
ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITA' DI BOLOGNA

FACOLTA' DI INGEGNERIA

**CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN
INGEGNERIA PER L'AMBIENTE ED IL TERRITORIO**

DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

TESI DI LAUREA

in

Pianificazione Territoriale

LINEE GUIDA

**PER L'INDIVIDUAZIONE E LA RIQUALIFICAZIONE
DI PAESAGGI COMPROMESSI E DEGRADATI**

ABSTRACT

CANDIDATO:
Pamela Massi

RELATORE:
Ing. Simona Tondelli

CORRELATORI:
Chiar.mo Prof. Ing. Carlo Monti
Ing. Elisa Conticelli

Anno Accademico 2007/08
Sessione III

“Il vero viaggio di scoperta non consiste
nel cercare nuove terre,
ma nel vedere con occhi nuovi”

(M. Proust)

INDICE

Introduzione..... Pag. 5

1-IL PAESAGGIO: L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO

E DEL QUADRO NORMATIVO 7

1.1-Verso un definizione di paesaggio8

1.2-La Convenzione Europea del Paesaggio 10

1.3-La Normativa italiana prima della Convenzione Europea 17

1.4-Il nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio..... 22

1.5-L'influenza della Convenzione nel Codice..... 26

2-IL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO DELL'EMILIA-ROMAGNA 30

2.1-Nota introduttiva al Piano..... 31

2.2-Finalità generali..... 33

2.3-Contenuti ed oggetti del Piano..... 36

2.4-Efficacia delle disposizioni del Piano 43

2.5-La L.R. n.20/2000: cosa è cambiato nella pianificazione regionale..... 45

2.6-Dal Piano Paesistico a quello provinciale..... 47

2.6.1-Criticità di attuazione nelle fasi iniziali..... 47

2.6.2-Il nuovo ruolo dei P.T.C.P. 48

2.7-Osservazioni conclusive 52

3-PAESAGGI COMPROMESSI E DEGRADATI 54

3.1-Perché la riqualificazione di paesaggi compromessi e degradati 55

3.2-Paesaggi degradati e compromessi: una definizione..... 57

3.3-I tipi di degrado e compromissione..... 58

3.4-Inserimento puntuale..... 59

<i>3.5-Frammentazione</i>	63
<i>3.6-Riduzione</i>	65
<i>3.6.1-Descrizione dei fenomeni di riduzione</i>	67
<i>3.6.2-Cause ed esiti dei fenomeni analizzati</i>	69
<i>3.6.3-Interventi: le politiche agricole</i>	71
<i>3.6.3.1-Le strategie di tutela a livello nazionale</i>	73
<i>3.6.3.2-Il ruolo delle politiche comunitarie</i>	74
<i>3.6.3.3-Il Piano di Sviluppo Rurale pluriennale dell'Emilia-Romagna</i>	76
<i>3.6.5-Riduzione: osservazioni finali</i>	79
<i>Conclusioni</i>	80
<i>Ringraziamenti</i>	83
<i>Bibliografia essenziale</i>	83
<i>Sitografia</i>	84

INTRODUZIONE

La volontà di creare “linee guida” che forniscano una base metodologica per l’individuazione e la riqualificazione di paesaggi compromessi e degradati ha come punto di partenza la Convenzione Europea del Paesaggio di Firenze¹.

La Convenzione costituisce una grande innovazione rispetto agli altri documenti che si occupano di paesaggio: essa esprime la volontà di affrontare in modo globale ed integrato il tema della *qualità dei luoghi di vita*, riconosciuta come condizione fondamentale non solo per il benessere delle popolazioni che li abitano, ma anche come risorsa da gestire opportunamente per uno sviluppo economico duraturo.

Questa visione innovativa introdotta dalla Convenzione Europea ha permeato la normativa italiana, che fino ad allora era rimasta sostanzialmente legata alla concezione puramente estetico-percettiva del paesaggio: **l’evoluzione del concetto di paesaggio**, ripercorrendone la storia legislativa e le profonde modifiche subite dalla sua interpretazione, sarà evidenziata **nei primi due Capitoli dell’elaborato**.

Ripercorrere l’evoluzione del concetto del paesaggio, a partire dalla scala più ampia (l’Europa) per arrivare a quella locale (il territorio provinciale), ha significato focalizzare gli obiettivi che la pianificazione paesistica deve raggiungere, in coerenza con i nuovi principi sanciti a livello internazionale. Tra questi obiettivi, come si vedrà, vi è anche quello finalizzato “*alla riqualificazione di aree compromesse e degradate*.”²

¹ La Convenzione Europea del Paesaggio è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 19 luglio 2000 ed è stata ratificata a Firenze il 20 ottobre del medesimo anno.

² Art. 135, comma 4, del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Convinti infatti “*che non ci sono paesaggi che meritano di essere conservati ed altri consumati*”³, **si svilupperà, nella parte terza dell’elaborato, lo studio dei fenomeni di compromissione e degrado attraverso un approfondimento delle tipologie di alterazione del paesaggio.**

Tutta la ricerca ha avuto come zona oggetto di studio la Regione Emilia-Romagna; ma essendo di carattere generale, le presenti linee guida possono essere adattate alla specificità di qualsiasi territorio.

Ogni nuovo intervento contribuisce infatti a modificare il paesaggio, valorizzandone o destrutturandone gli elementi costitutivi, consolidando i valori preesistenti o creandone di nuovi. Le trasformazioni fisiche sono il risultato di diversi atteggiamenti rispetto allo stato dei luoghi su cui intervengono: possono porsi in coerenza con le loro caratteristiche naturali ed ecologiche, con i caratteri architettonici, con gli elementi storico-culturali, oppure possono sovrapporsi ad essi in modo indifferente (o dannoso, nel peggiore dei casi).

Assumere questa consapevolezza significa interrogarsi sulla **possibilità di integrare le trasformazioni sul territorio alla tutela e valorizzazione di tutti i luoghi di vita delle popolazioni**, cioè sulla **possibilità di concretizzare azioni di sviluppo compatibili dal punto di vista paesistico ed ambientale.**

A questo scopo la presente trattazione intende individuare una **metodologia di lettura interpretativa del paesaggio** che possa costituire un riferimento condiviso per guidare le scelte di trasformazione, riqualificazione, valorizzazione o riprogettazione del territorio.

³ *Piano Territoriale Paesistico della Regione Emilia-Romagna.*

1

IL PAESAGGIO: L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO E DEL QUADRO NORMATIVO



1.1- Verso una definizione di paesaggio

“Poche parole hanno un significato vago come paesaggio”: con questo incipit nel sito della regione Emilia-Romagna si affronta il discusso tema-paesaggio.

In effetti si tratta di uno di quei termini che più utilizziamo quotidianamente: parliamo di paesaggio in arte, geografia, geologia, ecologia, fotografia, economia, urbanistica; ma la realtà è che non sappiamo *esattamente* di cosa stiamo parlando: il paesaggio, oltre ad essere oggetto di studio in differenti ambiti di ricerca, è esposto a significati talmente ampi, variegati e molteplici, da rendere arduo qualsiasi tentativo di circoscrizione. Il termine appare controverso, in quanto lascia il campo a numerose interpretazioni, addirittura usato impropriamente e troppo sostituito ad altri sinonimi, quali panorama, veduta, belvedere, vista, ambiente, territorio.

Scopo di questa premessa non è approfondire le dinamiche storiche e sociali che hanno portato alla nascita delle varie correnti di pensiero riguardo al paesaggio, né tantomeno indagarle, quanto piuttosto arrivare a conferire al termine una *definizione* sufficientemente esaustiva: solo sapendo ciò di cui stiamo parlando, saremmo in grado di coglierne gli aspetti essenziali e conservarli, potenziarli o modificarli per migliorare il nostro rapporto con essi.

Storicamente nel significato di paesaggio ha dominato la componente “percettiva”; a partire dal Seicento, per arrivare al culmine dell'età romantica, l'idea di “paesaggio” è stata permeata da un'accezione esclusivamente visivo/estetica, secondo la quale il paesaggio non era la realtà, ma soltanto l'*immagine* della realtà: era legato cioè alla percezione visiva ed alle sensazioni che esso provoca nella considerazione delle forme percepibili, nonché al giudizio sul “bello”. Questa influenza permane nell'accezione di inizio secolo (codificata in Italia dalla L. 1497/1939 sulla "protezione delle bellezze naturali"), in cui il paesaggio era legato a caratteri di bellezza e valore, esclusivi di porzioni determinate di territorio, limitati a scorci e vedute panoramici. Si tratta comunque di un'accezione largamente sentita ancora oggi, anche se restrittiva. Alla precedente definizione percettivo-formale ed estetica di paesaggio, che è la più popolare, va per completezza affiancata la più recente definizione *scientifico/ecologica*, derivante dalle scienze naturali, la quale studia e valuta il paesaggio come oggetto in sé, e non in quanto percezione di un soggetto esterno.

L'approssimazione scientifica al paesaggio, e la sua conseguente definizione, è stata di norma assai poco conosciuta e condivisa, perché impiegata solo all'interno della ristretta cerchia dei naturalisti; eppure è quella palesemente chiamata in causa quando dalla fase teorico-descrittiva si passa a quella strettamente operativa, ovvero laddove si richiedono studi e valutazioni facenti capo a discipline che indagano sulle diverse "componenti" del paesaggio medesimo.

In merito alle due correnti di pensiero dominanti, quella percettiva e quella scientifica, è importante notare che, in generale, coloro che con il termine "paesaggio" intendono solo l'immagine, l'aspetto formale ed estetico del territorio, in generale non ammettono che tale termine possa avere significati diversi, seppur in svariati contesti. Al contrario, chi sposa l'accezione scientifica del paesaggio non esclude mai la componente percettivo-estetica, poiché, di fatto, essa è determinante sia ai fini di una conoscenza realmente complessiva, sia in quanto essa è sovente la prima causa di alterazioni e modifiche (positive o negative) del paesaggio stesso. La componente percettiva appare quindi pienamente inserita nel processo evolutivo dell'assetto paesaggistico di un territorio.

Nonostante i retaggi culturali, attualmente ci sembra impossibile limitare il concetto di paesaggio a semplice "veduta": sarebbe indispensabile allargarlo, piuttosto, ad un insieme di elementi fondamentali correlati tra loro con connotati costanti; ne fanno parte le linee del terreno e la quota altimetrica, i volumi, i colori dominanti, la copertura vegetale, il sistema idrico, l'organizzazione di spazi agricoli ed urbanizzati, i tipi edilizi. Nessuno stupore, quindi, se persino la normativa italiana è stata caratterizzata per lungo tempo da grande confusione in merito, a partire proprio dalla stesura di una precisa definizione di paesaggio (approfondiremo l'evoluzione "legislativa" nei paragrafi successivi). Innovativa rispetto alla tradizione culturale, la Convenzione Europea del 2000 supera le variegata e parziali convinzioni sul paesaggio diffusasi fino ad allora, dandone innanzitutto una nuova, moderna definizione.

1.2- La Convenzione Europea del Paesaggio

La Convenzione Europea del Paesaggio è stata adottata dal **Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa** il 19 luglio 2000 ed è stata ratificata a Firenze il 20 ottobre del medesimo anno dai Ministri competenti per il paesaggio di Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Norvegia, Portogallo, Romania, San Marino, Spagna, Svizzera e Turchia. In Italia è stata ufficialmente ratificata con la legge 9 Gennaio 2006, n.14.

La Convenzione nasce con l'obiettivo di promuovere presso le autorità pubbliche l'adozione, a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale, di politiche di salvaguardia, di gestione e di pianificazione dei paesaggi europei compatibilmente con lo sviluppo sostenibile, capaci di conciliare i bisogni sociali, le attività economiche e la protezione dell'ambiente. L'idea alla base della Convenzione è che **la tutela del paesaggio è una questione d'interesse della collettività e può costituire un'occasione di sviluppo socio-economico**; rispondere alle richieste di "qualità del paesaggio" diventa, in questo senso, diritto e responsabilità di ogni cittadino.

Entrando nel merito dei passi più significativi di questo documento, la prima risposta sta appunto in ciò che si è lungamente cercato, ovvero una definizione di paesaggio.

"Paesaggio: designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".⁴

In questa definizione spiccano tre elementi, come fa notare Giorgio Pizziolo⁵, coordinatore scientifico dell'Atelier del Paesaggio Mediterraneo.

⁴ Art.1 della Convenzione, "Definizioni"

⁵ "Convenzione Europea del Paesaggio, innovazione e continuità", relazione presentata a Firenze nel febbraio 2004, ad una conferenza del CEDIP (Centro di Documentazione Internazionale sui Parchi).

a) Il **carattere dinamico** che il paesaggio assume, insieme con le sue componenti, in un processo di variazione continua.

b) Il **carattere di struttura relazionale**, che si può assumere per il paesaggio, andando oltre anche alle concezioni sistemiche, adottando in tal modo l'unico riferimento culturale in grado di dare conto della complessità di fenomeni così diversi, quali quelli che si interconnettono nella formazione del paesaggio stesso.

c) Il **ruolo della percezione della popolazione**, che sola può legittimare il riconoscimento del paesaggio in quanto tale, in questo modo introducendo nuove scale di valori e di valutazione (il paesaggio come fenomeno sociale, partecipato).

La Convenzione conferisce un ruolo forte al paesaggio, mosaico di valori storici, culturali, ecologici, sociali ed economici, come contesto di vita, espressione delle identità e delle diversità locali e regionali delle popolazioni e come risorsa di sviluppo economico territoriale.

“ [...]Constatando che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro;”⁶

Dunque vengono proposti modelli di comportamento nei quali il territorio è il punto di riferimento e in cui **si pone l'attenzione non soltanto ai paesaggi eccellenti, ma soprattutto a quelli ordinari e quelli degradati.**

“...Riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana.”⁷

⁶ Preambolo della Convenzione

⁷ Preambolo

Il paesaggio è inteso così com'è percepito dalle popolazioni, le cui caratteristiche singolari derivano dall'azione dei fattori naturali ed umani e dalle loro interrelazioni. **Questa concezione attribuisce a tutti i paesaggi del territorio uguale dignità**, suggerendo di costruire nuovi valori e di superare le condizioni di vincolo dei siti di significativa qualità e bellezza, considerando la totalità del territorio (spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, straordinari e ordinari), coinvolgendo le popolazioni per la conservazione e la valorizzazione⁸.

In quest'ottica si riconosce alla pianificazione il compito di costruire un quadro programmatico, normativo e procedurale, condiviso dalla società, per orientare le scelte di gestione ed uso del territorio, tutela, valorizzazione e il ripristino dei paesaggi nel progetto per la loro trasformazione e/o innovazione e al paesaggista la progettazione dei diversi ambiti.

La Convenzione si applica:

*“[...] a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e degradati.”*⁹

Di seguito riportiamo i primi 6 articoli del documento, poiché è sulla base dei principi della Convenzione che questo elaborato prende forma.

⁸ Maria Gabriella Errico, “La Convenzione europea del paesaggio e la definizione di paesaggio”

⁹ Art. 2 della Convenzione

Convenzione europea del Paesaggio

Firenze 20 Ottobre 2000

Traduzione del testo ufficiale in inglese e francese predisposta dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa in collaborazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, in occasione della Conferenza Ministeriale di Apertura alla Firma della Convenzione europea del Paesaggio¹⁰

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,

Considerando che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri, per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che sono il loro patrimonio comune, e che tale fine è perseguito in particolare attraverso la conclusione di accordi nel campo economico e sociale;

Desiderosi di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente;

Constatando che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro;

Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea;

Riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana;

Osservando che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi;

Desiderando soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione;

Persuasi che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo;

¹⁰ La traduzione del testo è stata curata da Manuel R. Guido e Daniela Sandroni dell'Ufficio Centrale per i Beni ambientali e paesaggistici.

Tenendo presenti i testi giuridici esistenti a livello internazionale nei settori della salvaguardia e della gestione del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell'autonomia locale e della cooperazione transfrontaliera e segnatamente la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Berna, 19 settembre 1979), la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985), la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992), la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli addizionali, la Carta europea dell'autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985), la Convenzione sulla biodiversità (Rio, 5 giugno 1992), la Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972), e la Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998);

Riconoscendo che la qualità e la diversità dei paesaggi europei costituiscono una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare;

Desiderando istituire un nuovo strumento dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei;

Hanno convenuto quanto segue:

CAPITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1 - Definizioni

Ai fini della presente Convenzione:

- "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni;

- "Politica del paesaggio" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio;

- "Obiettivo di qualità paesaggistica" designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita;

- "Salvaguardia dei paesaggi" indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano;

- "Gestione dei paesaggi" indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;

- "Pianificazione dei paesaggi" indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

Articolo 2 - Campo di applicazione

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati.

