurale.

Note

¹ Nadia Caruso, Elena Pede, Bianca M. Seardo, *VALAEST – Valchiusella for forest. Progetto di gestione associata delle superfici forestali. Report della ricerca – Valutazione di fattibilità*, in Maria Cavallo Perin, Mario Virano (a cura di), *Compagnia di San Paolo. Programma di ricerca Torino e le Alpi. Studi di fattibilità del Bando di ricerca applicata per lo sviluppo economico e sociale dei territori alpini di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta*, Associazione Dislivelli, Torino 2017.

² *Codice dei Beni Culturali e del paesaggio*, D.lgs. 22 gennaio 2004.

³ Consiglio d'Europa, *European Landscape Convention*, Treaty series n.176, Firenze, art. 1, lettera a.

⁴ Nell'ambito della politica agricola comunitaria, la multifunzionalità è proposta (ed economicamente incentivata) come strategia a supporto della diversificazione del reddito delle aziende

agricole, implicando in molti casi – oltre ad un riassetto economico-produttivo delle stesse – anche una differenziazione degli usi del suolo aziendali destinati alle produzioni. Incidono in modo particolare, e forse più diretto, sulla multifunzionalità del paesaggio le conosciute misure agro-climatico-ambientali, espressamente rivolte alla (ri)costituzione di micro-habitat (prati permanenti, macchie boscate...) o di elementi del paesaggio di valore culturale (muri a secco, filari e siepi...).

⁵ Si segnalano in particolare: European Commission, *A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector*, COM(2013) 659; European Commission, *Green Paper on Forest Protection and Information in the EU: preparing forests for climate change*, COM(2010) 66.

⁶ Christina Von Haaren, *Potentials and limits of multifunctional landscapes: a case study of the Kronsberg district of Hannover, Germany*, in Hartmut Kenneweg (a cura di), *2nd International Congress on Environmental Planning and Management – Visions, Implementations, Results*, 5.-10.8.07, Landschaftsentwicklung und Umweltforschung S20, Berlin 2007.

⁷ Repubblica Italiana, *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34. Si segnala che, in virtù dell'art. 3 comma 1, il presente scritto utilizza indifferentemente i termini "bosco" e "foresta".

⁸ La mappatura delle superfici boscate implica numerose scelte di metodo e rivela molteplici sfaccettature del fenomeno espansivo. Si vedano, fra gli altri: European Academies Science Advisory Council, *Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests*, EASAC, Halle 2017; Nicolò Camarretta, Nicola Puletti, Ugo Chiavetta, Piermaria Corona, *Quantitative changes of forest landscapes over the last century across Italy*, in «Plant biosystems – An International journal dealing with all aspects of plant biology», 5 (vol. 152-2018), pp. 1011-1019.

⁹ Sul dibattito pubblico accesi fra sostenitori della libertà all'utilizzazione economica o della preservazione a fini naturalistici si vedano ad esempio: Mauro Agnoletti, *La nuova legge sulle foreste e l'uso intelligente dei boschi*, in «Corriere della Sera» del 24.03.2018, p. 25; Paolo Baroni, *Così saranno salvati i boschi perduti*, in «La Stampa» del 18.02.2018, pp. 1, 10-11; Virginia della Sala, *Boschi a rischio per legge: tagli facili e speculazione*, in «il Fatto Quotidiano» del 27/02/2018, p. 14; Stefano Filippi, *Mai stati tanto al verde. I boschi aumentano ma gli ecologisti non lo sanno*, in «il Giornale» del 26.09.2016, pp. 16-17.

¹⁰ D.lgs. n. 227/2001 e s.m.i., in particolare: L. n. 35/2012. Per una disamina più approfondita: Alessandro Cerofolini, *La definizione giuridica di bosco nell'ordinamento italiano*, in «L'Italia Forestale e Montana», 69 (vol. 1-2014), pp. 37-45.

¹¹ Repubblica Italiana, *Testo unico cit.*, art. 5 comma 2.

¹² Ad oggi, il Piemonte vede candidati due paesaggi al Registro nazionale.

¹³ Regione Piemonte, *Regolamento regionale recante Attuazione dell'articolo 3, comma 3ter, della legge regionale 10 febbraio 2009, n. 4, D.P.G.R. 2/R 23.1.2017*.

¹⁴ Regione Piemonte, *Regolamento cit.*, art. 1 lettera c.

¹⁵ Regione Piemonte, *Regolamento cit.*, art. 2.

¹⁶ Regione Piemonte, *Piano paesaggistico regionale*, approvato con D.C.R. n. 233-35836 3 ottobre 2017.

¹⁷ Regione Piemonte, *Regolamento cit.*, allegato A, lettera D, comma 6.

Il Piano paesaggistico regionale e le Valutazioni ambientali strategiche

Regional Landscape Plan and Strategic Environmental Assessment

GIOVANNI ALIFREDI

Abstract

Giovanni Alifredi, Architetto, urbanista, esperto in processi di valutazione ambientale strategica e paesaggio

Gli strumenti e i modelli di lavoro della Valutazione Ambientale Strategica applicata alla pianificazione urbanistica possono diventare un valore aggiunto per l'attuazione del Piano paesaggistico regionale. All'interno della VAS abbiamo l'incontro tra gli obiettivi urbanistici e ambientali, tra il progetto e la conoscenza del territorio, gli intenti programmatici delle Amministrazioni e la condivisione e partecipazione della società civile. La valorizzazione del paesaggio, e quindi la sua tutela, non può che beneficiare di tale processo.

When applied to urban planning, the tools and work models of Strategic Environmental Assessment (SEA, or, in Italian, VSA) can become an additional value in carrying out the Regional Landscape Plan (Ppr). Within the VSA, urban planning and environmental objectives, the project and awareness of the territory, administrations' planning aims and the sharing and participation of civil society all meet. Enhancement of the landscape, and therefore its protection, can only benefit from such a process.

L'attuazione locale del Piano paesaggistico ha la sua strada maestra nell'adeguamento della pianificazione urbanistica comunale. Questo passaggio deve essere formalmente compiuto attraverso una variante generale al piano regolatore, accompagnata da un processo di Valutazione Ambientale Strategica. Un percorso complesso, che rischia di indebolire la componente propositiva del Ppr e allungarne i tempi di messa in regime, se inteso con poca consapevolezza dagli enti locali e non supportato da un atteggiamento di sussidiarietà da parte della Regione. Ma è un percorso, se compreso e affrontato nella sostanza, che fornisce gli strumenti idonei per integrare le politiche di governo territoriale con i valori paesaggistici e che può diventare un effettivo momento di revisione della pianificazione locale, sia nei contenuti programmatici, sia nei metodi e nei modelli progettuali.

Nel passaggio di scala, dal piano territoriale verso il piano urbanistico, i processi di valutazione ambientale strategica possono diventare il luogo ideale per la definizione e l'approfondimento delle politiche di valorizzazione e tutela promossi dal Piano paesaggistico regionale. Luogo ideale per le seguenti ragioni: il Rapporto Ambientale è lo strumento di sistematizzazione e integrazione della conoscenza delle varie componenti territoriali; è all'interno della VAS che trovano spazio le relazioni, anche conflittuali, tra le varie componenti ambientali, paesaggio compreso, nonché tra esse e le politiche di sviluppo socio-economico e urbanistico; è all'interno del processo di VAS che la dimensione di coinvolgimento della comunità locale assume un ruolo attivo in particolare nelle fasi conoscitive e programmatiche (ad esempio nella definizione degli obiettivi).



Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

Uno degli aspetti interessanti del nuovo Piano paesaggistico, forse tra i meno enfatizzati, è il percorso di conoscenza del paesaggio piemontese. Si tratta di un lavoro che diventa strumento importante per chi opera nella pianificazione locale, in quanto rappresenta un modello conoscitivo codificato e fornisce strumenti di lettura e modelli interpretativi del paesaggio; propone un linguaggio disciplinare comune e offre una base conoscitiva complessa da cui partire per una corretta specificazione e un approfondimento da dettagliare su scala locale. Il Ppr rappresenta quindi una solida base comune, per tutta la regione, in termini di linguaggio disciplinare con il quale definire gli assetti conoscitivi e programmatici dei piani regolatori e delle politiche di governo del territorio. In particolare definisce le componenti naturalistico ambientali, le componenti storico culturali, le componenti percettivo identitarie, le componenti morfologico insediative e gli elementi critici, puntuali e lineari che sono gli elementi codificati utili come modello di confronto con le azioni messe in campo dalla pianificazione. Il progetto di territorio locale non si deve limitare a declinare tali elementi ad una scala di maggiore dettaglio, ma deve valutare come lo scenario di previsione possa andare a modificare e interferire, congruamente o meno, con gli obiettivi paesaggistici. Un approccio aperto che da un lato deve confrontarsi con le altre politiche territoriali e contemporaneamente non impedisce analisi incrementali determinate da specificità territoriali, non percepite dal piano regionale.

Il confronto, o meglio, l'integrazione tra gli aspetti ambientali e paesaggistici e le dinamiche socio economiche direttamente o indirettamente indotte dal Piano, sono il cardine della Valutazione Ambientale Strategica. Il quadro conoscitivo delle risorse paesaggistiche dato dal piano regionale permette sia un confronto con le politiche urbanistiche sia la messa in campo di politiche atte alla valorizzazione delle stesse. Lo sforzo, complesso ma necessario, è comprendere come il paesaggio possa diventare occasione di rafforzamento di politiche socio economiche e quindi non semplicemente valutato all'interno di un quadro di coerenze. Il paesaggio diventa elemento qualificante di un piano urbanistico nel momento in cui produce externalità positive per le azioni di sviluppo. Ma anche quando diventa direttamente oggetto di politiche. Un tema ancora poco approfondito (il piano piemontese potrebbe essere l'occasione per sperimentare azioni innovative in questo senso) è la possibilità che alcune risorse che il piano regolatore mette in campo,

per esempio in termini di compensazioni ambientali, ricadano in azioni di rafforzamento dei valori paesaggistici innescando microeconomie verdi.

Semplificando, possiamo immaginare un circolo virtuoso in cui, in coerenza e a seguito dell'assetto paesaggistico disegnato dal Ppr, il piano regolatore individua linee di valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico locale, attraverso la promozione di attività economiche che producono paesaggio, in quanto strettamente legate al territorio (come ad esempio favorire attività agricole di recupero di colture e paesaggi rurali tradizionali, attività di silvo pastorizia e attività legate alle economie prati-pascoli e produzione-promozione prodotti caseari, attività di valorizzazione della filiera legno e di salvaguardia del patrimonio boschivo, attività di riassetto idrogeologico) e investe parte delle risorse destinate alle compensazioni ambientali, di ripristino dei valori consumati dalle azioni di trasformazione dei suoli, all'avvio di queste microeconomie.

Sempre all'interno del processo di Valutazione Ambientale Strategica di accompagnamento alla pianificazione urbanistica, dalla risorsa conoscitiva del Ppr dovrebbe prodursi un altro effetto importante: l'incontro tra la conoscenza tecnica e di macro area, propria del piano territoriale, con la conoscenza etica ed empatica della comunità che vive il suo paesaggio: in quanto rappresentazione della propria storia, di lavoro, di festa, di dolore, di spiritualità.

I due livelli di conoscenza, non sempre sovrapponibili ma entrambi insostituibili, entrambi elementi definitivi del concetto di paesaggio come voluto dalla Convenzione Europea sul Paesaggio, possono essere in qualche modo integrati all'interno della riflessione sulle politiche di sviluppo e di governo del territorio che sovraintende la Valutazione Ambientale Strategica dei piani regolatori. Il coinvolgimento e la partecipazione che dovrebbero sostenere il percorso di Valutazione Ambientale Strategica diventano efficaci su due livelli: la costruzione del sistema conoscitivo territoriale, che come accennato non può essere solo tecnico e la definizione del quadro degli obiettivi strategici del piano.

In questo modo il concetto di paesaggio può completarsi ed assumere le valenze di memoria e identità e contemporaneamente diventare elemento di sviluppo e di conservazione di elementi stabili che determinano la qualità e riconoscibilità del paesaggio. Il paesaggio si trasforma in rappresentazione condivisa e quindi in bene comune.

Le nuove dichiarazioni di notevole interesse pubblico

New procedures for the designation of landscape assets

PAOLA ESTER GASTALDI, ELISA OLIVERO

Abstract

Dal 2010, come richiesto dal Codice e dalla Legge regionale n. 32/2008, la Regione Piemonte si è dotata della Commissione regionale incaricata di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico. Il suo primo banco di prova, in sinergia con il Ppr, è stato il perfezionamento della tutela sui Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano. Da allora, le attività della Commissione hanno suscitato forte interesse anche all'esterno degli enti e delle professionalità direttamente coinvolti, portando alla presentazione di molte e variegata istanze, che testimoniano interesse "dal basso" ai temi della tutela del paesaggio. Lungo i tre mandati che si sono succeduti, il lavoro della Commissione ha condotto all'emanazione, da parte della Giunta regionale, di quindici provvedimenti di tutela paesaggistica.

Since 2010, as required by the Code of Cultural Heritage and Landscape and by the Regional Law No 32/2008, the Piedmont Region has established a Committee to draft proposals for declaring the considerable public interest of landscape assets. Its first testing ground, in synergy with the RLP, was the improvement of the protection of the Mauriziano Order's historical properties. Since then, the work of the Committee has attracted interest also in local administrations and associations, so leading to the presentation of many and varied requests, which show a "bottom-up" sensibility towards landscape issues. During its three terms, the Committee's work has led to the final approval by the Regional government of fifteen new landscape protection measures.

Fin dal novembre 2010, in attuazione dei disposti dell'articolo 137 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dell'articolo 2 della Legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32 *Provvedimenti urgenti di adeguamento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, la Regione Piemonte si è dotata della Commissione regionale incaricata di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136 del Codice stesso. La Commissione è attualmente al suo terzo mandato.

Le sue attività hanno preso l'avvio con l'adempimento di quanto richiesto nella prima redazione del Piano paesaggistico regionale sui Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano¹. Il Piano riconosceva in queste tenute, significativi quanto rari esempi superstiti della grande proprietà fondiaria, luoghi della tradizione regionale che, per le loro specificità storiche, fisiche, ambientali e paesaggistiche, connotano la storia e la tradizione piemontese. A partire da quest'analisi, il Ppr prevedeva un approfondimento istruttorio, da parte della Commissione (con il supporto congiunto degli uffici regionali allora rispettivamente preposti a gestione/valorizzazione e pianificazione del paesaggio), per

Paola Ester Gastaldi, Elisa Olivero, esperte in valorizzazione del paesaggio, segreteria tecnica della Commissione per le dichiarazioni di notevole interesse pubblico

decidere quali Tenimenti avessero conservato caratteristiche di riconoscibilità e integrità tali da giustificare l'apposizione di uno specifico provvedimento di tutela, da formulare a partire dalla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico. Un significativo aspetto innovativo risiedeva nel fatto che la proposta non doveva limitarsi alla precisa individuazione critica – ossia non di mera trasposizione della spesso lacunosa documentazione storica sulle basi cartografiche attuali – del perimetro, ma metterlo in relazione con specifiche prescrizioni d'uso. Il tentativo, primo banco di prova nel quale si trovò a cimentarsi la Commissione, fu di coniugare i valori individuati e da salvaguardare con gli usi, “moderni” sebbene ancora prevalentemente agricoli, che in quelle porzioni di territorio si erano evoluti col passare dei decenni.

Parallelamente, procedeva anche l'operazione di “vestizione” dei beni paesaggistici propedeutica alla conclusione del Ppr: le esperienze incrociate di scrittura della normativa hanno permesso alla Commissione di formulare prescrizioni sostanzialmente non difformi rispetto a quelle dei decreti, contenute nel Catalogo dei beni paesaggistici, sia come livello di approfondimento, sia rispetto alle categorie e agli aspetti del paesaggio a cui dedicare maggiore attenzione (reciproche visuali, relazioni tra insediamenti storici e contesto, conservazione di elementi naturalistici ed edilizi di rilievo...).

