

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI



CONFERENZA NAZIONALE PER IL PAESAGGIO

LAVORI PREPARATORI



GANGEMI EDITORE

©

Proprietà letteraria riservata

Gangemi Editore

Piazza San Pantaleo 4, Roma

Nessuna parte di questa
pubblicazione può essere
memorizzata, fotocopiata o
comunque riprodotta senza
le dovute autorizzazioni;
chiunque favorisca questa
pratica commette un illecito
perseguibile a norma di legge.

ISBN 88-492-0132-X

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI DICEMBRE 2000

BORGIA - ROMA

DA IMPIANTI TIPOLITOGRAFICI **GANGEMI EDITORE**

Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Gabinetto del Ministro
Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici

Conferenza Nazionale per il Paesaggio

Lavori preparatori



GANGEMI EDITORE

*Il presente volume è stato realizzato a cura
del Ministero per i Beni e le Attività Culturali,
Gabinetto del Ministro e Ufficio Centrale
per i Beni Ambientali e Paesaggistici:*

COMITATO DI REDAZIONE

Donatella Cavezzali
Luca Odevaine
Maria Rosaria Palombi
Antonia Pasqua Recchia

PROGETTO EDITORIALE E PROGETTO GRAFICO

Donatella Cavezzali
Maria Rosaria Palombi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Gaia Relazioni Pubbliche e Comunicazione

Ministero per i Beni e le Attività Culturali

1^a Conferenza Nazionale per il Paesaggio

14-15-16 ottobre 1999

Complesso Monumentale
del San Michele a Ripa Grande
Roma

PRESIDENZA

PRESIDENTE

Giovanna Melandri, *Ministro per i Beni e le Attività Culturali*

VICE PRESIDENTE

Giampaolo D'Andrea, *Sottosegretario di Stato per i Beni e le Attività Culturali*

COORDINAMENTO GENERALE

COORDINATORE DEL COMITATO SCIENTIFICO

Giuseppe Chiarante, *Vice Presidente del Consiglio Nazionale per i Beni Culturali, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

COORDINATORE SCIENTIFICO

Luca Odevaine, *Consulente per le Politiche Ambientali, Gabinetto del Ministro, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

COORDINATORE TECNICO-ORGANIZZATIVO

Donatella Cavezzali, *Consulente per l'Architettura e il Paesaggio, Gabinetto del Ministro, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

UFFICIO STAMPA

Gabinetto del Ministro, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Gaia Relazioni Pubbliche e Comunicazione

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Gaia Relazioni Pubbliche e Comunicazione

COMITATO SCIENTIFICO

Giuseppe Chiarante, *Vice Presidente del Consiglio Nazionale per i Beni Culturali, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Marcello Pacini, *Capo Ufficio Legislativo, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Marisa Bonfatti, *Presidente del Comitato di Settore per i Beni Architettonici e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Maurizio Calvesi, *Presidente del Comitato di Settore per i Beni Artistici e Storici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Adriano La Regina, *Presidente del Comitato di Settore per i Beni Archeologici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Anna Cenerini, *Avvocato dello Stato*

Nicola D'Angelo, *Magistrato Tribunale Amministrativo Regionale, Capo Ufficio Legislativo del Ministero del Commercio con l'Estero*

Pier Giorgio Ferri, *Avvocato dello Stato*

Giuseppe Fiengo, *Avvocato dello Stato*

Maria Alessandra Sandulli, *Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze Politiche*

Giuseppe Severini, *Consigliere di Stato*

Paolo Urbani, *Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura*

Sandro Amorosino, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Economia*

Paolo Leon, *Università degli Studi di Roma Tre, Facoltà di Economia*

Pietro Valentino, *Università degli Studi di Roma Tre*

Mario Torelli, *Università degli Studi di Perugia, Facoltà di Lettere e Filosofia*

Andreina Ricci, *Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Facoltà di Lettere*

Annalisa Maniglio Calcagno, *Università degli Studi di Genova, Preside Facoltà di Architettura*

Vittoria Calzolari, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura*

Guido Ferrara, *Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura, Presidente Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio*

Franco Zagari, *Università degli Studi di Reggio Calabria, Facoltà di Architettura*

Paolo Avarello, *Istituto Nazionale di Urbanistica, Università degli Studi di Roma Tre, Facoltà di Architettura*

Aldo Aymonino, *Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura*

Stefano Boeri, *Università degli Studi di Genova, Facoltà di Architettura*

Maurizio Boriani, *Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura*

Giuseppe Campos Venuti, *Presidente Onorario INU, Istituto Nazionale di Urbanistica*

Lucina Caravaggi, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura*

Alberto Clementi, *Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura*

Giangiaco D'Ardia, *Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura*

Vezi De Lucia, *Urbanista*

Vanna Fraticelli, *Università degli Studi di Napoli "Federico II", Facoltà di Architettura*

Bruno Gabrielli, *Università degli Studi di Genova, Facoltà di Architettura*

Roberto Gambino, *Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura*

Mario Ghio, *Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura*

Italo Insolera, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura*

Cesare Macchi Cassia, *Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura*

Gianluigi Nigro, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura*

Bernardo Rossi Doria, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura*

Lionella Scazzosi, *Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura*

Stefano Stanghellini, *Presidente INU, Istituto Nazionale di Urbanistica – Istituto Universitario di Architettura di Venezia*

Antonino Terranova, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura*

Umberto Bagnaresi, *Università degli Studi di Bologna, Facoltà di Agraria*

Maria Chiara Zerbi, *Università degli Studi di Milano, Facoltà di Lettere e Filosofia*

Tullio D'Aponte, *Università degli Studi di Napoli "Federico II", Preside Facoltà di Scienze Politiche*

Marino Livolsi, *Libera Università di Lingue e Comunicazione, Direttore Istituto di Comunicazione*

Giuliana Campioni, *Presidente, Federazione Associazioni Professionali Ambiente e Paesaggio*

Marisa Dalai Emiliani, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Lettere e Filosofia*

Massimo Venturi Ferriolo, *Università degli Studi di Salerno, Facoltà di Lettere e Filosofia*

Marcello Fagiolo, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Lettere e Filosofia*

Andrea Ruffolo, *Architetto*

COMITATO ORGANIZZATORE

Salvatore Mastruzzi, *Direttore Generale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Giuseppe Proietti, *Direttore Generale degli Affari Generali Amministrativi e del Personale, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Mario Serio, *Direttore Generale per i Beni Architettonici, Archeologici, Artistici e Storici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Alberto Cutillo, *Capo del Servizio Rapporti Internazionali, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Pio Baldi, *Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici del Lazio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Stefano De Caro, *Soprintendente per i Beni Archeologici di Napoli, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Mario Antonio De Cunzio, *Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Margherita Guccione, *Ufficio Centrale per i Beni Archeologici, Architettonici, Artistici e Storici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Mario Augusto Lolli Ghetti, *Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici di Firenze, Prato e Pistoia, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Ruggero Martines, *Soprintendente per i Beni Ambientali, Architettonici, Artistici e Storici di Salerno e Avellino, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Alessandra Melucco Vaccaro, *Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Liliana Pittarello, *Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici della Liguria, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Antonia Pasqua Recchia, *Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Anna Maria Reggiani, *Soprintendente per i Beni Archeologici del Lazio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Velia Rizza, *Direttore dell'Ufficio Studi, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Paolo Scarpellini, *Soprintendente per i Beni Ambientali, Architettonici, Artistici e Storici di Sassari e Nuoro, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
Luciano Marchetti, *Viceministro per le zone terremotate dell'Umbria, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

CONSULTA PER IL PAESAGGIO

Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Ministero dell'Ambiente, Ministero delle Finanze, Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato, Ministero dell'Interno, Dipartimento per la Protezione Civile, Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica, Ministero di Grazia e Giustizia, Ministero per le Politiche Agricole

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, UPI-Unione delle Province d'Italia, ANCI-Associazione Nazionale Comuni Italiani, UNCEM-Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani, Associazione dei Parchi Italiani

Amici della Terra, ANCE-Associazione Nazionale Costruttori Edili, Archeoclub, Arcigola, Associazione Bianchi Bandinelli, Auser, Centro di Documentazione Antonio Cederna, Centro Internazionale per i Beni Culturali di Ravello, Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali, CNA-Consiglio Nazionale degli Architetti, CNI-Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C.N.R.-Progetto Finalizzato Beni Culturali, Comitato per la Bellezza Antonio Cederna, Confindustria, Europa Nostra, FAI-Fondo per l'Ambiente Italiano, Fondazione Benetton Studi Ricerche, Fondazione Civita, Inarch-Istituto Nazionale di Architettura, INU-Istituto Nazionale di Urbanistica, Italia Nostra, Legambiente, Mecenate '90, Movimento Azzurro, Polis, Società Geografica Italiana, Touring Club Italiano, Verdi Ambiente e Società, W.W.F.-World Wildlife Fund

SESSIONI TEMATICHE

SESSIONE 1

Paesaggio: legislazione di tutela e normative per il territorio

COORDINATORI

Marcello Pacini, *Capo dell'Ufficio Legislativo, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Piergiorgio Ferri, *Avvocato dello Stato*

SEGRETERIA TECNICO-SCIENTIFICA

Maria Giulia Picchione, Daniela Sandroni, *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

SESSIONE 2

Paesaggio e sviluppo sostenibile

COORDINATORI

Salvatore Mastruzzi, *Direttore Generale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Alberto Clementi, *Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura*

SEGRETERIA TECNICO-SCIENTIFICA

Maria Rosaria Palombi, Maria Giulia Picchione, Rocco R. Tramutola, Alessandra Vittorini, *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

SESSIONE 3

Paesaggi italiani e qualità della progettazione

COORDINATORI

Pio Baldi, *Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici del Lazio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Veio De Lucia, *Urbanista*

SEGRETERIA TECNICO-SCIENTIFICA

Lorenza Bolelli, Maurizio Galletti, *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

SESSIONE 4

Archeologia e caratteri storici nel paesaggio italiano

COORDINATORI

Adriano La Regina, *Soprintendente per i Beni Archeologici di Roma, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Mario Torelli, *Università degli Studi di Perugia, Facoltà di Lettere e Filosofia*

SEGRETERIA TECNICO-SCIENTIFICA

Pietro Cicerchia, Wanda Vaccaro, *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

SESSIONE 5

Modelli culturali e politiche per il paesaggio in Europa

COORDINATORI

Alessandra Melucco Vaccaro, *Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Tullio D'Aponte, *Università degli Studi di Napoli "Federico II", Preside Facoltà di Scienze Politiche*

SEGRETERIA TECNICO-SCIENTIFICA

Roberta Alberotanza, Manuel R. Guido, *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

SESSIONE 6

Paesaggio, comunicazione, educazione e formazione

COORDINATORI

Velia Rizza, *Direttore dell'Ufficio Studi, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Marisa Dalai Emiliani, *Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Lettere e Filosofia*

SEGRETERIA TECNICO-SCIENTIFICA

Vincenzo Cazzato, Antonella Mosca, *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Presentazione

Per una nuova politica del paesaggio

di Giampaolo D'Andrea

Sottosegretario di Stato per i Beni e le Attività Culturali

Nelle recenti riforme dell'ordinamento amministrativo dello Stato il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha visto pienamente confermata la tutela del paesaggio tra le sue ampliate competenze, un settore intorno al quale negli ultimi anni si è sviluppato un acceso dibattito legato da un lato all'esigenza di strumenti di tutela e di controllo più efficaci ed efficienti, e dall'altro a quale debba essere la funzione stessa della "tutela", alle soglie del nuovo millennio.

A fronte di una ormai concorde definizione giuridica della materia, la gestione concreta della tutela paesaggistica nella realtà italiana è il risultato dell'azione concorrente di più soggetti interrelati tra loro, Stato, Regioni, Province e Comuni, che contribuiscono, ognuno per le sue competenze, alla pianificazione del territorio e alla salvaguardia dei suoi aspetti paesaggistici.

In questo quadro uno specifico ruolo di salvaguardia e controllo è assegnato in particolare al Ministero per i Beni e le Attività culturali che dal 1985, con la legge Galasso, estende la sua azione di tutela sul 48% dell'intero territorio nazionale.

Nella regolamentazione della legge la tutela del paesaggio è basata sull'apposizione del vincolo paesaggistico, applicato in primo luogo dalle Regioni delegate, strumento di controllo che doveva inserirsi all'interno dei Piani Territoriali Paesistici Regionali, perno di una programmazione più complessiva ed integrata del territorio. Nella realtà la difficoltà nell'applicazione di questo fondamentale strumento di pianificazione del territorio dal punto di vista della tutela dei valori paesaggistici, ha di fatto creato a livello nazionale una situazione estremamente eterogenea, spesso carente, anche laddove i P.T.P.R. sono stati adottati ed approvati.

Questo è avvenuto in concomitanza e in contrapposizione ai violenti fenomeni di trasformazione del territorio degli ultimi decenni, a cui si deve la formazione di paesaggi sgradevoli, che altro non sono che l'espressione del degrado ecologico e della diffusa dequalificazione insediativa.

Per cercare di portare a soluzione questi problemi, che affondano le proprie radici nella storia stessa del nostro Paese dal dopoguerra ad oggi, è stata nostra intenzione avviare un dibattito istituzionale con il coinvolgimento di tutti i responsabili della programmazione, pianificazione e gestione del territorio, dalle amministrazioni centrali, alle Regioni, agli Enti locali, ai rappresentanti del mondo scientifico, imprenditoriale e della società civile.

L'obiettivo centrale è stato la costruzione di una forte azione comune che permetterà nel prossimo futuro di aprire, anche nel nostro paese, nuovi percorsi per sanare il contrasto tra salvaguardia dei valori storici, culturali e ambientali e necessità legate allo sviluppo economico.

La I^a Conferenza Nazionale per il Paesaggio, organizzata dal Ministero per i Beni e le Attività culturali, è nata quindi come momento di riflessione istituzionale del Paese su un bene, il paesaggio italiano, nel quale le componenti storiche, culturali e naturalistiche sono inscindibilmente legate al territorio e ai suoi processi di trasformazione, la cui salvaguardia necessita, oggi più che mai, di nuovi e più adeguati strumenti di tutela e valorizzazione.

La Conferenza vera e propria è stata preceduta da un intenso lavoro preparatorio documentato nel presente volume allegato agli Atti della 1° Conferenza Nazionale per il Paesaggio, che ho il piacere di presentare. Il volume raccoglie l'insieme dei contributi del Comitato scientifico e della Consulta per il Paesaggio, un compendio ricchissimo di analisi, idee e proposte altamente qualificate, che si è concluso con la partecipazione ai lavori della Conferenza stessa.

Abbiamo altresì ritenuto opportuno presentare in questo volume i testi preparatori che fin dall'inizio sono stati posti alla base della riflessione e del dibattito del Comitato scientifico e della Consulta, in particolare il discorso introduttivo del Ministro on. Giovanna Melandri, con il quale sono state delineate le linee globali e il senso politico dell'azione da svolgere, e il documento preparatorio, redatto a cura dell'arch. Donatella Cavezzali e del dott. Luca Odevaine, che ne ha tradotto in termini tecnici e operativi le principali indicazioni metodologiche.

La pubblicazione degli Atti della 1° Conferenza Nazionale per il Paesaggio, a un anno dal convegno, costituisce anche un contributo concreto e operativo ai lavori della "Commissione di studio per la riforma della normativa in materia di tutela paesaggistico-ambientale", nominata dal Ministero a seguito della Conferenza, alla quale è stato affidato il delicato compito di tradurre in concrete proposte normative le indicazioni emerse lo scorso ottobre.

