

## **Obiettivi per il nuovo Piano paesaggistico regionale lombardo. Valori ambientali, efficacia operativa e gestione delle tutele**

Andrea Arcidiacono, Alberta Cazzani, Luisa Pedrazzini

### **Paesaggi di tutti i giorni, paesaggi difficili e di valore: le nuove strategie del piano lombardo a partire dalla Convenzione europea del paesaggio**

Il percorso della variante al Piano paesaggistico (PPR) lombardo, avviato da circa un anno nell'ambito di un accordo di collaborazione tra Regione Lombardia, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano e con l'istituto regionale di ricerca EUPOLIS, ha assunto come obiettivo prioritario il miglioramento dell'efficacia dei dispositivi pianificatori e normativi del piano paesaggistico vigente, approvato, integrato con il Piano territoriale (PTR), nel 2010.

Dopo 5 anni di applicazione del piano emergono luci e ombre sui suoi esiti. Si tratta di un piano complesso nella sua applicazione, sia per la struttura assai articolata, che non ha reso semplice la traduzione degli obiettivi regionali a scala locale, sia per il fatto di doversi integrare con una pianificazione urbanistica, di livello provinciale e comunale, già ampiamente consolidata.

La maggior efficacia è stata riscontrata più alla scala territoriale (PTCP, Unioni di comuni, PTC dei Parchi) che a quella locale. Gli esiti della valutazione dei piani urbanistici comunali che, per valenza paesaggistica, sono dichiarati nel PTR di interesse regionale fanno emergere un quadro critico rispetto all'attuazione degli obiettivi strategici del piano regionale, ponendo la necessità di migliorare il raccordo tra pianificazione territoriale e paesaggistica nello sviluppo dei contenuti di dettaglio.

Un altro elemento di attualizzazione riguarda l'esigenza di contemperare la tutela degli ambiti di elevato valore ambientale e paesaggistico e di rispondere alla domanda di alcuni comparti economici (ad esempio dell'energia) come pure agli impegni presi a livello europeo circa il raggiungimento dell'obiettivo ambientale "20-20-20". In Lom-

bardia il tema dello sviluppo delle energie rinnovabili è strettamente legato a quello dei comparti idroelettrico e fotovoltaico, con evidenti criticità e contraddizioni tra salvaguardia di ambiente e paesaggio e lotta al riscaldamento globale.

L'opportunità di aggiornare l'attuale piano paesaggistico regionale facendo tesoro degli esiti di un primo bilancio critico, si riscontra specificamente nei seguenti temi:

- rafforzare il collegamento tra tutela e valorizzazione, con azioni proattive per promuovere un paesaggio di qualità, riconosciuto come risorsa e patrimonio importante per lo sviluppo del territorio e delle attività, la cui tutela diventi condizione per favorire la crescita socio-economica sostenibile e resiliente;
- considerare il paesaggio per la sua natura sistemica, come insieme di elementi antropici e naturali che lo rendono percettivamente armonico e peculiare, indifferentemente ai confini amministrativi;
- sostenere la conoscenza dei paesaggi della cultura e della tradizione come elementi che favoriscono il rafforzamento dell'identità delle comunità.

In base alla struttura attuale del piano è emersa la necessità di approfondire in modo più finalizzato il quadro conoscitivo, sia nella lettura degli elementi naturali e storici del paesaggio, che dei fenomeni antropici in atto, operando un rinnovo e un'integrazione della cartografia di piano, nelle sue componenti conoscitiva/interpretativa e progettuale/prescrittiva, anche attraverso un opportuno adeguamento delle scale di rappresentazione. Si è ritenuto inoltre di meglio precisare e semplificare la disciplina del piano (norme, indirizzi operativi e progettuali), anche al fine di favorire una maggiore integrazione tra gli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica.

Considerati gli elementi sopra espressi, i temi affrontati dalla variante al PPR, in linea con la *Convenzione europea del paesaggio*, propongono una più articolata caratterizzazione dei contenuti del piano vigente rispetto ai seguenti ambiti di approfondimento:

- *i paesaggi di tutti i giorni (aree periurbane, degradate di margine e periferie)*. Partendo dal vasto contesto territoriale oggi classificato dal piano come "ambiti del degrado" l'obiettivo della variante è di rap-

presentare e governare la complessità paesistica di un territorio, che interessa circa il 20% dell'intera regione e oltre 7 milioni di abitanti, in cui si concentrano usi diversi, si mescolano valori paesaggistici e ambientali anche di rilievo, con situazioni di disordine e incuria. Questo è un ambito di cruciale importanza anche per la competitività globale della regione metropolitana, che deve essere attrattiva per nuovi investimenti ma soprattutto "vivibile" (PLURIEL, 2011; Moretti, 2013).

