

Premessa.

Nel quadro della legislazione urbanistica regionale il tema della tutela del paesaggio riceve una valorizzazione molto significativa nel passaggio dalla LR 51/1975 alla LR 12 /2005. Evidentemente in quello spazio di tempo sono stati introdotti nello scenario legislativo specifici alcuni importanti riferimenti che arricchiscono il concetto di paesaggio di innovativi significati, così la legge 431/185 (*Galasso*) che integra la legge n. 1497 del 1939 con una componente naturalistico/strutturale e soprattutto avvia una intensa e diffusa stagione di pianificazione paesaggistica, ma anche la Convenzione Europea del Paesaggio (ottobre 2000) che, superando una visione elitaria di matrice crociana propria delle leggi del '39, riconosce che tutto il territorio, *“così come percepito dalle popolazioni”*, deve essere considerato meritevole di valorizzazione paesaggistica, anche gli ambiti degradati.

Sotto il profilo della titolarità degli Enti Territoriali è opportuno ricordare il Titolo V della Costituzione, innovato con Legge Costituzionale nel 2001, che ridefinisce le competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di governo del territorio e di beni culturali/ambientali distinguendo per questi ultimi la *tutela* attribuita allo Stato dalla *valorizzazione* attribuita alle Regioni. In forza di questa distinzione e a seguito delle sollecitazioni delle associazioni ambientaliste, con il *“Codice dei beni culturali e del Paesaggio”* (D.Lgs. n. 42/2004) viene aggiornata e riformulata la normativa in materia, cogliendo i contributi culturali elaborati in ambito nazionale ed europeo, ivi compresi gli atti della Commissione Franceschini (1964/66) alla quale si deve l'adozione della locuzione *“Patrimonio culturale della nazione”* che comprende *“ogni bene che costituisce testimonianza materiale avente valore di civiltà”*, concetto unificante basilare per il *Codice dei beni culturali e del Paesaggio* che rende possibile tenere insieme in un unico testo beni culturali propriamente detti e paesaggio. Lo Stato dà vita così ad uno strumento prevalente che regola complessivamente la materia: dai diversi livelli di pianificazione alla progettazione.

La “Legge per il governo del territorio”

Di tutti questi orientamenti ha tenuto conto nel 2005 la Regione Lombardia nella redazione della *“Legge per il governo del territorio”* n. 12, dove, come si è detto, il tema paesaggistico riceve un importante arricchimento normativo. È perciò interessante la ricognizione dei capisaldi fondamentali della gestione del paesaggio delineati in questa legge in quanto rappresentano le conquiste di una cultura del paesaggio maturata nel corso degli ultimi decenni del '900 inserite nel corpo della normativa urbanistica perché trovino concreta attuazione nella realtà territoriale. Occorre per questo porre attenzione che nel corso delle modifiche alla legge recentemente proposte non vengano depotenziate da interpretazioni opportunistiche. Sarà semmai conveniente cogliere questa occasione per mettere a punto quegli strumenti che ne assicurino la concreta applicazione.

I principi ispiratori.

Il paesaggio è presente già nel primo articolo tra i criteri ispiratori o principi fondamentali da rispettare nell'esercizio delle competenze attribuite alla Regione in materia di Governo del Territorio, quali le *“peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che connotano la Lombardia”*. Questa importante collocazione, analoga a quella nell'articolo 9 della Costituzioneⁱ, risulta determinante per una politica sistematica di tutela e valorizzazione del paesaggio, sia nella preliminare obbligatoria ricognizione dei valori paesaggistici locali per qualsiasi attività pianificatoria, sia nel riconoscimento del ruolo prevalente di questo tema nella filiera gerarchica ai vari livelli di pianificazione.

Nella sua relazione Fortunato Pagano colloca tali principi nella componente “*statutaria*” della pianificazione urbanistica alla quale riconosce un importante ruolo nella “*visione processuale della pianificazione generale*”. Affinché i principi non siano soltanto una premessa dovuta dovranno costituire il costante termine di confronto e verifica di ogni norma o azione che comporti modificazioni dello stato dei luoghi. Per questo è importante che l’applicazione della legge (o di un piano) sia associata ad un’azione di accompagnamento che assista gli enti locali nella sua concreta applicazione. Solo così è possibile verificare l’efficacia della norma. Occorre tuttavia realisticamente considerare che per l’attuazione di questo virtuoso programma è necessario che la struttura a ciò dedicata sia adeguatamente dotata di personale e di risorse economiche. Questa è una condizione non riscontabile allo stato attuale.