Articolo 3 – Obiettivi

La presente Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.

CAPITOLO II - PROVVEDIMENTI NAZIONALI

Articolo 4 - Ripartizione delle competenze

Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche.

Articolo 5 – Provvedimenti generali

Ogni Parte si impegna a :

- riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;

-stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6;

-avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b;

-integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

Articolo 6 - Misure specifiche

A- Sensibilizzazione: ogni parte si impegna ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione.

B-Formazione ed educazione: ogni Parte si impegna a promuovere

- la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi;
- dei programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate;
- degli insegnamenti scolastici e universitari che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione.

C- Individuazione e valutazione

1- Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a :

- a)
 - i- individuare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
 - ii- analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
 - iii- seguirne le trasformazioni ;
- b) valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate.

2- I lavori di individuazione e di valutazione verranno guidati dagli scambi di esperienze e di metodologie organizzati tra le Parti, su scala europea, in applicazione dell'articolo 8 della presente Convenzione.

D- Obiettivi di qualità paesaggistica

Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c.

E- Applicazione

Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.

1.3- La Normativa italiana prima della Convenzione Europea

Anche dal punto di vista giuridico, come si è anticipato nella premessa, non è mai stato semplice tracciare una precisa definizione di paesaggio, sia perché, come già anticipato, la stessa nozione di paesaggio ha subito col tempo una profonda trasformazione, sia perché per decenni ha risentito di una confusione terminologica che ha creato non poche difficoltà nel riconoscimento dei suoi aspetti essenziali .

La considerazione che la legislazione italiana ha riservato al paesaggio è stata inizialmente di carattere culturale-identitario. Vaghe disposizioni in materia di tutela paesistica vengono emanate agli inizi del '900, ma il primo intervento sistematico del legislatore si ha solo nel **1939** con la **Legge n. 1497 “Protezione delle bellezze naturali”**. Per lungo tempo il paesaggio, che la Repubblica ha il compito di tutelare ai sensi dell’art.9 della Costituzione (“*La Repubblica ... tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”), è parso confinato sia dagli studi sia dalla giurisprudenza amministrativa al confine tracciato da questa legge.

“ [...] Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

- 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d’interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
- 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.”¹¹

¹¹ Legge 29 giugno 1939, n. 1497, “Protezione delle bellezze naturali”.

Nella L.1497/1939 emergeva una concezione del paesaggio basata su criteri:

- **percettivi**, in quanto il paesaggio è strettamente relazionato al dato visuale, con l'aspetto del territorio;
- **estetico-culturali**: si parla infatti di “bellezze”, distinguendo tra bellezze individuali (tutelate per la loro eccezionalità e la loro non comune qualità estetica) e bellezze d'insieme, intendendo con quest'ultime il comporsi e il configurarsi dei singoli elementi in forme che caratterizzano il paesaggio e sono rappresentative dell'identità di una comunità.

Bisogna sottolineare inoltre come in questa Legge l'assoggettamento di un bene al vincolo di tutela richiedesse preliminarmente un processo di individuazione e caratterizzazione.

La Normativa sino a questo punto riconosce quindi soltanto paesaggi particolari o “di pregio” riconosciuto, svincolandoli dal contesto in cui essi sono inseriti; ma è con questa che le ormai nascenti sensibilità e convinzioni riguardo il paesaggio trovano un'alta espressione legislativa, che ne rimane caposaldo per più di cinquant'anni.

Per registrare importanti sviluppi delle vedute e dei criteri teorici e pratici rispetto al 1939, bisogna aspettare il 1985: il senso principale di tali mutamenti è da ravvisare nella maggiore preoccupazione per il **contesto** in cui i singoli beni artistici ed i singoli elementi del paesaggio sono inseriti. Infatti, in una prospettiva culturale di ben più ampia portata si era affermato in quegli anni un nuovo indirizzo di studio che, **svincolando la nozione di “paesaggio” da quella di “bellezza naturale”**, ne ampliava la portata oggettiva fino a ricomprendervi l'ambiente naturale o artificiale nel quale agisce e si sviluppa l'uomo. Poniamo l'attenzione su questi cambiamenti “giuridici”, perché, in effetti, essi testimoniano l'evoluzione culturale rispetto alla disciplina paesaggio e anticipano in qualche modo alcuni principi che saranno alla base della Convenzione Europea.

Proprio l'elemento del contesto è la novità della **Legge dell' 8 agosto 1985, n. 431/1985** **“Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale”** (conosciuta come **“legge Galasso”**), che affianca ed integra la Legge n.1497/39, senza sostituirsi ad essa.

La legge n. 431/85 converte in legge, quindi, l'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24-7-1977, n. 616, definendo innanzitutto le aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 1497/1939. La norma classifica come bellezze naturali soggette a vincolo tutta una serie di territori individuati in blocco e per categorie morfologiche senza la necessità di alcun ulteriore provvedimento formale da parte della pubblica amministrazione, che elenchiamo qui di seguito:

“ [...]”

1- I territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare.

2- I territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi.

3- I fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con Regio decreto 11-12-1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna.

4- Le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole.

5- I ghiacciai e i circhi glaciali.

6- I parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei Parchi.

7- I territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento.

8- Le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici.

9- *Le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica [...]*

10- *I vulcani.*

11- *Le zone di interesse archeologico.*”¹²

In breve, la legge Galasso introduce tre importanti novità rispetto al documento legislativo precedente:

- La tutela è estesa a intere **unità “geografico-morfologiche”** ad elevato contenuto naturalistico (con l’esclusione di zone archeologiche e degli usi civici): in questo modo il campo d’azione della tutela si estende notevolmente, non limitandosi più esclusivamente ad ambiti circoscritti e mirati (un monumento, un contesto particolare), ma introducendo le linee fisionomiche del paesaggio stesso.
- Muta il significato che si attribuisce alla tutela: essa non è più intesa in senso “statico”, ma assume un valore dinamico e gestionale, indicando quale strumento principale la **pianificazione paesistica**.
- **L’assoggettamento del bene al vincolo di tutela avviene direttamente** in forza di legge e non richiede alcun provvedimento di individuazione come in precedenza con la legge 1497/39.

Dunque in questo modo si giunge a spostare l’accento dalle bellezze naturali, intese come dimensione solo estetica del territorio, al più esteso concetto di “*beni ambientali*” ovvero come beni culturali che interessano vasta porzioni di territorio nazionale.

¹² Legge 8 agosto 1985, n. 431 (Galasso)

Negli anni successivi non sono presenti novità salienti in fatto di tutela paesistica, ma il sovrapporsi di provvedimenti legislativi diversi, talvolta in contraddizione tra loro, induce alla realizzazione di un Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

Il **Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali” (Titolo II, Beni paesaggistici e ambientali)** costituisce il principale documento, a livello nazionale, su cui trova fondamento la tutela paesistico-ambientale, e nel quale confluiscono le precedenti disposizioni normative: tra i “beni paesaggistici e ambientali” vengono infatti ricompresi sia i beni vincolati dalla legge n.1497/1939, sia le aree protette *ope legis* dalla legge Galasso, “perpetrando comunque la confusione terminologica e concettuale esistente in materia”.¹³

Si arriva dunque alla sottoscrizione della Convenzione Europea del Paesaggio (2000), che rappresenta indubbiamente una rivoluzione in materia. Con essa si compie un passo in avanti verso una nuova e più completa definizione di paesaggio, il cui significato viene decisamente ampliato rispetto alla visione meramente estetica affidatale dal tradizionale approccio legislativo italiano; “paesaggio” viene definito come *“componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità”*¹⁴.

Già in questo articolo confluisce nel termine il deciso valore dell’“identità”, peculiare connotazione del paesaggio del Codice.

In Italia la Convenzione Europea viene recepita in parte nel **D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”**, il quale rappresenta in qualche modo l’approdo di una lunga e contraddittoria storia legislativa in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio e dell’ambiente.

¹³ Paride Cesare Creti, “Il paesaggio nel titolo V della Costituzione e nel D.Lgs. 42/2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

¹⁴ Art.5 della Convenzione Europea del Paesaggio.

Diciamo “in parte”, perché tale decreto è stato emanato nel 2004, mentre la Convenzione è stata ratificata in Italia nel 2006, e perché comunque permangono in questo Codice dei punti non del tutto chiari rispetto alla direttiva europea (a partire proprio da alcune differenze nella nozione stessa di paesaggio). Difatti, come vedremo più avanti, quattro anni dopo il Codice subirà delle modifiche sostanziali, prima di arrivare alla versione attuale e definitiva (che è quella che più avvicina il ruolo legislativo del paesaggio italiano a quello proposto a livello europeo, pur mantenendo ancora elementi di contraddizione).

In ogni caso, con il Codice viene riformata radicalmente tutta la normativa paesistica fin qui presente: punto di partenza è proprio una nuova definizione di paesaggio, come *“parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”*, comprensivo di tutti gli aspetti della tutela paesaggistico-ambientale e quindi un bene culturale che, al pari delle opere d’arte e dei monumenti, diventa oggetto di tutela e di riqualificazione. Una definizione più completa dunque, anche se ancora non interamente in sintonia con quella europea: quanto della Convenzione è confluito nel Codice, ne parleremo più avanti.

1.4- Il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il 19 marzo del 2008 sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri i due decreti legislativi recanti ulteriori disposizioni integrative e correttive del Codice dei beni culturali e del paesaggio n.42/2004 (il primo decreto, il 62, contiene le modifiche ai beni culturali, il secondo, il 63, al paesaggio).

Tra le modifiche principali si sottolineano:

- 1) **Nozione di paesaggio**: questa modifica, pur non essendo particolarmente significativa per la disciplina concreta, ha costituito una sorta di “bandiera” su cui Stato e Regioni hanno molto battagliato, e che ha generato confusione e contraddizioni per lungo tempo nella normativa stessa.

La soluzione si fonda su un sostanziale coordinamento tra la definizione contenuta nella convenzione di Firenze e le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza 367/2007¹⁵.

2) **Pianificazione paesaggistica:** pur rientrando la redazione del piano tra le competenze delle regioni, è riconosciuta al ministero dei Beni culturali la partecipazione obbligatoria all'elaborazione congiunta con le regioni di quelle parti del piano che riguardano beni paesaggistici. L'importanza della pianificazione deriva dalla necessità di dare a monte regole certe in materia, assenti fino a oggi, come dimostrato dal cospicuo contenzioso sulle autorizzazioni attualmente richieste in base all'inadeguatezza di regole pianificatorie. Questa modifica risponde in maniera forte dunque alle pressanti richieste delle istituzioni regionali e locali di "maggior peso" nel governo. L'obiettivo è quello di superare, mediante forme partecipative di esercizio delle funzioni, la frammentazione di interessi e la contrapposizione di posizioni costituzionalmente riconosciute; in questa prospettiva, la cooperazione tra i differenti livelli istituzionali coinvolti nella salvaguardia dei valori paesaggistici non solo contribuirebbe a migliorare la qualità dell'intervento pubblico sul territorio, ma ridurrebbe sensibilmente l'elevato grado di conflittualità esistente in materia.

¹⁵ *Sentenza della Corte Costituzionale n.367 del 2007. Tramite questa pronuncia, riferendosi alla nozione di paesaggio, il giudice delle leggi ha stabilito che "(...) il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcuna altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore "primario", come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico."*

-
- 3) **Iter di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.** Su questo tema ci sono le maggiori novità di dettaglio, con particolare riferimento: alla competenza, in quanto la facoltà di delega delle Regioni ai comuni viene condizionata alla previa verifica della presenza presso questi ultimi di adeguati uffici tecnici che assicurino la separazione della valutazione urbanistica rispetto a quella paesaggistica; al potere decisorio, in quanto il parere della soprintendenza resta vincolante sino alla predisposizione della pianificazione paesaggistica e alla conseguente verifica di adeguamento dei piani urbanistici; al procedimento di rilascio, in quanto vengono dettati tempi certi, in particolare attraverso la definizione di un termine massimo per la soprintendenza trascorso il quale la regione o il comune decide autonomamente.

Le modifiche sul paesaggio con il D. Lgs. 63 del 26 marzo sono senz'altro di forte impatto. La filosofia che le ha guidate è stata di restituire maggiore presenza allo Stato nei compiti di salvaguardia delle zone sotto tutela, che pure è, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione¹⁶, materia di legislazione concorrente. Il soprintendente è diventato decisivo, laddove non esistono piani paesaggistici, nel rilasciare le autorizzazioni per interventi sulle aree protette: il suo parere, infatti, è vincolante, così come per la tintina da applicare alle case o l'installazione di cartelloni in aree tutelate. (cfr. Tabella 1, nella pagina seguente).

¹⁶ Con la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 viene riformata la parte della Costituzione riguardante il sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato. La riforma comporta la revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale. Attraverso la conferma di alcuni articoli, l'abrogazione di altri e la modifica di altri ancora, viene cambiato in profondità l'ordinamento istituzionale della Repubblica. Da sottolineare in particolare: la nuova struttura istituzionale, la ripartizione della potestà legislativa e amministrativa, lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra enti, la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a Statuto Ordinario, l'abrogazione dei controlli preventivi sugli atti delle Regioni. Quanto alla organizzazione istituzionale, il nuovo testo dell'articolo 114 (il primo del Titolo V), secondo una logica di equiordinazione, indica che la Repubblica (intesa come Stato-ordinamento) è costituita da strutture paritetiche, senza distinzione tra livelli gerarchici: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Tabella 1- Confronto tra il Codice 42/2004 e le modifiche apportate dal D.lgs. 63/2008

	Codice 42/2004	Nuovo Codice
<i>Definizione di paesaggio</i>	<i>“Parti del territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana e alle reciproche interrelazioni”</i>	<i>“Territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”.</i>
<i>Tutela e valorizzazione</i>	Finalità indicate, ma in modo generico.	Distinzione tra tutela e valorizzazione: la prima è intesa a conservare e ripristinare i valori espressi dai beni paesaggistici, l'altra a promuovere lo sviluppo della cultura attraverso l'accrescimento e la diffusione della conoscenza del paesaggio medesimo e dei suoi valori.
<i>L'intesa Stato-Regioni</i>	Si parla di cooperazioni delle amministrazioni pubbliche.	Si specifica che il ministero dei Beni culturali e le Regioni definiscono d'intesa le politiche sul paesaggio.
<i>Pianificazione Paesistica</i>	Le Regioni, anche in collaborazione con lo Stato, approvano i piani paesaggistici.	Il Ministero e le Regioni provvedono a elaborare e redigere i piani paesaggistici
<i>Piani Paesaggistici</i>	Le Regioni, il ministero dei Beni culturali e quello dell'Ambiente possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici.	Le Regioni, il ministero dei Beni culturali e quello dell'Ambiente stipulano intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici.
<i>Autorizzazione Paesaggistica</i>	Il parere della soprintendenza è vincolante nel caso le Regioni delegino ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.	Il parere della soprintendenza sull'istanza di autorizzazione paesaggistica è vincolante fino all'approvazione della pianificazione paesaggistica e alla verifica del conseguente adeguamento dei piani urbanistici.
<i>Competenze in materia di autorizzazioni</i>		Competenza della Regione con facoltà di delega ai Comuni, a condizione della previa verifica della presenza di adeguate strutture presso il Comune, con contestuale riduzione di 15 giorni del termine di durata del procedimento.
<i>Cartelli Pubblicitari</i>	Per l'installazione, presso beni paesaggistici, di cartelli o altri mezzi pubblicitari è prevista l'autorizzazione dell'amministrazione competente individuata dalla Regione.	Resta l'autorizzazione dell'amministrazione competente, che però provvede su parere vincolante della soprintendenza (con le stesse modalità previste per l'autorizzazione paesaggistica).
<i>Colori delle facciate</i>	L'amministrazione competente individuata dalla regione può ordinare che, in presenza di determinati beni paesaggistici, sia dato alle facciate dei fabbricati un colore che si armonizzi con l'insieme.	L'amministrazione competente, su parere vincolante del soprintendente, o il Ministero possono ordinare un colore delle facciate che si armonizzi con il contesto.

