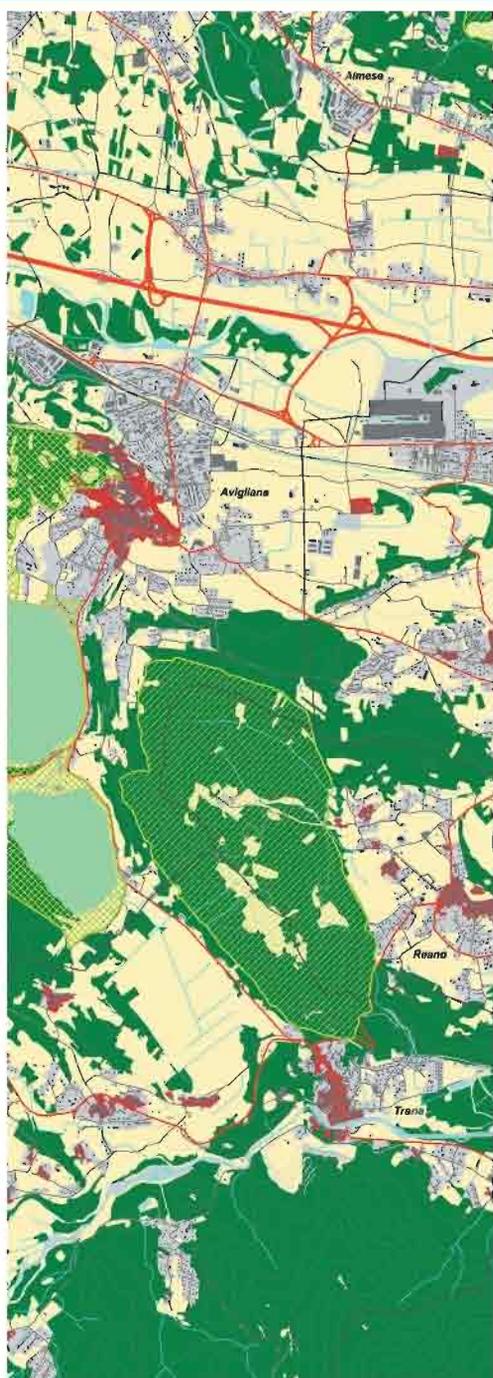


I TEMI DEL PAESAGGIO



▲ Ecologia del paesaggio della Collina Morenica - Carta del paesaggio

Nella tradizione amministrativa italiana, quello del paesaggio è un terreno sul quale si è sempre giocato in difesa, con gli strumenti del vincolo (la dichiarazione di notevole interesse pubblico) e dell'autorizzazione. Per molti decenni, dopo l'entrata in vigore della benemerita legge del '39, si è potuto parlare di paesaggio solo con riferimento agli ambiti vincolati, tanto che le Soprintendenze hanno tradizionalmente inteso il proprio compito non tanto come "gestione del paesaggio" quanto come "gestione del vincolo".

I decreti "Galasso" e la legge 431/1985, se da un lato hanno aperto una nuova era con l'introduzione dei piani regionali e con l'enorme ampliamento delle aree tutelate attraverso lo strumento delle "categorie di beni" individuate per legge (dal 18,6% al 46,90% del territorio nazionale), dall'altro hanno mantenuto il legame paesaggio/vincolo, quindi l'impostazione difensiva, tanto da incorrere nella contraddizione concettuale e pratica di piani paesistici che, pur divenendo a tutti gli effetti piani di area vasta, avrebbero, in teoria, dovuto limitare la propria attenzione ed efficacia alle sole aree vincolate. Questa difficoltà non è ancora del tutto superata dal recente (2004) Codice dei Beni Culturali e dalle recentissime (marzo 2006) modifiche e integrazioni allo stesso.

Nonostante queste incertezze sul piano legislativo, nel corso del tempo i concetti di paesaggio e di tutela hanno registrato una evoluzione non sostanziale, ma indubbiamente significativa agli effetti della loro gestione da parte delle amministrazioni pubbliche.