A tutti coloro che hanno profuso il loro impegno e la loro professionalità in questi due anni di intenso lavoro va il mio personale ringraziamento ed un particolare riconoscimento ai Direttori Generali dott. Salvatore Mastruzzi, che ha seguito i lavori della Conferenza, e arch. Pio Baldi, che ne prosegue l'opera, e a tutti i funzionari dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici ai quali si deve il quotidiano, e spesso oneroso, compito di tutela e salvaguardia dei paesaggi italiani.

* * *

Gli obiettivi della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio

di Luca Odevaine

Coordinatore scientifico

Consulente per le Politiche Ambientali, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Grazie al consenso cresciuto attorno al concetto di sviluppo sostenibile, a partire dall'inizio degli anni '90, si è andata affermando una crescente sensibilità verso la tutela e la valorizzazione dell'ambiente in cui viviamo. Accanto all'obiettivo dello sviluppo economico è stata introdotta una prospettiva di maggiore equità ambientale "capace di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere i bisogni delle generazioni future" (World Commission on Environment and Development 1987).

Questa affermazione nel nostro Paese ha però riguardato fondamentalmente i fattori legati all'equilibrio ambientale ed energetico. E' mancata una pari attenzione verso la tutela del nostro paesaggio, con le sue valenze di tipo storico e culturale, ed oggi la situazione è quanto mai compromessa. Dopo anni di interventi edilizi e infrastrutturali disattenti alla dimensione architettonica e paesaggistica delle opere, anche da parte pubblica, e dopo le ferite arrecate dall'abusivismo edilizio al territorio, avviare una nuova fase di attenzione e valorizzazione è quanto mai necessario.

Uno sviluppo sostenibile che riguardi quindi sia le risorse ambientali che quelle paesaggistiche che costituiscono un patrimonio inestimabile per la qualità della vita di un Paese moderno dal punto di vista culturale ma anche economico.

L'obiettivo che ci siamo posti fin dall'inizio della preparazione di questa Conferenza Nazionale è stato quindi quello di farne una Conferenza Nazionale per il Governo e non un convegno, per poter dare delle indicazioni politiche precise ed avviare un processo di mutamenti profondi dal punto di vista della riqualificazione del territorio, della sua protezione, gestione e valorizzazione.

Il punto di partenza è stato fare il punto della situazione, capire qual era lo stato del paesaggio italiano a quindici anni dalla Legge Galasso, una legge fondamentale per la difesa del territorio italiano che ne ha governato le sorti a partire dal 1985. Capire cosa ha funzionato e cosa no, e capire soprattutto se quella legge poteva essere in parte migliorata e potenziata.

La Legge Galasso, con i suoi principi, ha stabilito una concezione del paesaggio e una dimensione del vincolo paesaggistico tuttora ampiamente valida. Eppure la dicotomia che si è venuta a creare in questi anni tra tutela, conservazione e sviluppo ha profondamente lacerato il nostro territorio così come il tessuto sociale creando sacche di crescente illegalità anche in aree protette e vincolate.

Domandarsi oggi se la situazione attuale è dovuta a motivazioni interne o esterne alla legge Galasso, cosa non ha funzionato nel meccanismo di attuazione della legge, e cosa si può fare per rendere più efficace ed efficiente la stessa tutela del paesaggio, è un dovere che dobbiamo affrontare anzitutto come impegno politico. Abbiamo quindi deciso di interrogarci per dare risposta a queste ed altre domande sui meccanismi di tutela, di controllo, sulle modalità di pianificazione delle trasformazioni e sull'insieme delle politiche per il territorio nel nostro Paese come principale obiettivo della Conferenza Nazionale per il Paesaggio, la prima dopo sessant'anni dalla precedente svoltasi a Capri alle soglie della presentazione della legge Bottai del 1939 (la legge n.1497 sulla protezione delle bellezze naturali).

Nei mesi di preparazione della Conferenza Nazionale sul Paesaggio abbiamo raccolto le voci che da più parti chiedevano questo momento fondamentale di riflessione e confronto.

Dalla Conferenza parte ora un processo politico che muterà profondamente, noi ci auguriamo in positivo, le politiche di tutela del paesaggio grazie all'apporto e alla collaborazione di tutti i soggetti coinvolti e interessati alla tutela, gestione e valorizzazione dei paesaggi italiani, in primo luogo le Regioni e gli Enti locali, ma anche il mondo accademico e la società civile, i rappresentanti della tutela e del settore imprenditoriale.

Gli obiettivi quindi della 1° Conferenza Nazionale per il Paesaggio scaturiscono dall'analisi dello scenario attuale e possono essere così riassunti: delineare gli elementi utili ad un aggiornamento del concetto di paesaggio e di vincolo paesaggistico che possa confrontarsi con le proposizioni della Convenzione Europea sul Paesaggio; definire le linee degli indirizzi programmatici sulla tutela integrata e sul paesaggio in relazione alle politiche di settore; affrontare il tema del paesaggio delle infrastrutture sulla base di proposte orientate ad un maggior coordinamento e ad una migliore qualità progettuale dei grandi interventi su scala nazionale; definire proposte sul tema del paesaggio urbanizzato e sul paesaggio agricolo; affrontare le problematiche specifiche legate al paesaggio archeologico; proporre la creazione di procedure di accesso a risorse finanziarie per realizzare i piani di riqualificazione ambientale e paesaggistica.

Lo sviluppo sostenibile non può trovare una reale realizzazione se si dimentica che ambiente non è per l'uomo solo natura, ma quell'insieme inscindibile di natura e cultura insito nel paesaggio che ci circonda.

* * *

Verso la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio

di Donatella Cavezzali

Coordinatore tecnico-organizzativo

Consulente per l'Architettura e il Paesaggio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Negli ultimi anni da più parti è stata sollevata l'esigenza di una riflessione organica sullo stato del paesaggio italiano che coinvolgesse tutti i diversi interlocutori competenti, istituzionali e non, per avviare una nuova fase di attenzione e valorizzazione delle immense risorse culturali e paesaggistiche del nostro Paese.

Il confronto si era sempre però arenato nella contrapposizione frontale tra ragioni della tutela e ragioni dello sviluppo o nel vicolo cieco dei conflitti di competenze tra amministrazione dello Stato, Regioni ed Enti locali, senza riuscire a raccogliere il senso di una visione d'insieme, che ricomponendo i legittimi interessi in campo, spostasse i termini del conflitto verso la realizzazione di azioni comuni, a sostegno dei valori culturali e paesaggistici del nostro territorio e del suo sviluppo sostenibile.

L'idea di organizzare su questi temi una Conferenza a livello nazionale, avanzata durante il precedente governo dal Sottosegretario Bordon e dal Ministro Veltroni, è stata lanciata con forza dal Ministro on. Giovanna Melandri che ha condotto la realizzazione della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio, svoltasi a Roma il 14, 15 e 16 ottobre del 1999 nel Complesso monumentale di S. Michele a Ripa Grande.

I lavori preparatori, che hanno preceduto la Conferenza, sono stati inaugurati dal Ministro Melandri il 24 marzo 1999 con il discorso di apertura al Comitato scientifico, nel quale il Ministro ha individuato i principali problemi aperti indicando il senso e la direzione del comune lavoro da compiere.

Fin dalla fase preparatoria della Conferenza è stata tenuta presente la necessità di condurre un dibattito aperto e multidisciplinare che ricollegasse la tutela del paesaggio alle più ampie tematiche dello sviluppo sostenibile, in relazione alla pianificazione urbanistica e territoriale, agli ecosistemi naturali e ambientali, alla progettazione architettonica, alla storia e alla cultura locale.

Molte sono state quindi le professionalità e le competenze coinvolte che hanno contribuito con il loro bagaglio di esperienza e disciplina ad indicare nuovi percorsi d'intervento, ad individuare soluzioni possibili affermando il senso di una recuperata attenzione verso la salvaguardia del paesaggio storico-culturale del nostro paese.

Il dibattito pregressuale, durato circa otto mesi e coordinato dal Sottosegretario on. Giampaolo d'Andrea, ha coinvolto il Comitato scientifico, composto da 74 esperti tra avvocati e consiglieri dello Stato, giuristi, soprintendenti, urbanisti, architetti, archeologi, paesaggisti, storici dell'arte, storici, economisti, geografi, agronomi, biologi, sociologi. Al Comitato si è affiancata la Consulta per il paesaggio, una commissione allargata composta da 40 rappresentanti di istituzioni e associazioni, che ha visto la presenza dei Ministeri con competenze concorrenti, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, delle associazioni ambientaliste, degli ordini professionali, delle associazioni imprenditoriali e di categoria.

Le complesse tematiche emerse fin dalle prime riunioni sono state affrontate nei sei gruppi di studio del Comitato scientifico: la legislazione di tutela del paesaggio in rapporto alle altre normative per il territorio, il nodo del rapporto tra urbanistica e tutela del paesaggio, la pianificazione paesistica e le competenze diffuse sul territorio, la frammentarietà dei poteri di autorizzazione e controllo, l'abusivismo edilizio, la tutela dei paesaggi archeologici e dei paesaggi agrari, i paesaggi contemporanei e la nuova progettualità, ma anche il quadro

internazionale e gli accordi in corso di definizione in ambito europeo, così come gli aspetti legati all'educazione, alla formazione e alla comunicazione.

Dall'insieme del dibattito preparatorio e dei contributi del Comitato scientifico e della Consulta sono nate le indicazioni di metodo e di contenuto che si sono tradotte nei documenti preparatori presentati dai coordinatori dei gruppi di studio come base della riflessione e del confronto nelle sei sessioni tematiche in cui si è articolata la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio, testi riportati integralmente nel volume relativo agli atti della Conferenza.

La dialettica instaurata nel corso dei lavori preparatori tra i diversi soggetti responsabili delle scelte di tutela, di pianificazione e gestione del territorio, del mondo della cultura e della società civile ha portato ad individuare la necessità di un profondo aggiornamento innanzitutto culturale nei confronti del paesaggio.

Nuovi spazi di raccordo tra politiche per il paesaggio e politiche di settore che consentano di avviare procedure di tutela più efficaci, l'individuazione di spazi e ambiti di concertazione tra soggetti con poteri concorrenti alla tutela, la valorizzazione del paesaggio in rapporto allo sviluppo, una rinnovata attenzione alle componenti progettuali e paesaggistiche dell'architettura, la creazione di linee di indirizzo che definiscano i principi, le misure d'intervento e le indicazioni metodologiche per chi opera sul territorio: questi i nodi fondamentali che sono stati evidenziati e portati al confronto della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio.

* * *

Le strutture centrali e periferiche del Ministero nel confronto della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio

di Antonia Pasqua Recchia

Comitato organizzatore

Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

La partecipazione dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici e delle Soprintendenze alle fasi preparatorie e ai lavori finali della Prima Conferenza Nazionale sul Paesaggio è stata estremamente significativa soprattutto per la complessità dei contenuti presenti nell'insieme dei contributi apportati al dibattito.

Occorre considerare il notevole valore aggiunto insito nella possibilità di operare un confronto immediato e fecondo tra le problematiche presenti, le proposte emerse e l'esperienza diretta di governo della tutela paesaggistica. La possibilità, colta in più di una sessione tematica, di "tarare" le componenti del dibattito sulla scorta di punti di vista più legati all'operatività, all'amministrazione della tutela, ha favorito il raggiungimento, nel corso dei lavori finali, di risultati fortemente orientati alla propositività, avendo più facilmente superato il rischio dell'approccio dichiarativo o addirittura tassonomico.

Occorre poi sottolineare, al di là del valore intrinseco dei contributi individuali offerti nelle diverse sessioni tematiche, la diffusa consapevolezza da parte della struttura ministeriale coinvolta di quali fossero le problematiche da affrontare in via prioritaria, quali fossero i principali nodi, culturali, istituzionali, organizzativi la cui risoluzione soltanto può generare quella inversione di tendenza indispensabile per uscire dalla passata e attuale inadeguatezza della tutela.

Si è trattato di chiarire anzitutto il rapporto con gli altri soggetti istituzionali: dibattere sul ruolo della tutela nel contesto della pianificazione paesistica, di quella pianificazione territoriale e settoriale; rivedere tutti gli strumenti conoscitivi finora utilizzati come supporto decisionale in base alle più moderne tecnologie; garantire la necessità di un maggiore controllo dell'abusivismo, e l'opportunità di trovare spazi e percorrere strade nuove per una tutela non più limitata agli aspetti rigidamente vincolistici e autorizzatori ma ampliata alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio paesaggistico.

Il coinvolgimento della struttura ministeriale in un processo di approfondimento e maturazione culturale su una tematica tanto scottante, soprattutto nell'attuale fase di ridefinizione di ruoli e responsabilità tra i diversi livelli istituzionali, ha stimolato infatti una riflessione sulle criticità insite nel sistema della tutela, che il modello organizzativo vigente ha notevolmente accentuato.

La imperfetta legittimazione delle competenze statali, la frequente mancanza di condivisione con gli enti e le comunità locali dei valori da proteggere, determinano la difficoltà, spesso impossibilità, di raccogliere il consenso sulle scelte più restrittive di salvaguardia. La posizione di "ultima spiaggia" della tutela che il Ministero ha svolto a partire dalla legge Galasso non soltanto è stata difficilmente gestibile per carenze organizzative e inadeguatezza di strumenti e mezzi ma non è riuscita ad impedire danni rilevanti al patrimonio paesaggistico, per il sostanziale fallimento della stessa politica di pianificazione paesistica realizzata, largamente insufficiente e in ritardo rispetto alle scadenze prefissate, che sola avrebbe potuto e dovuto garantire il funzionamento fisiologico e non patologico, come invece è avvenuto, del procedimento di tutela.

Se guardiamo all'attività svolta nel passato dalle Soprintendenze non si può negare che una certa frustrazione derivante dall'impossibilità di entrare al momento giusto nei processi decisionali riguardanti il paesaggio si è fatalmente trasformata nella sottovalutazione della rilevanza sociale e culturale della tutela paesaggistica, in una sorta di declassamento nei confronti delle ben più gratificanti attività di tutela monumentale e di restauro.

L'attività svolta è stata invece caratterizzata sempre più dalla componente amministrativa, a svantaggio

degli approfondimenti tecnico-culturali che invece avrebbero dovuto prevalere e che, se coordinati in opportune direttive di livello generale, avrebbero minimizzato il rischio di cadere nella arbitrarietà delle valutazioni, aspetto particolarmente negativo che invece ha spesso caratterizzato l'attività statale in materia.

La "cultura del paesaggio" come sistema complesso è stata a lungo sottostimata, con la conseguente affermazione del principio riduttivo di una valutazione di compatibilità strettamente confinata all'ambito visivo-percettivo delle componenti del paesaggio, anzi, ancor più limitatamente, ai famosi "coni visuali".

Il progressivo recupero di credibilità degli ultimi anni passa attraverso adeguamenti organizzativi, che insieme all'istituzione dell'Ufficio Centrale per i Beni e Ambientali e Paesaggistici vedono una forte delocalizzazione dei procedimenti valutativi, a tutto vantaggio dell'efficienza e dell'efficacia, nel rispetto dei tempi e di una maggiore trasparenza.

Il dibattito della fase preparatoria e i risultati finali della Conferenza stessa costituiscono invece per tutti i soggetti impegnati nella pratica della tutela, in particolar modo per le strutture del Ministero, l'occasione per abbandonare la riduttiva impostazione estetico-formale dell'azione di tutela, fondata su giudizi di valore che privilegiano l'emergenza, la "singolarità", la "bellezza".

Quello che ci si aspetta è invece un approccio più scientifico e strutturale, definito da precisi atti che conferiranno valore normativo alle conclusioni della Conferenza stessa, coerenti con la Convenzione Europea del paesaggio.