1.5- L'influenza della Convenzione nel Codice

Il Codice (comprensivo di modifiche) non ha convinto del tutto gli addetti ai lavori: ci sono ancora dei punti poco chiari, nel confronto tra questo e la Convenzione. Quello che interessa ai fini delle presenti "linee guida", è capire se i paesaggi della Convenzione europea sono gli stessi paesaggi tutelati dalla legge italiana: la confusione in materia, come abbiamo visto, è già ampiamente emersa in quasi settant'anni di legislatura.

A noi serve sapere *cosa* bisogna intendere per paesaggio, e *come* pianificarlo, progettarlo, gestirlo. Una volta ripercorsa la "storia" giuridica del paesaggio in Italia, fino alla normativa vigente, e compreso quale potenziale rivoluzione sia stata proposta a livello europeo su una disciplina tanto contrastata, possiamo operare un confronto, e trarre delle conclusioni.

La definizione

La nozione di paesaggio del Codice¹⁷ presenta alcune differenze lessicali rispetto a quanto stabilito dalla Convenzione, e per questo è stata oggetto di critiche. Tuttavia, nel Codice non vi è un'unica nozione di paesaggio: ciò è messo in evidenza nella formulazione introdotta dal D.lgs. 63/2008, che in questo senso ha compiuto un deciso passo in avanti verso la Convenzione, a differenza della sua precedente versione (permeata ancora della vecchia visione di "paesaggi" come semplicemente "beni paesaggistici" da sottoporre a tutela).

Sono infatti rintracciabili nel Codice una nozione (quella già riportata), definibile come *generale*, dettata dal comma 1, e decisamente riconducibile a quella della Convenzione¹⁸; quindi due nozioni *particolari*, previste rispettivamente dai commi 2 e 5, riferibili ai cosiddetti paesaggi "culturali".

¹⁷ "Territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni".

¹⁸ "Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

Le nozioni “particolari “ possono essere così riassunte.

- ✓ Una in rapporto alla *funzione di tutela*, comprensiva dei beni paesaggistici e delle “caratteristiche paesaggistiche” o “contesti paesaggistici” non individuati (né individuabili) come beni paesaggistici.
- ✓ L'altra in rapporto alla *funzione di valorizzazione*, comprendente anche “nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”.

Il punto cruciale è che per la prima volta si opera una netta e chiara distinzione tra “paesaggio” e “beni paesaggistici” (che sono gli stessi indicati dalla L. 1497/1939 e dal D.L. 312/1985). O meglio, i paesaggi da proteggere e/o pianificare non sono solo quelli annoverati tra i “beni paesaggistici”.

La conclusione che si può trarre dell'influenza esercitata dalla Convenzione sul Codice circa la nozione di paesaggio è dunque che **il paesaggio, inteso come entità giuridicamente rilevante, si è “dilatato” rispetto ai beni paesaggistici cui era stato tradizionalmente relegato da parte del legislatore italiano, fino ad investire potenzialmente l'intero territorio del Paese.** A tale dilatazione si è accompagnata una scomposizione dell'ordine dei concetti (dal paesaggio ai paesaggi) che in un ideale continuum riflette i diversi valori paesaggistici che il territorio è in grado di esprimere.

Tuttavia, rispetto al nuovo approccio introdotto dalla convenzione, si è compiuto un **tentativo di trasformare il dato estetico in dato politico:** la riscoperta del paesaggio, della necessità di definirlo e identificarlo trova risposta nel Codice nel rafforzamento del concetto di “identità”, operazione che sembra andare nella direzione opposta rispetto al fenomeno di globalizzazione che caratterizza la crescita progressiva delle relazioni e degli scambi a livello mondiale.

La pianificazione

La “scoperta” dell'esistenza di un paesaggio al di là dei beni paesaggistici si riflette anche sulla configurazione del piano “paesaggistico” e di quello “urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici”.

Anzitutto nella disciplina del Codice permangono entrambi i tipi di piano, assoggettati alla medesima regolamentazione circa i caratteri essenziali, i contenuti, il procedimento formativo, l'efficacia e l'ambito di riferimento. L'unica differenza tra i due è che mentre quello paesaggistico si presenta come piano tematico, l'altro è un piano generale di assetto del territorio.

Questo dato appare coerente con la più generica disposizione della Convenzione agli Stati ad "integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione, del territorio, urbanistiche"¹⁹. Altro aspetto cruciale, che ci riporta a quanto già detto nel paragrafo precedente, è che l'ambito di riferimento di entrambi i piani è costituito non più dai soli beni paesaggistici, ma dal territorio regionale. La pianificazione del paesaggio è chiamata ad operare secondo la tecnica (tipicamente urbanistica) dello *zoning*, ossia attraverso la suddivisione in "ambiti".

Conseguentemente **muta anche la funzione della pianificazione paesistica, che ormai va ben oltre la tradizionale (e limitata) tutela e valorizzazione dei soli beni paesaggistici**. Proprio relativamente alla pianificazione paesaggistica, leggiamo all'interno del Codice:

“Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.”²⁰

¹⁹ Art. 5 della Convenzione

²⁰ Art. 135, comma 4, del Codice

Quest'articolo rappresenta il punto chiave della nuova concezione maturata in relazione al paesaggio e alla pianificazione paesistica, e pare ben compendiare il “lascito” che la Convenzione ha consegnato al Codice circa gli strumenti di assetto paesaggistico del territorio.

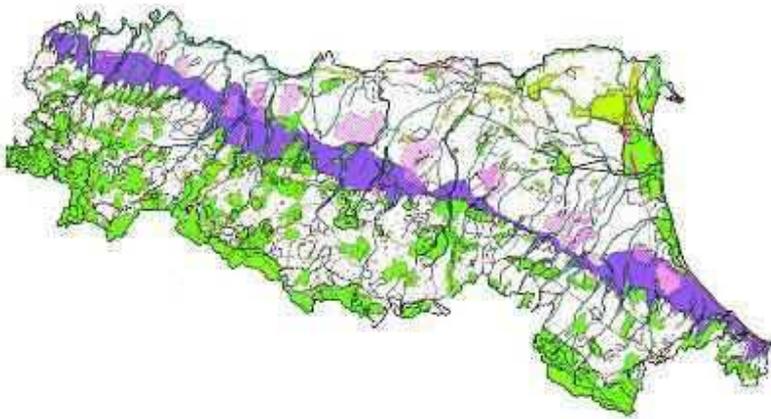
“[...] La presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati.”²¹

Possiamo quindi chiudere questo capitolo riconoscendo quanto l'idea stessa di paesaggio sia mutata dal 1939, e come la Convenzione Europea ne abbia rivoluzionato i paradigmi; la stesura di “linee guida” per riconoscere e riqualificare paesaggi degradati trova legittimazione nel fatto che **la pianificazione paesistica è ormai chiamata ad occuparsi del “paesaggio/territorio che si manifesta in tutte le sue possibili forme, dall'eccezionalità al degrado.”²²**

²¹ Art. 2 Convenzione Europea del Paesaggio

²² P. Baldeschi, “Territorio”

2 IL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO DELL'EMILIA-ROMAGNA



2.1- Nota introduttiva al Piano

Come già visto nel capitolo precedente, il concetto di paesaggio ha subito nel tempo profonde modifiche, che sono leggibili anche nei contenuti e nella tipologia degli strumenti introdotti dalla legislazione nazionale ai fini della sua tutela.

La L. 1497/39, che intendeva il paesaggio come oggetto di contemplazione estetica, seppur in relazione col contesto circostante, individuando “bellezze individue” e “bellezze d’insieme”, ha introdotto per la prima volta lo strumento del Piano Paesistico, che aveva lo scopo di impedire che le aree interessate fossero utilizzate in modo da pregiudicarne la bellezza panoramica; esso agiva principalmente apponendo vincoli, oltre che definendo le principali reti di comunicazione, le opere per la sistemazione degli habitat, l’azzonamento paesistico, identificando le aree libere e quelle edificabili nelle zone individuate come meritevoli di tutela, oltre che le norme per le costruzioni e le istruzioni per la scelta e distribuzione della flora.

Tale impostazione rimane invariata fino al 1985, quando il Decreto Galasso, che estende il concetto di bene culturale a *vasti sistemi ambientali*, rende obbligatorio il Piano Territoriale Paesistico Regionale, con l’obiettivo di salvaguardare le aree di più rilevante interesse naturalistico, ambientale e storico-artistico e assicurare la prevalenza degli interessi ambientali paesistici sugli altri piani.

A tale impostazione hanno fatto seguito diverse modalità di elaborazione e differenti procedure, che corrispondono a diverse interpretazioni del concetto di paesaggio. Alcune Regioni hanno, infatti, inteso questo strumento come un piano settoriale, altre come un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistico-ambientali; in alcuni casi, il Piano è stato elaborato per l’intero territorio regionale (come è avvenuto, ad esempio, in Emilia-Romagna, Liguria, Veneto), altre volte si è invece scelto di elaborare diversi piani relativi a parti del territorio regionale (come nel caso di Abruzzo e Lazio).

Il P.T.P.R. dell'Emilia-Romagna è parte tematica del P.T.R. (Piano Territoriale Regionale) e “*si pone come riferimento centrale della pianificazione e della programmazione regionale dettando regole e obiettivi per la conservazione dei paesaggi regionali.*”²³

Adottato nel 1988, e definitivamente approvato nel 1993²⁴, attraverso scelte di trasformazione e di sviluppo compatibili con i diversi ambienti regionali, il P.T.P.R. sancì il passaggio, auspicato già dalla legge Galasso, da una fase di “difesa passiva” ad una fase di salvaguardia articolata in funzione dei caratteri del territorio.

Il Piano Paesistico gestisce le trasformazioni sul territorio, sia attraverso uno specifico quadro normativo di riferimento per la pianificazione provinciale e comunale, che mediante mirate azioni di tutela e valorizzazione di carattere paesaggistico ed ambientale.

Entriamo quindi nel dettaglio di questo strumento di governo del territorio, la cui scelta è giustificata da vari fattori; non solo naturalmente perché l'Emilia-Romagna rappresenta il territorio su cui è stata condotta tutta l'analisi della presente trattazione, ma anche per l'attivismo e le innovazioni che l'hanno sempre contraddistinta nel campo degli strumenti urbanistici, e perché la tecnica di elaborazione di questo Piano è totalmente in sintonia con le più recenti tendenze in materia.

Inoltre, tra le “qualità” del P.T.P.R. dell'Emilia Romagna ve ne è una da non sottovalutare: cioè quella della completa reperibilità sul sito della Regione, il che rende il suo studio abbastanza semplice ed immediato, non solo per gli addetti ai lavori, ma anche per i comuni cittadini, in coerenza con il principio del “paesaggio partecipato”.

²³ www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr

²⁴ Com'è noto, il PTPR trova un duplice fondamento giuridico: da un lato esso è stato approvato ai sensi dell'art. 1bis della Legge 8 agosto 1985, n. 431 (Galasso), quale strumento di pianificazione urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali (ed in quanto tale si caratterizza come lo strumento amministrativo attraverso il quale si attua, nell'ambito della pianificazione territoriale, la tutela del paesaggio, che costituisce uno dei principi fondamentali della Costituzione); dall'altro il PTPR ha la forza ed il valore giuridico di Piano territoriale regionale stralcio (approvato ai sensi dell'art. 15 della L.R. 36/88 e del primo comma, punto 2 dell'art. 4 della L.R. 47178) e quindi parte integrante del Piano territoriale regionale (PTR). Successivamente, è stato attuato con Circolare dell'Assessore alla Programmazione, Pianificazione ed Ambiente 8/11/1993, N. 1.

2.2- Finalità generali

Come si legge nella relazione generale, la “filosofia” del P.T.P.R. muove “*dalla convinzione che non ci siano paesaggi meritevoli di essere conservati ed altri consumati, ma più correttamente che esistano livelli di trasformabilità differenziati in ragione del ruolo che una determinata porzione di territorio assume nell’ambito del sistema ambientale, naturalistico e storico-culturale di appartenenza*”.

Già nell’introduzione vengono affermati i valori della Convenzione Europea: in primo luogo, che l’oggetto di interesse è tutto il territorio, in cui non si fa distinzione tra paesaggi ritenuti “eccezionali” (quindi meritevoli di tutela) ed altri “quotidiani” o addirittura “degradati” (perciò legittimamente consumati).

Inoltre, il Piano non limita l’interesse agli elementi naturali ed ambientali del territorio, ma lo arricchisce della percezione sociale che le popolazioni hanno dei loro luoghi di vita e riconosce le sue diversità e specificità storico-culturali.

“[...] Nel quadro della programmazione regionale e della pianificazione territoriale ed urbanistica il presente Piano territoriale paesistico [...] persegue i seguenti obiettivi, determinando specifiche condizioni ai processi di trasformazione ed utilizzazione del territorio:

- a. conservare i connotati riconoscibili della vicenda storica del territorio nei suoi rapporti complessi con le popolazioni insediate e con le attività umane;*
- b. garantire la qualità dell’ambiente, naturale ed antropizzato, e la sua fruizione collettiva;*
- c. assicurare la salvaguardia del territorio e delle sue risorse primarie, fisiche, morfologiche e culturali;*
- d. individuare le azioni necessarie per il mantenimento, il ripristino e l’integrazione dei valori paesistici e ambientali, anche mediante la messa in atto di specifici piani e progetti.*

In funzione delle predette finalità il presente Piano provvede, con riferimento all'intero territorio regionale, a dettare disposizioni volte alla tutela:

- a. dell'identità culturale del territorio regionale, cioè delle caratteristiche essenziali ed intrinseche di sistemi, di zone e di elementi di cui è riconoscibile l'interesse per ragioni ambientali, paesaggistiche, naturalistiche, geomorfologiche, paleontologiche, storico-archeologiche, storico-artistiche, storico-testimoniali;*
- b. dell'integrità fisica del territorio regionale.”²⁵*

Il Piano ribadisce un principio di fondo: “[...] *la volontà di interpretare il paesaggio non in termini statici, bensì come il risultato di processi dinamici che si trasformano nel tempo, determinando equilibri modificabili*”. E’ chiaro come questo principio conferisca una forte responsabilità alla componente gestionale. Si parte dal riconoscimento delle diverse identità locali, assumendone la consapevolezza del loro valore, e **si cerca di identificare gli effetti che azioni scorrette possono determinare nella modificazione delle culture e della storia delle società locali, proprio a partire dalla trasformazione dei caratteri del paesaggio.**

“Identificare gli effetti”: uno degli obiettivi che si pone il Piano Paesistico è proprio quello di fornire dei **parametri di riferimento** unitari che permettano di valutare la compatibilità delle trasformazioni in atto.

Per questo il Piano Paesistico si è configurato da subito, in un clima legislativo e culturale ben diverso da quello attuale, come il Piano dei “vincoli” e delle “condizioni”, che gli altri strumenti urbanistici provinciali e regionali devono rispettare ed approfondire in sede di pianificazione.

E’ necessario quindi che le azioni di sviluppo tengano in considerazione i caratteri specifici del paesaggio cosiddetto storico/culturale e dell’identità particolare di ciascun ambito, subordinando le scelte innovative alla tutela dell’identità dei luoghi.

²⁵ Art. 1 della norma di attuazione del PTPR, “Finalità del Piano”.

Rispetto a quanto osservato, sembrerebbe abbastanza ovvio il profilarsi della tradizionale disputa paesaggio/sviluppo (oppure, ambiente/ sviluppo), se effettivamente gli obiettivi del Piano si limitassero alla “tutela passiva” di determinate (speciali) porzioni del territorio. La realtà è che il P.T.P.R. ha subito, come del resto tutta la disciplina paesistica in generale (cfr. cap. 1), una maturazione determinante nell’individuazione di ciò che si intende tutelare (il paesaggio) e degli strumenti in possesso per farlo (la pianificazione).