All'apposizione dei provvedimenti di tutela sul complesso dei Tenimenti storici mauriziani² fece seguito un forte interesse per lo strumento della dichiarazione, che ha condotto negli anni alla presentazione alla Commissione di numerose istanze, provenienti sia da amministrazioni comunali, sia da associazioni locali interessate alla protezione e alla valorizzazione dei propri paesaggi.

La gran parte delle istanze giunte sul tavolo della Commissione, soprattutto nei primi anni della sua attività, non erano immuni da alcuni fraintendimenti circa i tempi, i contenuti e le finalità che le proposte avrebbero dovuto contemplare. In particolare, talora i proponenti ritenevano che la dichiarazione avrebbe potuto intervenire per scongiurare o ridimensionare previsioni urbanistiche ritenute lesive della percezione consolidata dei luoghi.

Molte dichiarazioni del passato nacquero effettivamente dall'esigenza di impedire specifiche trasformazioni e interventi ritenuti incompatibili con le caratteristiche di pregio del contesto paesaggistico. Oggi, questo carattere di “intervento d'urgenza” della dichiarazione si è perso, sia perché l'iter procedurale ha tempi prestabiliti e non sempre compatibili con le necessità contingenti, sia perché, con il Ppr, il Piemonte dispone su tutto il territorio regionale di uno strumento di tutela paesaggistica di portata e scala più idonea ad affrontare la ricaduta territoriale degli interventi.

Tuttavia, la Commissione ha sempre ritenuto di prendere in considerazione, almeno tramite una pre-istruttoria, le problematiche sottoposte, perché spesso le richieste nascevano

da gruppi di cittadini preoccupati poiché attenti agli indirizzi di sviluppo del proprio territorio, su cui avevano in alcuni casi condotto indagini trans-disciplinari (di tipo storico, botanico, folclorico...) che avevano portato alla conoscenza di luoghi diversamente poco noti, mediata da punti di vista anche innovativi. Le recenti dichiarazioni di notevole interesse pubblico dei terreni presso l'Alpe Vercio in comune di Mergozzo (VB) e del complesso monumentale-paesaggistico di Momburgo-Santa Lucia presso Villanova e Roccaforte Mondovì (CN)³ sono due esempi di un simile approccio: luoghi portati all'attenzione della Commissione col tramite delle ricerche – non prive di una componente affettiva – dei proponenti, esaminate, approfondite e fatte proprie dalla Commissione, pervenendo infine all'adozione dei rispettivi provvedimenti da parte della Giunta regionale.

Più in generale, anche grazie alla diffusione e condivisione dei dettami della Convenzione Europea, il discorso sul paesaggio sta sempre più allargando la propria platea non solo di spettatori, ma anche di attori. La CEP, com'è noto, estende la considerazione dell'importanza del paesaggio a tutti i territori teatro della vita umana, compresi i più ordinari; chiama in causa la volontà di “soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione”; porta in primo piano gli aspetti della percezione dei paesaggi e del ruolo sociale che essi rivestono: l'enunciazione piena di questi principi ha indotto i cittadini a guardare con occhi sempre più attenti i luoghi della loro vita quotidiana. Di conseguenza, sovente si acquiscono i timori per la loro sopravvivenza, poiché la scomparsa di un paesaggio implica anche la perdita di una componente di identità collettiva, là dove è sempre più difficile ravvisare elementi di radicamento e di coesione comunitaria.

Non solo a partire dall'elaborazione di simili paure, tuttavia, sono sorte alcune istanze, ma anche dall'auspicio – che rappresenta un (parziale) fraintendimento – circa la possibilità che la dichiarazione costituisse un “riconoscimento”, un provvedimento capace di dettare misure di valorizzazione. Nel quadro giuridico dato dalla duplice vigenza di Codice e Convenzione Europea, alcuni proponenti hanno cioè tentato una sintesi delle due normative, incardinando i citati principi della Convenzione nella stesura delle bozze di dichiarazione, strumento previsto dal Codice. Quest'ultimo da un lato apporta innovazioni, rispetto al passato, dal punto di vista procedurale, dando appunto l'avvio ai lavori delle Commissioni regionali e disciplinandone la composizione; dall'altro, però, non modifica la natura e lo “spirito” dei provvedimenti che ne scaturiscono, richiamando alle stesse categorie di beni della legge 1497 del 1939 e chiarendo la finalità di “conservazione dei valori espressi” del provvedimento⁴. Sono così state presentate, da parte di amministrazioni locali sensibili e coscienti della sussistenza di elementi di valore sul proprio territorio, proposte formulate a partire dal dato forte della percezione dei luoghi da parte dei loro



L'Alpe Vercio, oggetto di un recente provvedimento di tutela paesaggistica (foto di Elisa Olivero).

abitanti, cittadini che spesso, col tramite e col pretesto della predisposizione della documentazione, hanno a propria volta acquisito consapevolezza circa l'importanza della tutela. Tali sono i casi delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico delle intere frazioni Villa di Isola d'Asti e Schierano di Passerano Marmorito, nonché del viale alberato in comune di Montafia, tutte appartenenti alla provincia di Asti⁵.

Sebbene, dunque, come si è detto, parte delle domande che provengono alla Commissione dall'esterno siano finalizzate a scongiurare previsioni urbanistiche giudicate negativamente dai proponenti, in realtà, dal momento che il Ppr, oggi pienamente vigente, detta le regole per avere una pianificazione in generale più attenta al paesaggio, a maggior ragione i beni da tutelare dovrebbero essere quelli a cui si riconosce un'autentica eccellenza.

Dalla necessità di individuare l'eccellenza discende l'esigenza di definirne il perimetro, all'interno del quale vengono ricompresi un bene o un'area per i rispettivi caratteri di unicità, che li distinguono dall'intorno e giustificano l'imposizione di un differente regime di tutela.

La stessa definizione del perimetro comporta quasi sempre difficoltà anche di tipo operativo: la necessità di stabilire un limite univocamente interpretabile e per quanto possibile

stabile nel tempo ha gradualmente portato ad affinare i criteri di perimetrazione, contemperando le motivazioni paesaggistiche alle esigenze più propriamente descrittive.

Un altro aspetto da tenere in attenta considerazione è il regime di tutela già esistente. La sovrapposizione di diverse forme di tutela e dei rispettivi regimi autorizzativi, ad esempio sui centri storici attraverso la pianificazione comunale in applicazione dell'art. 24 della legge regionale 56/1977, di carattere monumentale di cui alla Parte seconda del Codice nonché paesaggistico, per la presenza di categorie territoriali vincolate *ex lege* – quali le fasce dei corsi d'acqua e dei laghi, i boschi, le aree montane in quota... – talvolta può rappresentare un reticolato normativo sufficiente a salvaguardare efficacemente i paesaggi. Un nuovo provvedimento di "vincolo" decretato non deve costituire un ulteriore aggravio amministrativo, ma colmare un eventuale vuoto di tutela o specificare aspetti peculiari propri dell'ambito perimetrato, che le altre norme più generiche non sono in grado cogliere o affrontare.

Infine, occorre prestare attenzione alla necessità, da parte della Commissione, di ricondurre specificamente l'immobile o l'area oggetto della proposta a una delle categorie dell'articolo 136 del Codice⁶. In relazione alle categorie di cui alle

lettere *a*) e *b*), i beni individuati devono essere riconoscibili rispettivamente in quanto emergenze geomorfologiche e naturalistiche o per l'eccezionale valore dell'edificato (villa, giardino, parco) nel contesto paesaggistico di appartenenza. Per le aree riconducibili alla categoria *c*), all'interno dell'area da assoggettare a tutela deve essere individuabile un sistema paesaggistico unitario che, in funzione delle emergenze presenti e dei loro rapporti con l'intorno, è da preservare in quanto la sua compromissione inficerebbe valori riconosciuti, a cui si devono coniugare unicità ed eccezionalità, basso grado di compromissione e di trasformazione, con conseguente alta qualità del paesaggio nel suo complesso. Infine, per le aree panoramiche, punti di vista e belvedere di cui alla lettera *d*), oltre alla possibilità di accesso da parte del pubblico, devono essere apprezzabili l'ampiezza delle visuali, l'integrità, la spettacolarità.

