

Fare Paesaggio
Dalla pianificazione di area vasta
all'operatività locale

a cura di
Attilia Peano

with
English Digest





Fare paesaggio. Dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale
a cura di Attilia Peano

Questo volume costituisce rielaborazione degli esiti del Progetto di Ricerca di rilevante Interesse Nazionale (PRIN, 2007) "Fare paesaggio. Dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale", cofinanziato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (prot. 2007H9KZ78).

Coordinatore scientifico nazionale della ricerca: Prof. Attilia Peano

Alla ricerca hanno partecipato le seguenti Unità Operative Locali:

- 1) **Politecnico di Torino** – Responsabile scientifico Prof. Attilia Peano
Claudia Cassatella, Vittorio Defabiani, Chiara Devoti, Pompeo Fabbri, Francesca Finotto, Luigi La Riccia, Roberto Monaco, Gabriella Negrini, Bianca Maria Seardo
- 2) **Politecnico di Milano** – Responsabile scientifico Prof. Maria Cristina Treu
Angela Colucci, Anna Maestri, Marcello Magoni, Paola Marzorati, Chiara Lanzoni, Giulia Tettamanzi
- 3) **Università degli Studi di Firenze** – Responsabile scientifico Prof. Carlo Natali
Debora Agostini, Enrica Campus, Michele Ercolini, Emanuela Morelli
- 4) **Università degli Studi di Genova - Politecnico di Torino** – Responsabile scientifico Prof. Giuseppe Cinà
Elisabetta Vitale Brovarone

©copyright Alinea editrice s.r.l. - Firenze 2011
50144 Firenze, via Pierluigi da Palestrina, 17/19 rosso
Tel. +39 055/333428 - Fax +39 055/6285887

Tutti i diritti sono riservati:
nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo (compresi fotocopie e microfilms)
senza il permesso scritto della Casa Editrice

e-mail: ordini@alinea.it <http://www.alinea.it>

ISBN 978-88-6055-612-7

In copertina:
Monforte d'Alba. Fotografia di Luigi La Riccia

Finito di stampare nell'aprile 2011

d.t.p.: Alinea editrice srl
Stampa: Genesi Gruppo editoriale srl - Città di Castello (Perugia)

Indice

Presentazione, Attilia Peano 5

Parte I. Questioni di pianificazione

In favore di un unico piano paesaggistico e territoriale, Attilia Peano 11
Verso nuovi paesaggi. Responsabilità e continuità nelle azioni amministrative, M.C. Treu 15
Il modello toscano: un problematico dialogo fra sussidiarietà e gerarchia nei piani, Carlo Natali 23
Valori del paesaggio e strumenti di valutazione a scala regionale, Marcello Magoni 27
L'ingresso sulla scena degli aspetti percettivi, Claudia Cassatella 33
Operatività e limiti degli strumenti di indirizzo per il progetto di paesaggio, Giuseppe Cinà 37

Parte II. Esperienze internazionali

Trame, Maille, Lien. De nouvelles fenêtres sur le paysage au quotidien, Gilles Novarina 43
El paisajismo en la España septentrional: proyectos y planes, Jordi Bellmunt 51
Le condizioni per l'operatività locale sul paesaggio nel sistema di pianificazione tedesco, Bianca Maria Seardo 57

Parte III. Progetti per l'operatività locale

Operatività e limiti degli strumenti di indirizzo per il progetto di paesaggio
Linee guida e progetto di paesaggio a scala regionale.
Una sperimentazione in ordine sparso, Giuseppe Cinà 67
Strumenti di indirizzo per gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, Elisabetta Vitale Brovarone 81

Drosscape: paesaggi al margine e identità dei luoghi

Paesaggi al margine fra piano e progetto locale, Carlo Natali 89
La filiera aretina fra piano e progetto nella costruzione di nuovi paesaggi, Carlo Natali 93
Paesaggi e luoghi d'acqua per la difesa del suolo: la cassa di espansione di Roffia lungo il fiume Arno, Michele Ercolini 105
Dal nuovo stadio di Siena alla città d'Arbia nel paesaggio delle Crete, Emanuela Morelli 117
Infrastrutture viarie e paesaggio. dal progetto, al piano, al progetto, Debora Agostini 127
Il Parco del Suoni a Riola Sardo: il riscatto dei "paesaggi feriti", Enrica Campus 137