Questa mancata verifica può condurre ad attribuire la non soddisfacente condizione ambientale del territorio all’inefficacia della norma (o del piano) con il conseguente tentativo riparatorio di riformulazione della norma stessa, avviando in tal modo un processo che tende a riproporsi ad ogni cambio di amministrazione.

Questa considerazione si richiama alla relazione di Laura Pogliani là dove rileva, a proposito del monitoraggio, che per un’azione efficace si richiede impegno economico e organizzativo senza il quale il rischio di vanificare le virtuose premesse è forte.

Le ricognizioni paesaggistiche preliminari.

Affinché venga osservato il principio ispiratore in capo alla legge regionale secondo il quale la finalità dell’azione di Governo del territorio è il rispetto delle “*peculiarità ... che connotano la Lombardia*”, occorre innanzi tutto conoscere queste peculiarità e pertanto assicurare che ai diversi livelli di pianificazione venga attuata per i territori di competenza una campagna ricognitiva che rilevi con dettaglio adeguato all’entità territoriale gli specifici caratteri paesaggistici che si vogliono tutelare: per il livello regionale saranno le linee fondamentali di identità lombarda che nei piani sotto ordinati riceveranno un affinamento di maggior dettaglio. Pagano definisce queste peculiarità “*invarianti tutte finalizzate alla salvaguardia del patrimonio identitario*”. Su questa base si basano le successive fasi strategiche, operative e regolative.

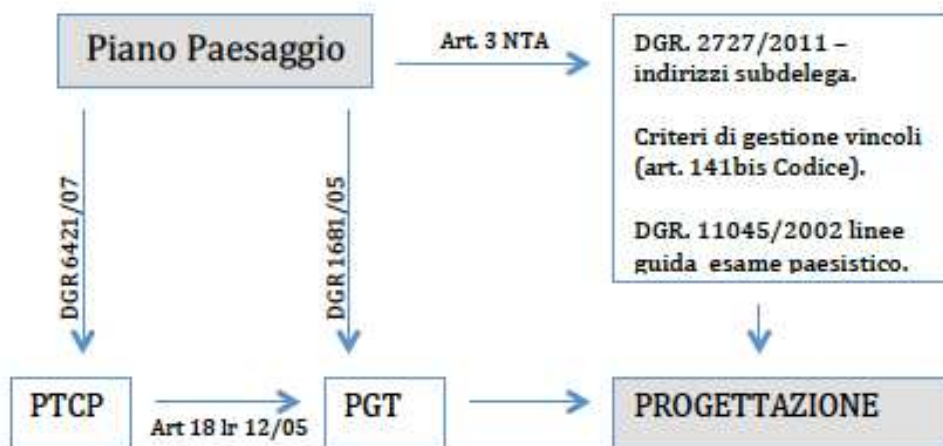
Le norme a valenza paesaggistica contenute nella l.r. 12/2005 riguardano fondamentalmente: le indicazioni ricognitive ai diversi livelli di pianificazione, PGT e PTCP, per quanto riguarda il PTR la componente paesaggistica è data dal Piano Paesaggistico Regionale (PPR) parte integrante del piano territoriale stesso.

Le modifiche proposte nel documento di revisione confermano questo impianto con una importante integrazione il richiamo al PPR nella versione approvata nel 2010 in conformità con la l.r. 12/2005ⁱⁱ; questo dovrebbe garantire l’obbligo di seguire gli indirizzi attuativi emanati dalla Regione come atti costituenti il Piano del Paesaggio Lombardoⁱⁱⁱ e in particolare di distinguere gli ambiti a differente sensibilità paesaggistica dei rispettivi territori amministrati. La corretta e completa attuazione di questa operazione costituisce la base consapevole dei valori paesaggistici per un programma responsabile di rigenerazione urbana e territoriale di cui all’art. 8-bis.

Monitoraggio.