Sono stati qui riassunti criteri generali applicati in questi anni dalla Commissione nel formulare le proprie valutazioni, tenendo sempre conto delle aspirazioni di quelle comunità che hanno riconosciuto come "eccellenti" e meritevoli di tutela i propri luoghi identitari – nell'ottica di verificare l'effettivo "notevole interesse pubblico" di questi luoghi – e dell'importanza del dialogo costante con le amministrazioni locali, al fine di condividere più possibile un provvedimento di tutela che non vuole essere calato dall'altro, ma nascere anche dalle richieste del territorio e formarsi con il crescere della sensibilità sul paesaggio.

Note

¹ Cfr. *Piano paesaggistico regionale*, adottato con deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2009, n. 53-11975, articolo 33, allegato C.

² Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera *c*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74).

³ Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei terreni presso l'Alpe Vercio e mulattiera di accesso dalla frazione Bracchio in Comune di Mergozzo (GU Serie Generale n. 191 del 18 agosto 2018). Dichiarazione di notevole interesse pubblico del contesto territoriale del Momburgo con le emergenze monumentali e paesaggistiche di Monte Calvario, del Santuario di Santa Lucia e del percorso devozionale da Villavecchia, nei Comuni di Roccaforte Mondovì e Villanova Mondovì (GU Serie Generale n. 196 del 23 agosto 2017).

⁴ D.lgs. 42/2004, articolo 138, comma 1: «La proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi».

⁵ Dichiarazione di notevole interesse pubblico della frazione Villa del comune di Isola d'Asti (AT) ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere *c*) e *d*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74). Dichiarazione di notevole interesse pubblico della frazione Schierano del comune di Passerano Marmorito (AT) ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere *c*) e *d*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74). Dichiarazione di notevole interesse pubblico del viale alberato lungo la strada provinciale s.p. n. 2 in Montafia (GU Serie Generale n. 219 del 19 settembre 2016).

⁶ D.lgs. 42/2004, articolo 136, comma 1: «Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente Codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

Il potenziale archeologico del territorio e la pianificazione paesaggistica

The archaeological potential of the territory and landscape planning

FRIDA OCCELLI

Abstract

Il concetto di tutela del patrimonio archeologico è progredito, nel corso degli anni recenti, lungo nuove vie di sviluppo originate anche da importanti innovazioni legislative, tra le quali spicca il recepimento della normativa riguardante la verifica preventiva dell'interesse archeologico all'interno del Codice degli Appalti. Il Ppr, nell'analizzare e sintetizzare gli aspetti naturalistico-ambientali, rappresenta una importante risorsa conoscitiva indiretta per lo studio archeologico del territorio. I dati geologici e geomorfologici, integrati con quelli archeologici, permettono infatti una ricostruzione del paesaggio antico inteso come il prodotto di interazione tra uomo e ambiente. Ciò permette di ipotizzare con sempre maggiore attendibilità il potenziale archeologico del territorio, anche ai fini della sua fruizione.

Frida Occelli, Archeologa professionista,
Stadium sas

The concept of archaeological heritage protection has progressed in the course of recent years along new lines of development arisen also from important legislative innovations, among which stands out the implementation of the law regarding the preventive verification of the archaeological interest within the contract codes. The Ppr, in analyzing and synthesizing the naturalistic-environmental aspects, represents an important indirect knowledge resource for the archaeological study of the territory. The geological and geomorphological data, integrated with the archaeological ones, in fact allow a reconstruction of the ancient landscape intended as the interaction product between man and the environment. This allows to hypothesize with ever increasing reliability the territory archaeological potential, also for the purpose of its enjoyment.

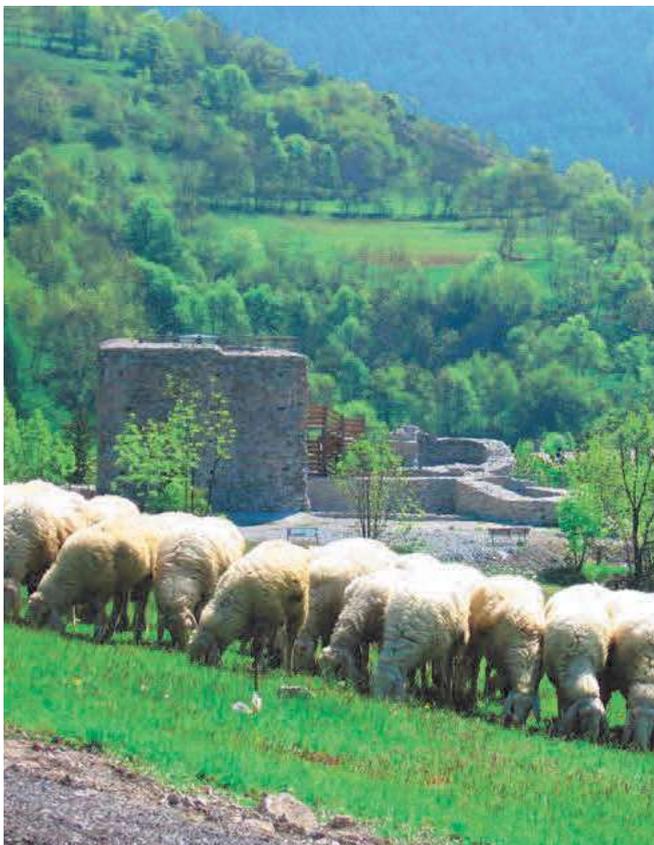
Il concetto di tutela del patrimonio archeologico è progredito, nel corso degli anni recenti, lungo nuove vie di sviluppo originate anche da importanti innovazioni legislative, tra le quali spicca il recepimento della normativa riguardante la verifica preventiva dell'interesse archeologico all'interno del Codice degli Appalti¹. La *ratio* che ha guidato l'intervento del legislatore in quella specifica sede è stata prevalentemente quella di contenere i costi delle opere pubbliche attraverso l'applicazione di una procedura definita volta alla previsione del rischio archeologico e al suo abbattimento. L'obiettivo primario è stato quindi quello di pianificare, già in sede di progetto di fattibilità, quanto necessario alla tutela del patrimonio archeologico, sia in termini di attività da svolgere, sia di risorse economiche da stanziare, sia infine di gestione delle tempistiche.

Anche sulla base di questo impulso, i principi di tutela si sono evoluti passando da una logica di mera conservazione degli elementi già noti o di quelli via via individuati, ad una visione dinamica che ha visto l'elaborazione di

strumenti di carattere predittivo in grado di valutare la possibile consistenza, la collocazione stratigrafica e la tipologia dei depositi archeologici.

Seppure con modalità differenti legate alla specificità di ciascun territorio, l'utilizzo di informazioni provenienti dalla conoscenza archeologica diretta combinate con quelle fornite da altre discipline, ormai facilitato dall'impiego di sistemi informatizzati di raccolta e rielaborazione dati sempre più efficaci, permette di approfondire e ricostruire la storia del territorio stesso e di conseguenza di ipotizzarne con sempre maggiore attendibilità il potenziale archeologico, anche ai fini della sua fruizione. In questo quadro si sta sviluppando un criterio di tutela integrata non solo dei beni, ma anche dei valori culturali, nei quali un territorio è inteso come «paesaggio culturale continuo», vale a dire come un articolato palinsesto nel quale i beni archeologici si inseriscono, anche diacronicamente, nell'ambito di una complessa rete di cause ed effetti².