L'obiettivo di trasporre nelle scelte di trasformazione quella cultura del paesaggio così come è maturata in questi anni passa inoltre attraverso l'individuazione e l'esplicitazione di elementi propositivi ai fini della progettazione, che vadano ad arricchire ed integrare il quadro delle prescrizioni e dei dinieghi.

E' certo che le strutture statali, che hanno partecipato così attivamente ai lavori della Conferenza, sono pronte e disponibili a assumere gli impegni che il futuro disegno organizzativo del Ministero stabilirà, in un contesto di chiara legittimazione dell'attività di tutela per la salvaguardia e la valorizzazione di quei valori che la collettività nel suo insieme, e non solo quella locale, ha individuato nei paesaggi italiani.

* * *

1^a Conferenza Nazionale per il Paesaggio
Lavori preparatori

Discorso di apertura dei lavori del Comitato Scientifico

Roma, 24 marzo 1999

di **Giovanna Melandri**

Ministro per i Beni e le Attività Culturali

Nell'aprire i lavori del Comitato Scientifico vorrei innanzitutto ringraziare tutti i presenti per aver accolto l'invito a far parte degli esperti chiamati ad affiancare il Ministero per i Beni e le Attività Culturali nella realizzazione della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio nella quale è mia intenzione portare in discussione i problemi aperti nel campo della tutela del Paesaggio nel nostro paese, e cercare di delineare, con il vostro contributo, le linee di possibile positiva soluzione.

Al tempo stesso è mia intenzione portare in questa riunione un messaggio di speranza in un cambiamento di tendenza da parte delle istituzioni italiane nei confronti del paesaggio perché credo che sia arrivato il momento, e non si tratta di una banale manifestazione di ottimismo come confermano le esperienze in corso in alcuni Comuni italiani, in cui possiamo alzare il livello della sfida, in cui possiamo forse portare a soluzione alcuni nodi storici della situazione italiana a partire da una nuova consapevolezza delle politiche per il territorio nel loro insieme, con un rilancio degli interventi di qualità in campo architettonico e urbanistico, con un nuovo rapporto tra tutela dei beni culturali e nuova progettualità contemporanea che tenda a realizzare una migliore qualità globale dei paesaggi italiani.

Credo quindi che sia oggi più che mai necessario ed opportuno avviare insieme una riflessione complessiva sulle tante tematiche legate al paesaggio, in una Conferenza il cui obiettivo politico centrale sarà quello di affermare che la qualità dei paesaggi rappresenta la base per lo sviluppo sostenibile della società italiana e che occorre, pertanto, individuare quali strumenti, culturali e legislativi, servono per far sì che il paesaggio diventi una delle componenti irrinunciabili delle strategie di gestione del territorio da parte delle autorità locali, regionali e nazionali.

Stato delle iniziative in corso

Nel corso del 1998 sono state varate delle riforme che, per il nostro settore, affidano al Ministero per i Beni e le At-

tività Culturali alcune nuove direttrici d'intervento secondo le quali all'obiettivo generale di promozione e tutela dei beni e delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni, si è aggiunta la promozione della cultura urbanistica e architettonica, inclusa l'ideazione e la progettazione nei settori dell'architettura contemporanea, innovativi settori di competenza che con il regolamento di attuazione e di riorganizzazione del Ministero troveranno la creazione di nuove apposite strutture, che potranno realizzare supporti efficaci alle tante iniziative da intraprendere.

A questo fronte di attività, che attua il rinnovamento delle strutture, si deve unire il rinnovamento della normativa sostanziale, da attuarsi attraverso il completamento di iniziative già in corso e la presentazione di nuovi provvedimenti.

Un primo passaggio di fondamentale importanza è stato la presentazione del Testo Unico delle norme in materia di beni culturali e ambientali, testo che riordina la normativa di tutela con particolare riferimento alla L. 1089/39 e al settore dei beni paesistici, e quindi alle L. 1497/39 e L. 431/85.

Le altre tappe fondamentali di questo programma di rinnovamento è costituito dalla nuova proposta di Legge per l'architettura che sarà presentata entro il prossimo aprile, ed in materia di tutela del paesaggio, la realizzazione della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio come luogo in cui discutere e presentare i nuovi indirizzi culturali di una possibile proposta di aggiornamento legislativo.

Da quanto detto si può rilevare quanto il cammino di rinnovamento che aspetta tutti noi sia enorme e altrettanto grande l'impegno.

Il Paesaggio

Per quanto riguarda il settore della tutela del paesaggio la mancata attuazione del cardine stesso della legge Galasso, la previsione dell'obbligo di fare entro un anno i Pia-

ni Territoriali Paesistici, ha significato vanificare i risultati della legge quasi del tutto. In mancanza di uno strumento di pianificazione del territorio, che regolasse gli interventi di sviluppo dal punto di vista degli aspetti paesaggistici, la normativa regionale si è occupata soprattutto degli aspetti urbanistici della programmazione sul territorio.

Le Soprintendenze, e con esse negli ultimi quattro anni l'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, hanno continuato dal canto loro a tutelare singole e delimitate porzioni di territorio attraverso lo strumento del vincolo paesaggistico ex *legibus* 1497/39 e 431/85, garantendo il controllo delle autorizzazioni regionali solo nelle aree sottoposte a tali vincoli.

Solo a partire dal 1995 sono state avviate le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla Galasso nei confronti delle regioni inadempienti che non avessero adottato ed approvato i PTPR entro il 31-12-86.

Questo quadro normativo ha determinato, in questi quattordici anni dalla approvazione della legge Galasso, una sempre più forte dicotomia tra le leggi nazionali in materia di tutela ambientale e paesaggistica, molto puntuali e severe, e la situazione reale sul territorio a dir poco non soddisfacente, sempre più contraddistinta da forti conflitti di competenze tra Stato e Regioni, con una grande complessità delle procedure e dei tempi autorizzativi, complicati dal ricorso ai tribunali amministrativi, su un territorio in gran parte segnato dal fenomeno dell'abusivismo edilizio.

La separazione tra pianificazione urbanistica e gestione, in capo alle Regioni, e poteri di tutela e controllo sul paesaggio, competenza del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ha determinato una forte contraddittorietà dell'azione globale sul territorio, creando un doppio canale carente di attività congiunte e preventive.

Occorre quindi avviare una riflessione generale che, senza arretrare sul piano della tutela del paesaggio, porti a definire i parametri di una più moderna gestione del territorio, una normativa e delle procedure che consentano di regolare gli interventi e le attività che sul territorio è opportuno abbiano luogo, integrando la conservazione dei valori intrinseci del paesaggio con la sua valorizzazione.

Ciò che va favorito è l'affermazione di una visione il più possibile integrata tra conservazione e pianificazione, rinnovando norme e procedure con criteri omogenei e preventivi di valutazione.

Credo sia ormai necessario, e non più prorogabile, avviare una riflessione istituzionale su questi temi, valutando attentamente i risultati prodotti dall'ordinamento attuale sul paesaggio, principale patrimonio del nostro paese che la Costituzione pone tra i valori primari da tutelare.

La Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio

Tale è lo scopo della Prima Conferenza Nazionale

sul Paesaggio, un momento di riflessione collettiva del Paese su un argomento, il paesaggio, considerato fino ad oggi aspetto secondario se non residuale delle politiche nazionali.

L'iniziativa tende a delineare proposte, colmare eventuali vuoti normativi e stimolare una legislazione più organica e coordinata, per indicare linee direttive sulla gestione di una risorsa che ha forti ricadute anche economiche.

È questa una riflessione che presuppone un confronto aperto e un'organica collaborazione tra tutte le istituzioni, per arrivare a una revisione e aggiornamento culturale e legislativo della normativa che regola il settore, raccogliendo anche a livello nazionale le indicazioni che il Consiglio d'Europa ha avanzato con la proposta di Convenzione Europea sul Paesaggio.

È necessario quindi avviare una riflessione su questi temi per far sì inoltre che l'isolamento della tutela "passiva", percepita finora come fastidio e impedimento, possa essere trasformato in un apporto costruttivo e determinante, per giungere a realizzare una migliore qualità globale dei nostri paesaggi, anche futuri, e quindi una migliore qualità del vivere. I tempi sono maturi ed i temi di discussione non mancano.

Ma vorrei per ora solo porre alla vostra attenzione i nodi principali, in forma di domanda a cui mi piacerebbe cercare di delineare con voi nel corso dei nostri lavori, e con la Conferenza di ottobre, delle possibili ipotesi in risposta:

- di quale aggiornamento, culturale e giuridico, del concetto di paesaggio e di vincolo si sente oggi l'esigenza?
- Come è possibile realizzare una migliore integrazione tra urbanistica e tutela del paesaggio, tra pianificazione e conservazione, partendo dall'esperienza maturata fino ad oggi?
- Come attuare un riordino delle competenze sul territorio disseminate oggi tra varie istituzioni, con sovrapposizioni nei processi di pianificazione e gestione del territorio. Occorre poter dare risposta alla domanda "Chi governa il territorio, con quali strumenti? e soprattutto con quali risultati? ".
- Come riunificare la frammentarietà dei controlli che spesso non garantisce una omogeneità di indirizzi a livello nazionale?
- Sul tema del paesaggio urbanizzato, che vede l'assalto incontrollato del paesaggio costiero e delle zone intermedie tra città e campagna, quali urgenti proposte possiamo delineare, in stretta collaborazione tra le diverse istituzioni competenti?
- Cosa proporre per la tutela delle parti storiche delle città, in sintonia con la promozione di una maggiore qualità degli interventi nella città moderna, alla luce delle proposte avanzate dalle Associazioni dei Comuni e delle Provincie e da vasti settori del-

la cultura urbanistica alla proposta giacente in parlamento?

E vorrei porre ancora due i temi:

- il paesaggio agrario e l'architettura rurale legata a determinate colture e produzioni di prodotti enogastronomici locali, come gli alpeggi, la cui protezione e tutela non può essere congelata come se si trattasse di un monumento ma va legata all'affermazione di una vita economica e sociale compatibile;
- l'abusivismo edilizio, piaga nazionale ancora non debellata neanche nelle zone "tutelate" con la L.1089/39, fenomeno che inquina pesantemente intere parti del territorio nazionale non solo per l'aspetto di devastazione e saccheggio del territorio, ma anche per i forti interessi della criminalità organizzata in questa attività, su cui occorre con coraggio fare il punto dei pochi successi e del generale fallimento, rivedendo l'approccio globale al problema. Il Disegno di legge proposto con il Ministro dei Lavori Pubblici spero che possa rendere più snelle ed efficaci le procedure per le demolizioni degli edifici abusivi. Il testo prevede una semplificazione delle procedure per giungere alla delibera di abbattimento, poteri sostitutivi dei Ministeri competenti qualora le autorità locali non ottemperino alle disposizioni di legge, strumenti finanziari a supporto delle Amministrazioni locali per riqualificare le aree dopo le demolizioni, misure atte a risolvere i problemi sociali e di ordine pubblico che spesso impediscono l'esecuzione delle demolizioni.

La domanda da porre è se i danni al paesaggio inferti dall'abusivismo siano davvero irreparabili o se non si potrebbe pensare a grandi piani di recupero paesaggistico- ambientale, riaprendo da un lato il capitolo dell'architettura del paesaggio, e direi dell'architettura "tout court" e offrendo dall'altro una grande occasione di occupazione sostenibile.

L'azione a tutela del paesaggio deve, infatti, indirizzarsi con lo stesso impegno nei confronti del paesaggio e dell'ambiente costruito. Si intende con ciò ribadire l'urgente necessità di riqualificare l'urbanistica e l'architettura contemporanea, per non mettere più a rischio i tratti fondamentali del territorio/museo italiano,

caratterizzato da migliaia di nuclei storici in un tessuto paesaggistico mirabilmente antropizzato. Ovviamente non si vuole con questo allentare il rigore della tutela. Si vuole, al contrario, incentivare una convivenza più armoniosa tra l'antico da difendere e i nuovi insediamenti in termini di infrastrutture, impianti e residenze, che dovranno essere comunque edificati nei prossimi anni.

La Conferenza dovrebbe quindi cercare di fornire uno stato *quaestiois* sul paesaggio e a partire da questo definire le linee di una nuova proposta di legge sulla tutela integrata e sul paesaggio, che si integri con una politica urbanistica colta, che sappia guardare ai vincoli esistenti, derivanti dalla 1497, dalla 431 e dalla 1089, evitando la sovrapposizione di interventi e la duplicazione di istruttorie, rivendicando la qualità globale del territorio, abbandonando gli interventi a macchia di leopardo per sposare una visione d'insieme.

Nel periodo che ci separa dalla Conferenza Nazionale, occorre avviare quindi un lavoro di raffronto e di verifica tra le leggi esistenti, i disegni di legge fermi in Parlamento, legge quadro sull'urbanistica e legge sulle città storiche, e le nuove proposte di legge, sull'architettura e sull'abusivismo edilizio, al fine di proporre l'adozione di una normativa coerente che possa confrontarsi anche con le elaborazioni della Convenzione Europea sul Paesaggio.

L'ipotesi da verificare è quella di trasformare l'attuale sistema della tutela paesaggistica in modo tale che, senza depotenziare le garanzie in vigore, siano coinvolte le Regioni e gli Enti locali per arrivare a una pianificazione preventiva che limiti gli interventi di controllo a monte, quando l'iter delle autorizzazioni e delle aspettative è già ampiamente delineato, avviando verso forme di copianificazione anche del paesaggio diffuso, attraverso strumenti di carattere preliminare ed orientativo, capaci di definire gli strumenti di pianificazione, i piani di previsione e gestione delle trasformazioni.

In quest'ottica vorrei inoltre avviare, con il vostro contributo, le modalità di un monitoraggio costante, a disposizione del Governo e delle Regioni, per proporre la creazione di procedure di accesso a risorse finanziarie per realizzare Piani di riqualificazione ambientale e paesaggistica.

Documento preparatorio ai lavori del Comitato Scientifico

consegnato alla riunione del 24 marzo 1999

a cura di Donatella Cavezzali e Luca Odevaine

Premessa

Il paesaggio, inteso come insieme di elementi naturali interrelati alle componenti storiche dovute alla presenza dell'uomo sul territorio, rappresenta in Italia parte fondamentale della nostra identità culturale e ne costituisce, comprendendo i monumenti e le città storiche, l'immagine caratterizzante, una delle maggiori ricchezze del paese, attrattiva per il turismo nazionale e internazionale, prezioso ed immenso patrimonio, che la Costituzione pone tra i valori primari da tutelare.

L'organizzazione della Prima Conferenza Nazionale sul Paesaggio nasce come riflessione collettiva del paese su un argomento, il paesaggio, considerato fino ad oggi aspetto secondario se non residuale delle politiche nazionali.

I temi di discussione non mancano.

Le finalità di migliore integrazione tra urbanistica e tutela del paesaggio, perseguite attraverso la delega della materia paesaggistica alle Regioni disposta dal DPR 616/77, non sono state raggiunte, per cui, ferme restando le competenze delle amministrazioni locali e regionali, si rende necessaria una fase di raccordo che permetta di programmare e pianificare delle trasformazioni territoriali compatibili con i diversi aspetti del paesaggio, già in sede di formazione degli strumenti urbanistici e non solo mediante controlli a posteriori.

Le competenze disseminate tra varie istituzioni, con sovrapposizioni nei processi di pianificazione e gestione del territorio. Occorre poter dare risposta alla domanda "Chi governa il territorio, con quali strumenti? e soprattutto con quali risultati? ".

La frammentarietà dei controlli che non garantisce una omogeneità di indirizzi a livello nazionale, e che ancora oggi considera il territorio solo sotto l'aspetto urbanistico o naturalistico, secondo logiche settoriali che spesso ignorano l'integrazione con le valenze culturali.