Reti multifunzionali nella città in espansione. Interpretazioni, attori e declinazioni progettuali

Dai casi studio. Riflessioni e elementi per nuovi paesaggi, Maria Cristina Treu 151
Tra terra e acqua. Il parco di San Giuliano, Mestre, Paola Marzorati 155
Lungo i bordi: un progetto per il paesaggio agrario di margine, Chiara Lanzoni 161
La regola dei tre terzi: il parco di Messestadt Riem (Munich), Anna Maestri 167
Spazi rurali, valori urbani. Il caso del Plateau de Saclay (Paris), Giulia Tettamanzi 173
Le Terre dei Navigli. Reti multifunzionali nel parco agricolo, Angela Colucci 177

ora potranno dire: Zumthor l'ha fatto, possiamo provare a farlo anche noi, progettando e costruendo un edificio e non soltanto fornendo un'immagine dei propri progetti realizzati poi da altri".

Questa speranza deve essere ribaltata sui temi del paesaggio e, più in generale, sui temi della qualità delle città e dei territori. Gli esempi sono tanti: da quelli lontani nella storia e che si rifanno alle grandi opere di bonifica e alla costruzione di molti paesaggi delle nostre regioni e delle nostre città d'arte a quelli più recenti che, con l'istituzione dei parchi, hanno tutelato e valorizzato molte aree di eccezionale valore naturalistico e ambientale, a quelli infine dei tanti progetti di riqualificazione e di innovazione dei tessuti urbani dismessi e degradati. È necessario ripartire da queste esperienze con la pazienza di esercitare l'arte di saper vedere e di rimettere insieme e promuovere le buone pratiche: "come la coke town, partendo da un luogo ha ben presto preso piede nel mondo, così anche un buon piano può inverarsi anche in un singolo luogo e espandersi nel mondo"⁸.

Il modello toscano: un problematico dialogo fra sussidiarietà e gerarchia nei piani

Carlo Natali

Fino dall'entrata in vigore della legge regionale 5/95 il modello toscano di governo del territorio ha tratto dal principio di sussidiarietà fra gli enti uno dei fondamentali presupposti di ispirazione della politica territoriale.

Tale principio, applicato ai vari livelli di pianificazione, intendeva superare la tradizionale relazione gerarchica fra i piani per stabilire una sorta di "patto territoriale" fra gli enti riferibile in particolare alla condivisione dei principi non negoziabili nelle specifiche scelte di pianificazione. Questi miravano a salvaguardare le cosiddette risorse naturali e quelle essenziali del territorio, fra le quali il paesaggio; tale condizione era fra quelle riconosciute dalla legge alla base della sostenibilità dello sviluppo.

All'individuazione di tali risorse, da considerare come *invarianti strutturali*, dovevano concorrere tutti gli enti pubblici (regione, province e comuni), ciascuno attraverso l'esercizio del proprio ruolo di governo del territorio nella scala appropriata di approfondimento.

Dal momento che la legge si riferiva al paesaggio in termini di invariante strutturale senza ulteriore definizione, non definiva né quali dovessero essere le azioni volte alla sua tutela, né tanto meno i limiti di trasformabilità e di valorizzazione. Questi compiti erano attribuiti al piano di indirizzo regionale (PIT) e al piano di coordinamento provinciale (PTC), intesi come piani urbanistico territoriali con specifica considerazione ai valori paesaggistici¹, che avevano il compito di definirne direttive, prescrizioni e indirizzi di tutela e di valorizzazione da sviluppare da parte dei piani strutturali comunali (PS) in termini di disciplina specifica per il governo del territorio.

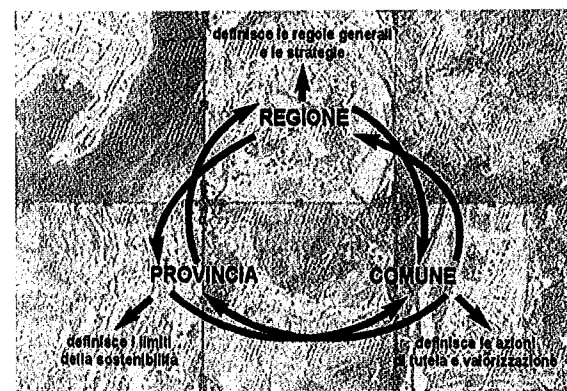
La strutturazione degli strumenti di pianificazione secondo il principio di sussidiarietà è esplicito nella nuova legge regionale 1/05, attraverso la quale si stabilisce una effettiva parità di partecipazione dei piani nella formazione della disciplina paesaggistica, ciascuno per quanto di propria competenza e scala e precettivo nei confronti dei rispettivi piani settoriali².