Il Piano paesaggistico regionale contiene un'ingente quantità di informazioni geolocalizzate su componenti storico-culturali del territorio (compresi i beni culturali già individuati dal PTR 1997) molti dei quali presentano anche una valenza archeologica sia diretta che indiretta, in quest'ultimo caso intesa come efficace ai fini della valutazione del potenziale archeologico perché possibile testimonianza di preesistenze. A questi si affianca l'individuazione di sistemi territoriali, tra i quali ad esempio la rete viaria di età romana o medievale, il sistema plebano o dei castelli,



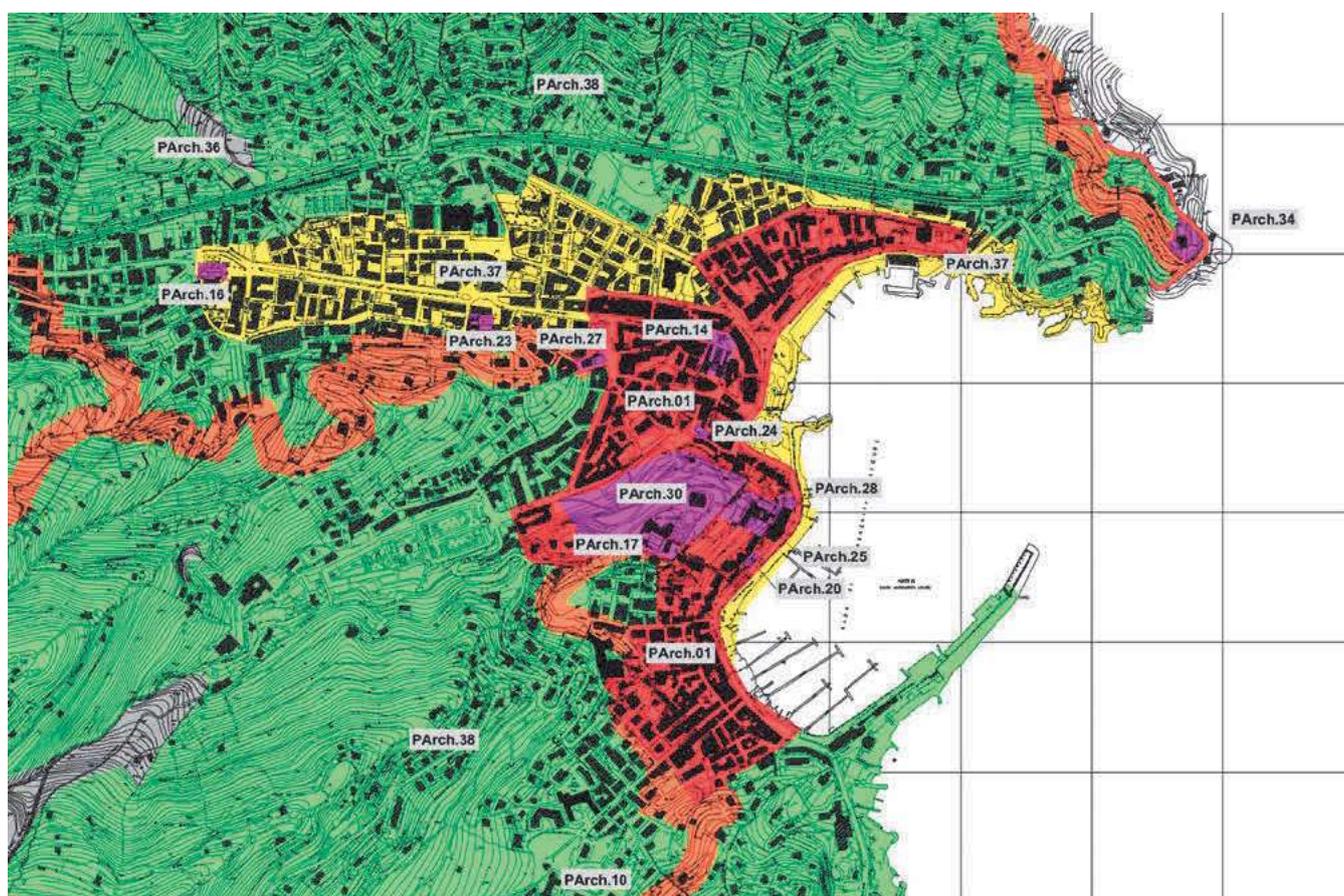
quello delle fortificazioni, quello insediativo o di organizzazione territoriale, quello delle acque, che rappresentano una sintesi utile per impostare le prime fasi di uno studio archeologico.

Ancora dal punto di vista della conoscenza archeologica diretta, il Piano offre un regesto delle «zone di interesse archeologico»³, corredato da una schedatura dettagliata di ciascun bene, nella quale sono riportate le perimetrazioni delle aree tutelate. Attraverso i riferimenti ai provvedimenti di istituzione del vincolo, la scheda individua inoltre il valore archeologico del bene tutelato e ne specifica la valenza paesaggistica. Si riprende in questo modo un'idea a suo tempo introdotta dalla Legge Galasso, che considerava appunto le zone d'interesse archeologico anche come aree di interesse paesaggistico, «degne di tutela non solo in relazione al valore storico e documentario dei rinvenimenti, bensì in rapporto al complesso delle relazioni istituite nel corso della storia con l'ambiente circostante». Sviluppando questo approccio si possono prefigurare condizioni per valorizzare le relazioni tra le varie componenti paesaggistiche e per progettare nuovi sistemi di fruizione organizzati in parchi archeologici.

Occorre tuttavia sottolineare come la conoscenza del territorio sotto il profilo archeologico non si possa limitare all'acquisizione della banca dati riferita ai soli siti sottoposti a provvedimenti ministeriali. Molto più numerosi sono infatti i dati che derivano dall'attività delle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, soprattutto grazie all'impegno sul campo in occasione di interventi infrastrutturali più o meno importanti, ai quali hanno fatto spesso seguito estesi interventi di scavo archeologico che hanno consentito di aumentare in modo esponenziale l'acquisizione di nuove informazioni. In ogni caso, la semplice individuazione dei siti archeologici noti – e la loro sottoposizione ad adeguata categoria di tutela – non permetterebbe di esaurire il tema della tutela e valorizzazione della potenzialità archeologica del territorio, che richiede invece, come già evidenziato, una visione più globale e integrata.

Il Piano inoltre, nell'analizzare e sintetizzare gli aspetti naturalistico-ambientali, rappresenta una importante risorsa conoscitiva indiretta per lo studio archeologico del territorio.

I dati geologici e geomorfologici, integrati con quelli archeologici, permettono infatti una ricostruzione del paesaggio antico inteso come il prodotto di interazione tra uomo e ambiente, vale a dire da un lato come forma di adattamento alle caratteristiche ambientali, dall'altro come forma di sfruttamento delle risorse del territorio. La valutazione della potenzialità archeologica rappresenta in questo caso un processo di analisi che mette in evidenza i multiformi rapporti istituiti tra uomo e natura e permette di seguirne il percorso nelle varie fasi storiche e preistoriche. Occorre ovviamente attribuire i corretti valori ai diversi parametri presi in esame



Carta archeologica del comune di Santa Margherita Ligure, con la zonizzazione del potenziale archeologico individuato da colorazioni di tipo diverso.

(tratti geomorfologici, idrografia, natura dei suoli, eccetera) in relazione alle singole epoche storiche; inoltre la ricostruzione deve essere supportata da processi analitici che rispettino la scientificità nelle fasi di acquisizione e di analisi dei dati. Spesso infatti scarsità di rinvenimenti archeologici in un settore del territorio può essere non tanto indice di una rarefatta frequentazione antropica, quanto di una scarsità o non sistematicità della stessa ricerca archeologica. In linea di massima comunque si possono distinguere alcuni contesti geomorfologici ricorrenti che presentano maggiore propensione all'insediamento, seppur con modalità e caratteristiche differenti per ciascuna fase di antropizzazione.