Il paesaggio urbanizzato il cui sviluppo è oggi troppo spesso determinato da valutazioni quantitative, senza alcun controllo di tipo culturale e di qualità, con l'assalto incontrollato del paesaggio costiero e delle zone intermedie tra città e campagna.

I paesaggi archeologici, le aree di interesse nazionale e i parchi regionali, le zone con potenzialità archeologica ancora oggi carenti di una normativa omogenea che regoli le procedure di conoscenza, perimetrazione, valorizzazione e gestione, in rapporto agli strumenti urbanistici e paesaggistici ai vari livelli territoriali.

Il paesaggio agrario, l'architettura rurale legata a determinate colture e produzioni di prodotti enogastronomici locali, la cui protezione e tutela non può essere congelata come se si trattasse di un monumento ma va legata all'affermazione di una vita economica e sociale compatibile.

La cartellonistica, la pubblicità stradale e l'antennistica urbana ed extraurbana, attività oggi prive di norme omogenee ed indirizzi unitari che ne regolino l'impianto in rapporto alle valenze non solo ecologiche, ma anche paesaggistiche del territorio.

L'isolamento della tutela "passiva" percepita come fastidio e impedimento, e l'atteggiamento di pura conservazione del paesaggio perseguito spesso con esiti poco soddisfacenti dal Ministero, deve essere trasformato in un apporto costruttivo e determinante per giungere a realizzare una migliore qualità globale dei nostri paesaggi, anche futuri, e quindi una migliore qualità del vivere.

Un aggiornamento pertanto filosofico e culturale, ed a seguire anche legislativo e procedurale, del concetto stesso di "paesaggio" e di "tutela" che deve quindi essa stessa essere compatibile con l'affermazione di una vita economica e sociale, con l'identità specifica di quel patrimonio, inteso come concetto che si evolve, con valori che cambiano nella coscienza collettiva, e che possono essere adottati ogni qualvolta vi sia l'esigenza di seguire con "attenzione" le trasformazioni di un luogo.

Aspetti legislativi

Com'è noto le valenze culturali del paesaggio italiano sono oggi tutelate attraverso le leggi n.1497 del 1939 (sulla *Protezione delle bellezze naturali*) e n.431 del 1985, la cosiddetta legge Galasso (*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*). Nella legge del '39 il concetto di paesaggio sembrava limitarsi alla considerazione di quei segni e di quegli insiemi, per lo più naturali, le cui relazioni, all'interno di una precisa porzione di territorio, venivano reputati significativi dal punto di vista estetico. Conseguentemente la tutela paesaggistica veniva riconosciuta a porzioni eccellenti del territorio nelle quali esercitare un controllo speciale delle trasformazioni antropiche, con l'apposizione del vincolo ex lege 1497/39.

Successivamente il concetto di paesaggio è andato evolvendosi estendendosi alla tutela di interi ambiti ambientali e del territorio storico per il quale si era palesemente dimostrata limitata la tutela per punti emergenti e non sistemica. Questo è avvenuto in concomitanza e in contrapposizione ai violenti fenomeni di trasformazione del territorio degli ultimi decenni, a cui si deve la formazione di paesaggi sgradevoli, che altro non sono che l'espressione del degrado e della dequalificazione insediativa. La legge 431/85 ha rappresentato pertanto una prima presa d'atto di questa realtà ed ha significativamente aperto la strada alla evoluzione del concetto di paesaggio ed alla relativa tutela.

In primo luogo infatti, com'è noto, la legge Galasso del 1985 considera "paesaggio" l'insieme dei segni della natura, e l'insieme dei segni della sedimentazione dei processi storico insediativi ed economico-culturali, cioè paesaggio come dimensione visibile dell'ambiente antropizzato, secondo una logica sistemica. Tutelare il paesaggio vuol dire allora tutelare non tanto il "bel paesaggio" ma un determinato paesaggio con le sue specificità, con l'insieme di segni, naturali ed antropici, e con le relazioni che lo compongono.

In secondo luogo a partire dalla legge Galasso si è aperta una stagione di pianificazione paesistica che ha assunto una valenza di crescita collettiva di conoscenza, di pratica professionale, interdisciplinare, di rilancio della cultura del piano, in particolare d'area vasta.

Per le Regioni che l'hanno praticata, si è trattato di un'occasione fondamentale per procedere alla valutazione della rilevanza dei diversi segni e dunque alla loro attitudine ad essere conservati o trasformati.

Laddove invece è mancato uno strumento di pianificazione paesaggistica che coordinasse lo sviluppo

socio-economico del territorio con le esigenze di tutela del paesaggio, le regioni hanno affrontato soprattutto gli aspetti urbanistici, funzionali e produttivi della programmazione sul territorio, in assenza di norme che ne regolassero la compatibilità paesistica sovraordinata.

Solo a partire dal 1995 sono state avviate le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla Galasso nei confronti delle regioni inadempienti che non avessero adottato ed approvato i PTPR entro il 31-12-86.

Il Ministero per i beni culturali e ambientali ha continuato peraltro in questi anni a tutelare le porzioni di territorio sottoposte al vincolo paesaggistico ex L. 1497/39 e L. 431/85, circa il 48% dell'intero territorio nazionale, garantendo il controllo sulle autorizzazioni regionali rilasciate in base all'art. 7 dalle Regioni, a cui la tutela del paesaggio è stata delegata dallo Stato a partire dal D.P.R. n.616/77, o dai comuni nelle regioni che hanno subdelegato tale materia.

Lo Stato, cioè oggi il Ministero per i beni e le attività culturali, ha quindi riacquisito a partire dall'85 con la legge Galasso il potere di intervenire con uno strumento di controllo sull'autorizzazione regionale, o comunale, qualora ne valuti l'incompatibilità con i vincoli paesaggistici esistenti ma solo al termine dell'iter di autorizzazione, talvolta con un diniego, vale a dire un "annullamento" dell'autorizzazione regionale che difficilmente riesce accettabile intervenendo in una fase così avanzata del processo economico.

Sempre agli organi regionali spetta, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, la competenza urbanistica, e l'obbligo, previsto dalla legge 431/85, di redigere i Piani Territoriali Paesaggistici entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa, vale a dire entro il 31 dicembre 1986. I P.T.P. avrebbero dovuto essere il nuovo strumento vincolistico, dettare le norme generali della pianificazione degli interventi sul territorio in concomitanza con l'individuazione dei criteri e dei parametri di tutela dei valori paesaggistici, graduandone lo sviluppo, facendo scattare le norme di salvaguardia.

Occorre quindi sottolineare come il controllo reintrodotta dalla legge Galasso sulle autorizzazioni regionali, o comunali, consentendo solo la possibilità di annullare a posteriori le autorizzazioni rilasciate, non ha favorito una concertazione e una progettualità preventivamente concordata tra i diversi organi competenti, ed inoltre la stessa legge Galasso, pur introducendo l'obbligo per le regioni di dotarsi di P.T.P. e prevedendo il potere sostitutivo dello Stato, non ha previsto alcuna verifica qualitativa degli strumenti adottati o approvati né la creazione di in-

dirizzi e criteri unitari per la redazione dei piani stessi, non prevedendo un ruolo del Ministero a regime, cioè quando il piano paesistico sia approvato ed in vigore.

Questo quadro normativo ha determinato, in questi quattordici anni dalla Galasso, una sempre più forte dicotomia tra le leggi nazionali in materia di tutela ambientale e paesaggistica, molto puntuali e culturalmente avanzate, e la situazione reale sul territorio, poco soddisfacente, sempre più contraddistinta da forti conflitti di competenze tra Stato e Regioni, con una grande complessità delle procedure e dei tempi autorizzativi, complicati dal ricorso ai tribunali amministrativi, su un territorio in gran parte segnato dal fenomeno dell'abusivismo edilizio.

La separazione tra pianificazione urbanistica e gestione, in capo alle Regioni e agli enti locali, poteri di tutela, competenza sia delle regioni in base al DPR 616/77 che del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, e controllo sul paesaggio, in capo all'amministrazione statale, ha determinato una forte contraddittorietà dell'azione globale sul territorio creando un doppio canale carente di attività congiunte e preventive.

Rimane inoltre irrisolto il problema della differenza dei contenuti, dell'efficacia e del coordinamento tra le diverse figure pianificatorie, Piano Territoriale Paesistico Regionale, Piano Urbanistico Territoriale, Piano Urbanistico Territoriale con valenza paesistica, Piano Territoriale Provinciale di Coordinamento, attualmente competenza delle regioni e degli enti locali, e tra questi e gli strumenti di pianificazione in capo alle amministrazioni centrali dello Stato, i Piani di Bacino (L. 183/89 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", modificata dalla legge n. 253/90), i Piani delle Aree Naturali Protette (L. 394/90 "Legge quadro sulle aree naturali protette") e le procedure di V.I.A. (L.349/86 "Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale"), nonché i vincoli monumentali (L.1089/39 "Tutela delle cose di interesse artistico e storico"), i vincoli paesaggistici e il controllo paesistico (L.1497/39 "Protezione delle bellezze naturali" e L.431/85 "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale").

A fronte di un generale obiettivo di tutela e valorizzazione, generalmente condiviso, l'attuale complessità, la poca chiarezza e la scarsa incisività dell'azione di governo sul territorio, richiede un approfondimento delle dimensioni operative dei principi di sussidiarietà e di cooperazione interistituzionale, ma anche delle innovazioni sul versante degli atti amministrativi e delle figure di piano più adatte ad assicurare la qualità delle dinamiche di sviluppo dei territori e delle città.

Riflessioni generali

Fermo restando le attuali norme in materia di urbanistica e tutela del paesaggio, occorre avviare una riflessione generale che porti a definire i parametri di una più moderna gestione del territorio, una normativa e delle procedure che consentano di regolare gli interventi e le attività che sul territorio è opportuno abbiano luogo, integrando la conservazione dei valori intrinseci del paesaggio con la sua valorizzazione. Un cambiamento radicale dei criteri di pianificazione del territorio significa abbandonare la rigidità di un'ottica strettamente vincolistica o puramente urbanistica, per passare a una visione il più possibile integrata tra conservazione e pianificazione, rinnovando norme e procedure con criteri omogenei e preventivi di valutazione, con una sostanziale unitarietà e omogeneità di indirizzo che superi il ruolo solo vincolistico avuto finora dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, avviando dei piani organici al di là dell'intervento repressivo.

La riflessione va inoltre avviata a partire dalla situazione reale di un paese nel quale il paesaggio è stato in gran parte distrutto, non solo dall'abusivismo edilizio ma anche a causa di grandi interventi pubblici sbagliati.

Occorre ancora affrontare il nodo dei paesaggi archeologici, la tutela del patrimonio archeologico sommerso e le zone con potenzialità archeologica, nodo non sciolto dalla *lettera m* dell'art.1 della legge Galasso, dei ritrovamenti archeologici in corso d'opera, e dei parchi e delle aree archeologiche di interesse nazionale che, al di là del vincolo monumentale della L. 1089/39, sono pesantemente investite dall'abusivismo edilizio, come la Valle dei Templi o i Campi Flegrei. Anche per queste aree occorre un'ottica nuova, integrata, la creazione di una sorta di "contratto" tra Stato, Regioni, anche a statuto speciale, e enti locali, che preveda la possibilità di rivedere unitariamente l'assetto globale delle aree.

L'abusivismo edilizio, piaga nazionale ancora non debellata neanche nelle zone "tutelate" con la 1089/39, fenomeno che inquina pesantemente intere parti del territorio nazionale non solo per l'aspetto di devastazione e saccheggio del territorio, ma anche per i forti interessi della criminalità organizzata in questa attività, su cui occorre fare il punto dei pochi successi e del generale fallimento, rivedendo l'approccio globale al problema.

La domanda da porre è se i danni al paesaggio inferti dall'abusivismo siano davvero irreparabili o se non si potrebbe pensare a grandi piani di recupero paesaggistico- ambientale, riaprendo da un lato il capitolo dell'architettura del paesaggio, e dell'architettura "tout court" e offrendo dall'altro una grande occasione di occupazione sostenibile.

Altro tema cruciale resta la questione dei centri storici rispetto alla quale la proposta di legge "Norme sulle città storiche", attualmente ferma in parlamento, ha avuto il merito di affermare il carattere d'insieme della città storica, tentando di superare sia il concetto di "centro storico" come mera zonizzazione urbanistica sia il vincolo monumentale puntuale, proponendo la strada di una collaborazione tra organi preposti alla tutela e responsabili degli aspetti urbanistici.

Avviare questa riflessione presuppone un confronto aperto e un'organica collaborazione tra gli organi pubblici preposti alla tutela del patrimonio culturale, i responsabili della pianificazione urbanistica. Ma l'analisi va estesa anche all'interno delle competenze statali, a tutti i Ministeri che a vario titolo sono interessati alle scelte che coinvolgono il territorio, includendo gli aspetti dell'edilizia, dell'ambiente naturale, dell'agricoltura e dei trasporti, in quanto la schizofrenia degli atteggiamenti è grave anche all'interno delle competenze statali, ed una riflessione approfondita sulle norme, sulle competenze e sulle procedure generali è un atto dovuto e necessario.

La riflessione va anche estesa a tutti gli aspetti legati a una moderna tutela del paesaggio che si estenda non solo ai "bei" paesaggi, e alle zone storicamente o geograficamente definite, ma che coinvolga anche la qualità globale del paesaggio includendone le aree urbane e extra urbane, le "periferie" e con esse quanto sul territorio si va ad aggiungere ad un paesaggio predeterminato, aspetti che oggi non sono regolati o la cui competenza è talmente suddivisa tra vari enti da renderla nella pratica inattuabile, quale la regolamentazione della cartellonistica e della pubblicità stradale, o la cui emanazione oggi può essere prevista solo dagli strumenti urbanistici comunali, quale la regolamentazione delle antenne radiotelevisive nelle città e dei grandi elettrodotti nelle campagne.

Obiettivi della Conferenza Nazionale per il Paesaggio:

- Fornire uno *status quaestionis* sul paesaggio a partire dall'analisi dell'applicazione della legge Galasso e di quella sulla "Protezione delle Bellezze naturali", delineando un aggiornamento, in primo luogo culturale, del concetto di paesaggio e di vincolo paesaggistico che possa confrontarsi con le proposizioni della Convenzione Europea sul Paesaggio.
- Definire le linee di "indirizzi programmatici sulla tutela integrata e sul paesaggio", una migliore integrazione con la pianificazione urbanistica,

che sappia guardare ai vincoli esistenti, derivanti dalla L. 1497/39, dalla 431/85 e dalla 1089/39, in stretto rapporto pertanto con l'azione e le competenze delle Regioni, evitando la sovrapposizione di interventi e la duplicazione di istruttorie, rivendicando la qualità globale del territorio. L'ipotesi è quella di aggiornare l'attuale sistema vincolistico affrontando la sussidiarietà stato-regioni, trasformando gli interventi a macchia di leopardo per sposare una visione d'insieme in modo tale che, senza depotenziare le garanzie in vigore, siano coinvolte le regioni e gli enti locali per arrivare a una regolamentazione anche del paesaggio diffuso, indirizzando verso strumenti di carattere preliminare ed orientativo, capaci di definire gli strumenti di pianificazione, i piani di previsione e gestione delle trasformazioni. Creare pertanto una proposta che si raccordi da un lato con quella elaborata per la legge sull'architettura di qualità, e con la proposta di legge in corso di elaborazione sull'abusivismo edilizio.

