

INU XXVI CONGRESSO NAZIONALE
IL NUOVO PIANO
Ancona, 17-19 aprile 2008

Paesaggio e Nuovo Piano
Attilia Peano

Il bel paese

Il nostro è uno stupendo Paese che natura e storia hanno dotato di straordinarie risorse, celebrate fin dai secoli remoti da illustri intellettuali e artisti.

Basta anche solo ricordare il fascino esercitato dal paesaggio italiano sui viaggiatori del Grand Tour, che fin dal cinquecento l'hanno prescelta, prima come meta di viaggio di una élite aristocratica e poi come istituzione per la formazione della classe dirigente europea. Scrive De Seta che nel secolo dei Lumi la comunità dei *touristes* è la più numerosa e libera accademia itinerante che la civiltà occidentale abbia mai conosciuto. Roma è il baricentro immobile di questo itinerario, ma sono celebrati nei diari di viaggio le Alpi e il Moncenisio o il Brennero per chi proviene dal continente, e di conseguenza Torino e Milano o Verona, Padova e Venezia, e Genova per chi proviene dal mare e poi Firenze e la Toscana, la dorsale appenninica o il versante adriatico, Ancona e Loreto e poi la discesa verso Roma e Napoli. Nella seconda metà del settecento, molti intraprendono il viaggio in Sicilia, per terra o per mare. Gli itinerari si sovrappongono e mutano a seconda della fortuna che città, regioni e paesaggi italiani si sono conquistati nella cultura europea.

La vallata alpina, il paesaggio ideale di Montaigne *“qua si restringeva dove le montagne si avvicinano per poi allargarsi...e guadagnare terreno coltivato ed arabile fin sul pendio dei suoi ripidi monti, là scopriva distese pianeggianti a due e tre ripiani uno sull'altro, piene di belle dimore signorili e di chiese; e tutto questo chiuso da ogni parte da una muraglia di monti d'altezza infinita”*.

Il golfo di Napoli che Goethe descrive così *“..questo golfo impareggiabile che abbraccia una grande massa d'acqua. A partire da levante, dove un largo e basso promontorio si protende nel mare, per bei dirupi scoscesi coperti di bosco, si arriva sino ai sobborghi popolati di case di pescatori quindi alla città stessa, coi palazzi rivieraschi tutti affacciati sul porto,...fino alla porta cittadina per la quale siamo entrati.*

A fronte degli sforzi compiuti fin dai primi anni del novecento da personaggi di cultura e di legge, per diffondere nel nostro Paese *“l'urgenza di salvare da ulteriori attentati il paesaggio italico...mentre dovunque, fuori dai confini della patria, il paesaggio ha trovato ogni difesa nel legislatore”* come scriveva Falcone nel suo libro del 1914, sono seguiti molti anni dopo i vincoli di tutela delle bellezze naturali e panoramiche e dopo un ulteriore mezzo secolo quelli dei grandi sistemi ambientali, cui si è aggiunto come fatto importante il rilancio della pianificazione paesistica, iniziata nelle pratiche a partire dagli anni novanta.

Importanza europea del paesaggio

Nel 2000 la Convenzione del paesaggio del Consiglio d'Europa ha posto il paesaggio al centro delle politiche degli stati europei, introducendo significative innovazioni nei concetti e nelle pratiche per il paesaggio - anche quello ordinario e degradato - riconosciuto come rappresentativo delle identità delle popolazioni e risorsa anche economica oltre che ecologica e culturale, che necessita di intervento articolato di protezione, gestione, pianificazione. Più in generale, a livello europeo, constatato che nell'epoca della globalizzazione, i potenziali territoriali della regione e la loro diversità stanno crescendo di importanza per lo sviluppo dell'economia e che il contributo di città, regioni e territori vasti gioca un ruolo rilevante per la posizione dell'Europa nel mondo e per il perseguimento degli obiettivi delle due Strategie del Consiglio di Lisbona e di Gothenburg, le recenti politiche europee puntano sempre più sulla dimensione territoriale e sul valore aggiunto che può derivare da politiche integrate, rivolte alla competitività e alla vivibilità dei territori. L'Agenda territoriale dell'Unione Europea 2007-2011 dei ministri per le aree urbane e lo sviluppo riconosce come opportunità per le politiche dello sviluppo territoriale sostenibile il valore insostituibile delle strutture ecologiche e delle risorse culturali e naturali, soprattutto il paesaggio, la qualità architettonica e il design, puntando sulle peculiarità e le potenzialità regionali che possono promuovere uno sviluppo ambientale e orientato verso la cultura.