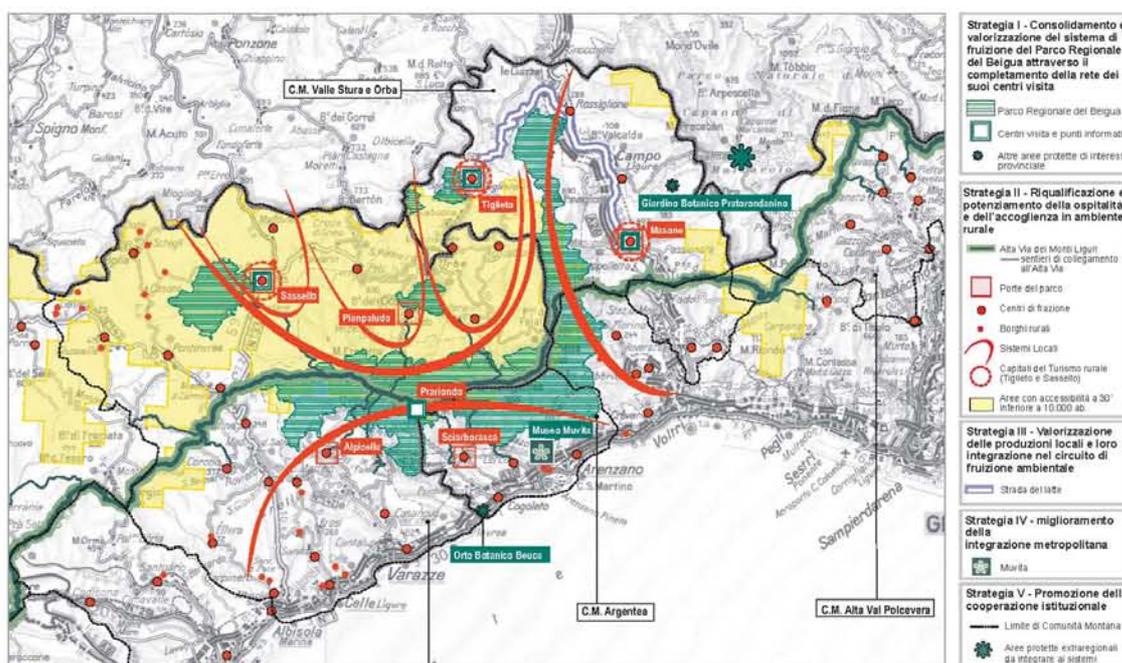
Il termine "paesaggio" ha conosciuto un progressivo arricchimento di significato: alla fine degli anni '30 designava ambiti "eccezionali" individuati secondo un'accezione elitaria fortemente selettiva, successivamente si è confrontato con la componente ambientale e con la percezione sociale, fino a coincidere con la qualità di tutto il territorio nei suoi molteplici aspetti.

Anche l'esercizio della tutela ha ampliato il proprio campo d'azione integrando l'attività di controllo degli interventi per limitare gli effetti negativi di de-qualificazione del paesaggio con l'opera di ri-qualificazione basata sulla promozione di interventi di elevata qualità progettuale, fino ad acquisire pienamente la nozione di "progetto di paesaggio" che integra le finalità della conservazione, del recupero e della creazione consapevole di nuovi paesaggi di qualità.

Lungo questo percorso evolutivo, la nozione di paesaggio, un tempo connotata esclusivamente in senso estetico/percettivo, si è progressivamente arricchita di valenze ecologico/ambientali, entrando (anche) per questa via a pieno titolo nel dibattito sempre più ampio e ricco sulla sostenibilità.

La parola chiave che lega intimamente tra loro le due accezioni di paesaggio, che rinviano a due matrici disciplinari ben distinte, è diversità: concetto base delle discipline ecologiche che si estende agevolmente dalla natura (la biodiversità, la ricchezza di specie vegetali e animali) alla cultura (la ricchezza delle tradizioni, il reciproco arricchimento delle culture).