- Affrontare il tema del paesaggio delle infrastrutture, a partire da proposte per una maggiore qualità progettuale dei grandi interventi a scala nazionale, come base per una migliore qualità dei paesaggi e della vita nei territori interessati.
- Proporre un riordino delle competenze sul territorio, con particolare attenzione alla riorganizzazione e riqualificazione di quelle di competenza statale (Piani Territoriali Paesaggistici ex L. 431/85, V.I.A. ex L.349/86, Aree naturali protette ex L. 394/90, Piani di bacino ex L.183/89), disseminate tra varie istituzioni, con sovrapposizione nei processi di pianificazione e gestione del territorio, partendo dall'analisi dei risultati dell'attuale ordinamento, affrontando anche il tema della frammentarietà dei controlli che spesso non garantisce una omogeneità di indirizzi a livello nazionale.
- La definizione di proposte sul tema del paesaggio urbanizzato, che vede l'assalto incontrollato del paesaggio costiero e delle zone intermedie tra città e campagna, che necessita di urgenti proposte in stretta collaborazione tra le diverse istituzioni competenti.
- Avviare proposte di aggiornamento al disegno di legge fermo in Parlamento per la tutela delle parti storiche delle città, in sintonia con la promozione di una maggiore qualità degli interventi nella città moderna, alla luce delle proposte avanzate dalle Associazioni dei Comuni e delle Provincie, da vasti settori della cultura urbanistica, e dal Consiglio Nazionale per i Beni Culturali.

- Porre il tema del paesaggio agrario, e dell'architettura rurale legata a determinate colture e produzioni di prodotti enogastronomici locali la cui protezione e tutela non può essere congelata come se si trattasse di un monumento ma va legata all'affermazione di una vita economica e sociale compatibile
- Affrontare le specifiche problematiche legate al paesaggio archeologico e alle zone con potenzialità archeologica, nodo non sciolto dalla lettera m dell'art.1 della legge Galasso, con i ritrovamenti archeologici in corso d'opera, i parchi e le aree archeologiche di interesse nazionale che, al di là del vincolo monumentale della L. 1089/39, sono pesantemente investite dall'abusivismo edilizio.
- Proporre la creazione di procedure di accesso a risorse finanziarie per realizzare Piani di riqualificazione ambientale e paesaggistica.

* * *

1^a Conferenza Nazionale per il Paesaggio
Contributi

Amici della terra

Stefano Deliperi

Riflessioni giuridico-amministrative sui contenuti necessari di un piano paesistico*

1. L'esperienza della pianificazione territoriale paesistica in Sardegna

La "storia" della pianificazione territoriale paesistica in Sardegna è stata, come in altre regioni d'Italia, particolarmente travagliata. Di piani paesistici o piani territoriali paesistici, previsti come facoltativi per le aree tutelate con il vincolo paesaggistico (art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497) ne venne definitivamente approvato soltanto uno, quello del Molentargius e del Monte Urpinu¹, già redatto dalla locale Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici e successivamente revisionato da specifica commissione regionale nominata in conseguenza del trasferimento della competenza in materia di redazione ed approvazione dei piani paesistici e piani territoriali paesistici dallo Stato alla Regione autonoma della Sardegna in forza dell'art. 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480².

Nessun esito, purtroppo, avevano avuto studi e lavori propositivi per piani paesistici svolti da alcuni fra i più importanti urbanisti italiani nel corso degli anni '60³.

L'obbligo posto in capo alle regioni "*di redazione di piani paesistici o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali*" con cui tutelare e valorizzare il proprio territorio (in primo luogo le aree tutelate con specifico vincolo paesaggistico) dall'art. 1 *bis* della legge 8 agosto 1985, n. 431 (la c.d. legge Galasso) ha, senza alcun dubbio, "costituito in mora" l'Amministrazione regionale. Dopo un primo periodo durante il quale aveva addirittura negato l'applicabilità di buona parte delle disposizioni della legge n. 431/1985 (nota Pres. Giunta reg.le n. 11563 del 20 ottobre 1985), la Regione autonoma della Sardegna provvide ad individuare sedici zone di varia ampiezza sottoposte al vincolo temporaneo di non trasformabilità ai sensi dell'art. 1 *ter* della legge n. 431/1985 fino all'approvazione dei previsti strumenti di pianificazione territoriale⁴.

Con la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 viene ampliato l'ambito vincolante della pianificazione territoriale paesistica, giungendo a prevederla, oltre che

per le aree tutelate con vincolo paesaggistico, perlomeno per la fascia costiera dei due km. dalla battigia marina: con gli artt. 12 e 13 venivano, nel contempo, posti vincoli temporanei (più volte reiterati) e gradualmente finalizzati all'approvazione definitiva dei piani territoriali paesistici⁵.

Dopo l'adozione da parte della giunta regionale ex art. 11 della L.R. n. 45/1989 ed il prescritto periodo di pubblicazione negli albi pretori per le "osservazioni" da parte di chiunque vi avesse interesse, venne emanata la legge regionale 7 maggio 1993, n. 23 che, principalmente, conferì all'Esecutivo regionale la competenza già del Consiglio sull'approvazione definitiva dei piani territoriali paesistici ed individuò una serie di beni territoriali (in primo luogo la fascia dei m. 300 dalla battigia marina) tutelati con vincolo di integrale conservazione delle caratteristiche naturali e, conseguentemente, inedificabili. Per dare organicità all'operazione pianificatoria vennero approvate, il 13 maggio 1993, ulteriori disposizioni di omogeneizzazione e coordinamento dei piani territoriali paesistici mentre nella seduta del 16 giugno 1993 la Commissione consiliare competente in materia urbanistica espresse il proprio parere ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 23/1993. Nelle sedute del 3 e del 6 agosto 1993 la Giunta regionale deliberò l'approvazione dei quattordici piani territoriali paesistici, i quali vennero resi esecutivi con altrettanti decreti del Presidente della Giunta, dal n. 266 al n. 279 del 6 agosto 1993 e successivamente pubblicati sul supplemento ordinario n. 1 al B.U.R.A.S. n. 44 del 19 novembre 1993⁶.

2. I provvedimenti di annullamento dei piani territoriali paesistici

La concreta possibilità di forte "trasformabilità" senza particolari motivazioni di vaste aree di elevato valore ambientale (soprattutto lungo le coste) spinse l'associazione ecologista Amici della Terra (che si avvale dell'apporto degli operatori del diritto dell'associazione Gruppo d'Intervento Giuridico) ad impugnare tutti i decreti di esecutività

dei piani territoriali paesistici chiedendone l'annullamento: sette davanti al T.A.R. Sardegna, i rimanenti con ricorso straordinario al Capo dello Stato. A conclusione del prescritto iter procedimentale (relazioni del Ministero per i beni culturali ed ambientali e delle locali Soprintendenze ai beni ambientali ed ai beni archeologici, controdeduzioni degli Assessorati regionali competenti in materia di beni culturali e di difesa dell'ambiente) sette decreti del Presidente della Repubblica, quattro adottati in data 29 luglio 1998 e tre in data 20 ottobre 1998, hanno annullato altrettanti decreti di esecutività di piani territoriali paesistici su conformi pareri del Consiglio di Stato (sezione II), resi in sede consultiva rispettivamente nelle adunanze del 13 e del 20 maggio 1998⁷. I pareri del Consiglio di Stato, accogliendo pressoché *in toto* le motivazioni addotte nei ricorsi ecologisti, hanno "demolito" l'operazione pianificatoria regionale. Nella prima serie di pareri (adunanza del 13 maggio 1998) i motivi fondamentali di annullamento sono stati i seguenti:

- la disciplina degli ambiti di trasformazione (artt. 17, 18, 22 della normativa di attuazione dei piani territoriali paesistici) prevede tipologie di interventi (opere stradali, aeroportuali, dighe, insediamenti industriali e turistico-immobiliari, ecc.) *"in antinomia giuridica con la ratio di tutela del paesaggio"*, mentre in alcuni casi (art. 21 della normativa di attuazione) sono addirittura previsti illimitati *"usi consentiti"* (zone "2d");
- *"l'eccesso di potere ha determinato l'adozione di un atto in contrasto con la funzione primaria del piano territoriale paesistico"*, la quale *"è l'attuazione specifica della valorizzazione ambientale a livello di pianificazione urbanistico-territoriale"*, come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale ed amministrativa⁸: i piani territoriali paesistici della Sardegna hanno invece *"adottato una disciplina in contrasto con la tutela del paesaggio ... consentendo interventi di trasformazione non in linea con la natura paesaggistica delle aree"*;
- *"assoluta carenza di motivazione in ordine alla classificazione come trasformabili di zone oggetto di tutela paesaggistica, dotate di destinazione ad area protetta, gravate da usi civici, con presenza di vincoli idrogeologici, archeologici e come zone umide"*;
- in particolare non sono in alcun modo individuate le zone soggette ad uso civico, certamente non trasformabili per interventi privati, con grave violazione di legge (L. n. 1766/1927, R.D. n. 332/1928, L.R. n. 12/1994 e successive modifiche ed integrazioni);
- tantomeno sono state individuate le volumetrie massime ammissibili, in violazione dell'art. 23, comma 1^a, nn. 1 e 5, del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, né le qualità architettoniche dei nuovi edifici, con riguardo alla distribuzione e localizzazione del territorio.

La seconda serie di pareri (adunanza del 20 maggio 1998) ha motivato ampiamente, considerandolo assorbente rispetto agli ulteriori motivi di ricorso, il rileva-

to vizio dell'eccesso di potere con le seguenti ulteriori argomentazioni:

- *"la giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa, ha ... sostanzialmente individuato nel piano paesistico uno strumento di attuazione del vincolo, in quanto atto inteso a disciplinarne l'operatività ... e a determinare la portata, i contenuti, i limiti e gli effetti del vincolo già imposto, concretando un momento logicamente successivo della sua regolazione, volto ad ulteriormente disciplinare ... l'operatività del vincolo paesistico, che in ogni caso permane e non viene meno"*, mentre i piani territoriali paesistici approvati dalla Regione autonoma della Sardegna, con tali previsioni, *"svuotano" de facto* i contenuti del vincolo paesaggistico;
- il piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, cioè il piano territoriale paesistico della Sardegna, può riguardare anche ambiti in precedenza non tutelati con il vincolo paesaggistico, ma, per legge (art. 1 bis della L. n. 431/1985), è equivalente al piano paesistico e deve averne analoghe valenze e prescrizioni;
- *"il piano paesistico si colloca ... tra vincolo paesaggistico-ambientale e autorizzazione, in posizione verticalmente intermedia, obbligatoria ... ma non necessaria ... contribuisce a definire il contenuto precettivo del vincolo e, come espressione della autoregolamentazione preventiva e generale di alcuni elementi della discrezionalità tecnica, orienta ... il giudizio di compatibilità che presiede alla autorizzazione ex art. 7 legge 29 giugno 1939, n. 1497, esso non può disporre della coercività del vincolo, ma solo deve svilupparla in senso conservativo e specificarla (analogamente alla relazione che intercorre tra lo strumento urbanistico generale e quello attuativo) per ciò che attiene all'uso e alla valorizzazione del territorio"*;
- *"a ben vedere, appare che la preoccupazione reale sia quella di contrastare, usando in modo improprio l'occasione offerta dalla pianificazione paesistica, gli effetti limitativi propri del vincolo, garantendo comunque l'effettuazione di ponderosi interventi, piuttosto che, al contrario, di definire i ristretti parametri di compatibilità che consentano di mantenere, come risultato, inalterato il quadro complessivo dei valori paesistico-ambientali protetti. Il che è, dal punto di vista del contenuto, l'esatto rovesciamento della funzione propria del piano paesistico e realizza già, sotto questo profilo, un evidente vizio funzionale dell'atto"*.

3. I contenuti giuridici necessari di un piano territoriale paesistico. Proposte

La Giunta regionale, in seguito alla notifica dei provvedimenti di annullamento dei piani territoriali paesistici,

ha adottato due provvedimenti cautelari ex art. 14 della L.R. n. 45/1989 (deliberazioni G.R. n. 50/40 del 17 novembre 1998 e n. 54/10 del 9 dicembre 1998) che inibiscono, rispettivamente nelle aree rientranti nei primi quattro e nei successivi tre piani territoriali paesistici annullati, gran parte degli interventi di modifica del territorio per un periodo di tre mesi decorrenti dalla pubblicazione sul B.U.R.A.S.⁹ La successiva scadenza di efficacia dei detti provvedimenti senza che sia intervenuto alcun atto concreto per ovviare alla carenza precettiva la dice lunga, purtroppo, sull'effettiva reale volontà dell'Esecutivo e dell'Assemblea regionale di introdurre efficaci correttivi concernenti la disciplina di pianificazione del territorio: la proposta di legge regionale n. 497 del 9 febbraio 1999 appare in proposito decisamente poco consona. Intenderebbe, infatti, consentire ex lege una proroga per dodici mesi dell'efficacia della normativa di attuazione dei piani territoriali paesistici annullati, permettendo, inoltre, l'approvazione dei piani urbanistici comunali in ossequio alla suddetta normativa con ovvie conseguenze in sede di ricaduta "a cascata" dei pesanti vizi di legittimità riscontrati. Sarebbe, infine, concesso un "premio volumetrico" per insediamenti ricettivi del 5% delle volumetrie dei vigenti strumenti urbanistici comunali, qualora esse siano già esaurite. Decisamente proposte fuori da ogni indicazione di rispetto delle chiare linee indicate dal Consiglio di Stato, sulla scorta della costante giurisprudenza costituzionale ed amministrativa.

Appare, pertanto, opportuno indicare qualche contenuto fondamentale, sotto il profilo giuridico, per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale paesistica, considerando anche le proposte effettuate dalle associazioni ecologiste Amici della Terra e Gruppo d'Intervento Giuridico in relazione all'adozione di una normativa transitoria per consentire la materiale operazione di "riscrittura" dei predetti piani.

Naturalmente devono trovare posto sia in sede di disciplina di attuazione che in sede cartografica i vincoli di conservazione integrale istituiti con legge di cui all'art. 10 *bis* della L.R. n. 45/1989 come introdotto dall'art. 2 della L.R. n. 23/1993 (es. vincolo di conservazione integrale della fascia dei metri 300 dalla battigia marina, ecc.), senza alcuna possibilità di deroga, neppure per interventi pubblici (basti pensare al pesante impatto ambientale che possono avere dighe, strade, aeroporti, ecc.) o di interesse pubblico (basti pensare agli insediamenti industriali o a cave e insediamenti turistico-immobiliari in esecuzione di programmi integrati d'area di cui alla legge regionale 26 febbraio 1996, n. 14 e successive modifiche ed integrazioni). Analogamente alcuna possibilità di deroga deve essere consentita per tutte le ulteriori aree indicate quali zone di conservazione integrale (zone "1" dei piani territoriali paesistici) o dove, comunque, è prevalente l'esigenza di conservazione dei caratteri morfologici, naturalistici, ambientali del

territorio (zone "2a" dei piani territoriali paesistici): si tratta, infatti, delle minime conseguenze discendenti dall'art. 23, comma 1^a, n. 1, del regio decreto n. 1357/1940 (regolamento di attuazione della legge n. 1497/1939). Analogamente deve essere previsto, perlomeno per ogni unità paesistica, che andrebbe individuata puntualmente in sede cartografica (per i Comuni aventi territorio meno esteso potrebbe riguardare l'intero territorio comunale: potrebbe essere recuperato il lavoro preparatorio svolto in materia da ogni singola *équipe* di professionisti originariamente incaricata per la stesura delle singole proposte di piano), la volumetria massima ammissibile, inserendo in ogni caso specifica norma di legge per dimezzare il *budget* volumetrico (comprensivo degli interventi già realizzati e legittimamente in corso di attuazione) previsto nelle zone "F" (turistiche) dei vigenti strumenti urbanistici comunali. Sarà così possibile decurtare quei più di 68 milioni di metri cubi "insediabili" lungo le coste della Sardegna¹⁰ in attuazione della previsione di cui all'art. 23, comma 1^a, n. 2, del regio decreto n. 1357/1940.