A seguito della così detta legge Galasso e del Codice dei beni culturali e del paesaggio^{iv}, il Piano Paesaggistico regionale ha assunto il ruolo di riferimento primario per la gestione del paesaggio tanto in ambito di pianificazione quanto della conseguente progettazione. La legge regionale di governo del territorio dichiara che il Piano Territoriale Regionale “*ha natura ed effetti di Piano territoriale paesaggistico*” (artt. 19 e 76)^v, le cui *prescrizioni attinenti alla tutela del paesaggio sono cogenti* per ogni livello successivo di pianificazione. In tal modo si viene a

configurare un sistema relazionale compatto con struttura piramidale che innesca un processo a cascata così schematicamente rappresentabile:



A questo punto è opportuno considerare la natura stessa del tema conduttore. Il Paesaggio è un bene costitutivo del patrimonio culturale interpretabile prioritariamente con parametri qualitativi quindi non tanto con indicatori quantitativi, ma con descrittori qualitativi. Per questo in materia di paesaggio il rapporto tra la norma e la sua attuazione non segue un meccanismo deterministico, la norma è necessaria, ma tutt'altro che sufficiente: è fondamentale che la fase attuativa venga accompagnata da una struttura di supporto che preliminarmente la orienti e successivamente la monitori per ognuno dei passaggi rappresentati nel precedente schema^{vi}.

La strategia in grado di assicurare che leggi e piani determinino un effetto realisticamente positivo agli effetti della tutela e valorizzazione del paesaggio privilegerà quindi il modello performativo non quello conformativo, come suggeriscono gli indirizzi dell'UE nel quadro dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo^{vii} che, ancorché datato, conserva una sua validità.

Concludendo si può affermare che ogni riformulazione di leggi e piani che non tenga conto del quadro sopra esposto e conseguentemente non si doti di un'apposita struttura (regionale, provinciale e metropolitana) dedicata alla loro attuazione risulterà una sterile operazione destinata a replicare gli esiti che si vorrebbero superare.

NOTE

- ⁱ Il paesaggio è citato tra i 12 articoli fondamentali della Costituzione.
Articolo 9 “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*”
- ⁱⁱ Nel 2005 anno di pubblicazione della legge regionale di governo del territorio era vigente il Piano Paesaggistico approvato nel 2001 ai sensi di precedenti leggi regionali.
- ⁱⁱⁱ Il Piano del Paesaggio Lombardo è un’interessante figura di sintesi descritto all’art. 3 del Piano Paesaggistico Regionale che dà conto degli atti a specifica valenza paesistica che nel loro insieme organico configurano la strategia paesaggistica regionale. Tra questi è qui utile ricordare i seguenti atti:
la d.g.r. 1681 del 29. 12. 2005 che definisce i contenuti paesaggistici del PGT;
la d.g.r. 11045 dell’8. 11.2002 che stabilisce le linee guida per l’esame paesistico dei progetti;
la d.g.r. 6421 del 22. 01. 2008 che definisce i contenuti paesaggistici dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale.
- ^{iv} D.Lgs. 42/2004, art. 145 – Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.
Comma 3: *Le previsioni dei piani paesaggistici ... non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, ...*
- ^v In realtà il fatto che la redazione dei due piani PTR e PPR sia una competenza attribuita a due distinti assessorati (rispettivamente Territorio e Ambiente) configura una situazione da *separati in casa* che comporta un dialogo non sempre ottimale.
- ^{vi} La sentenza della Corte Costituzionale 27 giugno 1986 n. 151 introduce un concetto di tutela del paesaggio *implicante una riconsiderazione assidua dell’intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale.*
- ^{vii} Così riportata dal prof. Umberto Janin Rivolin in “*European Spatial Planning – la governance territoriale comunitaria e le innovazioni dell’urbanistica*” Franco Angeli - 2004:
Vale la pena di accennare che la prospettiva sud-europea di European Spatial Planning non ne contraddice la natura strategica e non prescrittiva ... piuttosto induce a dubitare del carattere “conformativo” proprio a quasi tutti i sistemi nazionali di pianificazione (a incominciare da quelli mediterranei), alla luce delle prerogative “performative” della governance territoriale comunitaria.