La valutazione del potenziale archeologico inoltre dipende non solo dall'impatto antropico che ciascuna epoca ha avuto sul territorio, ma anche dalle condizioni di giacitura attuale del piano di calpestio frequentato in un determinato periodo storico e dai fenomeni naturali e/o dalle azioni antropiche a cui esso è stato sottoposto. Aree antropizzate possono essere in parte scomparse in seguito a fenomeni erosivi, oppure ritrovarsi in affioramento, oppure ancora in profondità a causa dell'alluvionamento ad opera di esondazioni o mutamento del corso di un fiume o da movimenti franosi. Anche le attività umane hanno comportato importanti stravolgimenti del territorio; tra queste, l'attività

agricola intensiva ha avuto un forte impatto soprattutto sul territorio di pianura e su quello collinare.

Un significativo impulso allo studio del potenziale archeologico piemontese è dato dall'art. 23 e, in maniera meno diretta, dagli artt. 24 e 25 delle norme attuative del Piano. Essi infatti, sancendo la necessità di salvaguardia delle zone di interesse archeologico, dei centri e nuclei storici nonché del patrimonio rurale storico, indicano la direzione nella quale si dovrebbero indirizzare, a livello provinciale e comunale, gli strumenti di pianificazione.

Muovendo anche oltre i confini normativi, l'auspicio è quello che si possa estendere all'intero territorio regionale un'applicazione sistematica degli strumenti di archeologia preventiva, che sfocino nell'elaborazione di valutazioni del potenziale archeologico integrate negli strumenti di pianificazione territoriale. L'efficacia di questo metodo è stata sperimentata in molti contesti, fra i quali spicca la regione Emilia-Romagna⁴, che hanno dimostrato come la valutazione integrata di dati provenienti da diverse discipline in affiancamento alla conoscenza archeologica diretta, ormai agevolata dall'impiego di sistemi informatizzati di raccolta e rielaborazione dati sempre più efficaci, può permettere di acquisire un'elevata conoscenza sulla storia

del territorio e di conseguenza di ipotizzare con sempre maggiore attendibilità la possibilità di rinvenimento di depositi archeologici nel sottosuolo. Un simile approccio permetterebbe di superare il limite rappresentato da una semplice mappatura dei rinvenimenti effettuati, e di giungere invece ad una valutazione di carattere predittivo che consenta di valutare la possibile consistenza, la collocazione stratigrafica e la tipologia dei depositi archeologici, in modo che possano essere realizzate una progettazione ed una programmazione dei lavori più efficaci. Questo tra l'altro consentirebbe di migliorare la qualità dell'inserimento paesaggistico delle trasformazioni programmate, adottando anche in rapporto alle componenti archeologiche del paesaggio le conseguenti modalità integrative di pianificazione e gestione.

Del resto, l'integrazione di carte del potenziale archeologico nei Puc (Piani urbanistici comunali) ha già dimostrato la sua utilità anche in contesti territoriali di piccole dimensioni, come testimoniato dai casi di Santa Margherita Ligure⁵ (v. figura alla pag. precedente) o Leivi (GE), che hanno usufruito di tali carte per una gestione più rapida e consapevole della tematica archeologica nell'ambito della progettazione degli interventi sia pubblici che privati.

Note

¹ D.lgs. 163/2006, artt. 95 e 96 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, poi sostituito dal D.lgs. 50/2016, artt. 23 e 25, *Codice dei contratti pubblici*. Sebbene si tratti di un aspetto che si allontana dal tema in esame, giova sottolineare come questo intervento normativo abbia comportato, fra le varie novità, l'individuazione dei requisiti che delineano la figura dell'archeologo professionista, esterno alle strutture ministeriali. Questa nuova categoria professionale, alla quale appartiene chi scrive, è chiamata ad intervenire in modo attivo nell'iter di verifica preventiva dell'interesse archeologico, che si svolge in ogni caso in sinergia e sotto la direzione scientifica delle Soprintendenze.

² Si veda in tal senso quanto sintetizzato nelle *Linee guida per l'elaborazione della Carta delle potenzialità archeologiche del territorio*, edite dalla Regione Emilia-Romagna insieme al MIBACT, disponibile all'indirizzo <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio/pubblicazioni/lg-pot-arc>.

³ Vale a dire delle aree tutelate ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera *m*) del D.lgs. 42/2004.

⁴ Oltre alle già citate *Linee guida*, si veda l'esempio della *Carta della potenzialità archeologica del Comune di Formigine*, facente parte del PSC, che tratta anche di interessanti aspetti metodologici.

⁵ Disponibile al sito http://www.comunesml.it/Pianificazione_e_governo_del_territorio/struttura

Per il paesaggio: dalle regole al riconoscimento operoso

For Landscape: from rules to the engaged recognition

PAOLO CASTELNOVI

Abstract

Il Piano paesaggistico piemontese è il tentativo più maturo di mettere a punto un paradigma operativo per valorizzare il paesaggio, utilizzando al meglio i piani urbanistici. Ma il tentativo mostra i limiti profondi della macchina regolativa di governo del territorio, pur prodotta dalla migliore legislazione urbanistica regionale, e del paesaggio, pur con le migliori intenzioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La storia delle scelte di metodo del Piano piemontese evidenzia, oltre ai limiti, una prospettiva interessante, che è rimasta sottotraccia, ma che potrebbe motivare nuovi accordi per il paesaggio.

The Regional landscape plan of Piemonte is the most mature effort to develop an operative paradigm to enhance landscape by making the best use of urban planning. This attempt, despite the good intention of the Landscape and heritage code, shows the deep constraints of governmental regulation even though those rules are the result of the best regional urban and landscape legislation.

The history of the methodological choices of the Plan points out, besides some limits, an interesting scenario that has remained undisclosed until now, and which could inspire new partnerships for the landscape.

Paolo Castenovi, Presidente dell'Associazione Landscapefor, attiva nella documentazione e nella didattica del paesaggio, docente al Politecnico di Torino di Urbanistica, pianificazione e progettazione del paesaggio (fino al 2011); è stato coordinatore operativo del Ppr piemontese e di molti altri piani d'area vasta

1. Il paesaggio nel piano contribuisce alla perdita di *grip* delle regole universali

Per raccontare l'impostazione sperimentale del Piano paesaggistico piemontese partiamo da lontano, perché il Ppr cerca di affrontare alcuni temi irrisolti negli ultimi 70 anni nella storia italiana di gestione del territorio.

Per una legge ciclica che solo sospettiamo, vista la sua ricorrenza, molti meccanismi di funzionamento della società perdono efficacia e credibilità, proprio mentre il loro assetto istituzionale sembra consolidarsi e diventare pratica ordinaria. Ora è il turno delle riforme di una cinquantina d'anni (10 più 10 meno): la scuola, la sanità, il decentramento regionale sono in crisi strutturale. Anche la cultura delle regole urbanistiche, coeva a quelle riforme nelle sue leggi fondamentali, ormai sistematicamente applicata, sta volgendo al tramonto. È un processo di sclerosi che si è svolto sottotraccia da oltre vent'anni, che dobbiamo rileggere per capire le ragioni dell'attuale situazione di stallo, quando da una parte non ci si può più affidare alla norma urbanistica per qualificare lo spazio pubblico ma dall'altra non si hanno altri strumenti efficaci per convogliare le singole energie progettuali al bene comune della città e del territorio. La sconsiderata separazione tra urbanistica e progettazione, consumatasi fin dentro i corsi di studi, ha favorito la formazione di una doppia professionalità:

quella dell'applicazione sistematica delle regole per attuare i piani e quella del loro aggiramento per dare spazio al progetto. L'urbanista predica una normalità neutra, ordinata, ottocentesca; il progettista invoca il segno, l'emergenza, la sregola come espediente della contemporaneità per farsi notare. Si deve tener conto che la legge obbliga tutti i comuni ad approvare il piano regolatore, in cui si applicano norme standardizzate e parametriche a situazioni molto diversificate e caratterizzate. Ciò dipende dalla "necessità" di univocità della norma: un mito tecnico e addirittura morale del nostro tempo, mentre semmai sarebbe più corretto per il bene comune richiedere un medesimo livello di qualità delle prestazioni di interesse generale, ottenendolo "naturalmente" con modalità diversificate in base alle diverse situazioni.