Il Piano impone “*specifiche condizioni ai processi di trasformazione ed utilizzazione del territorio*”. Ma al contempo si sottolinea anche che “*le regole poste dal Piano vanno lette non come impedimenti alle trasformazioni ma come conoscenza dell’essere del territorio, funzionali a indirizzare le linee dello sviluppo in maniera compatibile con le sue caratteristiche, in modo tale da non disperdere o distruggere l’identità delle nostre comunità.*”

In questi principi emerge l’eredità della Convenzione Europea: il paesaggio va tutelato in tutte le sue forme, ma non può essere “imbalsamato” per poterlo staticamente ammirare. **Salvaguardarlo significa gestirne l’evoluzione e conservarne il valore lungo lo scorrere del tempo e attraverso lo stesso modificarsi delle sue forme:** è necessario perciò “*interpretare il paesaggio non in termini statici ed estetici, bensì come aspetto tangibile di processi ed equilibri che si stanno sviluppando o che si sono sedimentati nel tempo sul territorio*”.

Questo obiettivo è lo stesso che muove la volontà e l’esigenza di creare “linee guida”: definire dei parametri non deve essere banalmente interpretato in chiave vincolistica, ma significa avere coscienza della compatibilità delle scelte ed una “*chiara cognizione delle conseguenze che tali scelte possono comportare, in termini di coerenza o di perdita di identità, di distruzione di beni o di nuove opportunità (anche economiche) connesse al loro recupero e valorizzazione.*”

Il Piano Paesistico, ed in questo si può dire che sia coerente con quanto successivamente introdotto dalla Convenzione Europea, non propone un atteggiamento di pura difesa dei caratteri di qualità riconosciuti ai luoghi, ma piuttosto propone di “guidare consapevolmente le trasformazioni”²⁶, allo scopo di raggiungere una qualità diffusa, seppure articolata e differenziata in base alle specificità.

2.3- Contenuti ed oggetti del Piano

Le modalità di suddivisione del territorio (così come pure la “struttura” generale) del Piano sono quelle tradizionali: fisiografiche (montagna, collina, pianura, costa), tematiche (sistema agricolo, boschivo, delle acque, insediativo), quindi le componenti biologiche, geomorfologiche ed insediative, che per la loro inerzia al cambiamento si possono considerare come elementi di base delle fasi di crescita della struttura territoriale regionale. La scomposizione del territorio individua quindi tre categorie di oggetti territoriali: sistemi, zone ed elementi.

I SISTEMI:

- ✓ collinare
- ✓ forestale e boschivo
- ✓ aree agricole
- ✓ costiero
- ✓ acque superficiali

LE ZONE:

- ✓ riqualificazione della costa e dell’arenile
- ✓ tutela della costa e dell’arenile
- ✓ urbanizzazioni in ambito costiero
- ✓ tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d’acqua
- ✓ particolare interesse paesaggistico-ambientale

²⁶ *LOTO: Landscape Opportunities, “La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali: linee guida e casi pilota”.*

-
- ✓ interesse storico-archeologico
 - ✓ interesse storico-testimoniale
 - ✓ tutela naturalistica
 - ✓ fenomeni di dissesto e instabilità
 - ✓ tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei

GLI ELEMENTI:

- ✓ colonie marine
- ✓ invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua
- ✓ dossi di pianura e calanchi
- ✓ elementi di interesse storico-archeologico
- ✓ insediamenti urbani storici e strutture insediative storiche non urbane
- ✓ elementi di interesse storico testimoniale
- ✓ elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto e instabilità
- ✓ elementi caratterizzati da potenziale instabilità
- ✓ abitati da consolidare e trasferire
- ✓ parchi nazionali e regionali

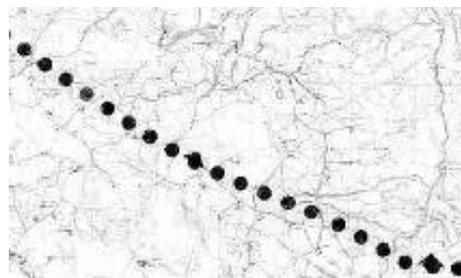
Il Piano identifica inoltre **23 Unità di paesaggio**, “*quali ambiti in cui è riconoscibile una sostanziale omogeneità di struttura, caratteri e relazioni*”.

Riportiamo, dal sito, le schede descrittive di tutti i sistemi, e quelle più significative di zone ed elementi; quindi la carta regionale delle Unità di paesaggio.²⁷

²⁷ Le schede complete di sistemi, zone ed elementi, nonché la carta delle Unità di paesaggio, sono disponibili sul sito della Regione, www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr. Di ciascuna Unità di paesaggio è possibile anche visualizzare la scheda nel dettaglio (comuni e province interessati, inquadramento territoriale, uso del suolo, altimetria ecc.).

2.3.1- SISTEMI

SISTEMA COLLINARE



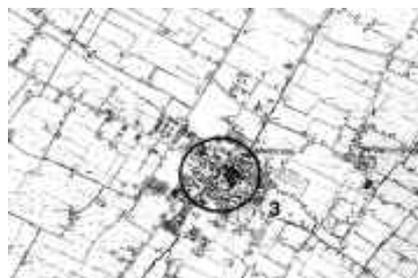
L'obiettivo che il P.T.P.R. si prefigge per il sistema collinare è quello di salvaguardare le aree più fragili della Regione per problemi di pressione antropica, per oggettive caratteristiche idrogeologiche, per particolari connotazioni morfologiche e paesaggistiche e ambientali. Questo sistema ricomprende anche aree di interesse naturalistico e storico-archeologico per le quali il piano detta specifiche prescrizioni.

SISTEMA FORESTALE E BOSCHIVO



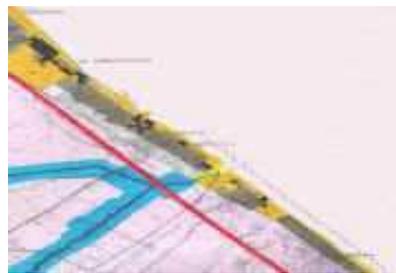
Le aree e i territori coperti da "foreste e da boschi" sono stati censiti dalla Regione e riportati in una apposita cartografia in scala 1:25000 (Carta dell'uso reale del suolo), assieme ad altre componenti ad essi strettamente connesse, quali i prati-pascoli. Alla pianificazione comunale e provinciale è affidata la regolamentazione del sistema forestale e boschivo, prevedendo per esso una tutela prioritariamente di tipo naturalistico volta alla protezione idrogeologica e alla ricerca scientifica, impedendo nel contempo forme di utilizzazione che possano alterare l'equilibrio delle specie esistenti e dei soprassuoli boschivi.

SISTEMA DELLE AREE AGRICOLE



Questo sistema costituisce il più consistente e noto paesaggio regionale, infatti esso racchiude una identità storica e culturale unica oltre a fornire una consistente risorsa economica. La pianificazione infraregionale ha l'obbligo di individuare gli elementi caratterizzanti il paesaggio rurale e di osservare le indicazioni per la sua conservazione e valorizzazione.

SISTEMA COSTIERO



È individuato per effetto di complesse valutazioni guidate da osservazioni di carattere morfologico e geologico ed è delimitato a sud dalla falesia che determina il salto di quota definito dall'antica linea di costa, a nord dal sistema di paleodune anch'esse costituenti l'antica linea di costa. Le disposizioni principali riferite a questo sistema sono finalizzate al mantenimento delle componenti naturali, al decongestionamento delle zone urbanizzate, al recupero della continuità tra l'entroterra e il mare.

SISTEMA DELLE ACQUE SUPERFICIALI



I corsi d'acqua rappresentano il "sistema linfatico" della regione, in quanto, la connotano dal punto di vista morfologico, insediativo, vegetazionale. Al fine della loro tutela il P.T.P.R. detta specifiche disposizioni volte alla salvaguardia degli invasi ed alvei di piena ordinaria, che corrispondono a quella parte dell'ambito fluviale che viene sommersa in conseguenza di piene non eccezionali, delle zone di tutela dei caratteri ambientali, che interessano la restante parte dell'ambito fluviale.

È stata inoltre individuata la zona di tutela dei corpi idrici sotterranei caratterizzata da terreni con elevata permeabilità che si estendono lungo tutta la fascia pedecollinare, coincidente con aree di ricarica delle falde idriche sotterranee. La normativa è finalizzata ad evitare usi e trasformazioni che mettano in pericolo la qualità delle acque.

2.3.2- ZONE

LE ZONE DI RIQUALIFICAZIONE DELLA COSTA E DELL'ARENILE



Si identificano nei tratti di arenile compromessi da utilizzazioni turistico-balneari e nelle aree strettamente connesse prevalentemente inedificate o scarsamente edificate. L'obiettivo che il P.T.P.R. persegue per tali zone è quello di promuoverne la riqualificazione attraverso il miglioramento dell'immagine turistica, la conservazione degli elementi naturali, la qualificazione architettonica dei volumi edilizi e il loro distanziamento dalla battigia, il riordino tipologico e distributivo delle strutture per la balneazione.

LE ZONE DI PARTICOLARE INTERESSE PAESAGGISTICO-AMBIENTALE



Corrispondono a numerose aree la cui delimitazione è determinata dalla compresenza di diverse valenze che generano un interesse paesistico per l'azione sinergica di un insieme di fattori. Le disposizioni ad esse riferite sono volte al mantenimento di quelle componenti, vegetazionali, geologiche, storico-insediative, che conferiscono l'identità locale.

LE ZONE DI TUTELA DEI CARATTERI AMBIENTALI DI LAGHI, BACINI, CORSI D'ACQUA



Corrispondono alle aree di terrazzo fluviale o alle aree che per caratteristiche morfologiche e vegetazionali appartengono agli ambiti fluviali. Le disposizioni inerenti a queste zone sono finalizzate al mantenimento e alla valorizzazione delle caratteristiche vegetazionali, ambientali e storico-testimoniali.

2.3.3- ELEMENTI

ELEMENTI CARATTERIZZATI DA FENOMENI DI DISSESTO E INSTABILITA'



ELEMENTI DI INTERESSE STORICO-ARCHEOLOGICO



Con il P.T.P.R. si è cercato di attribuire a singoli elementi archeologici, rinvenuti od accertati, più incisive e più articolate valenze in quanto, oltre alla loro specifica tutela, si creano le condizioni per valorizzarne i sistemi di fruizione (parchi archeologici). L'obiettivo è la salvaguardia sia dei singoli beni, oggetto di segnalazione da parte della Soprintendenza Archeologica, sia di quei segni diffusi della storia, che ancora oggi regolano la morfologia di vaste parti del territorio regionale, come la centuriazione.

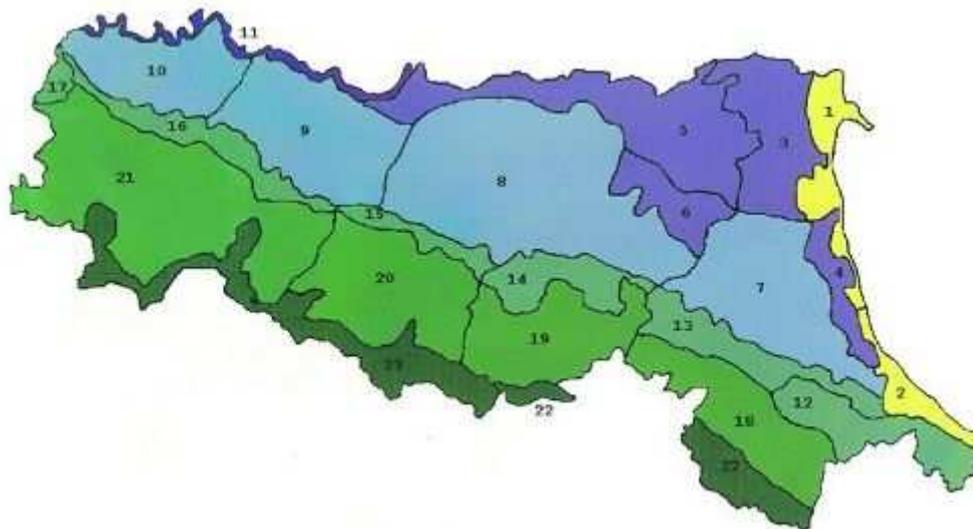
DOSSI DI PIANURA E CALANCHI

(NELL'AMBITO DI PARTICOLARI DISPOSIZIONI DI TUTELA DI SPECIFICI ELEMENTI)



I dossi rappresentano gli elementi di connotazione degli ambienti vallivi e della pianura, della quale hanno condizionato l'insediamento umano, l'azzonamento agricolo e la viabilità storica. I calanchi sono una peculiarità dell'Appennino emiliano-romagnolo e rivestono sia valore naturalistico che paesaggistico. La tutela è demandata, dal Piano regionale, alla pianificazione provinciale e comunale che dovrà vietare le attività che potrebbero alterare negativamente le caratteristiche di questi elementi.

2.3.4-UNITA' DI PAESAGGIO²⁸



1. Costa Nord
2. Costa Sud
3. Bonifica ferrarese
4. Bonifica romagnola
5. Bonifiche estensi
6. Bonifiche bolognesi
7. Pianura romagnola
8. Pianura bolognese, modenese e reggiana
9. Pianura parmense
10. Pianura piacentina
11. Fascia fluviale del Po
12. Collina della Romagna centro-meridionale
13. Collina della Romagna centro-settentrionale
14. Collina bolognese
15. Collina reggiana-modenese
16. Collina piacentina-parmense
17. Oltrepo' pavese
18. Montagna romagnola
19. Montagna bolognese
20. Montagna del Frignano e Canusiana
21. Montagna parmense-piacentina
22. Dorsale appenninica in area romagnola e bolognese
23. Dorsale appenninica in area emiliana

²⁸ “Le Unità di paesaggio rappresentano ambiti territoriali con specifiche, distintive e omogenee caratteristiche di formazione e di evoluzione. Esse permettono di individuare l'originalità del paesaggio emiliano romagnolo, di precisarne gli elementi caratterizzanti e consentiranno in futuro di migliorare la gestione della pianificazione territoriale di settore.”

2.4- Efficacia delle disposizioni del Piano

La legge Galasso (L.431/85) conferisce al Piano Paesistico Regionale gli strumenti legislativi per poter imporre vincoli e prescrizioni direttamente cogenti nei confronti di privati ed enti pubblici. **Le prescrizioni del PTPR pertanto devono considerarsi prevalenti rispetto ai poteri degli altri strumenti urbanistici.**

“L’ambito di operatività del piano non è quindi limitata alle aree vincolate, ma è efficace su tutto il territorio regionale, proprio in considerazione degli interessi superiori di cui è portatore, relativi alla conservazione e difesa del patrimonio culturale e storico del paesaggio”.

Dunque una **“interpretazione estensiva”** dei dispositivi legislativi, fondata sul superiore interesse della collettività alla conservazione e alla difesa del patrimonio ambientale e paesaggistico, consente di ampliare l’ambito di competenza del Piano fino ad inglobare tutto il territorio regionale.

Per il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed esposti nell’articolo 1, il Piano detta le proprie disposizioni in ambito regionale: gli indirizzi, le direttive e le prescrizioni.

“ [...] Per l’attuazione delle finalità di cui al precedente articolo 1, il presente Piano detta disposizioni, riferite all’intero territorio regionale, costituenti:

- a. indirizzi;*
- b. direttive;*
- c. prescrizioni.*

Gli indirizzi costituiscono norme di orientamento per l’attività di pianificazione e programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni, nonché degli altri soggetti interessati dal presente Piano. I predetti strumenti di pianificazione e di programmazione, regionali o subregionali e le varianti degli stessi provvedono ad una loro adeguata interpretazione ed applicazione alle specifiche realtà locali interessate, tenendo conto anche delle unità di paesaggio.

Le direttive costituiscono norme operative che debbono essere osservate nell'attività di pianificazione e di programmazione regionale o subregionale, nonché per gli atti amministrativi regolamentari regionali o subregionali.

Le prescrizioni costituiscono norme vincolanti, relative a sistemi, zone ed elementi esattamente individuati e delimitati dalle tavole[...], ovvero esattamente individuabili in conseguenza delle loro caratteristiche fisiche distintive, che prevalgono automaticamente nei confronti di qualsiasi strumento di pianificazione, di attuazione della pianificazione e di programmazione regionale o subregionale e sono immediatamente precettive, ferme restando le peculiari disposizioni di cui al successivo articolo 37.”²⁹

In buona sostanza le “**prescrizioni**” incidono direttamente sul regime giuridico dei beni oggetto di tutela, specificando i divieti ed i limiti, ma anche disciplinando gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite di un determinato elemento o ambito territoriale. Le prescrizioni sono pertanto immediatamente cogenti e devono trovare piena osservanza ed attuazione da parte di tutti i soggetti pubblici e privati. Gli “**indirizzi**” e le “**direttive**” sono invece disposizioni tese alla tutela paesaggistico ambientale del territorio, la cui specificazione ed attuazione è demandata agli enti locali subordinati. I provvedimenti del Piano Regionale trovano, infatti, attuazione attraverso appositi atti deliberativi emanati da province e comuni, che consentono di precisare le modalità attuative delle disposizioni in oggetto.