La natura delle relazioni fra gli enti e i relativi piani di competenza, comprensivi della materia paesaggistica, è rappresentata negli schemi 1 e 2³.

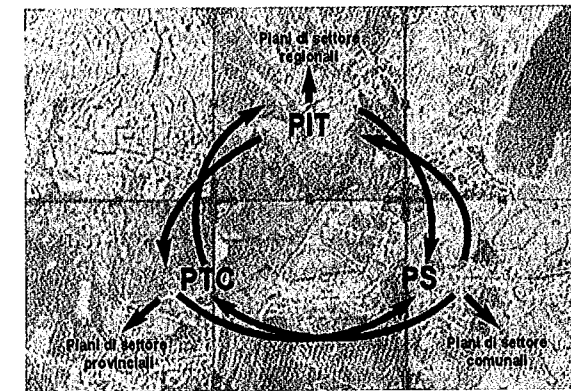
1. Articoli 6 e 16/2c della LRT 5/95.

2. Il primo comma dell'articolo 31 della LR 1/05 dal titolo "Tutela e valorizzazione dei paesaggi e dei beni culturali" dice infatti che: "Gli strumenti della pianificazione territoriale concorrono tutti, ciascuno per quanto di propria competenza, a definire, con particolare riferimento ai beni tutelati ai sensi degli articoli 32 e 33, le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela, nonché partecipano agli interventi di valorizzazione del paesaggio di cui all'articolo 35, in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile".

3. Il rapporto fra gli enti e, conseguentemente fra i piani, è stabilito dagli articoli 5 e 7 della LRT 1/05. In particolare attraverso l'istituto dell'accordo di pianificazione (articoli 21-23) gli enti possono definire o variare consensualmente e contestualmente i propri strumenti di pianificazione territoriale, qualora sia ritenuto necessario ai fini di un migliore coordinamento. Gli schemi sono tratti da G. De Luca, M. Gamberini, *Toscana. Norme per il governo del territorio*, INU-II Sole 24 Ore, Milano, 2006.



Schema 1. Rapporto fra gli enti.



Schema 2. Rapporto fra gli strumenti di pianificazione.

Vedi il Capo III della LRT 1/05, che tratta de "Gli istituti della partecipazione" a stessa recente LRT 69/07 sulla partecipazione.

Articoli 11-14 del titolo II capo I della LRT 1/05.

Con la sentenza 10.05.06, n. 182 circa l'inammissibilità dei contenuti degli articoli 32 e 34 della LRT 1/05 lo Stato ribadiva la propria competenza circa la tutela del paesaggio riconosciutagli dalla Costituzione e la prevalenza del piano paesaggistico regionale, previsto dall'articolo 145 del Dlgs 42/04, sugli atti amministrativi subordinati con particolare riferimento al piano strutturale. Tali principi sono riconosciuti nel Protocollo d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Toscana.

La parte del PIT inerente la disciplina dei beni paesaggistici è stata adottata dal Consiglio Regionale del giugno 2009, n.32 e si trova oggi nella fase delle osservazioni. È attualmente oggetto di revisione da parte dell'Università di Firenze a seguito di una convenzione stipulata nel giugno 2010 fra la Regione Toscana e la stessa Università. Lo studio è finalizzato alla preparazione di un documento finale contenente nuovi criteri volti ad avviare il processo di revisione del PIT vigente e di formulazione del nuovo strumento 2011-2016.