L'incapacità dell'urbanistica a tener conto delle specificità di ogni luogo è stata tamponata con quella sorta di deroga che si è inventata per le zone A (dopo lunghe battaglie culturali e politiche), salvando i centri storici da scempi perpetrati in nome proprio delle regole uniformi di costruzione della città. Ma non è accaduto lo stesso nei confronti della città che si espande verso la campagna.

D'altra parte, negli ultimi 30 anni alcune qualità del territorio aperto sono state difese dalla cultura ambientalista, che ci ha fatto forti di norme di rispetto e attenzione, importanti ma del tutto a-progettuali, e a-locali.

Ma da una ventina d'anni, quando l'urbanistica è un fortino assediato che resiste invocando la qualità etica delle norme uguali per tutti, si fa avanti una cultura del paesaggio che sdogana la soggettività, esalta la qualità percepita e le specificità locali, introduce tra i compiti della mano pubblica anche la promozione e la valorizzazione e non solo la conservazione. In pratica si propone di applicare all'intero territorio le attenzioni rivolte ai centri storici.

È un colpo fatale al mito dello standard che in nome dell'equità normativa azzera le differenze. Si deve rivedere il modo di applicare le attenzioni di interesse generale e si richiede una nuova "tecnica" per valorizzare il territorio conservandone l'identità e le caratteristiche locali.

Ecco: il Piano paesaggistico piemontese, oltre dieci anni fa, muove da un contesto culturale, tecnico e politico di questo genere, che attende non solo uno strumento innovativo, ma un paradigma logico e un riferimento metodologico che argini le aporie dell'urbanistica e in generale della gestione del territorio.

Si pone però un caso di doppio vincolo quasi irresolubile: il paesaggio e la progettualità di interesse comune impongono attenzione alle caratteristiche particolari dei singoli luoghi, mentre il piano regionale agisce a una scala che non può tener conto della situazione specifica.

2. La risposta all'*hybris* normativa del Codice: regole per ambiti, regole per beni

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel 2004, affronta il paesaggio muovendo da una evoluzione discontinua del

concetto e delle sue definizioni operative. Da una parte è occorso metabolizzare la definizione storica, che considera alcuni pochi selezionati paesaggi come beni irripetibili e cerca di conservare qualità "viventi" applicando ingenuamente le provvisori degli altri beni culturali, immobili. D'altra parte si è dovuto far fronte all'irruzione degli aspetti ambientali portati dalla legge Galasso, che sottopone ad attenzione oltre un terzo del territorio e poi alla Convenzione europea, che considera paesaggio ogni "singola parte" del territorio.

Va anche considerata la polemica specifica in cui si muove il Ministero dei Beni culturali, nei primi anni 2000, sottoposto a un'intensa critica per la soggettività nei controlli autorizzativi e per la mancanza di criteri espliciti di riferimento e di argomentazione nelle valutazioni. La procedura incontrollabile dei controllori diventa insostenibile a fronte dell'aumentare vertiginoso ed eterogeneo dei casi da autorizzare. Insomma una formalizzazione dei termini della procedura autorizzativa era politicamente richiesta. Con il Codice si raccoglie la sfida e ci si sforza di coniugare l'attenzione ad hoc, allo specifico dei luoghi e dei beni, con una strumentazione regolativa normalizzante, per categorie, che è propria dei piani urbanistici.

È come raccogliere violette coi guantoni da boxe: la legge illuminista, uguale per tutti, non è compatibile con la considerazione olistica e progettuale che viene richiesta per valutare le mille situazioni in cui versa ciascun bene. Imporre attenzioni uniformi a tutto ciò che sta entro 150 metri dalle rive di un fiume appare immediatamente come una scelta rozza e da perfezionare, a cui non si può sempre sfuggire con la mannaia della negazione assoluta di ogni intervento.

Ma comunque nel Codice si sceglie di normare tutto, declinando con differenti ordini di prescrizioni le attenzioni ad oggetti di diversa complessità e dimensione e scaricandone l'onere tecnico sui piani regionali.

Ad essi si richiede di individuare gli *ambiti di paesaggio* come dimensione adatta per distinguere le diverse caratteristiche del territorio, e si ordina di predisporre *specifiche normative d'uso* a quella scala: un'invenzione senza precedenti, sia perché l'uso non è mai stato oggetto specifico di norma, sia perché la dimensione territoriale degli ambiti sfugge a norme efficaci sul piano del vincolo giuridico.

D'altra parte si utilizza l'occasione dei Piani regionali per ottenere anche una schedatura per ciascuno dei beni vincolati che possa contenere «prescrizioni intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi», e lo stesso si richiede per le aree di interesse paesaggistico della legge Galasso, anche se si sa che esse coprono oltre il 40% del territorio e non possono essere normate specificamente, a meno di non essere i «funzionari della Mappa dell'Impero» in scala 1:1, di borgesiana memoria.

Nella redazione del Piano paesaggistico piemontese, nel 2007, ci si è trovati a sperimentare la (allora) nuova procedura individuata dal Codice, provando a districarsi nella congerie di versanti normativi richiesti.



Alla fine si fanno convivere diversi strumenti regolativi:

- una specifica molto precisa per ogni bene paesaggistico vincolato, la cosiddetta “vestizione dei vincoli”, che risponde al requisito di esplicitare i criteri di attenzione da seguire in ogni intervento su quei luoghi specifici, al costo di uno sforzo descrittivo ponderosissimo, ma purtroppo necessariamente statico (e quindi inadeguato man mano che il tempo passa);
- una generica indicazione degli aspetti di insieme di cui tener conto negli ambiti di paesaggio (grandi mediamente 18/20 comuni) e nelle “unità di paesaggio” che li compongono, di dimensioni molto minori, che individuano contesti sottoposti a omogenei processi trasformativi, con indirizzi di attenzione e il rinvio di verifica dell’efficacia normativa ai piani d’area vasta o locali;
- una normativa per “componenti” (della struttura regionale del paesaggio), categoria del Piano piemontese che comprende anche i beni paesistico ambientali del Codice derivanti dalla Legge Galasso: fasce territoriali da precisare nei loro confini e regole di attenzione da declinare in modo prescrittivo nei piani locali, per ciascun tipo di bene.

È un quadro normativo complesso, che fa fronte all’insieme delle indicazioni del Codice, ma che di fatto dribbla il doppio vincolo omogeneità generale/specificità locale, rimandando alle Province e ai Comuni l’onere della declinazione locale delle regole per gli ambiti e della precisazione delle parti del territorio a cui applicarle per le componenti.

3. L’interpretazione e il riconoscimento delle relazioni identitarie e delle strategie locali

Per aiutare gli enti locali a superare le difficoltà e i limiti del versante normativo imposto dal Codice, nel Piano piemontese si affronta il tema del paesaggio con un’impostazione multitasking. Roberto Gambino, coordinatore scientifico del Piano, propone una tripartizione paradigmatica, dopo averla sperimentata in altri piani d’area vasta. In tale impostazione la funzione regolativa non è il vertice a cui tutto il Piano è inteso, ma è accompagnata, pari grado, dalla funzione strategica e da quella conoscitiva.

Il ruolo della funzione strategica assegna al piano regionale il compito che sta alla base dei piani europei, spesso avarisimi di regole e invece centrati sul coordinamento e la promozione di programmi strategici di azione locale e di buone pratiche. È un’apertura alla programmazione e all’intesa politica tra i vari settori, che negli anni potrebbe dare splendidi frutti, anche se per ora, in tutte le regioni che hanno approvato il Piano, è difficile coordinare uffici abituati a programmare strategie settoriali poco o nulla integrate.

Ma il compito innovativo è assegnato alla funzione conoscitiva: dal ruolo ancillare e di servizio previo, a cui è condannata nel resto dell’urbanistica e della pianificazione, ad un ruolo di proposta interpretativa, che tenta di dare strumenti sistematici e in progress a comuni e province, per superare i problemi della specificità locale, imprevedibile a scala regionale, e della rigidità delle regole generali, spesso



inutili o dannose a scala locale. La proposta del piano è di collaborazione interistituzionale. Con un'azione culturale, di riconoscimento del proprio patrimonio secondo il modello interpretativo proposto dal piano regionale, comuni e province dovrebbero poter articolare, in modo condiviso e credibile politicamente, le regole che nel piano definiscono in modo generale e schematico le modalità di salvaguardia e di valorizzazione del paesaggio.