²⁹ Art. 4 del P.T.P.R., “Efficacia del Piano”.

2.5- La L.R. n.20/2000: cosa è cambiato nella pianificazione regionale

Prima di illustrare le relazioni tra P.T.P.R. e P.T.C.P. (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale), è necessario ricordare brevemente le modifiche subite dal sistema di pianificazione in Emilia-Romagna.

La **Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 20, "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"** nasce con l'intento di perseguire, a livello di pianificazione territoriale ed urbanistica, i seguenti obiettivi:

- La sussidiarietà³⁰ e la cooperazione tra i diversi enti.
- La sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte di piano.
- La semplificazione delle procedure e al contempo l'efficacia dell'azione amministrativa e degli strumenti di pianificazione.

L'emanazione di questa legge risponde al fatto che vi sono scelte, in ambito locale, generanti esternalità che possono gravare su sistemi territoriali, infrastrutturali ed insediativi di carattere sovracomunale. *“L'estensione del principio di sussidiarietà alla pianificazione può essere inteso come portare il livello di governo del territorio all'ente più vicino al cittadino, ricercando però la scala che risulti anche la più adeguata ed idonea ad affrontare e risolvere in maniera efficace i problemi generati dalle stesse azioni di piano.”*³¹

L'obiettivo diventa **evitare che il livello superiore della pianificazione faccia ciò che può essere svolto più efficacemente a livello inferiore**, ma nel caso in cui le azioni locali comportino impatti estesi ad ambiti sovracomunali, allora devono essere valutate e concertate con i livelli territoriali di volta in volta interessati.

³⁰ Il principio di sussidiarietà (riconosciuto dal trattato dell'Unione Europea di Maastricht del 1992, art.3b) riguarda i rapporti tra Stato e società. Esso si articola su tre livelli: “1) Non faccia lo Stato ciò che i cittadini possono fare da soli [...]. 2) Lo Stato deve intervenire...solo quando i singoli e i gruppi che compongono la società non sono in grado di farcela da soli: questo intervento sarà temporaneo e durerà solamente per il tempo necessario a consentire ai corpi sociali di tornare ad essere indipendenti, recuperando le proprie autonome capacità originarie [...]. 3) L'intervento sussidiario della mano pubblica deve comunque essere portato dal livello più vicino al cittadino.”

³¹ Maurizio Sani, “I tre principi della LR n.20/2000”, Servizio Monitoraggio del Sistema Insediativo, Regione Emilia-Romagna.

“La pianificazione territoriale ed urbanistica si articola nei tre livelli regionale, provinciale e comunale.

2. Nell'osservanza dei principi di sussidiarietà', di adeguatezza e differenziazione[...]

a) sono conferite ai Comuni tutte le funzioni di governo del territorio non esplicitamente attribuite agli altri livelli di pianificazione sovraordinati [...]

c) sono attribuite alla Regione e alla Provincia soltanto le funzioni di pianificazione riconosciute loro dalla legislazione nazionale e regionale, che attengono alla cura di interessi di livello sovracomunale o che non possono essere efficacemente svolte a livello comunale [...]

3. Compete ai Comuni, in riferimento alle specifiche situazioni locali, specificare, approfondire e attuare i contenuti propri degli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati.”³²

In questo contesto la legislazione dell'Emilia-Romagna afferma la **centralità della pianificazione d'area vasta affidata alle Province**, *“intesa come strumento di definizione e di determinazione delle scelte strategiche e di lungo periodo per determinare invarianze ambientali e territoriali e le direttrici per lo sviluppo infrastrutturale ed insediativo”*.³³

La volontà è quella di superare la pianificazione “a cascata” e sostituirla con il principio di **concertazione e cooperazione** istituzionale fra enti, nella convinzione che l'efficacia delle scelte operate dai soggetti istituzionali dipenda principalmente dalla loro condivisione e collaborazione. Concertazione che, tuttavia, per essere efficace deve basarsi sul **reciproco riconoscimento** delle rispettive competenze e responsabilità dei diversi piani.

³² Art.9 della Legge Regionale 24 marzo 2000, n.20.

³³ Vittorio Silva, “Il Sistema della Pianificazione Territoriale Provinciale in Emilia-Romagna”.

2.6- Dal Piano Paesistico a quello provinciale

“Nell'ambito del sistema della pianificazione regionale il Piano Paesistico gioca un ruolo primario nella formazione degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale per la modalità di attuazione che è stata prescelta. Il P.T.P.R. prevede infatti esplicitamente che questi strumenti provvedano, ciascuno per il proprio livello territoriale, a specificare, approfondire e attuarne i contenuti e le disposizioni, nonché alla loro applicazione alle specifiche situazioni locali.”

La grande innovazione del Piano Paesistico dell'Emilia Romagna è stata la scelta di mettere in relazione obiettivi di tutela ambientale e paesistica con la metodologia di formazione degli strumenti di pianificazione subordinati.

Quindi le Province, tramite i propri strumenti di pianificazione, hanno il compito di individuare le Unità di paesaggio di rango provinciale, precisando quali debbano essere i criteri per la loro individuazione; analogamente i Comuni, nei propri Piani, devono individuare le Unità di paesaggio di rango comunale, secondo i medesimi criteri.

2.6.1- Criticità di attuazione nelle fasi iniziali

Nelle fasi iniziali della sua attuazione alcune “rigidità” del P.T.P.R. (giustificabili in relazione al quadro temporale in cui è stato concepito), ne hanno limitato il ruolo di vero strumento condiviso, da interpretarsi a scala locale: si è ridotto spesso ad una serie di passaggi burocratici quell'iter che nasceva con l'intenzione, forse eccessivamente ambiziosa per quel periodo, di anticipare una sorta di sussidiarietà pianificatoria.

Un aspetto critico era rappresentato ad esempio dal trasferimento della suddivisione in Unità di paesaggio alla scala provinciale e comunale: in effetti, occorre riconoscere che *“concetti significativi a livello di territorio regionale e che giustificavano l'uso della parola ‘unità’, perdevano progressivamente credibilità nella messa a fuoco, nel progressivo zoom a scala comunale, dove studi, seppure egregi, non hanno potuto che evidenziare il limite del concetto di unitarietà del paesaggi [...].*

In generale, quindi, si può dire che gli strumenti di pianificazione comunali approvati successivamente al P.T.P.R., si sono limitati a recepire, a volte approfondendole, altre volte modificandone parzialmente i contenuti grafici, le previsioni in esse contenute senza particolari contributi creativi di dettaglio alla propria scala.”³⁴

Nonostante l'impronta innovativa, quindi, il Piano Paesistico sembra pagare, nelle sue fasi iniziali, il carattere “conservativo” e vincolistico che da sempre rappresentava la gestione del paesaggio.

2.6.2- Il nuovo ruolo del P.T.C.P.

In termini di prospettive e sviluppo, è molto importante valutare il rapporto tra P.T.P.R. e P.T.C.P.; è stato già chiarito che il Piano Regionale richiede allo strumento di pianificazione provinciale una serie di adempimenti di carattere specifico, di approfondimento e verifica a scala più dettagliata.

Con l'entrata in vigore della L.R. n.20/2000 (di cui abbiamo riportato i punti salienti nel paragrafo precedente) **cambia profondamente il ruolo dei P.T.C.P.: attualmente essi costituiscono, in materia di pianificazione paesaggistica, l'univoco riferimento per gli strumenti urbanistici comunali.**

“[...] Dall'entrata in vigore della presente legge, i P.T.C.P. che hanno dato o diano piena attuazione alle prescrizioni del P.T.P.R., approvato con la deliberazione del Consiglio regionale 28 gennaio 1993, n. 1338, costituiscono, in materia di pianificazione paesaggistica, l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa attuativa.”³⁵

Con questa operazione di trasferimento dei contenuti del P.T.P.R. ai P.T.C.P., la Regione ha compiuto la prima parte del processo di sensibilizzazione culturale e strumentale nei confronti del paesaggio.

³⁴ “Il sistema della pianificazione vigente” (provincia.bologna.it/ptcp/conf_pian/Relazione_descrittiva).

³⁵ Art. 24 della Legge regionale 24 marzo 2000, n.20.

La L.R. n.20/2000, emanata in un quadro legislativo di riferimento assai mutato rispetto ai primi anni Novanta, **cerca di dare maggiore organicità, nonché responsabilità, agli adempimenti che il P.T.P.R. assegna alla Provincia, riconducendo le varie opzioni da attivare al quadro di riferimento costituito dal P.T.C.P., in molti casi riprendendo sostanzialmente gli stessi contenuti e spesso anche la stessa terminologia.** La legislazione di settore chiede formalmente un maggiore impegno nell'elaborazione dei Piani provinciali, a partire da una zonizzazione adeguata e compatibile con i principali riferimenti degli strumenti sovraordinati (cioè con il Piano Paesistico regionale). Tra le funzioni del P.T.C.P. vi è appunto quella di definire *“le caratteristiche di vulnerabilità, criticità e potenzialità delle singole parti e dei sistemi naturali ed antropici del territorio e le conseguenti tutele paesaggistico ambientali.”*³⁶ Altro punto chiave della Legge, è che i P.T.C.P. possono apportare delle **modifiche** ai Piani di superiore livello: *“[...]Per assicurare la flessibilità del sistema della pianificazione territoriale e urbanistica, le deliberazioni di adozione dei piani possono contenere esplicite proposte di modificazione ai piani sovraordinati.”*³⁷

D'altra parte, anche nella normativa di attuazione del P.T.P.R. si sottolinea che *“Lo strumento di pianificazione territoriale (provinciale o comunale) nel corso dell'operazione di specificazione, approfondimento e attuazione dei contenuti del P.T.P.R., perseguendone i medesimi obiettivi e finalità, provvede anche a verificarne la correttezza e la coerenza rispetto alle caratteristiche, alle specificità ed ai valori paesaggistico-ambientali del proprio territorio.*

Province e Comuni hanno dunque la facoltà di modificare ed articolare motivatamente zone e norme al fine di adattare alle effettive caratteristiche ed alle esigenze di tutela e valorizzazione locali, estendendone l'applicazione anche a tipologie e ambiti non considerati dal Piano regionale.”

³⁶ Art.26, comma d, della Legge Regionale 24 marzo 2000, n.20.

³⁷ Art.22 della Legge Regionale 24 marzo 2000, n.20.

Questo “passaggio di consegne” potrebbe essere variamente interpretabile (come, del resto, tutta la Legge Regionale che prevede un generale “decentramento” delle competenze). Anche sul sito della Regione viene riconosciuto che *“c’è chi vede in questo processo la volontà di eludere o addirittura scardinare i contenuti del P.T.P.R.”* La realtà è che, perlomeno in Emilia-Romagna, il trasferimento sembra aver prodotto dei buoni risultati: i P.T.C.P. approvati hanno metabolizzato a tal punto i principi ed i contenuti del P.T.P.R. che attualmente le loro cartografie “paesistiche” sostituiscono integralmente quelle regionali.

E si è andati oltre: ciascuna Provincia, oltre alla struttura zonale e normativa di base dettata dal Piano regionale, ha sviluppato temi e linee di azione inerenti alla propria realtà locale, nell’ottica di accrescere la sensibilità verso il paesaggio e promuovere l’integrazione della visione paesistica con le politiche di sviluppo economico e territoriale.

Vengono riportati sul sito del Piano gli esempi più rilevanti delle iniziative provinciali, emblemi di questa nuova linea d’azione politica nella gestione paesistica. Citiamo le elaborazioni maggiormente significative ed originali:

- La **PROVINCIA DI RIMINI**³⁸ ha prodotto un contributo innovativo riguardante l’architettura normativa del Sistema costiero rivolto a frenare la tendenza, mai sopita, di portare alle estreme conseguenze i processi di “riminizzazione” e cementificazione della costa. In particolare sono state concepite politiche diversificate per le zone chiave dello sviluppo turistico costiero. Le zone urbanizzate in ambito costiero (che corrispondono a porzioni del territorio caratterizzate da elevata densità edificatoria) necessitano di un miglioramento della qualità urbana attraverso la riduzione della densità edilizia, la diversificazione delle funzioni monospecifiche e l’individuazione di standard di qualità. Il P.T.C.P. ha operato quindi un sostanziale ridisegno del sistema insediativo costiero, includendovi le aree di frangia del margine urbano, da riservare prioritariamente ad ospitare eventuali trasferimenti di volumi da aree urbanisticamente congestionate, con relativi standard di servizi e verde.

³⁸ www.provincia.rimini.it/paesaggio

-
- La **PROVINCIA DI REGGIO EMILIA**³⁹ ha prodotto una minuziosa ricerca sulle caratteristiche storico/paesaggistiche del suo territorio, ricerca che ha portato alla formulazione di due nuove proposte di zonizzazione che caratterizzano esclusivamente il suo P.T.C.P.: le "zone agronaturalistiche" e le "strutture insediative storiche non urbane". Queste ultime strutture, ricomprendenti ville e parchi storici, costituiscono delle vere e proprie presenze di architettura territoriale, oggi non riconosciute se non in pochissimi casi.

Ciò che interessa sottolineare è che le Province hanno oramai fatto propri i contenuti, le finalità, la struttura stessa del Piano Paesistico: la sensazione è che la pianificazione del paesaggio sembra non essere più mossa da sollecitazioni di carattere impositivo provenienti dall'alto, ma al contrario è il frutto di una crescente maturità nel riconoscimento delle problematiche e delle opportunità derivanti dai propri paesaggi.

³⁹ www.provincia.re.it

2.7- Osservazioni conclusive

L'evoluzione del P.T.P.R. dell'Emilia Romagna ci permette di cogliere, nel dettaglio della realtà regionale, quelle che abbiamo riconosciuto come tendenze e linee di azione già a livello nazionale ed internazionale.

Il capitolo appena concluso ci offre interessanti spunti di riflessione, che vale la pena ricordare prima di entrare nel merito dell'approfondimento sui paesaggi compromessi e degradati, e che possono essere così riassunti.

- Anche per la legislazione regionale, **l'oggetto di interesse è tutto il territorio**, *“ciò nella convinzione che non ci sono paesaggi che meritano di essere conservati ed altri consumati.”*
- Il paesaggio che il Piano intende tutelare e gestire non è solo quello costituito da elementi artificiali e naturali, ma è anche il **paesaggio in cui si riconoscono specificità storico/culturali**, fondamentali per il mantenimento dell'identità delle popolazioni stesse.
- Punto di partenza per ogni tipo di pianificazione paesistica “attiva” è **la conoscenza e la caratterizzazione del proprio territorio**, nonché l'individuazione delle **tendenze evolutive dello sviluppo**; ragion per cui il Piano Paesistico invita ad *“affrontare la gestione del territorio da una prospettiva diversa: partendo dal riconoscimento delle identità locali e assumendo la consapevolezza (e quindi la responsabilità) del loro valore e degli effetti che azioni improprie, o non sufficientemente ponderate, possono determinare nella trasformazione delle culture e della storia della società regionale a partire dalla modificazione dei caratteri del paesaggio.”*

-
- Il P.T.P.R. supera il tradizionale approccio di salvaguardia passiva dei caratteri dei luoghi e conferisce un approccio dinamico alla pianificazione, specificando che **il paesaggio non è immutabile e sempre uguale a se stesso**, e che l'obiettivo non è limitare le trasformazioni, ma veicolarle all'interno del territorio *“in maniera compatibile con le sue caratteristiche, in modo tale da non disperdere o distruggere l'identità delle nostre comunità”*.
 - Il passaggio alla scala provinciale attraverso l'elaborazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) costituisce il naturale passaggio di testimone tra i due enti territoriali. Le Province hanno, ovviamente, una visione più ravvicinata delle tematiche territoriali (sia in termini di “punti deboli”, che di risorse) rispetto alla Regione, ma al contempo non sono eccessivamente pressate, come i Comuni, dai rapporti pubblico-privato. In questa chiave interpretativa, **i Piani Provinciali rappresentano gli strumenti urbanistici probabilmente più idonei** all'attuazione concreta delle politiche di paesaggio, sempre in misura compatibile e coordinata con i livelli sovraordinati (regionale e nazionale).
 - In virtù del loro ruolo nella Pianificazione regionale, ciò che riusciamo a cogliere è che le attuazioni dei Piani provinciali non siano dettate semplicemente dalla mera volontà di rispondere passivamente a sollecitazioni normative, quanto piuttosto da un cambiamento di mentalità e dall'assunzione di responsabilità verso il proprio territorio, nell'ottica di uno sviluppo strategico di lungo periodo e sostenibile dal punto di vista paesistico ed ambientale. D'altra parte, anche nel Piano Paesistico si ribadisce l'importanza dell'introduzione dei principi di conservazione del paesaggio nelle politiche di settore, in armonia con le finalità della Convenzione Europea del Paesaggio, e che *“tale azione prende spunto dalla convinzione che nessuna norma, nessun vincolo, per quanto giustificato, possa avere una efficacia maggiore di una raggiunta consapevolezza del valore del paesaggio da parte delle comunità locali, che vivono e lavorano nel territorio regionale.”*

3

PAESAGGI COMPROMESSI E DEGRADATI



3.1- Perché la riqualificazione di paesaggi compromessi e degradati

L'obiettivo della ricerca che ha portato alla stesura di questo elaborato è stato quello di individuare i fenomeni che generano compromissione o degrado nel paesaggio, quindi di delineare possibili indirizzi progettuali in relazione alle criticità, al fine di mantenere o ripristinare i valori preesistenti, oppure di concorrere alla realizzazione di nuovi caratteri paesaggistici coerenti ed integrati.