Questa evoluzione si alimenta nel diffuso convincimento che la qualità paesistica costituisca un bene collettivo non solo culturale, ma anche sociale ed economico, e trova espressione in un testo come la Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze 20 ottobre 2000). È alla Convenzione Europea del Paesaggio che si deve l'elaborazione di un documento strategico che definisce il ruolo del paesaggio in una moderna società evoluta, che vede in questa componente territoriale un fattore determinante per la qualità di vita.



▲ Regione Liguria PTP - Progetto integrato locale - Valorizzazione Ambientale del sistema del Beigua

La Convenzione individua obiettivi, strumenti e programmi che costituiscono riferimenti fondamentali per le politiche regionali e locali e "principi ispiratori" per conferire una diffusa qualità paesaggistica ai piani territoriali. I contributi concettuali di maggiore portata sono una definizione di paesaggio innovativa soprattutto per l'introduzione della percezione sociale che viene associata a questo concetto; l'applicazione della Convenzione a tutto il territorio, alla quale consegue che tutto il territorio deve essere preso in considerazione nei piani e programmi di valorizzazione paesaggistica, quindi non più soltanto i paesaggi 'eccezionali' ma anche i "paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati"; sono altrettanti punti forti il coinvolgimento delle comunità locali in ogni fase di attuazione della Convenzione in applicazione del principio di sussidiarietà (art. 4) e i programmi di sensibilizzazione diffusa e di formazione per operatori del settore pubblico e privato.

Gli strumenti di pianificazione nel Codice dei Beni Culturali del Paesaggio

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, approvato come Decreto Legislativo n. 42 il 22/1/2004 e modificato con dd.lgs. n. 156 e 157 del 24/3/2006, non fornisce indicazioni dirette circa la struttura dei Piani territoriali e dei Piani urbanistici comunali. È solo attraverso il disposto dell'art. 145 che si stabilisce un rapporto diretto tra il Piano Paesaggistico regionale e i piani di Province, Parchi, città Metropolitane e Comuni, per i quali esso costituisce il livello conoscitivo e normativo di riferimento per effettuare successivi approfondimenti e integrazioni al fine di garantire una più adeguata tutela degli specifici valori paesistici locali.

Al piano urbanistico comunale viene tuttavia attribuito un particolare valore conclusivo del processo di costruzione del complessivo sistema di tutela del Codice; infatti l'attivazione di alcune delle più importanti innovazioni è condizionata dalla disponibilità di piani urbanistici locali elaborati in conformità e a maggior definizione del Piano Paesaggistico regionale adeguato ai requisiti definiti dal Codice; in tal modo si avrà infatti un quadro di riferimento sufficientemente dettagliato per orientare adeguatamente i singoli progetti di trasformazione territoriale.

Per l'adeguamento al Codice dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e dei Piani urbanistici comunali risulta pertanto indispensabile transitare dal Piano Paesaggistico (regionale) come elemento di mediazione. Naturalmente, il riferimento non è ai Piani Paesaggistici vigenti, ma a futuri piani adeguati al nuovo Codice, che chi sa mai quando vedranno la luce.