A comuni e province è proposto, nell'ambito del previsto adeguamento dei propri strumenti di governo del territorio, di completare l'indagine e l'interpretazione dei valori presenti secondo il nuovo modello predisposto per il piano regionale, che tenta di facilitare la progettualità ad hoc, ove rispettosa del paesaggio locale e delle relazioni sistemiche d'area vasta, per la prima volta definite e in parte individuate. Il quadro di indagine proposto è indirizzato a declinare i valori del territorio in modo da farli riconoscere alle diverse scale e a facilitare l'attuazione locale del piano attraverso regole e strategie ad hoc, in particolare evidenziando filoni interpretativi inediti ma fondamentali per il paesaggio.

• *Il ruolo delle relazioni locali*

Al centro dell'attenzione si pongono le relazioni (di omogeneità o di complementarità) tra diversi elementi presenti, stimolando a riconoscere il valore di ogni emergenza (un castello, una cascata, un grattacielo), o di ogni tessuto (un versante a vigneto, una stazione di villeggiatura, un sistema di

nuclii storici di crinale) non in sé ma come prodotto di un effetto di posizione, di situazione ambientale, di processo storico o di assetto costruito che portano a valorizzare non solo l'oggetto in questione ma soprattutto le relazioni con il contesto locale o temporale. Gli elenchi di edifici e luoghi tradizionalmente utilizzati per delineare le caratterizzazioni d'ambito vengono sostituiti da indicazioni di sistema (naturale e/o storico) che rendono comprensibili più facilmente le regole relazionali da seguire.

• *Il ruolo delle reti sovralocali*

Il piano traccia le connessioni fondamentali delle reti ambientali, storiche e funzionali che, a livello sovralocale, disegnano i grandi tratti distintivi del paesaggio regionale (i corridoi ecologici, le infrastrutture storiche, le grandi relazioni visive, ..), e si richiede che la valorizzazione di tali nessi, rilevanti ad una scala così grande che spesso non sono percepiti a livello locale, venga invece assunta alla base delle scelte localizzative delle trasformazioni territoriali locali.

• *L'interpretazione strutturale e l'articolazione in componenti*

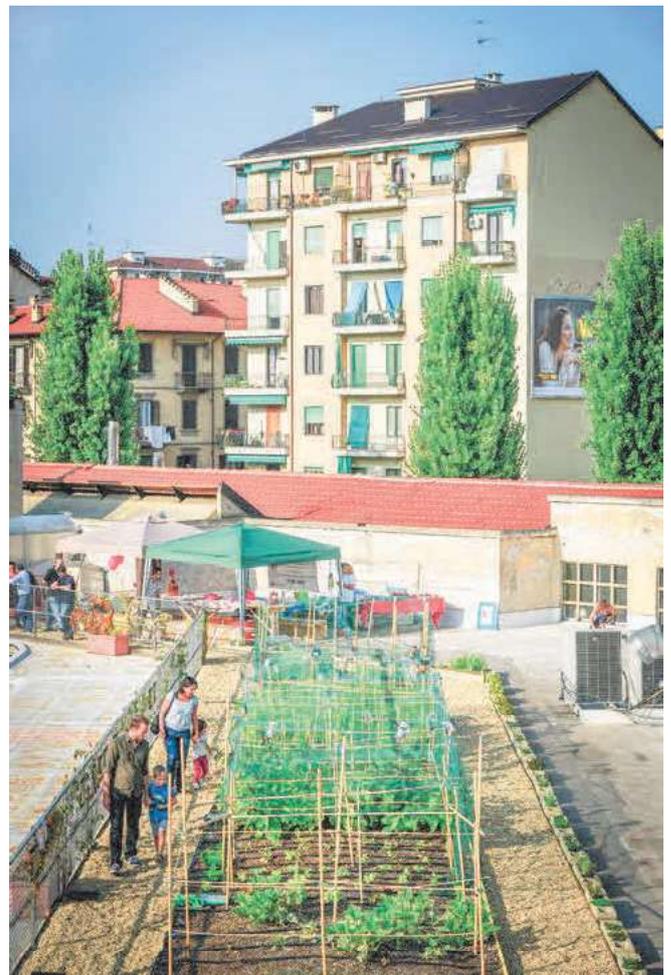
Si abbozza uno schema di relazioni fondamentali del paesaggio regionale (la struttura) per rendere possibile la distinzione degli aspetti specifici per cui una sua parte (una componente) va tutelata e valorizzata. Un fiume non interessa tanto come corpo idrico, ma per il segno curvilineo che lo

rende riconoscibile, per la continuità della fascia vegetale attorno, per il ruolo di corridoio ecologico che svolge. Perciò interessa molto non rettificarlo, non pelarne le rive, non interromperlo tombandolo o ponendo uno sbarramento insormontabile. Capendo il ruolo strutturale delle componenti, caso per caso, si distinguono e si rendono comprensibili le attenzioni da porre, e, senza eccedere in generici divieti, si consente di definire le più opportune condizioni di compensazione e di attenuazione dei casi di impatto.

• *Il ruolo delle dinamiche trasformative*

Si articola il territorio riconoscendone lo stato dei processi trasformativi in corso, spesso del tutto indipendente dai valori relazionali e strutturali evidenziati con il resto dell'indagine. Così si fa entrare nella gestione del paesaggio la dimensione temporale, riconoscendo l'esistenza di processi di produzione continua di paesaggi, condivisi dalle popolazioni anche se ben poco identitari, ben diversi da quelli cristallizzati nel piano. Quindi si identificano i luoghi come unità base del paesaggio, da quelli in cui i processi trasformativi sono accelerati e stanno producendo assetti completamente nuovi, periferie in cui il cambiamento continuo delle forme è una parte importante della percezione del paesaggio, a tutti i gradi intermedi sino a quelli stabili, dove anche il più piccolo cambiamento è percepito come alterazione grave. Capendo le dinamiche in corso è possibile individuare gli interventi necessari a stabilizzare i processi, a ridurre il "rumore" generato dal cambiamento continuo, e quindi a riportare l'attenzione e il senso identitario sugli aspetti strutturali del territorio.

In questi termini l'ipotesi operativa che sta alla base del Ppr è che il quadro conoscitivo e il suo metodo, adottato come motore di indagine e di interpretazione locale, possa diventare il viatico per declinare le regole generali sul territorio. La macchina regionale dovrebbe favorire gli sforzi di ogni ente locale per *riconoscere* le qualità del proprio territorio, secondo le impostazioni strutturali e relazionali del Ppr. Su quella base dovrebbero essere provate buone pratiche e facilitate procedure per disegnare i nuovi PRG, come già la Regione Piemonte aveva tentato con gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti*, rimasti sinora un esercizio accademico anche perché non muniti di connessioni operative con le procedure ordinarie di pianificazione e difficili da tenere in conto tra tecnici abituati alla applicazione della pura regola urbanistica.



Ma il processo deve diffondersi, non può restare un compito d'ufficio, un dovere burocratico cui ottemperare per poter variare il solito vecchio PRG. Occorre chiamare a dare una mano quelli, e sono tanti, che comunque al paesaggio, alle relazioni storiche e ambientali, alle caratteristiche locali stanno dedicando le loro imprese, il loro tempo libero, la loro azione politica. Con loro il riconoscimento diventa non un lavoro scolastico e tecnico, ma un processo operoso, carico di progetti, favorendo anche i singoli che usano bene il proprio territorio. Insomma, per il *riconoscimento operoso* delle relazioni paesistiche caratterizzanti occorre *mettere a frutto il paesaggio attivo*, come ho provato a delineare nell'articolo pubblicato sullo scorso numero di questa rivista (a. LXXII, n. 2).

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.