Questo obiettivo nasce dal riconoscimento che il paesaggio sancito dalla Convenzione Europea, che “*designa una determinata parte di territorio, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*”⁴⁰, svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale, e costituisce una risorsa per lo sviluppo economico; senza dimenticare che esso rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale.

In coerenza con quanto previsto dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ricordiamo che la pianificazione paesaggistica, attraverso la definizione di prescrizioni e previsioni, è chiamata:

- “a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;*
- b) alla **riqualificazione delle aree compromesse o degradate**;*
- c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il **minor consumo del territorio**;*
- d) alla **individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio**, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.”⁴¹*

⁴⁰ Definizione di “paesaggio” espressa nell'Art. 1 della Convenzione Europea.

⁴¹ Art. 135 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio

Il presupposto è che ogni territorio è in continua modificazione, per cui le trasformazioni al paesaggio sono inevitabili: il problema è valutare come tali trasformazioni contribuiscano a modificare il paesaggio. E' necessario infatti che queste siano consapevolmente guidate e gestite da opportune politiche di pianificazione. L'idea culturale alla base del concepimento di linee guida è che i luoghi sono nient'altro che il frutto di un'attività secolare di trasformazioni antropiche, che si sono intrecciate con eventi naturali eccezionali ed il lavoro incessante della natura. Per questo motivo si ritiene sbagliata la concezione di chi vede nel paesaggio un qualcosa da proteggere passivamente, "intoccabile" ed "immutabile", sulla base della superata idea di paesaggio-panorama o paesaggio-quadro; così come si condanna la pretesa, spesso ingiustificata e dannosa, di mantenere/copiare forzatamente i caratteri di un paesaggio che non esiste più.

I luoghi, in costante evoluzione, possono essere interpretati come "opera aperta"⁴², dove si pone la loro conoscenza ed identificabilità quale punto fondamentale per una trasformazione pienamente consapevole di quanto si eredita e di quanto si intende mantenere.

In questo senso il riconoscimento delle diversità dei paesaggi si rapporta all'intento di gestire paesisticamente le trasformazioni (veloci e impattanti oppure lente e capillari che siano), che riguardano i paesaggi eccezionali che ammiriamo, oppure i paesaggi ordinari che viviamo quotidianamente, o, in ultimo, ma non in misura minore, i paesaggi compromessi e degradati⁴³ che devono essere riqualificati o riprogettati.

⁴² LOTO, "Landscape Opportunities".

⁴³ Dalla Convenzione Europea di Firenze nasce una concezione del tutto nuova di paesaggio, che confluisce velocemente nella legislazione italiana (con il Codice, soprattutto dopo le modifiche del D.Lgs. n.63 del 19 Marzo 2008, cfr. Cap.1) e nelle disposizioni pianificatorie di livello regionale e provinciale (cfr. Cap.2): la nozione di paesaggio supera il carattere percettivo-estetico che decenni di studi e giurisprudenza gli avevano conferito, per dilatarsi fino ad inglobare tutto il territorio. Ogni luogo è paesaggio, anche quello di minore qualità, e di ogni paesaggio la pianificazione e la politica hanno il dovere di interessarsi, in base alla storia, alle peculiarità e agli obiettivi di qualità assegnati a ciascuno di essi.

Poiché esso “*rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale*”, risulta quindi fondamentale l’adozione di politiche per il paesaggio che affianchino, alle tradizionali **politiche di salvaguardia** (volte a tutelare la qualità di luoghi di elevato valore), anche **politiche di gestione** (per accompagnare le trasformazioni dovute ad esigenze economiche, sociali o ambientali) e **politiche di pianificazione** (volte alla progettazione e creazione di nuovi paesaggi nelle aree soggette a compromissione, o al ripristino delle aree degradate).

3.2- Paesaggi degradati e compromessi: una definizione

Per procedere all’individuazione, studio e riqualificazione di paesaggi degradati e compromessi, è necessario in prima analisi definire questi fenomeni.

- Per **degrado** si intende un’*alterazione* dei caratteri e della qualità di un paesaggio, ossia la modificazione di quella configurazione distinta, riconoscibile e coerente di elementi che rende ogni paesaggio diverso da un altro, e della sua integrità dal punto di vista percettivo e funzionale.
- Per **compromissione** si intende la perdita definitiva dei caratteri, della qualità e dei valori di un paesaggio, quindi la scomparsa della sua integrità dal punto di vista percettivo, funzionale e delle relazioni, dei significati e dei riferimenti attraverso cui la popolazione attribuisce valore e qualità collettiva al paesaggio.

In sostanza un paesaggio *degradato* è modificato, ma ancora riconoscibile, per cui può essere oggetto di riqualificazione; un paesaggio *compromesso* ha invece definitivamente perso i suoi caratteri ed il valore che la popolazione gli attribuisce: per assicurare il benessere e la qualità della vita dei cittadini sono necessari interventi finalizzati alla progettazione e creazione di nuovi paesaggi (politiche di pianificazione).

3.3- I TIPI DI DEGRADO E COMPROMISSIONE

Definiti i concetti di degrado e compromissione, è possibile introdurre **i diversi tipi di alterazioni funzionali e strutturali del paesaggio che determinano stati di degrado e/o compromissione paesaggistica.**

Per ognuno di questi tipi si riporta dapprima una breve descrizione, utile per focalizzare l'alterazione individuata.

Ai fini del presente studio sono stati identificati **3 tipi di degrado e/o compromissione:**

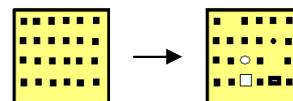
- **INSERIMENTO PUNTUALE**
- **FRAMMENTAZIONE**
- **RIDUZIONE**

Per **inserimento puntuale** si intendono interventi circoscrivibili in un punto e/o area precisa e possono essere più o meno estesi a seconda delle dimensioni dell'intervento e del territorio interessato. In genere essi sono dovuti all'inserimento di edifici, gruppi di edifici o opere incongrue rispetto ai caratteri preesistenti, o attribuibili alla sostituzione di elementi o materiali con altri incongrui.

Per **frammentazione** si intendono quegli effetti generalizzati di alterazione del paesaggio dovute a trasformazioni lineari, continue ed estese (dovute principalmente alle infrastrutture), che generano nel paesaggio discontinuità ed interruzioni non graduali.

La **riduzione** consiste essenzialmente in una diminuzione della diversità e della varietà dei caratteri del paesaggio, riscontrabile principalmente nelle aree rurali.

3.4- INSERIMENTO PUNTUALE



L'inserimento puntuale è un fenomeno di degrado abbastanza semplice da riconoscere, in quanto sono in genere macroscopici i suoi effetti sul paesaggio.

Tuttavia in esso sono ricomprese numerose e variegata tipologie di oggetti, che, a seconda delle caratteristiche dimensionali e funzionali, producono esiti abbastanza differenti tra loro e, di conseguenza, necessitano di azioni di riqualificazione (e mitigazione) altrettanto diverse.

Per questo è opportuno distinguere le “sottocategorie” di inserimenti riconducibili a questo fenomeno, in una schematizzazione concettuale che può essere utile a capire le *cause* del degrado e gli *esiti* da esso prodotti.

In relazione all'inserimento puntuale possono essere individuate quattro “sottocategorie” prevalenti:

1. *Inserimento puntuale di elementi con rilevante caratterizzazione tipologica e dimensionale.*
2. *Inserimento puntuale di edifici o gruppi di edifici con effetto complessivo di dispersione nel paesaggio.*
3. *Inserimento puntuale di elementi che alterano la percezione del paesaggio.*
4. *Inserimento puntuale di nuovi edifici con caratteristiche tipologiche, colori, allineamenti, utilizzo di materiali, in contrasto con il sistema insediativo storico e/o con le trame e i caratteri paesistici consolidati del paesaggio.*

Si descrive brevemente ciascuna di queste categorie, riportandone gli esempi e le caratteristiche più evidenti.

1. Inserimento puntuale di elementi con rilevante caratterizzazione tipologica e dimensionale

Si tratta di elementi generano situazioni di degrado quando risultano mal inseriti nel contesto paesaggistico, risultando anomali e generando situazioni di contrasto a causa di effetti di sovra scala e di dominanza, oppure incongruenze formali e stilistiche.

Possono essere ricondotti in questa categoria:

- › Insediamenti commerciali e produttivi
- › Cave e discariche in attività o sottoutilizzate o dismesse
- › Impianti tecnologici da fonti energetiche rinnovabili (impianti eolici, fotovoltaici, biogas)
- › Ambiti sciabili
- › Impianti per le telecomunicazioni e la radiotelevisione
- › Impianti sportivi
- › Parchi divertimento
- › Porti turistici
- › Aeroporti



Un noto insediamento commerciale di cui colpiscono il gigantismo dell'edificato e l'adozione di cromatismi impattanti (foto: Regione Emilia Romagna).

2. Inserimento puntuale di edifici o gruppi di edifici con effetto complessivo di dispersione nel paesaggio

L'ideologia dello sviluppo relazionato alla crescita degli insediamenti e dell'industrializzazione dei diversi settori produttivi (agricoltura, manifattura ecc.) ha prodotto rapidi cambiamenti nei rapporti tra le diverse comunità e le specificità di ciascun luogo, segnando profondamente il territorio. Dopo la prima fase di spopolamento di zone montane e collinari e di espansione dei centri urbani di pianura, negli ultimi decenni si è registrata una radicale cambiamento di tendenza, ovvero un allontanamento dalle principali città in cerca di alloggi più economici e di zone di maggiore qualità ambientale. L'esito di un simile fenomeno è stato l'aumento di una urbanizzazione a bassa densità nelle zone di pianura (*foto a destra*) e collina, e la conseguente e necessaria dotazione di servizi di supporto come infrastrutture viarie, linee elettriche, impianti di depurazione, reti fognarie, servizi di trasporto pubblico.

3. Inserimento puntuale di elementi che alterano la percezione del paesaggio

Molto spesso i fenomeni di alterazione paesaggistica sono generati da fattori e fenomeni che appaiono "irrilevanti" in relazione alla scala con cui si valutano gli impatti sul paesaggio. In realtà è facile imbattersi in situazioni in cui il disinteresse per i possibili esiti di certe azioni sul territorio, sia urbanizzato sia rurale, ha dato luogo a chiare manifestazioni di episodi di degrado del paesaggio. Ci riferiamo soprattutto a:

- Cartelloni pubblicitari e segnali stradali (*foto a destra*)
- Elementi di arredo urbano e dehors



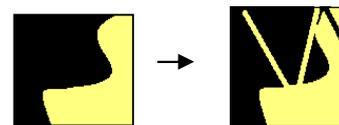
4. Inserimento puntuale di nuovi edifici con caratteristiche tipologiche, colori, allineamenti, utilizzo di materiali, in contrasto con il sistema insediativo storico e/o con le trame e i caratteri paesistici consolidati del paesaggio.

L'edilizia globalizzata ha spesso dimenticato il valore estetico dell'architettura, concentrandosi sulla massima produzione al minimo costo, i cui esiti rimangono ben visibili nell'edificazione massiccia di periferie anonime o di sobborghi dequalificati. In genere si tratta di opere edilizie che presentano caratteristiche tipologiche, cromatismi, allineamenti, forme e materiali in contrasto con i caratteri tipici degli insediamenti locali.

Come si è visto, i fenomeni riconducibili al degrado da inserimento puntuale sono estremamente diversificati. Lasciando alle schede di analisi la descrizione specifica di ciascuno di questi interventi e le potenziali cause di degrado che possono generare in seguito ad un cattivo inserimento, riassumiamo brevemente quelli che sono gli *esiti* più rilevanti sul paesaggio:

- incoerenza con i caratteri preesistenti (*disordine*).
- contrasto (*giustapposizione, sovrapposizione o dominanza*).
- incongruità (*giustapposizione*).
- perdita di valori storici, culturali e di naturalità del paesaggio (*perdita*).
- interferenza od ostacolo alla rete ecologica (*interferenza*).

3.5- Frammentazione



La frammentazione è un fenomeno di alterazione paesaggistica dovuto principalmente alla realizzazione di elementi o infrastrutture lineari continue ed estese che producono una sorta di frattura della matrice paesaggistica originaria, sia in termini di organizzazione planimetrica, sia in termini di visuali lontane (*barriere*). Tali opere possono costituire elemento generatore, ma ancor più frequentemente elemento conseguente il fenomeno di diffusione uniforme di edifici sparsi in contesti extraurbani. Interessante è la definizione di “frammentazione” di L. Olivieri⁴⁴: *“i processi spaziali producono trasformazioni profonde e continue nel mosaico paesistico, frammentando la matrice rurale e talvolta ulteriori alterazioni di quella urbana: dovute alla diffusione dell’insieme delle trasformazioni citate (inserimento puntuale), danno luogo a effetti generalizzati di alterazione del paesaggio, con incremento di artificialità, perdita di equipaggiamento vegetale e funzioni ecologiche, perdita di permanenza storica e identità spaziale”*.

Gli elementi che più significativamente costituiscono causa di frammentazione delle strutture territoriali sono:

- › **Infrastrutture viarie**
(autostrade, superstrade, ferrovie)
- › **Infrastrutture tecnologiche**
(elettrodotti, canali artificiali, ecc.)

Questi inserimenti, proprio per la loro continuità fisica, determinano fratture ed interferenze non trascurabili, generando spesso volte aree interstiziali destinate all’abbandono.

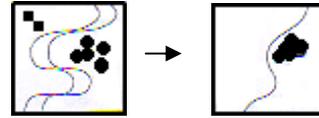
⁴⁴ Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Dottorato in Progettazione Paesistica.

La frammentazione produce, infatti, l'effetto collaterale dell'isolamento di luoghi che, trovandosi non più in relazione fisica o visiva con l'intorno circostante, finiscono per perdere di significato.

Gli esiti sul paesaggio generati da questi fenomeni possono essere in parte analizzati come quelli visti per l'inserimento puntuale (soprattutto in relazione al contrasto dovuto a *dominanza* e alle *caratteristiche architettonico/costruttive* delle singole opere annesse). Ci sono però **esiti** peculiari della frammentazione vera e propria in quanto intervento lineare e continuo, quali:

- Scomparsa dei rapporti e delle relazioni degli elementi frapposti con il contesto (*effetto barriera*).
- Perdita o riduzione di funzionalità di aree interstiziali (*isolamento, marginalizzazione*).
- Perdita di visuali lontane ed eliminazione di precedenti varchi visuali, quindi perdita del valore tradizionale del paesaggio (*perdita*).