Il paesaggio nel Piano Urbanistico Comunale ►



INQUADRAMENTO SOVRALocale

Paesaggio locale

- Tessuto urbano consolidato
- Centri storici

VALUTAZIONE

Giudizio di rilevanza

- morfologico/strutturale
- vedutistica
- simbolico/testimoniale

Giudizio di integrità

- territoriale
- insediativa
- agraria
- naturalistica

CARTA DELLA SENSIBILITA' PAESISTICA

Minima

Massima

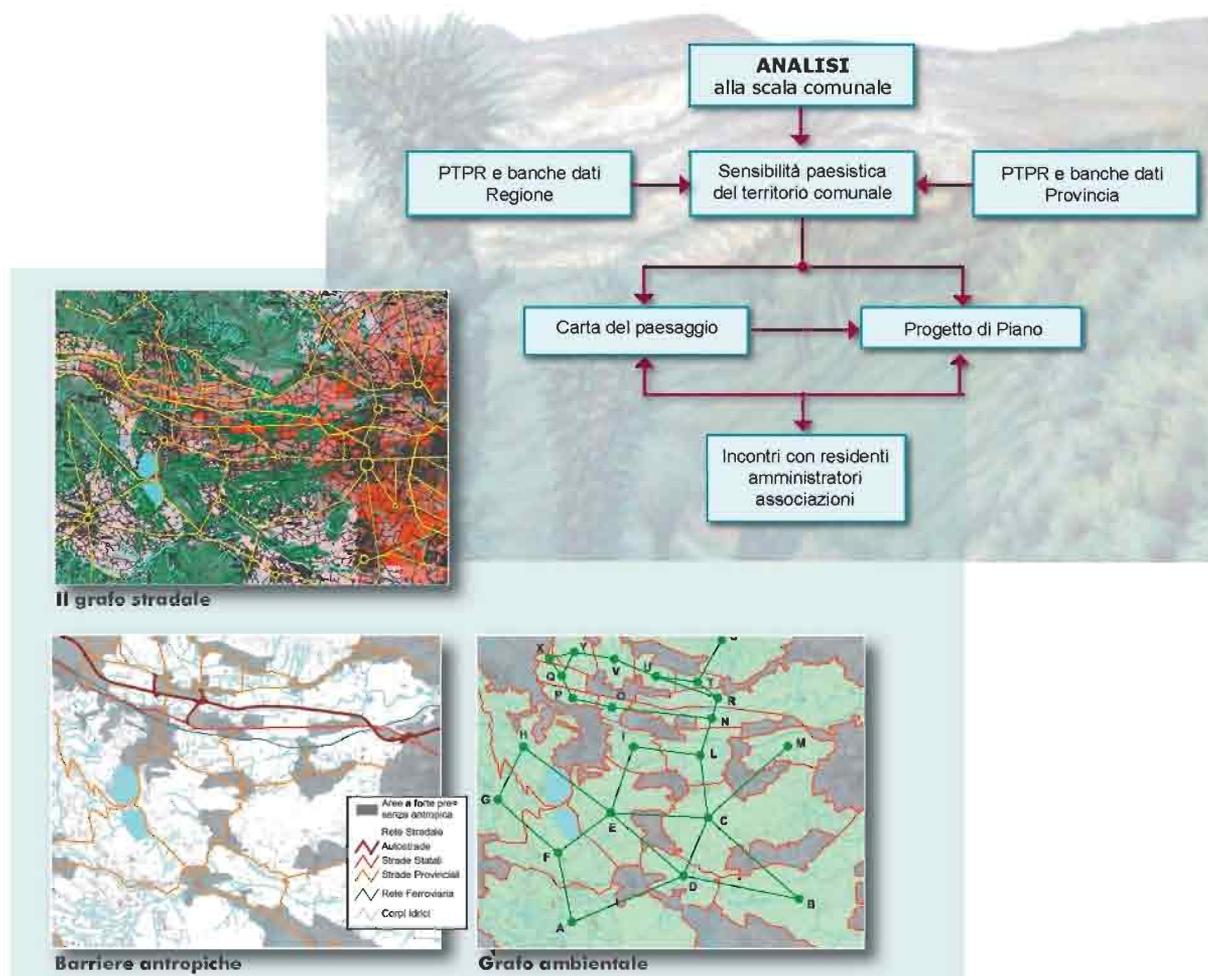
DETERMINAZIONI DI PIANO

- A - Conservazione
- B1 - Mantenimento
- B2 - Trasformabilità
- C - Degradato / Rifunzionalizzazione
- C - Progetti di innovazione e valorizzazione

Si pone chiaramente qui un problema di coordinamento tra i livelli di pianificazione, così sotto il profilo dei contenuti dei diversi piani come sotto quello della successione cronologica. Se il Codice sembra ancora improntato a una visione discendente, per la quale viene logicamente prima il piano regionale, poi quello locale (il livello provinciale è del tutto ignorato), nella realtà dei fatti la pianificazione locale è molto più attiva e reattiva e quindi si trova spesso a prescindere dai livelli sovraordinati.