Nuove sfide per paesaggio e territorio nel nostro Paese

Territorio e Paesaggio si trovano oggi ad affrontare nuove sfide, sia indotte dagli orientamenti internazionali, sia determinate dai cambiamenti costituzionali e legislativi interni. Da un lato il passaggio dall'Urbanistica al Governo del Territorio secondo la riforma del titolo V della Costituzione, che amplia e redistribuisce le competenze tra i livelli di governo, dall'altro le innovazioni introdotte da Codice dei beni culturali e del paesaggio in parziale recepimento della Convenzione europea. Riconnettendo tutti gli aspetti che contribuiscono alla qualità della vita sul territorio, e configurandosi come insieme delle attività relative a conservazione, trasformazione, sviluppo e usi dello stesso, il governo del territorio mette in campo l'esigenza di un'azione integrata e coesa di tutto il sistema istituzionale nelle pianificazioni, nelle politiche e nella programmazione. Il Codice da parte sua, pur mantenendo separate tra stato e regioni le competenze della tutela e della valorizzazione, e glissando sul coinvolgimento delle popolazioni su cui insiste la Convenzione, richiede una pianificazione paesaggistica estesa a tutto il territorio e introduce un principio di progettualità rivolto al recupero, alla riqualificazione e al corretto inserimento degli interventi di trasformazione nel contesto paesaggistico. L'ultima modifica in corso di approvazione comporta un sicuro indebolimento del ruolo delle regioni a favore dello stato, determinando una serie di problemi nelle regioni che hanno strutturato un sistema di copianificazione con gli altri enti territoriali. Un aspetto di sicura debolezza sta nella dimensione e nelle finalità delle risorse stanziare, destinate all'abbattimento degli ecomostri e di costruzioni abusive, mentre restano scoperti da finanziamenti interventi di riqualificazione e ricostruzione paesaggistica.

Lo stato dell'arte - leggi regionali e pianificazione paesaggistica

Ad oggi, in attesa della nuova legge nazionale di governo del territorio, diverse regioni hanno formato e hanno in corso di formazione leggi regionali coerenti con la riforma costituzionale, le quali pongono la tutela e la valorizzazione del paesaggio come componente della pianificazione nell'ambito dei piu' generali obiettivi di sostenibilità. La compatibilità delle politiche di trasformazione con i valori paesaggistici è centrale nelle leggi recenti approvate e in corso, mentre resta ancora sfumato l'obiettivo della valorizzazione dei paesaggi. A piu' di vent'anni dalla legge Galasso che imponeva la pianificazione paesistica, la quasi totalità delle regioni italiane sono dotate di piani paesistici o di piani territoriali con valenza paesistica, la maggior parte dei quali estesi all'intero territorio regionale e numerose hanno in corso la formazione o la revisione del piano paesaggistico o la formazione di studi preparatori ai sensi del nuovo Codice. In molte realtà è stata soprattutto la pianificazione provinciale a sviluppare i contenuti paesaggistici, in termini sia di approfondimenti conoscitivi, sia di specificazioni normative.

Alla luce della nuova normativa sul paesaggio si rendono necessari nuovi processi di adeguamento e di ripensamento delle pianificazioni regionali e provinciali, anche valutando i risultati conseguiti. I primi segnali in questa direzione, mentre rivelano un generale recepimento dei principi tecnici del Codice, evidenziano difficoltà nell'individuare le reali responsabilità di governo del paesaggio, come emerge anche dalla genericità delle normative, nell'attivare rapporti di cooperazione e di copianificazione e carenza di indicazioni per il progetto di paesaggio alla scala locale. In assenza di un quadro preciso di riferimento alla scala locale, c'è da chiedersi quale effetto potrà produrre la Relazione resa obbligatoria per la verifica di "compatibilità paesaggistica" di tutti gli interventi sui beni paesaggistici, che rischia di configurarsi soltanto come un ulteriore e inutile appesantimento burocratico.

Se si riguarda ai risultati delle pianificazioni del paesaggio degli ultimi vent'anni, si può rilevare che esse hanno certamente determinato una generale diffusione delle conoscenze delle risorse ambientali e talvolta anche paesaggistiche degli specifici territori - come dimostra la diffusione di Carte, Statuti, Descrizioni, Atlanti del paesaggio - e la salvaguardia di risorse e ambienti di particolare valore ecologico ambientale. Ancora una volta si è disegnata sul territorio una nuova coperta a macchia di leopardo, che aggiunge alle aree vincolate per legge altre aree e beni che le pianificazioni si propongono di tutelare, lasciando però praticamente libero il resto del territorio da attenzioni paesaggistiche. Poco efficace risulta l'esito in termini di recupero di paesaggi degradati e in pratica assente l'intervento invocato dalla Convenzione di creazione di nuovi paesaggi. Si è rimasti ancora lontani, salvo casi singoli di interessanti sperimentazioni regionali, dalla necessaria

integrazione del paesaggio nelle politiche, nei progetti e nei programmi relativi allo sviluppo urbano e turistico, all'intervento infrastrutturale, alla trasformazione dello spazio rurale.