- *paesaggi da proteggere*. Più del 50% del territorio lombardo è interessato da tutele; la maggior parte degli ambiti vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali non ha oggi criteri di gestione della tutela. Il rischio di perdita di tale patrimonio richiede una specifica attenzione nel ricordare la peculiarità e l'approccio puntuale richiesto per la tutela dei beni con una loro adeguata contestualizzazione.
- *i laghi patrimonio del mondo*. La regione dei laghi corrisponde a uno spazio iconico "venduto" a livello globale che non trova adeguata attenzione nei contenuti dei piani locali. Cambiare la prospettiva facendo emergere l'importanza identitaria del patrimonio esistente è una priorità del piano.
- *la montagna lombarda presidio, tutela e valore*. Il territorio alpino, che interessa circa il 40% della regione, è lo spazio di frontiera/cerniera con il nord Europa, riserva idrica, ambito di unicità ecologica, conteso per lo sfruttamento delle risorse naturali, ma anche luogo di presidio ambientale per tutta la regione.
- *i paesaggi agrari, cultura e produzione della memoria e del futuro*. La tradizione agraria millenaria ha determinato l'immagine del paesaggio lombardo della pianura, come pure il sistema idrografico naturale e artificiale. La tutela del paesaggio agricolo è da rifondare nella prospettiva del nuovo ruolo riconosciuto al settore primario.
- *la dimensione paesaggistica dei Parchi regionali e della rete dei sistemi naturali*. Il sistema dei parchi regionali e nazionale (circa il 22% del territorio), per quanto assuma automaticamente valenza paesaggistica, è spesso gestito in modo settoriale. Una copertura così vasta e caratterizzante il territorio richiede che

il tema sia affrontato con un approccio integrato tra tutela e gestione.

### **Dare efficacia al Piano paesaggistico (1). Integrazione dei sistemi di valori, procedure di (co)pianificazione e progetti selettivi di paesaggio**

A partire dall'evidenza di alcune rilevanti criticità emerse in questi anni di applicazione del piano vigente e in particolare della modesta capacità di incidere a livello locale e a livello territoriale, si è ritenuto prioritario provare a rafforzare i livelli di efficacia del PPR nel condizionare i dispositivi di tutela e pianificazione del paesaggio alle diverse scale. Con tale finalità sono stati affrontati tre differenti campi di azione complementari: un primo riguarda le modalità e i criteri di gestione attiva e coordinata delle componenti di tutela e di vincolo; un secondo tratta i contesti, le scale e le procedure per la pianificazione paesaggistica; un terzo fa riferimento alle forme e ai contenuti della dimensione progettuale del piano, sia nelle componenti di indirizzo e di coordinamento che nella configurazione di specifici strumenti operativi. Temi trattati innanzitutto operando una riorganizzazione dei materiali del piano, a partire dal corpo cartografico e normativo; in secondo luogo integrando, aggiornando ma anche selezionando i contenuti analitici e interpretativi, in particolare nella restituzione della complessità dei sistemi di valore che il paesaggio esprime. Un'operazione rilevante è stata in tal senso la ridefinizione delle unità tipologiche e degli ambiti geografici di paesaggio, finalizzata a riconoscere e individuare le specificità paesaggistiche del territorio lombardo, sulla base dei valori ambientali e naturalistici, delle morfologie insediative, dei contesti e delle matrici agrarie, dei caratteri culturali e identitari dei luoghi. Un percorso incrementale che ha richiesto il supporto di nuovi approfondimenti conoscitivi. La valutazione e mappatura multicriteria dell'*habitat quality* e dei servizi ecosistemici del suolo a copertura regionale ha sostenuto un rafforzamento della componente ecologica ambientale del piano, che diventa centrale nella riconfigurazione dei contenuti normativi e progettuali. La lettura delle morfologie insediative, delle funzioni d'uso e delle relazioni territoriali ha portato a riconoscere criticità e valori dei differenti paesaggi urbanizzati: quelli eterogenei della