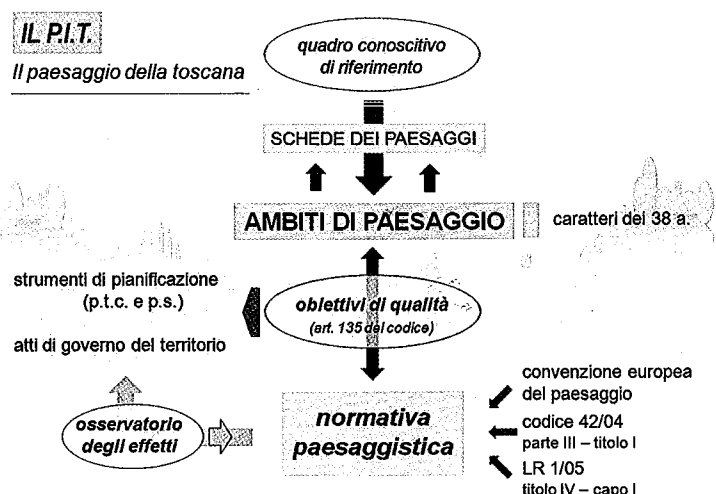
Nella reciprocità delle scelte di governo del territorio, quindi del paesaggio, i piani collaborano e si integrano nella loro formazione e ne condividono le previsioni attraverso il controllo popolare⁴ e la valutazione integrata⁵.

Ambedue i provvedimenti muovevano dalla consapevolezza della stretta relazione fra le scelte di pianificazione ordinaria e l'evoluzione del paesaggio, riconosciuta dal 2000 anche dalla Convenzione europea sul paesaggio. La coerenza di tale relazione risultava, e risulta, decisiva anche se non sufficiente per perseguire la qualità negli effetti prodotti dalle trasformazioni.

Il modello proposto dalla legge regionale, fermi restando tutti i rischi in esso connessi concernenti l'ampia sovranità affidata ai comuni nell'esercizio del potere sul proprio territorio, ha certamente il pregio di considerare paritario il ruolo degli enti, superando quello gerarchico tradizionale che vede contrapposti soggetti "esaminatori" ed "esaminati" nel processo di formazione dei piani. Con il superamento di posizioni subordinate, si viene a perdere anche l'attribuzione della responsabilità d'approvazione delle scelte pianificatorie e dei relativi atti all'ente tradizionalmente preposto a questo compito. In tal modo tutti i soggetti istituzionali con compiti di governo del territorio attraverso la formazione di piani sono chiamati ad assumere il ruolo più maturo e civile di piena assunzione delle responsabilità attraverso procedure e istituti che ne favoriscono al contempo il dialogo.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale in merito al titolo IV della stessa LRT e dei contenuti dell'accordo Stato-Regione⁶ ad essa conseguente, il piano paesaggistico regionale adottato⁷, parte integrante del piano di indirizzo territoriale regionale in coerenza con la stessa legge, ristabilisce un rapporto gerarchico fra i piani per la sola materia paesaggistica con palese contraddizione con il modello toscano di governo del territorio. Pertanto, pur permanendo i principi di interazione fra i piani di diverso livello in materia di pianificazione ordinaria, responsabile della gran parte delle trasformazioni territoriali, la disciplina del paesaggio e dei relativi dispositivi di riferimento per gli obiettivi di qualità prescritti dal codice devono necessariamente discendere dalla pianificazione paesaggistica regionale.

Il processo di formazione del piano paesaggistico regionale (PPR) all'interno del PIT e la relazione che esso stabilisce con gli strumenti di pianificazione ordinaria degli enti sotto ordinati sono sintetizzati nello schema sottostante.



Schema 3. Processo di formazione del PPR, parte integrante del PIT, e relazione con gli strumenti di pianificazione ordinaria e gli atti di governo del territorio.

Gli obiettivi di qualità e la definizione delle azioni orientate al loro perseguimento, contenuti centrali della disciplina paesaggistica⁸, sono definiti per i 38 ambiti di paesaggio nei quali è suddiviso il paesaggio toscano, e sono ordinati in altrettante schede dei paesaggi contenenti anche la sintesi del quadro conoscitivo di riferimento e la loro descrizione critica⁹. A tale disciplina devono riferirsi gli strumenti di pianificazione provinciali e comunali (piani territoriali di coordinamento e piani strutturali) e gli atti di governo del territorio (regolamenti urbanistici e piani attuativi) e costituisce per essi riferimento prescrittivo. L'osservatorio degli effetti è lo strumento deputato alla duplice funzione di registrare le ricadute del PPR sull'intera filiera: dagli statuti del territorio e le scelte strategiche degli strumenti di pianificazione, ai contenuti degli strumenti operativi e dei progetti. Ma ad esso è affidato anche il compito di verificare i risultati prodotti dalle realizzazioni di filiera, con conseguente possibilità di interazione di ritorno sul PPR per una sua eventuale revisione e modifica nella disciplina paesaggistica¹⁰.