Esperienze europee di integrazione

Le esperienze praticate in alcuni paesi europei possono rappresentare un utile riferimento per ripensare la nostre attività di tutela, pianificazione e gestione dei paesaggi..

Emblematica è l'esperienza olandese, che fin dal 1985 riforma la pianificazione fisica nella direzione dell'integrazione tra gestione del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, obbligando stato, provincia e comuni a collaborare verticalmente per definire i documenti di pianificazione, i diversi ministeri a interagire orizzontalmente, gli attori istituzionali, economici e sociali a partecipare alla costruzione delle scelte territoriali. Una costruzione "diagonale" delle decisioni, come viene chiamata, che consente di conciliare le esigenze di sviluppo con la conservazione dei fragili equilibri naturali del paese e di dare attuazione, con risorse pubbliche e private, alle politiche condivise come patto tra gli attori istituzionali, economici e sociali. Il piano provinciale, *streekplan*, è strumento di politica territoriale, economica e sociale, luogo in cui si interpretano e adattano le direttive nazionali alle esigenze locali. Attraverso la negoziazione con gli attori locali, il piano delinea un quadro di strategie integrate per territorio, ambiente e paesaggio che trova attuazione attraverso la partecipazione degli attori economici che, in cambio di servizi e infrastrutture, definiscono contratti per limitare gli inquinamenti e per creare nuove aree di protezione della natura e nuovi corridoi ecologici, delle municipalità e dei cittadini che, coinvolti in "kitchen table conversation" si impegnano a mutare i loro stili di vita nella mobilità, nella raccolta rifiuti, nei consumi energetici, in cambio di investimenti sulla qualità di ambiente e paesaggio e sull'accessibilità ai luoghi di fruizione. Il piano è costruito collettivamente come patto sociale, flessibile in quanto declina indirizzi e obiettivi chiari, lasciando alle municipalità e alle società locali la predisposizione di progetti adatti alle specifiche esigenze.

Anche l'esperienza francese dei *Pays* e delle *Agglomerations* istituiti nella seconda metà degli anni novanta costituisce un'interessante innovazione. Unità territoriali volontarie caratterizzate da coesione geografica, culturale, economica, sociale e ambientale, rappresentano la dimensione territoriale di riferimento per attuare le strategie di valorizzazione sostenibile di ambiente e paesaggio. Le *Chartes de pays* e i *Projets d'agglomeration* individuano progetti comuni di uso del suolo, di protezione di natura e paesaggio e di promozione dell'economia locale che trovano riferimento nello *Schema de Coherence Territoriale- SCOT-* che si attua attraverso il *Projet d'aménagement et de développement durable*, programma d'azione dotato di indirizzi normativi e criteri di intervento rivolti ad accompagnare la valorizzazione della qualità e dell'attrattività di un territorio.

Verso il Nuovo Piano

Il rinnovamento delle pianificazioni richiede, oltre all'ormai indispensabile e urgente nuova legge nazionale sui principi generali di Governo del Territorio, una profonda riflessione e un po' di coraggio per superare modelli consolidati di ruolo degli enti, tipologie, forme e contenuti dei piani. Dalle considerazioni fin qui svolte, si possono estrarre alcuni spunti da proporre alla discussione. .
semplificazione

Una prima questione riguarda *l'affollamento di piani* di livello regionale, provinciale, comunale, generali, specialistici e di settore, scarsamente coordinati tra loro, che riguardano lo stesso territorio, a fronte di una invece *scarsa attività di pianificazione*, intesa come attività complessa di coordinamento, integrazione, gestione e monitoraggio del piano. Una prima indicazione che scaturisce è quella della *semplificazione*. La stessa proposta di riforma della legge nazionale di governo del territorio, individuando l'esigenza di livelli di pianificazione d'area vasta adeguati alle problematiche e specificità di un determinato territorio, consente di mettere in dubbio l'esigenza in tutte le regioni di piani generali regionali e provinciali. In molti casi, la pianificazione provinciale si dimostra molto debole, correndo il rischio di scivolare nella mancanza di efficacia, in quanto le sue indicazioni non costituiscono integrazioni, ma semplice riproposizione del piano regionale e, invece di svolgere il ruolo di coordinamento delle pianificazioni e di promozione di progettualità locale, si attestano sulla verifica dei piani comunali. L'esigenza di semplificazione della pianificazione d'area vasta emerge in via prioritaria nelle piccole regioni e trova ulteriore ragione nella constatazione che il piano strutturale confinato nei limiti amministrativi del singolo comune si

dimostra inadatto a cogliere i processi in atto non solo nei territori della metropolizzazione, ma nella maggior parte di quelli dei piccoli centri, dei domini turistici, degli stessi territori rurali.