metropolizzazione, in cui convivono le forme della conurbazione compatta e densa con quelle della urbanizzazione diffusa e ad arcipelago, e dove si manifestano con evidenza i caratteri complessi del periurbano in una sempre più indistinta compenetrazione tra città e campagna; quelli delle aree urbane minori più compatte, nelle differenti connotazioni dei contesti di pianura e di quelli collinari, dove le pressioni urbanizzative sono ancora molto intense; fino ad una tipizzazione delle diverse forme insediative dello sviluppo lineare: i fondo valle, le grandi direttrici di sviluppo infrastrutturale o quelle delle coste lacuali. La lettura dei caratteri fisici e produttivi dei suoli agricoli ha infine fornito una mappatura dei valori e delle capacità produttive del territorio (*land capability*) integrate ad una restituzione delle componenti tradizionali e storico testimoniali della tessitura agraria e degli insediamenti rurali. Gli approfondimenti in merito alle tre strutture di valore del paesaggio, quella ecologica ambientale, quella insediativa e quella agricola, consentono di leggere in connessione i caratteri naturali e antropici del territorio lombardo, non solo nei contesti di eccezionalità ma, in modo altrettanto rilevante, negli ambiti ordinari (e prevalenti) del territorio, cui si rivolgono in modo prioritario le strategie e i dispositivi operativi (norme, linee guida e progetti) del nuovo piano. Un connettivo paesistico territoriale su cui si innestano le misure di tutela e di vincolo (i criteri di gestione), previste dal Codice dei beni culturali, in una prospettiva esplicita di allargamento delle politiche paesaggistiche all'intero territorio, come superamento di una visione puramente "inventariale" del paesaggio spesso assunta in termini meramente conservativi degli oggetti di tutela, avulsi dai contesti e sottratti alla complessità dei sistemi di relazioni che ne determinano il senso e i valori, verso una visione "territorializzata" del paesaggio (Gambino, 1997).

Gli approfondimenti analitici rivolgono una specifica attenzione all'identificazione degli elementi di rischio, di degrado e di pressione che possono modificare profondamente gli elementi di riconoscibilità del paesaggio stesso. In primo luogo attraverso una mappatura interpretativa degli impatti determinati dai processi di urbanizzazione del territorio, restituiti a tre soglie temporali (1954 - 1999 - 2012). Un monitoraggio dei processi di an-

tropizzazione in atto che si integra con una ricognizione delle pressioni urbanizzative potenziali, attraverso una verifica delle previsioni trasformative dei piani urbanistici di livello comunale, degli atti negoziali vigenti nonché delle programmazioni infrastrutturali alle diverse scale.

In secondo luogo con una ricognizione degli elementi di degrado paesaggistico articolati e distinti tra fattori attivi, intesi come quelli che direttamente determinano condizioni di deterioramento paesaggistico (le discariche, le aree produttive dismesse, i siti contaminati, le cave abbandonate, etc.) e quelli passivi, cioè quegli elementi insediativi o infrastrutturali che per dimensione o funzione possono costituire un rischio per il paesaggio, in particolare nel caso di elevate concentrazioni localizzative (le logistiche, i grandi centri commerciali, gli impianti produttivi, infrastrutture, etc.). Gli impatti combinati dei fenomeni di pressione e di rischio, sulla base della loro densità a livello territoriale sono restituiti in una tavola di sintesi che combina indicatori di densità ad una specifica pesatura dei fattori di degrado (*Kernel density*), rappresentando i territori in cui si concentrano (o si potranno concentrare) i maggiori rischi per il paesaggio lombardo.

La ridefinizione dell'impianto progettuale del piano è direttamente ancorata al nuovo apparato conoscitivo. Ovviamente una parte centrale della disciplina del PPR rimane costituita dal corpo delle tutele e dei vincoli, affrontato sperimentando modalità di gestione coordinate e connesse ai caratteri dei contesti territoriali di riferimento, disciplinati dagli ambiti geografici di paesaggio. Questi assumono una valenza strategica anche nell'impianto procedurale del piano, connotandosi come contesti territoriali di riferimento per la pianificazione paesaggistica da praticare in forma coordinata a livello sovralocale; un processo che concorre operativamente, da un lato al rafforzamento delle connessioni tra PTR e PPR, e dall'altro contribuisce ad aumentare il livello di consapevolezza nell'inserimento dei progetti locali e territoriali in modo coerente con le strutture del paesaggio.