Nel definire i rapporti tra il livello locale e quelli di area vasta, intervengono due esigenze ugualmente legittime e divergenti: da un lato, l'esigenza di avere una ragionevole uniformità di comportamenti e di criteri di giudizio attraverso i confini comunali, esigenza che pesa particolarmente in una materia per sua natura "transfrontaliera" come il paesaggio, e a maggior ragione in un territorio amministrativamente frammentato come quello italiano; dall'altro, l'esigenza di rispettare la conclamata autonomia comunale in materia di governo del territorio.

Ci si deve domandare quali siano i giusti margini della soggettività in questa materia, con particolare riferimento al livello comunale e alla formazione del relativo piano. I margini sono in primo luogo quelli definiti dalla legislazione, dalle norme di tutela (dichiarazioni di notevole interesse pubblico e "categorie di beni") e dalla pianificazione sovraordinata, regionale e provinciale. Entro questo spazio, assume comunque assoluta rilevanza il tema della valutazione, passaggio necessario tra il momento ricognitivo e quello normativo/progettuale attraverso il quale possono essere argomentate e motivate le scelte che esprimono la soggettività politica e istituzionale delle singole amministrazioni locali.



▲ estratto da: Ecologia del Paesaggio della Collina Morenica di Rivoli e Avigliana

Le condizioni della tutela

Le premesse di una azione efficace del piano verso il paesaggio si possono sintetizzare in quattro ordini di condizioni:

- conoscenze adeguate
- rappresentazione espressiva
- valutazione corretta
- comunicazione efficace.

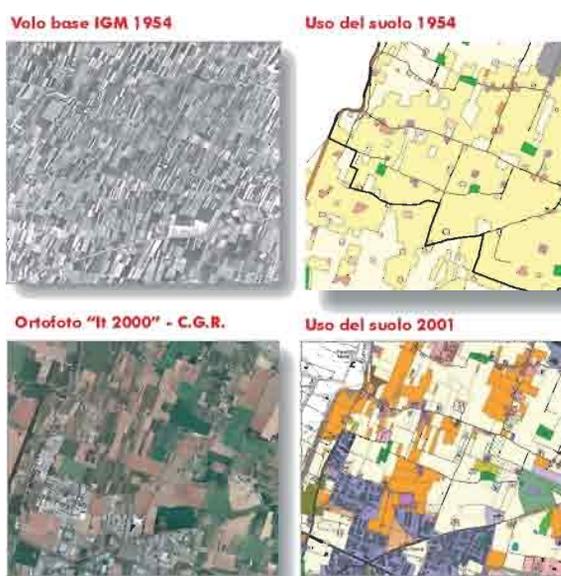
Per quanto riguarda le condizioni di **conoscenza**, le informazioni rilevanti ai fini della capacità del piano di essere strumento di tutela sono essenzialmente di tre tipi:

- quelle che attengono alla descrizione generale del paesaggio e alla sua collocazione nel quadro paesaggistico complessivo regionale e provinciale
- quelle che attengono a ciò che si è convenuto di chiamare le "rilevanze" paesistiche, ovvero le presenze di elementi di qualsivoglia natura che contribuiscono a caratterizzare e qualificare il paesaggio
- quelle che attengono all'evoluzione del quadro paesistico nel tempo, quale si manifesta in particolare attraverso l'attività edilizia e le trasformazioni del paesaggio agrario.

Per tutti questi aspetti, in molte parti del territorio nazionale sono disponibili importanti materiali prodotti dalle Regioni e in molti casi integrati dalle Province, che il piano deve mostrare di avere acquisito e utilizzato. La presenza di analisi condotte alla scala locale e specificamente finalizzate al piano sarà ovviamente un ulteriore contributo all'efficacia paesistica del piano, soprattutto per quanto riguarda la sua capacità di interpretare il valore affettivo e simbolico che i residenti attribuiscono a questo o quell'aspetto del paesaggio locale. Al riguardo, si è già ricordata l'importanza che la Convenzione Europea attribuisce alla dimensione sociale del paesaggio, inteso come palinsesto della memoria collettiva.