Dalle considerazioni fatte emerge che l'implementazione del PIT con il PPR rende di fatto inoperante il percorso interattivo fra piani previsto dalla legge, dato che le scelte di pianificazione ordinaria ad ogni livello decisionale dovranno di fatto dipendere dalla disciplina dei beni paesaggistici dello stesso PIT. Questa, riferendosi ad ambiti di area vasta con contenuti e metodi ad essi commisurati, può non comprendere al suo interno la varietà che spesso caratterizza le situazioni locali. Il percorso gerarchico esclude in particolare l'apporto locale, spesso originale e sensibile alla tematica dell'identità da considerare anche nei casi di proposta di nuovi paesaggi.

Da queste relazioni fra i piani di diverso livello concernenti le due materie disciplinate conseguono ulteriori considerazioni.

La prima è che gli statuti del territorio dei piani subordinati per quanto riguarda la risorsa paesaggistica consistono nello sviluppo e nella precisazione di maggior dettaglio della disciplina contenuta nel PIT e le scelte strategiche devono conformarsi alla griglia di azioni pensate in una scala necessariamente più generale e lontana dall'operatività locale. Questo rende problematica la sperimentazione di progetti o, più semplicemente, di pratiche virtuose "dal basso" indirizzata all'innovazione e alla formazione di nuovi paesaggi, particolarmente necessaria nei casi di *drosscape*.

Il dialogo fra gli enti, indispensabile nel processo di formazione interattivo dei piani, si riduce alla sola espressione di pareri contemplata dai momenti istituzionali previsti dalle procedure, con conseguente rigidità dei rapporti, maggiore lentezza e minori possibilità di ricaduta organica dei risultati nei piani. Tale dialogo può avvenire infatti: in corso d'opera attraverso il lavoro del garante delle comunicazioni, obiettivamente problematico e di dubbi effetti in ambito regionale; i contenuti sono difficilmente riferibili alle situazioni locali e, quindi, altrettanto difficilmente comprensibili e recepibili da parte dei comuni, se non coinvolti nello stesso momento nella formazione dei piani strutturali. Un secondo momento è quello delle osservazioni, certamente importante, ma che esclude un rapporto dialettico e interattivo sui problemi individuati.

Un'ultima occasione potrebbe scaturire dal confronto sui risultati emersi dall'osservatorio degli effetti che, tuttavia, rischia di rivelarsi tardiva nel caso di applicazione locale di erronei contenuti o di verificate carenze nella disciplina del PPR.

8. Parte 2B - Articolo 1. *Disciplina dei beni paesaggistici* delle norme di attuazione del PIT.

9. I 38 Ambiti di paesaggio sono individuati tenendo conto dei confini amministrativi comunali. L'insufficiente aderenza dei limiti amministrativi ai caratteri strutturali dei paesaggi è compensata dalla parziale sovrapposizione degli ambiti nelle aree di paesaggio.

10. A tal proposito si veda anche *PPR Regione Toscana - Apparati*, a cura di E. Morelli (con M. Ercolini e C. Natali), in *Rivista* n. 13, giugno 2010.

La filiera gerarchica dei piani in materia paesaggistica sembrerebbe al contrario sufficientemente efficace per quanto concerne la gestione ordinaria del paesaggio. La definizione degli obiettivi di qualità e delle conseguenti azioni da perseguire attraverso gli indirizzi, le direttive, le prescrizioni e le salvaguardie per gli ambiti che il piano fornisce potrebbe essere in grado di evitare danni diffusi e quindi irreparabili al paesaggio.

Non è invece garanzia sufficiente per l'ottenimento della qualità dei risultati per la creazione di nuovi paesaggi, che interessa la variegata casistica dei *drosscape*, dipendente invece dalla molteplicità dei fattori e dei soggetti che in essi interagiscono e intervengono e la cui congiuntura deve essere costruita localmente attraverso la coincidenza degli interessi, la complementarità degli obiettivi e la professionalità degli operatori.