Un ulteriore obiettivo del percorso di revisione del PPR riguarda infine l'assunzione di una esplicita attenzione progettuale al paesaggio. L'osservazione dei fenomeni di degrado e l'individuazione di contesti di valore

diventa occasione per selezionare ambiti paesaggistici da (ri)progettare e riqualificare a scala territoriale, superando gli esiti parziali e spesso contraddittori di una pianificazione del paesaggio racchiusa nei confini amministrativi comunali; sistemi territoriali su cui avviare veri e propri progetti di paesaggio (D'Onofrio, 2013). In questa prima fase il piano ne declina con valore esemplificativo alcuni sulla base delle problematiche territoriali e tipiche ricorrenti e si avvia a definirne le invarianti strutturali di contesto e le priorità strategiche di intervento.

La revisione del PPR riguarda infine l'assunzione di una esplicita attenzione progettuale al paesaggio. L'osservazione dei fenomeni di degrado e l'individuazione di contesti di valore diventa occasione per selezionare ambiti paesaggistici da (ri)progettare e riqualificare a scala territoriale, superando gli esiti parziali e spesso contraddittori di una pianificazione del paesaggio racchiusa nei confini amministrativi comunali; sistemi territoriali su cui avviare veri e propri progetti di paesaggio (D'Onofrio, 2013). In questa prima fase il piano ne declina con valore esemplificativo alcuni sulla base delle problematiche territoriali e tipiche ricorrenti e si avvia a definirne le invarianti strutturali di contesto e le priorità strategiche di intervento.

## **Dare efficacia al Piano paesaggistico (2). Una gestione coordinata e attiva del sistema dei vincoli e delle tutele.**

In Lombardia il sistema degli ambiti soggetti a tutela ai sensi del "Codice per i beni culturali e il paesaggio" (D.lgs 42/2004) è molto vasto e complesso. Ben il 52% del territorio regionale è soggetto a tutela (il 10% ai sensi dell'art.136 "immobili e aree di notevole interesse pubblico" del Codice; il 48% ai sensi dell'art.142 "aree tutelate per legge", ex Galasso); tuttavia il fatto che il paesaggio regionale risulti tutelato in modo così consistente non ha sempre implicato un buon livello di conservazione del paesaggio stesso che ha invece subito interventi di trasformazione spesso non compatibili con i valori naturalistici e culturali del contesto.

Va anche evidenziato che le porzioni sottoposte a tutela non risultano omogeneamente distribuite e non sono l'esito di un progetto di salvaguardia coordinato e complessivo, finalizzato alla individuazione delle zone di particolare interesse paesaggistico della re-

gione. Il riconoscimento delle ragioni della tutela rispecchia invece una concezione più estetica, percettiva e in parte naturalistica del paesaggio piuttosto che culturale e antropica, secondo un concetto stesso di paesaggio che si è negli ultimi decenni superato.

L'applicazione finora della tutela esclusivamente in un'ottica vincolistica che, come noto, implica in caso di intervento l'ottenimento di una autorizzazione paesaggistica da parte delle Soprintendenze, dimostra l'inefficacia nel gestire e controllare il cambiamento del paesaggio negli ultimi 40/50 anni. Spesso le espansioni urbane, l'inserimento di infrastrutture e l'abbandono di aree agricole o montane hanno infatti comportato una grave e irreversibile perdita dei caratteri paesaggistici storicamente riconosciuti come degni di tutela.

Nei casi in cui le aree vincolate risultano ancora di particolare interesse paesaggistico sono le aree limitrofe (esterne al perimetro del vincolo) ad essere state spesso notevolmente compromesse. Appare quindi evidente che in molte situazioni l'oggetto del vincolo è mutato dall'epoca di emissione del decreto, che l'intorno dell'area o del bene vincolato non è stato sufficientemente considerato e che la stessa integrità del bene o dell'area vincolata non si è mantenuta.

L'analisi critica delle aree oggi sottoposte a tutela è assolutamente indispensabile per poter procedere alla definizione dei criteri per la gestione degli ambiti protetti, stabiliti ai sensi del D.lgs 42/2004, per la conservazione attiva, la valorizzazione, l'eventuale recupero del bene o delle aree soggette a tutela.