3.6- RIDUZIONE



L'analisi sul paesaggio rurale

Dopo aver esaminato i potenziali effetti negativi indotti dall'inserimento puntuale e dalla frammentazione, si analizza ora il terzo vasto tema, la "riduzione" quale causa di degrado o compromissione del paesaggio. A differenza dei primi due (per i quali è stato possibile individuare nello specifico gli effetti generati e gli interventi mirati in relazione a ciascuna potenziale alterazione), **tale fenomeno**, per via della sua complessità e difficoltà interpretativa, **deve essere analizzato attraverso le trasformazioni che hanno interessato i sistemi del paesaggio, soprattutto quello rurale.**

Gli effetti della riduzione sono marcatamente impressi proprio nel paesaggio rurale, che viene scelto dunque come argomento dominante di questo tema. Il paesaggio rurale presenta una grande varietà e ricchezza, ma in termini generali si caratterizza come "mosaico agroforestale". Gli appezzamenti dedicati alle coltivazioni tradizionali, adattati al clima, si combinavano con i pascoli da allevamento, nei terreni più lontani, inaccessibili e sterili. Inoltre, le masse forestali sussistevano negli spazi non utilizzati dall'agricoltura con funzioni di approvvigionamento di energia e di prodotti complementari. Una tale combinazione di caratteri dava luogo a configurazioni paesaggistiche complesse e diversificate di territorio in territorio, basandosi generalmente su una netta distinzione tra nuclei abitativi compatti e paesaggio rurale circostante, caratterizzato da piccole aziende agrarie a conduzione familiare.

A partire dall'ultimo secolo, fino ad oggi, i paesaggi agrari sono stati sottoposti ad intensi e rapidi processi di trasformazione, dovuti a svariati fattori non sempre facilmente identificabili. Alcuni sono inerenti alla logica ed al funzionamento propri del mondo agrario (abbandono di certe pratiche agricole, globalizzazione del sistema di produzione, deterioramento del patrimonio costruttivo tradizionale, intensificazione dell'allevamento).

Altri dipendono da agenti “esterni”, che nell’ambito di queste linee guida possiamo ricondurre ai fenomeni precedentemente analizzati, come l’**urbanizzazione diffusa** o l’aumento delle attività e strutture nelle aree rurali (*inserimento puntuale*), o la **moltiplicazione di reti di infrastrutture** (*frammentazione*).

Il tema della riduzione viene dunque trattato in una visione necessariamente integrata, non solo in quanto *causa generatrice* di un certo tipo di degrado, ma anche come *effetto* aggiuntivo determinato dall’inserimento puntuale e dalla frammentazione, oltretutto, naturalmente, da una serie di dinamiche e problematiche specifiche.

Lo studio di queste trasformazioni nel paesaggio rurale (inteso appunto come sistema agroforestale) ha messo in evidenza una serie di effetti che si è scelto di sintetizzare nel termine **riduzione**: ovvero, *l’omogeneizzazione, la banalizzazione e la perdita di identità* del paesaggio tradizionale.

3.6.1- Descrizione dei fenomeni di riduzione

La riduzione consiste essenzialmente in una **diminuzione della diversità e della varietà dei caratteri del paesaggio**. Questo processo si manifesta in maniera più evidente appunto nelle aree agricole di pianura che, nel corso degli anni, sono passate da piccoli appezzamenti interessati da pratiche colturali diversificate, a vasti territori adibiti a colture agricole di un numero ridotto di specie vegetali, adottando tecniche standardizzate ed altamente meccanizzate, ovviamente allo scopo di tenere il passo della produttività globalizzata.

Gli esiti sono stati la **marcata riduzione della varietà delle colture, l'abbandono di pratiche colturali** e di lotti non compatibili con le caratteristiche della meccanizzazione agricola; a questi fenomeni si è aggiunta **l'artificializzazione dei corsi d'acqua**, nel tentativo di realizzare il massimo sfruttamento dei terreni e di controllare gli eventi di piena e di erosione. Tutto ciò ha dato luogo ad una progressiva perdita di elementi caratterizzanti il ricco mosaico paesistico della tradizione locale, senza conferire valenze altrettanto significative ai nuovi paesaggi agrari.



Impoverimento della matrice paesaggistica a causa dell'omologazione delle colture (foto: Regione Emilia Romagna).

Anche le aree collinari e montane vedono l'avanzare di fenomeni di riduzione a causa dell'utilizzo di agricolture intensive, ma gli esiti sono differenti: mentre in pianura si assiste ad un'omologazione colturale, nei luoghi montani prevale l'abbandono dei campi che, a causa dell'acclività accentuata e della contingente migrazione della popolazione verso i centri urbani, non consentono l'utilizzo di macchinari che possano garantire livelli di produttività concorrenziali a quelli registrati in pianura. Ciò determina fenomeni di imboscamento spontaneo e incuria dei campi precedentemente coltivati.

In ultimo, non bisogna dimenticare gli esiti prodotti dalla periurbanizzazione della città diffusa, che continua incessantemente a dilagare nelle zone della pianura e della collina, e l'aumento delle reti di infrastrutture di collegamento, determinanti un sistema diffuso e caotico senza contorni, che va a cancellare progressivamente l'immagine rurale del paesaggio extraurbano.

Riassuntivamente, possiamo così schematizzare le modificazioni negative indotte al complesso sistema agroforestale:

- *Cambiamenti nel paesaggio rurale*
- *Riduzione della biodiversità*
- *Semplificazione degli ordinamenti colturali*
- *Rischi di inquinamento di acque e suolo*
- *Abbandono della coltivazione delle aree difficili*



*Avanzamento del bosco in zona montana (a sinistra). A destra, l'artificializzazione di corsi d'acqua.
(foto: Regione Emilia Romagna)*

3.6.2- Cause ed esiti dei fenomeni analizzati

Dal confronto con le elaborazioni cartografiche di lungo periodo si nota come **gli usi del suolo siano andati sempre più verso un minor grado di differenziazione**; fino agli anni '50, ad esempio, è presente il seminativo arborato (la nota piantata), impianto molto diffuso su tutto il territorio di collina e di pianura, caratterizzato da filari a frutteto o vigneto alternati a seminativi e a prati. Negli anni '70 il seminativo arborato scompare, aumentano i territori non coltivati e si rileva una espansione delle aree forestate; dagli anni '70 a tutt'oggi questa tendenza continua, con una **evidente e progressiva espansione delle aree incolte e delle aree forestate a scapito delle aree agricole**.

Questi risultati non stupiscono: la progressiva introduzione della meccanizzazione nelle attività agricole ha comportato profonde modificazioni nell'utilizzo del suolo e nelle tecniche di lavorazione dei terreni. Negli anni cinquanta le foto descrivono un territorio mediamente antropizzato, con un'agricoltura diffusa in maniera capillare e differenziata, seminativi alternati a seminativi arborati, unità colturali in genere piccole e aderenti alla morfologia dei terreni.

Alla fine degli anni '70 invece si notano già notevoli cambiamenti nel paesaggio agricolo: solo localmente, infatti, si conserva il "pattern" tipico delle tecniche di appoderamento degli anni precedenti, mentre si evidenzia il crescente abbandono dei terreni residuali. Già negli anni '90 è scomparsa ogni traccia degli antichi appoderamenti, in genere di piccole dimensioni, mentre al loro posto si sono insediate unità monoculturali di notevole estensione ed è aumentata la superficie delle aree abbandonate.

Volendo sintetizzare un fenomeno così complesso, risulta evidente come a partire dal secondo dopoguerra ad oggi si sia verificata una progressiva diminuzione dei terreni coltivati, un aumento delle superfici boscate e una minore differenziazione degli usi. **Queste trasformazioni, associate alla necessità delle aziende agricole di incrementare la produttività dei terreni, hanno progressivamente portato all'aumento delle dimensioni delle unità colturali e all'incremento della superficie agricola utile.**

Effetto di questo processo è anche il sostanziale aumento del disordine idrogeologico e lo sviluppo di forme di instabilità di tipo idrico e gravitativo.



Colture omologate, insediamenti sparsi, corsi d'acqua artificiali ed aumento di elementi lineari: la sintesi della banalizzazione del paesaggio rurale (foto: Regione Emilia Romagna).

3.6.3- Interventi: le politiche agrarie

Il fenomeno della riduzione deve essere trattato in maniera differente rispetto all'inserimento puntuale o alla frammentazione, alterazioni per le quali è stato possibile individuare gli interventi specifici atti ad evitare o limitare le cause del *degrado* paesaggistico.

In questo caso, elencare veri e propri "interventi" sarebbe operazione inefficace ed irrealistica: la riduzione del paesaggio è frutto dell'evoluzione di un secolo e di una serie di fenomeni estremamente complessi che è impossibile considerare reversibili. **Ciò significa che possiamo trattare, in questo senso, il paesaggio come un *paesaggio compromesso*.**

Ricordiamo la definizione che si è attribuito al concetto di compromissione: "perdita definitiva dei caratteri, della qualità e dei valori di un paesaggio, ossia la scomparsa della sua integrità dal punto di vista percettivo e funzionale e delle relazioni, dei significati e dei riferimenti attraverso cui la popolazione attribuisce valore e qualità collettiva al paesaggio."⁴⁵ **La riduzione è dunque un fenomeno di compromissione del paesaggio, per il quale non è possibile "recuperare" i valori preesistenti. Realisticamente, invece, si può puntare alla creazione di "nuovi" valori paesistici coerenti ed integrati, attraverso corrette politiche di pianificazione.**

La Convenzione Europea del Paesaggio ribadisce come, nell'era della globalizzazione, le problematiche relative alla salvaguardia ed allo sviluppo dei territori rurali sono estremamente attuali: tutelare e valorizzare il paesaggio agrario e promuovere un'agricoltura eco-sostenibile, costituiscono necessità non soltanto di tipo economico e sociale ma anche culturale ed ambientale.

In quest'ottica assume particolare rilevanza **il riconoscimento a livello giuridico del valore paesaggistico del territorio rurale**, per il quale si può effettuare una duplice considerazione.

⁴⁵ Cfr. paragrafo 3.2, pag.57.

Da un lato, si è verificato un cambiamento culturale e di mentalità⁴⁶ teso a superare una visione "estetizzante" del paesaggio (o meramente naturalistica in funzione della calamità naturale da scongiurare), in favore di una concezione che estende la valenza paesistica al territorio nella sua totalità. Il paesaggio rurale è un bene culturale anche per i valori di memoria e di identità collettiva che esprime, rappresentando quella "forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale."⁴⁷ Sono pure interessanti le parole di L. Gambi, in *"Insediamenti ed infrastrutture rurali in Emilia Romagna"*, e *"Insediamenti rurali in Emilia Romagna e Marche"* (pubblicazione a cura del Consorzio fra le banche popolari Emilia Romagna e Marche, A. Pizzi ed. 1989), il quale afferma che *"deve risultare chiaro che il quadro degli insediamenti rurali non è generato ed espresso solo dai luoghi ove la gente abita, cioè le dimore isolate o ammassate in centri più o meno corposi, ma anche dalla ragnatela - ora però in alto grado gerarchizzata - delle strade e dei filamenti dei canali così come dalle configurazioni, dalle dimensioni, dai contenuti dei campi: e soprattutto dai rapporti fra dimore, campi, strade e vie d'acqua. Mediante questi rapporti, l'insediamento rurale diventa uno strumento chiave dell'organizzazione territoriale"*.

Quanto appena riportato rafforza i **due concetti fondamentali** alla base della Convenzione Europea del Paesaggio:

- **Va superata l'idea di tutela del paesaggio in termini di mera visualità** (ovvero proporzionale e limitata al suo valore estetico percettivo): i "paesaggi" da tutelare non sono solo quelli eccezionali, ma anche quelli della vita quotidiana e persino quelli degradati.
- **Tutto il territorio è paesaggio, ovvero un sistema interconnesso ed inscindibile di fattori naturali ed umani, e pertanto non è possibile tutelare gli uni separatamente dagli altri;** in tale prospettiva, tutela e valorizzazione costituiscono un *unicum* inscindibile.

⁴⁶ Cfr. Cap.1, *"Paesaggio: evoluzione del concetto e del quadro normativo"*.

⁴⁷ E. Sereni, *"Storia del paesaggio agrario italiano"*, Laterza, 1982.

E' in questa visione che è interessante valutare gli **strumenti normativi esistenti in merito alla tutela e valorizzazione del paesaggio rurale, in quanto si ritiene che questi rappresentino, a livelli differenti, la strategia d'intervento più forte.**

3.6.3.1- Le strategie di tutela a livello nazionale

Tra quelle che pongono l'attenzione sul paesaggio rurale, possono essere citate alcune normative che impongono un regime di tutela per determinate porzioni di territorio o prevedono vantaggi per certe categorie di soggetti. Si pensi alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, istitutiva delle aree protette, la quale prevede specifiche misure di incentivazione per comuni e province aventi ad oggetto opere di conservazione e di restauro ambientale del territorio, ivi comprese le attività agricole e forestali. Fra le iniziative per la promozione economica e sociale delle aree interessate di cui all'art. 14, comma 3, si prevede, in particolare, la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali per la promozione e l'agevolazione di attività agro-silvo pastorali.

Di particolare interesse, inoltre, sono le norme contenute nel D. L. del 18 maggio 2001, n. 228, art. 14 e 15. In base all'art. 14, le pubbliche amministrazioni possono concludere contratti di collaborazione con gli imprenditori agricoli per la promozione delle vocazioni produttive del territorio, la tutela di produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali. In particolare, la norma prevede che possano essere stipulati appositi "contratti di promozione" fra P.A. ed imprenditori agricoli *"che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale."*

In generale, comunque, possiamo osservare che **gli interventi in materia sono, a livello nazionale, piuttosto scarsi, e finalizzati prevalentemente all'edilizia rurale** (mediante ad esempio incentivi diretti o sgravi fiscali per la ristrutturazione di fabbricati rustici tradizionali ed il mantenimento dell'originaria funzione abitativa degli stessi).

3.6.3.2- *Il ruolo delle politiche comunitarie*

La politica agricola comune (Pac), come è noto, ha un ruolo determinante nel sistema degli incentivi all'agricoltura nazionale anche se gli interventi di sviluppo rurale così come noi oggi li conosciamo si affermano soltanto dal 1988 con la riforma dei Fondi Strutturali, che viene lentamente attuata anche in Italia. La Pac fin dai primi anni sessanta, infatti, si è caratterizzata quasi esclusivamente per il sostegno dei prezzi agricoli (soprattutto dei prodotti dell'agricoltura continentale quali cereali, latte e derivati, politica che ha prodotto il noto fenomeno delle "eccedenze produttive" senza peraltro risolvere i problemi dei redditi degli agricoltori).

Soltanto dalla metà degli anni ottanta vengono avviate nuove politiche strutturali (Piani di miglioramento aziendale, Piani integrati mediterranei) dove, per la prima volta:

- Emerge la necessità di interventi complessivi ed integrati di sviluppo economico nelle aree rurali (superamento della logica degli interventi settoriali).
- Si prevede il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali sia nella programmazione che nella gestione dei fondi.
- Vengono introdotte misure a favore di interventi ambientali per lo sviluppo di pratiche colturali compatibili.

Nel 1988 con la riforma dei fondi strutturali vengono raddoppiati i finanziamenti destinati alla politica strutturale della Ue (anche attraverso il coordinamento e l'utilizzazione congiunta dei fondi a finalità strutturale) e si avvia la concertazione o *partenariato* fra Ue, Stati nazionali e regioni, con un ruolo di coordinamento da parte dell'Amministrazione centrale ma di gestione finanziaria degli interventi interamente di competenza delle regioni (a partire dal 2000)⁴⁸. La politica di sviluppo rurale viene strutturata in **programmi pluriennali** articolati in "Obiettivi", a cui corrispondono zone geografiche con caratteristiche comuni.

⁴⁸ Ciò può essere messo in relazione al cambiamento dei rapporti Stato-Regioni anche nelle competenze della pianificazione territoriale (cfr. Cap. 2).

Con il regolamento relativo alle "Misure di sviluppo rurale" (reg. 1257/1999) ed il relativo regolamento di attuazione (reg. 1750/1999) la programmazione viene estesa a tutto il territorio della UE e vengono messi a punto piani d'intervento e programmi specifici di sviluppo. In particolare, le **iniziative Leader**⁴⁹, che riguardano livelli territoriali limitati o sub-regionali, **hanno ad oggetto piani di azione tematici (valorizzazione delle produzioni locali e del paesaggio, salvaguardia dell'ambiente)** e prevedono un finanziamento pubblico pari a quasi il 70% del costo totale (ripartito equamente tra UE e risorse nazionali).