Valori del paesaggio e strumenti di valutazione a scala regionale

Marcello Magoni

Le intense e diffuse trasformazioni che caratterizzano da circa 60 anni il territorio italiano sono oggetto di giudizi in genere fortemente critici rispetto alla qualità del paesaggio che esse hanno prodotto. Questi giudizi, pur provenendo da soggetti con culture, sensibilità e approcci differenti, manifestano una generalizzata insoddisfazione per il tipo di rapporto estetico, percettivo e culturale che si è prevalentemente instaurato tra i nuovi interventi e il paesaggio esistente, sia nei contesti di maggior pregio, sia soprattutto nei contesti ordinari. Il diffuso peggioramento del paesaggio trova una delle cause nella scarsa capacità degli strumenti di pianificazione di tutelare i paesaggi di maggior pregio e soprattutto di orientare le trasformazioni nei paesaggi ordinari verso livelli di maggiore qualità. Uno dei fattori di questa scarsa incidenza viene qui individuato nella eccessiva distanza, seppur oggi in fase di riduzione, che negli strumenti di pianificazione continua a caratterizzare il rapporto tra i valori del paesaggio e i metodi per la loro valutazione e quindi i criteri e le azioni di intervento conseguenti alle valutazioni paesaggistiche.

Questa distanza deriva da due fenomeni concomitanti. Da una parte i metodi di valutazione, che vengono elaborati per rispondere a precise esigenze applicative, registrano nel tempo un utilizzo e una evoluzione che sempre più si discosta dagli scopi per cui erano nati. Pertanto, spesso, l'utilizzatore non tiene conto di quei riferimenti di carattere teorico-metodologico che fanno comprendere i limiti del loro utilizzo e le loro maggiori potenzialità. Dall'altra, ad eccezione dei paesaggi vincolati, molto spesso nei piani non vengono resi espliciti il tipo e il livello di valore che sono attribuiti a un paesaggio, per cui il valore attribuito può essere compreso solo in modo indiretto e spesso incoerente mediante l'interpretazione delle possibili finalità che sottostanno a obiettivi, indirizzi e norme di piano.

Nell'ultimo decennio, con l'approvazione della *Convenzione europea del paesaggio* (Convenzione) e quindi del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (Codice), il rapporto tra valori e valutazione del paesaggio si è andato approfondendo. Questo perché sia la Convenzione che il Codice hanno previsto una omogeneizzazione e una sistematizzazione dei criteri e dei metodi di analisi e di valutazione paesaggistica che sta portando a un significativo miglioramento della qualità degli strumenti di pianificazione. Inoltre, la Convenzione, soprattutto, e il Codice, in modo più contenuto, hanno puntato sul coinvolgimento della popolazione nella definizione dei valori del paesaggio mediante il confronto tra esperti e fruitori interni ed esterni del paesaggio. Un esempio eloquente è il rilancio dell'Osservatorio del paesaggio, attraverso cui si sta ottenendo un aumento della diffusione della conoscenza e della cultura paesaggistica e si sta sviluppando, seppur lentamente, quell'attività di verifica dell'efficacia degli esiti degli interventi sul paesaggio basata sul ripercorrere a ritroso la successione "analisi-obiettivi-azioni"¹.

Alla quasi esclusiva considerazione dei fattori estetici, geografici, storici e, negli ultimi decenni, ecologici con cui venivano effettuate fino a un decennio fa le analisi e le valutazioni del paesaggio, di recente si è sempre più consolidata



Paesaggi periurbani.

1. Questo tipo di percorso di verifica si rifà al "ciclo Plan-Do-Check-Act", che è un metodo sviluppato negli anni '20 per risolvere i problemi all'interno di una logica di miglioramento continuo delle prestazioni. Questo ciclo è diventato quindi il riferimento dei procedimenti di certificazione e degli approcci strategici alla pianificazione. Esso si compone di 4 azioni ricorrenti: PLAN, che serve a individuare il problema o gli obiettivi e proporre strategie e fini; DO, che serve ad attuare le azioni pianificate; CHECK, che serve a verificare le azioni intraprese per valutare eventuali scarti rispetto agli obiettivi ipotizzati; ACT, che serve ad attivare azioni per migliorare i risultati raggiunti.