Appare, poi, fondamentale includere fra le zone di conservazione integrale tutte le aree di rispetto archeologico e idrogeologico, le aree tutelate ai sensi della direttiva n. 92/43/CEE sulla salvaguardia degli habitat naturali e semi-naturali e, fino all'adozione dello specifico piano del parco o della riserva naturale (vds. art. 10, comma 2^a, della L.R. n. 45/1989 come modificato dall'art. 1 della L.R. n. 23/1993), gli ambiti rientranti nella perimetrazione provvisoria delle istituende aree protette (legge regionale 7 giugno 1989, n. 31, allegato "A"). Analogamente dovrà essere disposto per i terreni gravati da uso civico (legge n. 1766/1927, regio decreto n. 332/1928 e legge regionale n. 12/1994 e successive modifiche ed integrazioni), non destinabili ad interventi di interessi esulanti dalla conservazione ambientale.

Sembrano, inoltre, doverosi disciplinari concernenti le tipologie architettoniche utilizzabili per le nuove costruzioni e per gli interventi di forestazione, secondo quanto indicato dall'art. 23, comma 1^a, nn. 3, 4 e 5, del regio decreto n. 1357/1940.

Tali considerazioni e proposte non possono che essere concluse con la necessità di previsione di singola, puntuale e congrua motivazione per l'autorizzazione di qualsiasi intervento (rientrante nelle tipologie, entità e zonizzazioni precedentemente previste nel piano territoriale paesistico) di modifica territoriale, senza alcuna inopinata deroga in favore di eventuali "interventi comunque previsti", senza dubbio illegittima in uno strumento pianificatorio che, è bene ancora ricordarlo, costituisce attuazione del vincolo paesaggistico, ma mai deroga al suo contenuto.

Ormai i tempi stringono perché venga finalmente adottata una puntuale ed efficace disciplina per un corretto uso del territorio, sia legislativa che mediante atti

amministrativi di pianificazione. L'obiettivo è elevato, ma necessario: tutelare severamente e valorizzare le parti più pregiate della Sardegna, difendere quello che rappresenta anche la prima risorsa economica dell'Isola.

NOTE

* Relazione alla II Conferenza Regionale sul Paesaggio, *La ricerca del paesaggio perduto: rassegna di idee e metodi per la determinazione, la salvaguardia e la ricomposizione dei valori paesaggistici della Sardegna* – Sassari, 17 aprile 1999.

¹ Decreto dell'Assessore della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport della Regione autonoma della Sardegna 12 gennaio 1979, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie gen., n. 286 del 4 dicembre 1992.

² Normativa di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

³ Fra i più significativi apporti vi furono quelli di Italo Insolera e di Fulco Pratesi. Si trattava di proposte di piano paesistico relative a comprensori includenti prevalentemente zone di sviluppo turistico in base a programmi e finanziamenti di cui alla legge 26 giugno 1965, n. 717 (Testo unico della Cassa per il Mezzogiorno) ed al relativo piano degli interventi pubblici approvato dal Comitato interministeriale per la ricostruzione (C.I.R.) il 1 agosto 1966. Le proposte di piano relative alla Sardegna riguardavano le seguenti aree vaste: Gallura – Arcipelago della Maddalena; Costa orientale sarda – Gennargentu; Costa centro-occidentale sarda (Sinis e Golfo di Oristano); Comprensorio sud-occidentale sardo (costa sulcitana ed Isole di S. Pietro e S. Antioco); Costa sarda nord-occidentale, Isole Piana, Asinara e Foradada.

⁴ Si tratta dei decreti dell'Assessore della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport nn. 2997 – 3012 del 23 dicembre 1985 di sottoposizione a vincolo di temporanea non trasformabilità fino al termine (più volte prorogato) del 20 dicembre 1990 delle seguenti aree: Quirra, Porto Sa Ruxi, Sinis, Rio Piscinas, Monti dei Sette Fratelli, Giara di Gesturi, Argentiera e Porto Conte, Stagni di Casaraccio e delle Saline, Capo Marrargiu, Stagno di S. Teodoro, Litorale tra Badesi e Valledoria, Castelsardo, Arcipelago della Maddalena, Litorale tra Baunei e Dorgali, Costa di Siniscola e Orosei. Con ulteriore decreto assessoriale n. 553 del 2 giugno 1989 il vincolo ex art. 1 *ter* della legge n. 431/1985 veniva esteso a tutta la fascia costiera dei trecento metri dalla battigia marina fino al termine del 6 gennaio 1990.

⁵ I vincoli posti dagli artt. 12 e 13 della L.R. n. 45/1989 riguardavano la fascia dei due km. dalla battigia marina, con esclusione delle zone omogenee A, B, C e D degli strumenti urbanistici vigenti ai sensi del decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983 e prevedevano, in ogni caso, una nutrita serie di deroghe, le principali delle quali sono di seguito indicate: manutenzioni ordinarie e straordinarie, interventi agro-silvo-pastorali di modesta entità, opere di interesse pubblico, di urbanizzazione, di preminente interesse pubblico (anche entro la fascia dei m. 150 dalla battigia marina), strutture ricettive ai sensi della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (alberghi, residences, multiproprietà, campeggi, ecc. anche nella fascia fra i 150 ed i 500 m. dalla battigia marina) previo nullaosta della Giunta regionale (alla fine saranno ben 235!). Eventuali ulteriori deroghe potevano essere concesse dal sindaco del Comune competente, previa deliberazione del Consiglio comunale, nullaosta della Giunta regionale ed autorizzazione paesaggistica ex art. 7 della legge n. 1497/1939.

⁶ I quattordici piani territoriali paesistici della Sardegna riguardano, quindi, tutta la fascia costiera dei due km. dalla battigia marina e vaste zone dell'interno dell'Isola per un'estensione complessiva di circa 10.000 km. quadrati. Le aree tutelate con vincolo paesaggistico ai sensi delle leggi n. 1497/1939 e n. 431/1985 ammontano com-

pletivamente ad oltre 139.050 km. quadrati, cioè il 46,14% del territorio nazionale. La percentuale del territorio regionale sardo tutelato con vincolo paesaggistico "scende" al 35,54% a cui, però, bisogna aggiungere un ulteriore 7-8% rientrante nella fascia dei due km. dalla battigia e precedentemente non tutelato dal citato vincolo, dove la normativa di attuazione di ogni piano paesistico (artt. 1 e 5) ha previsto l'autorizzazione paesaggistica ex art. 7 della legge n. 1497/1939 per ogni intervento di modifica del territorio. La classificazione delle aree nei piani territoriali paesistici prevede, in sintesi, le seguenti zonizzazioni: zona "1" (*conservazione integrale*); zona "2a" (*aree nelle quali prevale l'esigenza di tutela delle caratteristiche naturali*); zona "2b" (*aree che, pur costituendo sistemi naturali o seminaturali di rilevante valore paesistico, ammettono limitate modifiche dello stato dei luoghi*); zona "2c" (*aree che, pur presentando qualità ambientali o particolari ambiti meritevoli di tutela, possono essere oggetto di trasformazione*); zona "2d" (*aree già antropizzate e compromesse che presentano emergenze meritevoli di tutela*); zona "2d*" (*areali in cui gli interventi sono consentiti solo previo accordo di programma di cui all'art. 28 della L.R. n. 45/1989, come modificato dall'art. 5 della L.R. n. 23/1993*); zona "2e" (*aree che presentano minori e non specificamente individuate caratteristiche meritevoli di tutela e, quindi, soggette ad interventi di trasformazione*); zona "3a" (*aree in parte degradate, ma non caratterizzate da significative antropizzazioni, che necessitano di interventi di recupero prevalentemente di carattere ambientale*); zona "3b" (*aree antropizzate che necessitano di interventi di restauro, recupero e riqualificazione di carattere ambientale ed urbanistico*). Con circolare dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 1 dell'11 marzo 1996 sono state dettate disposizioni per l'applicazione della normativa tecnica di attuazione dei piani territoriali paesistici.

⁷ Si tratta dei seguenti piani territoriali paesistici:

- P.T.P. n. 2 di Capo Falcone e Stagni costieri (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 267), annullato con D.P.R. 29 luglio 1998 su parere Cons. Stato n. 472/98 del 13 maggio 1998;
- P.T.P. n. 3 della Media e Bassa Valle del Coghinas (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 268), annullato con D.P.R. 29 luglio 1998 su parere Cons. Stato n. 473/98 del 13 maggio 1998;
- P.T.P. n. 4 di S. Teodoro e Budoni (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 269), annullato con D.P.R. 29 luglio 1998 su parere Cons. Stato n. 474/98 del 13 maggio 1998;
- P.T.P. n. 5 della Sardegna nord-occidentale (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 270), annullato con D.P.R. 29 luglio 1998 su parere Cons. Stato n. 475/98 del 13 maggio 1998;
- P.T.P. n. 8 del Montiferru (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 273), annullato con D.P.R. 20 ottobre 1998 su parere Cons. Stato n. 549/98 del 20 maggio 1998;
- P.T.P. n. 9 del Golfo di Oristano (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 274), annullato con D.P.R. 20 ottobre 1998 su parere Cons. Stato n. 550/98 del 20 maggio 1998.
- P.T.P. n. 12 della Giara di Gesturi, di Genoni e del Monte Arci (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 277), annullato con D.P.R. 20 ottobre 1998 su parere Cons. Stato n. 548/98 del 20 maggio 1998.

⁸ Vds. Corte Cost., 24 febbraio 1992, n. 67; Corte Cost., 13 luglio 1990, n. 327; Cons. Stato, Sez. VI, 4 aprile 1997, n. 553; Cons. Stato, Sez. VI, 26 gennaio 1993, n. 96; Cons. Stato, Sez. VI, 14 novembre 1992, n. 873.

⁹ I due provvedimenti sono stati pubblicati rispettivamente sui Bollettini ufficiali della Regione, parti I e II, n. 35 del 20 novembre 1998 e n. 38 del 19 dicembre 1998: alla scadenza del termine trimestrale non è seguito alcun provvedimento del Consiglio regionale di ulteriore proroga trimestrale, così come previsto dall'art. 14 della L.R. n. 45/1989.

¹⁰ Si tratta dell'affinamento della disposizione presente nell'art. 32, comma 3^a, della normativa di attuazione di ogni piano territoriale paesistico.

Sandro Amorosino

Università degli Studi di Roma "La Sapienza",

Facoltà di Economia, professore ordinario di Diritto Pubblico dell'Economia

Affissioni pubbliche e tutela del paesaggio: principi per una nuova legge

1. Panoramica del settore

Il settore di cui ci occupiamo è comunemente noto come "affissioni pubbliche". È una definizione riduttiva perché le affissioni sono solo una delle diverse attività, svolte con modalità varie, in luoghi pubblici o aperti al pubblico o comunque percepibili da luoghi pubblici, tutte ricomprese nell'espressione di gergo *pubblicità esterna*, che vanno dalle insegne, ai segnali indicatori di esercizi, alle strutture pubblicitarie fisse (in particolare quelle a terreno o a parete, adibite alle affissioni), ai volantini, alle scritte su mezzi pubblici di trasporto, agli striscioni aerei.

Gli unici tratti comuni di queste attività sono l'essere assoggettate a prelievo tributario e l'essere soggette ad autorizzazioni amministrative (dei comuni all'interno dei centri abitati; e degli enti proprietari delle strade o delle altre vie di comunicazione all'esterno).

La pubblicità esterna – e le stesse affissioni che ne sono solo una specie – non formano oggetto di una disciplina amministrativa *unitaria e coerente*, nella quale siano considerati, tutelati e coordinati tutti gli interessi, pubblici e privati, ad esse relativi.

Si tratta di interessi molto variegati e talvolta potenzialmente confliggenti.

Sul versante degli *interessi pubblici* abbiamo, schematizzando:

- quelli, di *rango costituzionale*, inerenti alla tutela del paesaggio extraurbano, del paesaggio urbano ed in particolare dei contesti urbani (centri storici, ma non solo), che costituiscono in sé un bene culturale e dei singoli edifici o complessi storico artistici);
- quelli, parimenti di *rango costituzionale*, alla più ampia esplicazione di una attività di comunicazione (ex art.21 Cost.), che è al contempo attività d'impresa (art.41 Cost.) (Ed è questa una percezione ch'è mancata sino ad oggi);
- quelli inerenti la sicurezza stradale;
- quelli inerenti l'efficiente organizzazione, da parte

dei comuni, del servizio pubblico delle affissioni e l'efficace repressione delle affissioni abusive.

Tutti questi interessi vanno ponderati ed *equilibratamente* composti.

2. Un tentativo di approccio sistemico

Per progettare una nuova legge generale del settore si può partire da un approccio sistemico, "incrociando" interessi ed attività in una sorta di tavola combinatoria.

Dall'incrocio emergono i seguenti punti fermi:

- l'interesse alla tutela del paesaggio, dei contesti urbani pregiati e dei singoli beni architettonici è determinante e deve quindi essere considerato una invariante;
- l'interesse alla massima esplicabilità di questa particolare attività di comunicazione (*ma rigorosamente nel rispetto delle regole*) è parimenti un'invariante;
- così è anche per l'assoggettamento ad un prelievo di tutte le attività, anche se svolte su aree private;
- viceversa un problema di organizzazione del servizio pubblico si pone solo per le attività svolte su spazi pubblici, ma non per quelle svolte su spazi privati;
- ed, anzi, di *servizio pubblico* si può più propriamente parlare solo in relazione alla comunicazione istituzionale, mentre per la pubblicità commerciale l'*interesse pubblico* è un altro: controllare che le attività relative si svolgano ordinatamente e regolarmente e, quindi, contrastare efficacemente abusivismo e sopraffazioni.

3. Principi di una futura legge

3.1 Enunciati generali

Le attività di pubblicità esterna costituiscono una

forma di comunicazione – a fini istituzionali, informativi o promozionali – il cui svolgimento e sviluppo la legge tutela e disciplina affinché si svolgano:

- quanto ai *mezzi materiali* nel rispetto del paesaggio, dei contesti urbani e dei beni architettonici;
- quanto alle *modalità* in forme idonee a non pregiudicare la sicurezza stradale;
- quanto ai *contenuti* del messaggio nei limiti del codice penale.

Le forme di comunicazione disciplinate dalla legge sono soggette, come tutte le attività imprenditoriali, a controllo pubblico esclusivamente per quanto attiene al rispetto, da parte dei *mezzi* utilizzati, dei limiti e dei divieti posti dalla legislazione amministrativa di settore.

In quanto attività di comunicazione al pubblico il contenuto dei messaggi è libero nei limiti in cui non siano violate norme penali.

3.2 Tutela del paesaggio (proposizioni prenormative)

3.2.1. È vietata l'installazione di qualsiasi struttura o manufatto utilizzabile per le forme di pubblicità esterna:

- I) in tutte le *aree extraurbane* assoggettate a vincolo paesistico ai sensi del T.U. delle norme sui beni culturali;
- II) in tutte le altre *aree extraurbane* tranne quelle individuate nei piani comunali della pubblicità esterna;
- III) nelle *zone di tutela integrale* delle *aree urbane*, individuate nei piani per le affissioni e la pubblicità redatti dai Comuni d'intesa con le soprintendenze competenti;
- IV) *nelle zone di rispetto* delle *aree urbane*, individuate nei piani comunali per le affissioni e la pubblicità, salvo nulla osta della Soprintendenza.

Sia nelle aree urbane che extraurbane è consentita la segnaletica indicatrice di fabbriche, imprese, negozi, associazioni, nei limiti indicati dai regolamenti comunali.