integrazione

Una seconda questione riguarda l'esigenza di considerare in modo integrato nei diversi piani le questioni dello sviluppo, dell'ambiente e del paesaggio nel percorso verso più elevati livelli di sostenibilità. I temi della sicurezza del suolo, della gestione delle acque, della mobilità, dell'energia, della biodiversità, del paesaggio non possono restare relegati, come è stato finora, a piani di settore, separati dai processi territoriali che li condizionano. Questi temi devono entrare organicamente in ogni piano per il territorio, alle diverse scale, come ci dimostrano le esperienze più positive che si sviluppano in Europa. Ciò induce a rivedere profondamente il nostro sistema di pianificazione, perché non prendendo coraggio per integrare, come ha fatto per esempio l'Olanda con il recente Noord Holland Zuid streekplan, in un unico piano di area vasta di indirizzo strategico le politiche in precedenza affidate all'Environmental Policy Plan, all'Environmental Programme, al Waterland e al Kennemerland relative alla pianificazione fisica, all'ambiente, alla gestione delle acque, alla natura, alla diversità biologica, al paesaggio.

flessibilità

Da tempo si auspica una maggiore flessibilità della pianificazione, in grado di consentirne un adeguamento al mutare delle esigenze e delle opportunità. Il problema si pone principalmente alla scala locale, poiché i piani di area vasta in genere si traducono in indirizzi e direttive che consentono ampi margini di flessibilità. Progressi in tal senso sono stati compiuti, ma per ora non in tutte le regioni, specie in quelle in cui permane la vecchia forma di piano regolatore e il sistema delle istruttorie regionali che rendono impraticabile qualunque esigenza di adeguamento anche solo normativo del piano. L'auspicata semplificazione della pianificazione di area vasta e la generale formazione di veri e propri piani strutturali a livello locale potrà consentire di dare ampia flessibilità all'ambito operativo, per lo sviluppo delle azioni necessarie di regolazione, negoziazione, progettualità e governance.

paesaggio a scala locale

Non poche questioni, anche in relazione a questo tema, comporterà la terza modifica in corso al Codice dei beni culturali e del paesaggio, a causa della netta ricentralizzazione delle competenze di tutela che rischia di mettere in crisi i modelli di integrazione delle competenze, di cooperazione tra enti e di copianificazione costruiti da alcune regioni. In generale restano comunque da affrontare le modalità per trasferire alla scala locale non solo il rispetto delle tutele individuate dai piani di area vasta, ma la competenza specifica di pianificare e gestire il paesaggio. La sede adatta per trattare questo tema è certamente il piano strutturale locale, a cui anche da questo punto di vista si richiede una estensione territoriale oltre i confini comunali e una estensione del campo di competenza, per definire gli indispensabili elementi fermi essenziali, le strategie ed i criteri della progettazione paesaggistica, in grado di accompagnare i singoli interventi operativi. Solo così può tornare utile anche la Relazione paesaggistica degli interventi sui beni tutelati da leggi o da piani, in quanto il piano strutturale può costruire alla scala adeguata i termini del contesto paesaggistico in cui si collocano i singoli progetti. Lo stesso piano strutturale potrà indicare al piano operativo le priorità di recupero e di riqualificazione di paesaggi degradati e promuovere, attraverso la trasformazione, la creazione di nuovi paesaggi.

cercasi paesaggisti

Se il paesaggio nel nostro paese non sta per nulla bene, una buona parte di colpe è attribuibile a noi stessi che insegnamo nelle nostre Università. Nonostante gli sforzi di alcuni nei corsi di laurea e nei dottorati, c'è da chiedersi quante tesi si svolgano su questi temi, quanta parte dei programmi di insegnamento sia rivolta alla pianificazione, alla progettazione e alla gestione paesaggistica.

“Cercasi paesaggisti” non è solo un occhiello di un articolo di giornale, ma una richiesta che il Paese fa alla nostra scuola perché formi competenze solide in questo campo su cui si gioca il futuro anche della nostra economia.