A livello regionale, i documenti programmatori più importanti sono i Programmi operativi regionali (POR), i Documenti unici di programmazione (Docup) con finalità principalmente strutturali, ed i Piani di sviluppo regionale (P.S.R.) che contengono tutti gli interventi nel settore agricolo e le misure a tutela delle aree rurali per l'intero territorio regionale, con l'unico vincolo, per le regioni, di riservare il 35% delle risorse per misure agroambientali (fra cui appunto le misure di salvaguardia del suolo e di tutela del paesaggio che interessano questa trattazione).

Il documento fondamentale di sintesi delle nuove politiche strutturali della U.E. è "Agenda 2000", nel quale sono evidenziati alcuni temi cardine per la tutela e la valorizzazione sviluppo del paesaggio rurale:

- Rinnovata attenzione al ruolo ecologico ed ambientale dell'agricoltura.
- Necessità di adottare una politica agraria "multifunzionale" nella quale gli aspetti economici si integrano con quelli sociali, ambientali e culturali per uno sviluppo complessivo del territorio.

Si analizza ora l'esempio emblematico del Piano dell'Emilia Romagna a sostegno dello sviluppo rurale, cofinanziato a livello comunitario.

⁴⁹ Il programma Leader (progressivamente implementato con Leader I, Leader II e Leader +) è strutturato in piani di azione locali (Pal); l'originalità consiste anche nei soggetti beneficiari dei fondi strutturali, ossia i Gruppi di azione locali (Gal), raggruppamenti di partner che rappresentano sia le popolazioni rurali (attraverso la presenza degli Enti pubblici territoriali, quali comuni, comunità montane e province) sia gli interessi economici locali (attraverso la presenza delle organizzazioni degli operatori economici). I Gal devono avere forma societaria e possedere determinati requisiti fissati dai regolamenti comunitari.

3.6.3.3- *Il Piano di Sviluppo Rurale pluriennale dell' Emilia Romagna*

La versione originaria del **Programma di sviluppo rurale (P.S.R.) 2007-2013** è stata adottata dalla Regione Emilia-Romagna, ai sensi del Reg. (CE) 1698/05, con Delibera dell'Assemblea Consiliare 30 gennaio 2007, n. 99, ed approvato nel settembre del 2007. A settembre 2008 sono state apportate **modifiche** al Programma che non prevedevano l'approvazione con decisione da parte della Commissione europea, ma solo la comunicazione. La **seconda versione del P.S.R.** ha avuto il parere favorevole della Commissione in data 13 ottobre 2008.

Il Programma, il cui obiettivo generale è quello di "*favorire uno sviluppo sostenibile in termini ambientali tale da garantire una maggiore competitività del settore agricolo e la necessaria coesione sociale*", è finanziato per il 44% dal nuovo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e **si articola in 4 Assi di intervento e 29 Misure**⁵⁰ (a loro volta suddivise in azioni, ulteriormente differenziate sulla base delle "Unità di paesaggio", ovvero pianura, collina e montagna).

I quattro Assi di intervento sono:

- ✓ **Asse 1** - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale.
- ✓ **Asse 2** - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale.
- ✓ **Asse 3** - Qualità della vita e diversificazione dell'economia nelle zone rurali.
- ✓ **Asse 4** - Attuazione dell'approccio Leader.

Sempre sul sito di Ermes Agricoltura, si legge che "*Il sostegno offerto dall'Asse 2 contribuisce allo sviluppo sostenibile delle attività agroforestali incoraggiando gli agricoltori e i proprietari di foreste a impiegare metodi di coltivazione compatibili con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e di protezione delle risorse naturali. Le Misure dell'Asse 2 hanno un'applicazione prioritaria nelle aree preferenziali, con particolare riferimento alle aree vulnerabili della Direttiva Nitrati e alle aree della Rete Natura 2000, ovvero quei territori che sono particolarmente sensibili agli impatti derivanti dall'attività agricola o che richiedono interventi specifici per la tutela dal degrado biologico, pedologico e idrogeologico.*"

⁵⁰ www.ermesagricoltura.it

Sfogliando le **strategie generali dell'Asse 2 del Piano**, si sottolinea ancora:

“Gli interventi sostenuti dal presente asse hanno l’obiettivo di contribuire a mitigare quelle criticità/problematiche che caratterizzano il sistema ambientale regionale e, soprattutto, di quelle che originano dall’interazione tra le attività agricole e le componenti principali ambientali: suolo, acqua, aria, biodiversità e paesaggio.”

[...] *“In relazione alle risorse biodiversità e paesaggio si evidenzia come tali componenti manifestano, nelle macroaree territoriali di montagna, collina e pianura, delle criticità connesse ad una riduzione progressiva della biodiversità e degli elementi caratteristici del paesaggio agrario del territorio emiliano-romagnolo. Emerge, quindi, il fabbisogno di incrementare la diversificazione paesaggistica e degli habitat, di conservare e/o ripristinare spazi naturali e seminaturali e gli elementi dell’ecosistema agricolo e forestale, la necessità di creare e/o mantenere i corridoi ecologici che consentono il collegamento tra ecosistemi, habitat e aree di tutela naturale, rilevanti per la conservazione della biodiversità”.*

[...] *“La Regione ha assunto i seguenti obiettivi prioritari per l’asse 2... **Salvaguardare e valorizzare il paesaggio agrario**: l’importanza delle attività agricole e forestali per la conservazione del paesaggio e del territorio è ormai riconosciuta a tutti i livelli [...]. **L’abbandono delle attività agricole e forestali e più in generale lo scarso presidio territoriale causano, inoltre, erosione del suolo, dissesto idrogeologico e diminuzione della biodiversità. Da questo discende la necessità di favorire e promuovere le attività agricole nelle zone montane e in quelle caratterizzate da svantaggi naturali attraverso adeguati sostegni in grado di compensare il mancato reddito degli agricoltori che esercitano la propria attività in tali zone svantaggiate.** Tuttavia criticità si riscontrano anche in pianura dove, a causa di pratiche agricole intensive, molte aree sono caratterizzate dalla quasi totale scomparsa degli elementi naturali e/o caratteristici del paesaggio agrario. **Pertanto nell’Asse 2 si prevedono azioni mirate al restauro e al mantenimento di assetti ed elementi tipici del paesaggio e il sostegno ad attività produttive in grado di conservare le risorse paesaggistiche.**”⁵¹*

⁵¹ Regione Emilia-Romagna, P.S.R. 2007-2013, seconda modifica.

Interessante è quindi scendere nel dettaglio della **Misura 214 dell'Asse 2**, che prevede dieci azioni, tra cui:

[...]

- ✓ *Azione 5* - Agrobiodiversità. Tutela di razze autoctone a rischio di abbandono
- ✓ *Azione 6* - Agrobiodiversità. Tutela di varietà autoctone minacciate di erosione
- ✓ *Azione 7* - Agrobiodiversità. Progetti comprensoriali integrati

[...]

- ✓ *Azione 9* - Conservazione di spazi naturali e seminaturali e del paesaggio agrario

La Misura ha come scopo evidente la salvaguardia e la tutela del paesaggio agrario e della biodiversità; inoltre, vengono indicate le "buone pratiche agricole usuali" (compreso l'imboschimento dei terreni agricoli), nonché le indennità compensative per le aree sottoposte a svantaggi naturali.

Il P.S.R. si articola in **specifici progetti locali di sviluppo rurale** attribuendo agli enti locali funzioni di programmazione e di gestione: la provincia, in particolare, assume il ruolo di referente dell'amministrazione regionale.

Alcune specifiche misure che vale la pena ricordare sono: commercializzazione di prodotti agricoli di qualità (allestimento di spazi di vendita diretta e creazione di nuovi canali di commercializzazione); rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione del patrimonio rurale (recupero di edifici rurali tipici da adibirsi ad attività collettive, compreso il recupero di strutture quali forni, lavatoi, corti comuni...); gestione delle risorse idriche in agricoltura; miglioramento delle infrastrutture rurali, compresa la promozione del ricorso a fonti energetiche rinnovabili a fini agricoli o di salvaguardia dell'ambiente naturale.

3.6.4- Riduzione: osservazioni finali

L'evoluzione culturale e normativa degli ultimi anni ha reso evidente la necessità di adottare nei confronti del paesaggio un approccio di tipo "integrato", attraverso la collaborazione fra le sedi istituzionali competenti (nonché con la massima partecipazione dei cittadini) al fine di elaborare **una strategia condivisa di salvaguardia e sviluppo complessivo del territorio rurale**. Il problema nasce ancora una volta dall'“apparente” competizione tra i concetti di “salvaguardia” (intesa come tutela dei caratteri tipici) e “sviluppo” (inteso come serie di trasformazioni atte alla crescita economica).

In breve le questioni fondamentali messe in luce dalle normative comunitarie sono due: la prima, riguarda la sostenibilità economica e le forme di conservazione delle aree rurali. **Assumendo come essenziale il ruolo dell'agricoltore nella gestione del territorio rurale, attraverso un'agricoltura che non sia semplicemente di mantenimento dei "segni del passato" (operazione non realisticamente possibile) ma di promozione di una rinnovata qualità ambientale e paesaggistica, occorre anche considerare ad una redistribuzione dei costi a carico della collettività (sistema pubblico e privato) che fruisce di tali spazi di "benessere" nelle sue svariate forme di utilizzo.**

D'altra parte, l'agricoltore deve essere portato a *diversificare* l'attività della propria azienda (attraverso, per esempio, la creazione di spazi per il tempo libero, produzioni locali tipiche, ecc.) ed a *conservare le risorse naturali, poiché ciò non solo contribuisce a creare profitti supplementari per la singola azienda, ma costituisce un'occasione di sviluppo dell'area rurale nel suo complesso.*

Si tratta di fattori importanti per l'affermarsi di politiche integrate e coerenti finalizzate allo sviluppo del territorio rurale, purché l'approccio verso le complesse problematiche in materia sia quello di considerare la tutela e la valorizzazione dei caratteri tipici del paesaggio rurale come un'opportunità da cogliere per il miglioramento economico, sociale e culturale della collettività.

CONCLUSIONI

Ripercorrendo la sua evoluzione sino ad oggi, si è visto come l'*idea stessa* di paesaggio sia profondamente cambiata dopo la Convenzione Europea.

Tali cambiamenti sono leggibili in primo luogo nella nuova impostazione della legislazione nazionale (il “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio” recentemente modificato), quindi anche nelle modifiche dei contenuti e della tipologia degli strumenti di livello regionale (i Piani Paesistici) e provinciale.

Segnale, questo, che la progettazione paesistica si sta muovendo in base ad una nuova assunzione di responsabilità nei confronti del proprio territorio da parte delle amministrazioni, con il coinvolgimento dei cittadini, e non più in seguito a imposizioni vincolistiche dettate dall'alto.

I paesaggi smettono di essere solo i luoghi più belli o le vedute naturali più suggestive, in quanto sono “paesaggio” anche tutti i segni delle trasformazioni del tempo, dell'intreccio di popolazioni, culture, conflitti e attività della storia umana. Paesaggio è lo specchio della società che ci vive dentro, del suo modo di interagire con la natura e di organizzare il proprio spazio fisico.

Le colline dell'Appennino, un borgo antico, un parco naturalistico, ma anche una rete autostradale o ferroviaria, o una linea di torri eoliche disegnata sulla costa, costituiscono un paesaggio. E' in tutta questa varietà di luoghi e di storie che un paesaggio esprime l'identità di un popolo e le trasformazioni che lo hanno caratterizzato. Salvaguardarlo non significa “imbalsamarlo” per poterlo passivamente ammirare, significa gestirne correttamente l'evoluzione e conservarne le specificità anche attraverso le inevitabili modificazioni che esso subisce.

Il paesaggio diventa una questione civile, culturale, di governo, e la sua “tutela” non può fermarsi alla conservazione statica di luoghi privilegiati.

La pianificazione paesistica va estesa a tutto il territorio, compresi quei paesaggi che si considerano generalmente meno meritevoli e che quindi si vanno a consumare senza coerenza e senza criterio, e deve essere coinvolta in tutti i tipi di intervento e trasformazione che ci vanno dentro, anche quelli apparentemente meno impattanti.

Per questo si è voluto in questo lavoro approfondire le dinamiche di trasformazione del paesaggio e fornire criteri di approccio che dovrebbero costituire un punto di partenza per **una progettazione guidata e consapevole dal punto di vista della tutela paesistica ed ambientale.**

Ciò nella convinzione che sia possibile veicolare le trasformazioni considerando il “limite” (cioè la tutela paesistica) come risorsa: la buona qualità di *tutti* i luoghi di vita delle popolazioni garantirebbe non solo benessere sociale ed individuale, ma anche uno sviluppo economico durevole nel tempo.

NOTE FINALI

RINGRAZIAMENTI

Per la stesura di questa tesi ringrazio tutto il D.A.P.T., il Prof. Carlo Monti ed ovviamente, in maniera particolare, la Prof. Simona Tondelli e l'Ing. Elisa Conticelli: per avermi seguito in questi mesi, per avermi corretto e consigliato, per avermi aiutato a capire ed approfondire, ma soprattutto per avermi dato la possibilità di affrontare un tema tanto bello quanto delicato, il paesaggio.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- P. Baldeschi, *“Territorio”*.
- G. Brandizzi-E. Carbone, *“Edilizia per lo sport”*, ed. Utet , 2004.
- P. C. Creti, *“Il paesaggio nel titolo V della Costituzione e del D.Lgs. 42/2004 Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”*.
- M. G. Errico-F. Forte-L. Picone , *“Il progetto del paesaggio in Europa. Tradizione e innovazione”*, 2006.
- A. Di Bene-L. Scazzosi, *“Gli impianti eolici: suggerimenti per la progettazione e la valutazione paesaggistica”*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 2006.
- Generalitat de Catalunya, *“Guia d'integració paisatgística: polígons industrials y sectors d'activitat econòmica”*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2007.
- LOTO, Landscape opportunities, *“La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali, linee guida e casi pilota”*, 2005.
- B. Marangoni, *“Paesaggi in divenire: atlante dei paesaggi in Emilia-Romagna”*, 2008.

-
- › E. Morelli, *“Disegnare linee nel paesaggio”*, 2004.
 - › Provincia di Bologna, PLERT (Piano provinciale di localizzazione dell’Emittenza Televisiva), *“Linee guida per l’integrazione paesaggistica”*, 2007.
 - › Regione Piemonte, *“Criteri ed indirizzi per la tutela del paesaggio”*, Assessorato ai Beni ambientali, 2003.
 - › C. Sacco-E. Rivella-A. Maffiotti, *“Edilizia per l’Ambiente”*, ed. Utet, 2006.
 - › M. Sani, *“I tre principi della L.R. n.20/2000”*, Servizio Monitoraggio del Sistema insediativo, Regione Emilia-Romagna.
 - › E. Sereni, *“Storia del paesaggio agrario”*, 1982.
 - › V. Silva, *“Il sistema della Pianificazione Territoriale Provinciale in Emilia-Romagna”*.

SITOGRAFIA

Si riportano solo i siti consultati più frequentemente:

- › Convenzione Europea del Paesaggio, www.darc.beniculturali.it/ita/normativa/doc/convenz_europ_palombi
- › Normativa nazionale, www.camera.it/parlam/leggi
- › Regione Emilia-Romagna, www.regione.emilia-romagna.it
- › Ermes Agricoltura, www.ermesagricoltura.it
- › Ermes Ambiente, www.ermesambiente.it
- › P.T.P.R. Emilia-Romagna, www.regione.emilia.romagna/paesaggio/ptpr
- › Provincia di Bologna, www.provincia.bologna.it/ptcp/conf_pian/relazione_descrittiva
- › Provincia di Reggio Emilia, www.provincia.re.it
- › Provincia di Rimini, www.provincia.rimini.it/paesaggio
- › Il sito del Paesaggio, www.ilpaesaggio.eu/

-
- “Aedon”, rivista di arti e diritto online, numero 2, 2005,
www.aedon.mulino.it/archivio/2005/2/delmastro
 - Autostrade per l’Italia, www.autostrade.it
 - Wikipedia, www.wikipedia.it