3.2.2. È vietata in tutto il territorio nazionale la distribuzione di volantini ad oggetto commerciale (tranne che per manifestazioni, spettacoli, meeting);

3.2.3. È vietata su tutto il territorio nazionale l'apposizione di striscioni aerei e di stendardi su pali o strutture verticali, eccezion fatta per i siti indicati nel piano comunale delle affissioni e per la copertura di impalcature temporanee.

3.2.4. È proibita la comunicazione pubblicitaria effettuata a mezzo dei veicoli in movimento, ad eccezione delle scritte sui mezzi pubblici e sui veicoli aziendali.

3.2.5. I principi sopraelencati potranno formare oggetto di una delega al governo ad integrare e modificare opportunamente il T.U. delle norme sui beni culturali.

3.3 Sicurezza stradale

La nuova legge si dovrebbe ispirare ai seguenti indirizzi, che il governo dovrebbe concretizzare mediante un *regolamento di delegificazione* rivedendo, semplificando ed aggiornando il Codice della Strada ed il suo regolamento di attuazione:

- a) confermare il divieto di installazione di mezzi pubblicitari lungo le autostrade e le strade statali provinciali e comunali nei tratti extraurbani, ma soltanto ove ciò sia direttamente strumentale alla sicurezza stradale;
- b) prevedere deroghe al divieto:
 - per gli spazi interni alle aree di sosta e ristoro lungo le strade e autostrade;
 - per i mezzi pubblicitari posti ad una distanza non inferiore a 50 metri dal ciglio stradale, sempre che ciò non sia precluso da vincoli paesaggistici;
 - per i mezzi indicatori di attività produttive anche localizzate nei pressi delle strade purché di dimensioni ridotte e recanti unicamente il nome dell'azienda e l'attività esercitata.

3.4 Piani comunali per la pubblicità esterna

I comuni con popolazione superiore a 10-15 mila abitanti e quelli con popolazione inferiore il cui territorio sia soggetto in proporzione superiore al 30% a vincolo paesistico, sono tenuti, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, a redigere un piano delle affissioni e della pubblicità esterna collocata su immobili, suolo o spazi pubblici.

Il piano contiene la localizzazione degli spazi pubblici nei quali possono essere collocate le strutture per le affissioni nonché dei luoghi utilizzabili per la pubblicità esterna.

Il piano è redatto in collaborazione con le organizzazioni rappresentative locali degli operatori del settore ed è approvato dal Consiglio comunale, previa intesa con le soprintendenze competenti per quanto concerne le aree soggette a vincolo paesistico, i centri storici e gli immobili storico-artistici.

Il piano indica le aree pubbliche destinate ai diversi tipi di pubblicità esterna ed individua inoltre:

- le zone a tutela integrale, nelle quali è inibita qualsiasi attività di pubblicità esterna anche su aree private;
- le zone a tutela selettiva, nelle quali le attività (e le relative strutture) sono consentite previo nulla-osta della soprintendenza;
- le zone nelle quali le affissioni sono libere, salva l'eventuale verifica della compatibilità del singolo impianto o modalità con il decoro urbano.

In caso di mancata approvazione dei piani comunali entro un anno dall'entrata in vigore della legge:

- nelle aree extraurbane è inibita qualsiasi pubblicità esterna;

- nelle aree urbane le attività di pubblicità esterna sono consentite (previa autorizzazione comunale) e, per i centri storici delimitati dai piani regolatori vigenti, previo nulla-osta della soprintendenza ai beni architettonici;
- non è consentita l'apposizione di striscioni aerei nelle aree urbane; i proventi dei canoni e delle imposte relativi alla pubblicità esterna dei Comuni che non hanno ottemperato all'obbligo di approvare il piano sono devoluti al Ministero per i Beni e le Attività Culturali e destinati ad interventi di salvaguardia del patrimonio artistico e architettonico nel territorio dei medesimi Comuni.

3.5 Autorizzazione alle attività di pubblicità esterna in luoghi pubblici

Le attività di pubblicità esterna in luoghi pubblici sono soggette ad autorizzazione comunale laddove comportino l'installazione di strutture o supporti materiali o modificazioni fisiche rilevanti dello stato dei luoghi.

L'autorizzazione è rilasciata da un apposito ufficio comunale, diverso da quello preposto al rilascio delle concessioni ed autorizzazioni edilizie (e, conseguentemente, non è soggetta al parere della commissione edilizia).

L'autorizzazione può essere negata esclusivamente in caso di contrasto con disposizioni di legge o aventi forza di legge, con disposizioni dei regolamenti comunali o con le previsioni e le prescrizioni del piano comunale della pubblicità.

In nessun caso il diniego di autorizzazione può essere motivato con il contrasto con prescrizioni dei piani urbanistici o con l'obbligo di richiedere la concessione o l'autorizzazione edilizia.

La richiesta di autorizzazione deve essere corredata da planimetrie, disegni e fotografie del luogo desti-

nato all'installazione e, ove richiesto, dal nulla-osta (e dagli atti di consenso dei proprietari pubblici, ove diversi dal Comune, dei beni sui quali deve avvenire l'installazione).

Il rilascio o il diniego di autorizzazione deve avvenire entro 30 giorni dal deposito della domanda.

Decorsi 30 giorni dalla presentazione della domanda l'autorizzazione si intende rilasciata a tutti gli effetti di legge.

Nei casi in cui l'autorizzazione non sia condizionata al previo nulla-osta può essere sostituita da una *comunicazione corredata da un'autocertificazione del richiedente*, con la quale si attesta la conformità del progetto alle norme legislative, al regolamento comunale ed al piano della pubblicità esterna.

La comunicazione tiene luogo a tutti gli effetti dell'autorizzazione.

In caso di dichiarazioni non corrispondenti a verità si applicano le sanzioni previste per il falso in atto pubblico.

Ricevuta la comunicazione corredata da autocertificazione il Comune ha 90 giorni di tempo per annullarne l'efficacia con provvedimento puntualmente motivato.

Decorso tale termine il Comune decade dalla potestà di provvedere.

Gli impianti o strutture installati in assenza d'autorizzazione o di autocertificazione sostitutiva o a seguito di autocertificazione non conforme a verità possono essere rimossi dal Comune, previa diffida all'autorimozione entro 30 giorni.

Le installazioni abusive non costituiscono abusi urbanistici, ma sono soggette a distinte sanzioni amministrative e – nel caso concreto danneggianti al patrimonio storico artistico o al paesaggio – anche penali.

Paolo Avarello

Istituto Nazionale di Urbanistica

Università degli Studi di Roma Tre, Facoltà di Architettura

Prime note sulla tutela del paesaggio*

Premessa

Con l'eccezione forse di alcune alte cime di montagna, il paesaggio italiano è notoriamente un paesaggio fortemente antropizzato; caratterizzato cioè – e storicamente determinato – dalla relazione dialettica, e pressoché continua nel tempo, tra i caratteri naturalistici originari e la secolare azione di trasformazione operata dall'uomo. Anche le parti più qualificate del paesaggio italiano sono di fatto segnate e caratterizzate dalla stretta fusione di "bellezze naturali" (o piuttosto dalla sedimentata stratificazione delle modificazioni indotte dalla presenza e dagli usi antropici sull'ambiente naturale) e di "beni culturali" propriamente detti.

Questa fusione, riccamente registrata da viaggiatori e vedutisti degli ultimi secoli, costituisce appunto il carattere saliente che connota il particolare valore culturale del paesaggio italiano che per tale via diventa esso stesso un bene culturale, almeno nelle parti che riescono ancora a testimoniare di questa dialettica storica. Non c'è dubbio, tuttavia, che negli ultimi decenni questo rapporto "organico" tra attività umane, conseguenti trasformazioni territoriali e paesaggio si sia progressivamente degradato o interrotto, delineando in qualche modo una sorta di "cesura nella storia".

I motivi per cui questo è avvenuto sono diversi e scarsamente indagati. Certamente hanno contribuito una marcata accelerazione dei processi economici (e quindi di sfruttamento del territorio), la disponibilità di tecnologie più "potenti" (trasformazioni più rapide e più estese), la stessa diffusione di mezzi economici, associata in qualche modo alla crescita delle libertà individuali. Alla base di tutto sta però senz'altro un profondo deficit culturale che porta: da un lato, all'indifferenza per gli effetti territoriali delle azioni intraprese; dall'altro lato, e conseguentemente, alla mancata valutazione dei vantaggi e degli svantaggi delle singole azioni e dei loro effetti cumulativi.

Non solo tra i nostalgici o gli "amanti del passato",

il protrarsi nel tempo e l'estendersi nello spazio di questa noncuranza "sociale" per il territorio e il paesaggio hanno determinato una sorta di motivato rigetto. Tuttavia questo si traduce purtroppo assai spesso in un "conservatorismo" astratto e di principio, furioso quanto irragionevole, e soprattutto di fatto inefficace. Atteggiamento che oltre tutto, e proprio dal punto di vista culturale, non fa che sancire quella "cesura nella storia" che è la causa vera del degrado del paesaggio italiano, sia nei termini dell'aggressione che in quelli dell'abbandono.

Il fondamentalismo della cultura tende a identificare nell'istituto del "vincolo" (per altro anch'esso inteso in astratto, e quindi al di là delle specifiche valenze giuridiche e operative) e, conseguentemente, nell'esercizio di un "potere" sottratto alla dialettica sociale (in particolare a quella politico-amministrativa di Regioni ed Enti locali) l'unica possibile salvezza. Anche se si tratta spesso di vincoli sommari, improbabili in termini operativi e di gestione, che comunque non sembrano sortire in concreto gli effetti sperati.

Va detto che queste posizioni sono ancora relativamente elitarie. Esse si saldano tuttavia diffusamente al fondamentalismo ambientalista che, pur con altri mezzi – di fatto e sostanzialmente "politici" – tende a censurare e ad ostacolare comunque ogni iniziativa di trasformazione territoriale; nei casi più estremi perfino quelle dirette al recupero e alla riqualificazione, anche ambientale. Tracce di questa saldatura tra la "questione" dei beni ambientali e l'approccio eco-ambientalista – saldatura forse impropria ma comunque non priva di ragioni – si trovano per altro anche nei disposti legislativi e, diffusamente, in ambienti culturali, anche specializzati. Purtroppo si trovano di frequente solo in termini di opposizione e di negazione; molto più raramente invece in termini di proposizione.

Appare invece evidente che, per quanto difficile, l'unica strada possibile per superare il paralizzante conflitto tra veri e presunti "conservatori" e veri e presunti

“distruttori” è tentare di ricucire la cesura creatasi nella storia, costruendo un progetto di tutela del paesaggio che sia anche, e forse soprattutto, un progetto sociale.

La situazione legislativa

La legge 1497 del 1939, in analogia alla quasi contemporanea legge 1089 per la tutela dei (singoli) beni culturali, istituisce un sistema di tutela del paesaggio di tipo puntualmente vincolistico, che prevede la *specifica individuazione* delle parti di territorio da sottoporre appunto a vincolo e la *descrizione dei loro specifici caratteri* di rarità e bellezza. Questo meccanismo procedurale, per così dire “originario”, presenta alcuni aspetti negativi ed altri positivi.

Tra i primi il fatto di essere necessariamente riferito e riferibile a “parti” di territorio, sostanzialmente di limitata estensione, ben individuabili e riconoscibili nei relativi caratteri costitutivi, anche se non è del tutto vera la critica ricorrente, e cioè che l’impostazione concettuale della legge del 1939 si limiti a tutelare singole “vedute” più o meno “panoramiche”.

La stessa legge prevede infatti all’art. 5 la facoltà di disporre “piani territoriali paesistici” per le località “vaste” in cui siano inclusi “complessi di cose immobili” e/o “bellezze panoramiche”. Facoltà allora riservata allo Stato, e oggi alle Regioni, tuttora regolamentata nel suo esercizio dal R.D. 1357/1940, ancora vigente (in quanto non espressamente abrogato), anche se in via di principio (e cavilli giuridici a parte) con valore di “norma quadro”. Poche sono comunque le Regioni che hanno innovato significativamente le disposizioni in esso contenute. Ma pochissimi sono anche i “piani territoriali paesistici” statali (e nessuno regionale) approvati prima della legge 431/1985 (v. in seguito).

Sostanzialmente immutata rimane comunque la natura del vincolo di tutela il quale, come è noto (ma mai abbastanza), è solo di *tipo procedurale*. In altre parole il vincolo non prevede e non esplicita di per se stesso limitazioni o specifiche osservanze nelle eventuali trasformazioni del territorio (tanto meno l’assoluta inedificabilità o intrasformabilità, come spesso impropriamente si crede), ma obbliga invece ad acquisire, prima di porre in atto le stesse, uno specifico nulla-osta (in origine statale, poi regionale, oggi, di fatto, regionale e in ultima istanza statale). Va osservato che la acquisita notorietà di questo aspetto non impedisce affatto lo stupore pubblico, e ricorrenti scandali, per costruzioni realizzate in zone vincolate, e magari con regolare nulla-osta regionale e/o di Soprintendenza. È noto anche che tale “vincolo”, di natura appunto solo procedurale, non dà luogo ad alcun diritto di indennizzo (art. 16, primo comma, L. 1497/1939, sentenza Cc n. 56/1968 ed altre), sebbene lo stesso art. 16 preveda al secondo comma tale possibilità in alcuni ca-

si particolari (es. inedificabilità assoluta di aree “da considerarsi come fabbricabili”), sotto forma di un non meglio specificato “contributo”.

Tra gli aspetti positivi della procedura “originale”, comunque, c’è invece il fatto che proprio la specificità/singularità che è alla base del meccanismo di apposizione del vincolo consente intanto di individuare le proprietà interessate, poi di costruire gli elementi di valutazione e di giudizio per il rilascio (o meno) dei previsti nulla-osta, pur non annullando del tutto, ovviamente, la soggettività del giudizio stesso e la sua possibile arbitrarietà. Per rendersi conto dell’importanza di questi aspetti, basta leggere i vecchi decreti di apposizione dei vincoli, e magari confrontarli con quelli più recenti (i cosiddetti “Galassini”).

Un vero salto di qualità, nella questione, si è comunque determinato con l’approvazione della L. 431/1985. Come è noto questa legge (già “decreto Galasso”) è stata frettolosamente confezionata per prevenire gli effetti più perniciosi del grande “condono edilizio” di quello stesso anno (L. 47/1985), che escludeva comunque dalla possibilità di ottenere il condono per gli abusi commessi su immobili vincolati. La L. 431/1985, quindi, dichiara *tout court* “vincolate” – appunto ai sensi e per gli effetti della legge del 1939 – intere ed estese categorie di beni. In parallelo, la legge istituisce una sorta di corresponsabilità Stato-Regioni per l’esercizio delle funzioni di tutela (solo, e riduttivamente, per il rilascio dei prescritti nulla-osta), modificando retroattivamente il Dpr 616/1977, che appunto aveva già trasferito le competenze in materia alle Regioni. Infine, ma non da ultimo, la legge obbliga le Regioni alla redazione o di appositi “piani paesistici” o di “piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali”, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986 (in caso di inottemperanza, è previsto anche l’esercizio dei poteri sostitutivi), dando loro anche facoltà di istituire vincoli provvisori (fino all’approvazione di detti piani) di immodificabilità (temporanea) del territorio.

Va notato che la L. 431/1985, pur estendendo notevolmente sul territorio il regime di tutela, e quindi modificandolo sostanzialmente (a partire appunto dalla *individuazione* dei beni da tutelare fino alla loro *descrizione* e alle *motivazioni* specifiche dell’apposizione del vincolo), non modifica né la natura del vincolo, né il sistema di gestione delle procedure autorizzatorie (rilascio dei nulla-osta), che tende semmai ad essere complicato dalla duplicazione delle procedure, tra loro di fatto indipendenti, e di fatto variabilmente giocate tra Regioni e Soprintendenze: da (rari) casi di cooperazione e collaborazione virtuosa, fino a casi limite, ma tutt’altro che infrequenti, di vergognosi “scarica-barile” e di insopportabili ritardi (soprattutto rispetto ai 60 giorni fissati per legge, e quasi sempre ignorati nella pratica).