Per quanto riguarda la **rappresentazione** della dimensione paesistica del territorio, non esistono metodi o strumenti di indiscussa e generale efficacia. Ciascun progettista, in funzione degli aspetti che intende mettere in evidenza, potrà avvalersi degli strumenti che ritiene più opportuni, attingendo all'ampio repertorio che la tecnologia attuale mette a disposizione. Si può tuttavia segnalare, a titolo di esempio:

- il ricorso a carte storiche, alcune delle quali presentano un'espressività e un'immediatezza di lettura non più raggiunte nella cartografia recente
- l'uso di carte delle trasformazioni e di carte diacroniche
- l'uso di rappresentazioni tridimensionali e di immagini sia fotografiche, sia del repertorio iconografico tradizionale (stampe ecc.)



▲ Bologna - I processi di intensificazione agricola

Una o più di queste tecniche possono essere utilizzate per produrre una carta del paesaggio da utilizzare quale base per la comunicazione con i cittadini. Per quanto riguarda la valutazione, una proposta particolarmente strutturata è quella, proposta dal PTPR lombardo e sviluppata dai criteri regionali per i piani provinciali, che tende a mettere in evidenza la sensibilità paesistica dei luoghi, misurandola secondo tre criteri di giudizio: morfologico-strutturale, vedutistico, simbolico.

Sul piano della **comunicazione**, che naturalmente dipende strettamente dalla capacità di rappresentazione efficace, assume importanza soprattutto la capacità dell'équipe di piano di far capire quali rischi e quali opportunità per il paesaggio siano presenti nel piano stesso, e in che modo queste possano essere influenzate dalla partecipazione attiva dei cittadini. La comunicazione deve essere intesa nei due sensi, quindi anche come capacità di ascolto intorno ai temi dal paesaggio.

Le misure della tutela

Nel Codice, la nozione di tutela tende a espandersi dall'accezione difensiva di "mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni" agli interventi di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree compromessi e degradati fino ai più generici "progetti di valorizzazione anche in relazione ai principi dello sviluppo sostenibile".

Lo spazio d'azione quindi è ampio e investe tanto la dimensione propriamente urbanistica (le "linee di sviluppo compatibili") quanto la pratica edilizia ("le tipologie architettoniche, nonché le tecniche e i materiali costruttivi"), per estendersi a tutte le pratiche che rientrano nella definizione di "governo del territorio" e che trascendono ampiamente le tradizionali competenze dell'urbanistica e dell'edilizia privata e pubblica.

Gli interventi di ri-forestazione che stanno incominciando a diffondersi nelle periferie metropolitane, spesso prendendo le mosse dal recupero di cave dismesse o dalla realizzazione di grandi impianti di depurazione e smaltimento, ne sono un esempio significativo. Ma l'approccio progettuale alla dimensione paesistica deve oggi misurarsi con nuove sfide sempre più impegnative, di natura strategica, quali sono quelle che vengono dalla radicale revisione della tradizionale politica agricola comunitaria, con il passaggio dall'orientamento alla produzione di derrate all'orientamento alla gestione ambientale, e quelle che vengono dalle vicende energetiche e dalla necessità di accogliere attività paesisticamente rilevanti e impattanti quali la produzione di biomasse e di biodiesel e le attrezzature dell'eolico e del solare.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

GIUDIZIO DI RILEVANZA

approccio giuridico - amministrativo

- vincoli ex art. 136 e 142 cod.
- indicazioni prevalenti dei piani sovraordinati

approccio tecnico - disciplinare

- modo di valutazione morfologico-strutturale
- modo di valutazione vedutistico - percettivo
- modo di valutazione simbolico - testimoniale

approccio sociale - partecipativo

- percezione sociale dei valori paesaggistici
- soggetti rappresentativi degli interessi diffusi

GIUDIZIO DI INTEGRITA'

- territoriale complessiva
- delle strutture insediative
- del paesaggio agrario
- del paesaggio naturale