Risulta anche importante evidenziare che, in Regione Lombardia, oltre alla salvaguardia paesaggistica di livello statale vigono diverse altre tutele sia a livello regionale che a livello sovranazionale. Per esempio numerosi ambiti vincolati ai sensi dell'art 136 del D.lgs 42/2004 si intersecano/sovrappongono ad ambiti vincolati ai sensi dell'art 142 e anche ad aree salvaguardate a livello europeo (SIC, ZPS), oppure come siti Unesco o come Parchi Nazionali o ancora come aree protette a livello regionale (scenari lacuali, rete ecologica, parchi locali di interesse sovralocale, etc.). In tal senso è opportuno considerare nel governo del sistema delle tutele le zone residuali connesse a siti, a diversi livelli salvaguardati, e la definizione, compresa nei criteri di gestione del vincolo, delle aree di rispetto.

Considerando il complesso sistema degli ambiti sottoposti a tutela si è deciso che, anziché elaborare specifici criteri di gestione per ogni decreto di vincolo, fosse più opportuno ed efficace definire dei criteri d'insieme che comprendano più ambiti vincolati, intesi come uno strumento metodologico-operativo per la gestione, salvaguardia e valorizzazione attiva, da cui successivamente ricavare i criteri di gestione specifici per i diversi vincoli. Il fatto poi che una determinata area tutelata sia parte di un ambito geografico o strutturale di paesaggio implica che nell'elaborazione dei criteri di gestione si riportino prescrizioni e linee guida di intervento finalizzate a valorizzare/riqualificare non solo l'elemento vincolato, ma anche il suo contesto e le interrelazioni con esso.

L'elaborazione dei criteri di gestione costituisce anche un'opportunità per aggiornare le ragioni della tutela: lo sviluppo del concetto di bene culturale e di paesaggio degli ultimi anni mette in risalto come alcuni dei decreti di vincolo non considerassero elementi oggi di particolare interesse storico/culturale/ paesistico/etnoantropologico.

I criteri d'insieme per la gestione dei vincoli in Lombardia si riferiranno quindi a macro-categorie individuate per caratteri paesistici o per problematiche comuni, oppure per aree geografiche. Nello specifico le diverse combinazioni di caratteri e valori paesaggistici riscontrati nelle motivazioni del decreto di vincolo (caratteri naturali/ambientali/geomorfologici; caratteri costruttivi del paesaggio; caratteri architettonici/storici/urbani; valori estetico/percettivo/vedutistici) portano alla definizione di una combinazione di elementi identificativi su cui formulare delle indicazioni di gestione, proponendo degli approfondimenti mediante verifica e studio delle diverse specificità e identità. I criteri d'insieme saranno inoltre organizzati secondo tre categorie operative: conservazione e valorizzazione delle risorse e degli elementi emergenti; mitigazione dell'impatto di elementi di trasformazione/alterazione e riqualificazione di aree degradate, dismesse, profondamente modificate; contestualizzazione dei nuovi interventi considerando le relazioni con l'intorno, la compatibilità e la qualità dell'intervento. Tale organizzazione mette in risalto l'opportunità di fornire un supporto per le politiche e le prassi di intervento sull'esistente, sia di fronte a situazioni

significative e ricche di interesse storico/culturale o paesistico/ambientale (e come tali da conservare e valorizzare), sia di fronte a situazioni compromesse dal degrado o da intense trasformazioni da mitigare e riqualificare. Ma anche supporta la redazione di indirizzi e linee guida per gestire futuri interventi che garantiscano una più consapevole contestualizzazione architettonica e paesaggistica.

#### Riferimenti bibliografici

- Council of Europe (2000), *European Landscape Convention*, Florence
- D'Onofrio R. (2013), *Paesaggio & Piani*, Franco Angeli, Milano
- Gambino R. (1997), *Conservare, innovare: paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino
- Moretti E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, Milano
- Priort A., Ravets J., Tosics I. (a cura di), (2011), Pluriel "Peri-Urbanization in Europe: Toward European Policies to Sustain Urban Futures – Syntesis Report", H. Heenemann, Berlin
- Regione Lombardia (2010), *RL – PTR. Il Piano Territoriale della Lombardia. Testo integrato degli elaborati integrati*, (DCR 19 gennaio 2010 VIII/951) BURL 31 marzo 2010, 1° supplemento straordinario.