Nonostante la complessità di queste problematiche (evidentemente non solo di tipo amministrativo), e il modesto livello "culturale" della L. 431/1985, ad essa va ascritto comunque il merito di aver sollecitato le inerzie regionali nell'esercizio delle più generali funzioni di pianificazione e di gestione del territorio. Anche se non molte Regioni si sono adeguate al disposto legislativo (e pochissime nei tempi previsti), e se i poteri sostitutivi dello Stato sono stati esercitati piuttosto eccezionalmente, va detto infatti che la L. 431/1985 ha determinato un decisivo sviluppo della cosiddetta "pianificazione di area vasta": sia in ambito regionale (ovviamente, ancora, solo in alcune Regioni), sia e assai più diffusamente in ambito provinciale, dopo che le Amministrazioni provinciali ne hanno appunto acquisito competenza, a seguito della L. 142/1990.

Non è dunque certo casuale o estemporaneo che la pianificazione di "area vasta" abbia assunto tra gli elementi fondativi e costitutivi degli stessi piani proprio la considerazione – e anzitutto la conoscenza – dei "beni culturali e ambientali", e proprio nell'accezione – pur lamentamente intesa – e con le finalità specifiche di tutela degli stessi beni. Anche se va detto che orientamenti e argomenti analoghi hanno trovato da tempo spazi significativi e crescenti, tutt'altro che sporadici, anche nei piani regolatori comunali di ultima generazione.

Quanto detto vale comunque anzitutto e in particolare proprio per la pianificazione di livello provinciale che è fiorita negli ultimi anni, nonostante qualche resistenza regionale, e nonostante le evidenti difficoltà tecniche ed organizzative (oltre che "istituzionali") delle stesse Amministrazioni provinciali. Una pianificazione che comunque è stata diffusamente impostata su basi parzialmente ma decisamente rinnovate, rispetto ad esempio a quelle già prefissate dalla L. 1150/1942 per i "piani territoriali di coordinamento". Con l'ovvio limite, naturalmente, della compatibilità e della funzionalità delle scale di riferimento (tipiche di questa modalità di pianificazione) alla individuazione dei beni da tutelare e alle specifiche finalità della tutela. Questa non trascurabile difficoltà nasce tuttavia con grande evidenza dall'estensione del concetto di tutela da limitati e specifici insiemi di "oggetti" a vaste zone, o addirittura ad intere aree geografiche.

Dallo stesso presupposto, in definitiva, nasce anche una qualche confusione, o indeterminatezza, tra la difesa/tutela delle "bellezze naturali" – intese di fatto come "beni culturali" – e la difesa/tutela dell'ambiente, più o meno "naturale", intesa in senso ecologico-ambientalistico. Questa "confusione" assume per altro – ha rivestito di fatto, per esempio anche nella vicenda della L. 431/1985 – una funzione di "aggregazione sociale" sui temi della tutela, più facilmente difendibili in termini generici, come è noto, che in termini specifici e riferiti a singole azioni o determinati oggetti. Ma se di "confusione" si tratta, essa as-

sume comunque una ragione d'essere e un significato profondo in tema di paesaggio, e in definitiva anche solo in termini di "vedute panoramiche". Appare infatti evidente che l'aspetto visibile del territorio, e proprio per le funzioni di tutela, non può essere nettamente disgiunto – nel bene e nel male – dalle caratteristiche costitutive del territorio stesso, e quindi dal suo "stato di salute" ecologico. In particolare quando le componenti naturalistiche siano più rilevanti, sono proprio tali elementi costitutivi che determinano quella particolare configurazione percettibile che apprezziamo come paesaggio.

Tutto ciò non toglie che la suddetta confusione permanga, e possa anche determinare, in alcuni casi, situazioni di conflittualità, soprattutto laddove i due sistemi di tutela siano nettamente separati "per competenze" (finalità e istituzioni addette). Più in generale, funzioni di tutela a così "largo spettro", applicate a vaste porzioni di territorio, rischiano di relegare la tutela stessa a mera dichiarazione di principio, moltiplicando i controlli e le procedure, senza tuttavia ottenere effetti significativi. Se non quello, per altro sporadico e temporaneo, di "bloccare" occasionalmente questa o quella trasformazione particolarmente eclatante, o comunque più evidente, o il cui soggetto promotore sia più esposto, o più facilmente identificabile (e magari "indifeso" o "politicamente sensibile"). Tipicamente le opere pubbliche e gli interventi edilizi, che non siano ovviamente abusivi.

Conclusioni

Non c'è dubbio quindi che il sistema complessivo della tutela vada riformato, anzitutto per renderlo più efficace. Non è pensabile infatti di riportarlo a quello che era nel 1939, perché questo non sarebbe culturalmente accettabile; non è possibile gestire la "nuova dimensione" territoriale, concettuale e in definitiva culturale della tutela – anche solo del paesaggio – con gli strumenti e i mezzi (concettuali, culturali, amministrativi e procedurali) del 1939; né pare utile investire risorse (ammesso che se ne trovino disponibili) per l'incremento e la moltiplicazione puramente quantitativa di quei mezzi e di quegli strumenti.

Se questo vale anche più in generale, vale in particolare per quanto riguarda il paesaggio, ovvero per gli insiemi estesi di beni culturali e/o di bellezze naturali che assumono rilevanza territoriale, e che quindi partecipano – che lo si voglia o no – dei rischi e delle opportunità che il far parte di quel determinato territorio comporta.

Per questo occorre riconoscere specificità agli strumenti di tutela, superando finalmente la illogica contrapposizione tra "conservatori" e "trasformatori". Illogica non solo perché è nella natura del paesaggio la sua trasformazione, ma anche perché del paesaggio, al-

meno in Italia, apprezziamo soprattutto la sedimentazione delle trasformazioni intervenute nei secoli. Illogica perché è socialmente illogica, anche dal punto di vista economico, ogni trasformazione che distrugga i valori che ci si propone di utilizzare, e magari anche di "sfruttare". Anche se questo non esclude diverse "logiche" individuali e private.

La diffusione nelle Regioni e presso le Amministrazioni territoriali locali di una maggiore attenzione per i beni culturali e il paesaggio, nonché di "atteggiamenti" orientati alla loro tutela, ormai sempre più spesso e tendenzialmente "implementati" nella pianificazione ordinaria (urbanistica e territoriale), non garantisce ovviamente di per se stessa un sistema organico ed efficace di tutela. Essa costituisce tuttavia un segnale importante:

- sia nella direzione di un sistema di tutela socialmente condiviso, almeno nelle finalità generali (e magari, come si è detto, con qualche confusione) e quindi, di fatto, più facilmente e più efficacemente gestibile;
- sia nella possibilità di una più efficace ripartizione di compiti e funzioni (piuttosto che di "competenze") tra i diversi enti, organismi e funzioni direttamente o indirettamente, genericamente o specificamente preposti alla tutela, secondo un sistema di cooperazione e di "sussidiarietà", che non cancelli, omologhi o confonda le diverse funzioni e i diversi ruoli, ma anzi li valorizzi.

Occorre quindi che le forze esigue e le competenze più marcatamente specialistiche, delle Soprintendenze per esempio, vengano utilizzate:

- a monte, collaborando "professionalmente" alla impostazione dei piani (a cominciare da quelli provinciali, come per altro previsto dall'art. 57 del DL. 112/1998 e occorre sollecitare le Regioni a legiferare in tal senso);
- a valle, intervenendo su casi puntuali che per loro natura e/o importanza lo richiedano (o per i quali lo richieda l'amministrazione locale), in regime, per così dire, di ordinaria straordinarietà.

Per converso la pleora di richieste di nulla-osta che oggi ingorga propriamente e impropriamente uffici re-

gionali e/o Soprintendenze può essere drasticamente ridotta (di tutta l'ordinaria amministrazione, relativa spesso a questioni di scarso rilievo) implementando normative chiare ed essenziali di tutela – ovviamente fissate di concerto con gli Enti locali – direttamente nel complesso normativo che regola l'ordinaria amministrazione dell'attività edilizia (e delle trasformazioni territoriali in genere), e "delegando", per così dire, lo stesso Ente locale (in realtà concordando con le singole amministrazioni) alle relative approvazioni, secondo il modello del cosiddetto "sportello unico" (e tuttavia non unificato nelle fonti).

Inutile nascondere a noi stessi le difficoltà di una simile impostazione, che tuttavia costituirebbe un decisivo salto di qualità – culturale e di efficacia – nelle funzioni di tutela. Probabilmente, prima di legiferare esplicitamente in questa direzione, sarebbe opportuno sperimentare il metodo e i contenuti della collaborazione inter-istituzionale in alcune situazioni, ovvero "monitorare" eventuali casi di collaborazione già in atto, sostenuti per ora solo dalla buona volontà di alcuni Sindaci e di alcuni Soprintendenti.

In una prospettiva positiva, infine, un sistema di tutela del tipo di quello accennato (che ne riproduca cioè i concetti fondamentali) non solo può migliorare l'efficienza della tutela stessa quale è oggi (oltre che di altre funzioni amministrative), ma contribuire progressivamente a modificarne la natura stessa. Spostando cioè il suo baricentro dall'evitare alcuni orrori (nemmeno tutti) – con la semplice opposizione di un potere "forte" ed esterno all'amministrazione locale, espresso da un vincolo, e all'occasione da un veto – a partecipare attivamente alla costruzione (e magari alla ri-costruzione) di un paesaggio che rientri nella storia. E che non faccia vergognare di noi i nostri posteri.

NOTE

* Il testo riporta le linee essenziali dei contributi forniti dall'autore nel corso dei lavori preparatori, confluiti nel Documento della sessione tematica 2 "Paesaggio e sviluppo sostenibile". Altri contributi, dell'autore e di altri, sono stati pubblicati su "Urbanistica informazioni", a partire dal n. 165/1999.

Aldo Aymonino

Università degli Studi di Chieti «Gabriele d'Annunzio», Facoltà di Architettura

Promuovere la progettazione sostenibile del paesaggio

1. Aggiornare la cultura del progetto per il paesaggio

Una visione più moderna del paesaggio non può che partire da un aggiornamento culturale dell'idea di paesaggio stesso sino a declinarne una nuova concezione atta a definire i fenomeni complessi che costituiscono il paesaggio della contemporaneità.

Questa operazione tende a privilegiare i nuovi rapporti politici e sociali tra patrimonio ambientale e patrimonio culturale riesaminando e ridefinendo i valori espressi da alcune nozioni acquisite tra cui quelle della odierna definizione di paesaggio storico e paesaggio della memoria.

Se l'idea e la costruzione del paesaggio oggi sono generalmente accettate come lo specchio e il laboratorio della società che le produce, sempre più urgente diventa allora la richiesta di costruire dei paesaggi della contemporaneità capaci di rispecchiarne valori, articolazioni e complessità.

Proprio nella accezione collettiva e totalizzante della sua fruizione, il paesaggio o, per meglio dire, i paesaggi dell'odierno non possono prevedere una tutela e uno sviluppo univoci ma devono essere affrontati secondo azioni atte a incrementare le loro diverse vocazioni e necessità.

I diversi soggetti che sono in grado di definire e modificare il paesaggio (proprietari, più o meno grandi, agricoli e non, le Amministrazioni locali, le grandi aziende di servizio, lo Stato, i gestori delle reti infrastrutturali, ecc.) devono essere messi in grado di capire quali sono i paesaggi in cui agiscono (paesaggio da tutelare o paesaggio da sviluppare ad esempio) ed aiutati ad agire.

2. Integrare progettazione del paesaggio e progettazione del territorio

Com'è possibile integrare conservazione e programmazione essendo stato ampiamente dimostrato che la tutela e il vincolo non bastano più a fronteggiare un

quadro economico in mutazione costante e rapidissima e che proprio per questo si dimostra più forte di qualsiasi piano (commerciale, economico, urbanistico, ecc.)?

Quali le strategie atte a invertire l'attuale tendenza ad una eccessiva politica di gestione a danno di una chiara ricerca di indirizzo e di manutenzione?

Come primo passo è necessaria una capacità diagnostica preventiva nel progetto del paesaggio, che sia capace sia di individuare le emergenze paesaggistiche ambientali e culturali (il problema costiero, i paesaggi dismessi, quelli in via di dismissione o non più in grado di mantenersi, ecc.) sia di sottolinearne l'autonomia del processo analitico.

Questo potrebbe portare all'individuazione di linee di ricerca capaci di muoversi secondo due direzioni principali: da una parte il restauro e la tutela dei paesaggi da preservare come bene acquisito dall'altro l'incremento e lo sviluppo degli ambiti territoriali della trasformazione.

I temi emersi con forza negli ultimi decenni, quali paesaggio delle infrastrutture e delle reti, sembrano allargare in modo nuovo il concetto di rapporto tra paesaggio e territorio sino a configurare sempre più una dialettica strettissima tra natura, sviluppo urbano e infrastruttura.

Del resto il paesaggio contemporaneo può e deve essere considerato, nella sua accezione più estensiva, come la rete connettiva capace di essere supporto primario per tutte le altre risorse economiche del territorio.

3. Fornire criteri e strumenti di guida alla progettazione del paesaggio

Se una strada percorribile oggi sembra essere quella di una costruzione attiva del paesaggio attraverso la gestione dell'economia delle trasformazioni, un progetto responsabile per il paesaggio dovrà avvenire di concerto con le trasformazioni del territorio.

Ma se territorio e paesaggio sono ormai in larga parte coincidenti, una delle priorità assolute per mettere a punto un quadro propositivo chiaro diventa quella di stabilire quali e dove sono gli interessi nazionali primari, visto che è impensabile ed altamente inefficace che essi possano estendersi al territorio italiano nella sua globalità.

Strumento di conoscenza e di studio potrebbe quindi essere quello di una mappatura regionale del territorio che porti alla creazione di una "carta italiana dei paesaggi" che individui aree ove sviluppare dei "Progetti Pilota" per la riqualificazione del paesaggio, che potrebbero funzionare come veri e propri indicatori metodologici capaci di proporre normative ambientali a tutto campo (dalle assenze arboree al rapporto con le presistenze archeologiche, dai sistemi di trasporto e di sosta all'antennistica) e di funzionare come modelli flessibili (e proprio per questo parzialmente esportabili) di sviluppo sostenibile.

Questi progetti pilota potrebbero essere finanziati dagli effetti economici diretti ed indiretti creati modificando il quadro di assetto da una mera gestione del vincolo ad un'amministrazione delle risorse indotte, stemperando inoltre la pressione speculativa indotta in genere proprio dai vincoli stessi.

Le attività di previsione dei progetti pilota, dopo il vallo delle norme e degli indirizzi metodologici, potrebbero diventare attività totalmente progettuali.

4. Favorire la sperimentazione di progettazioni concertate e condivise

I Piani Pilota summenzionati (piani di interesse nazionale con la promozione e la partecipazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e di quello per l'Ambiente oltre che le Amministrazioni locali) dovrebbero affiancarsi ai Piani di Recupero Paesaggistico e Ambientale, vero e proprio strumento base per il governo locale del territorio.

Questi processi di riqualificazione del paesaggio con il concorso delle Autorità locali potrebbero tentare

di avere una struttura sperimentale simile al modello dei PRUSST già varati dal Ministero dei Lavori Pubblici.

La spesa pubblica per questi Piani andrebbe integrata con il contributo di altri capitoli di spesa da concertarsi localmente.

Vi è poi la possibilità di proporre incentivi e sgravi fiscali per i privati che presentino progetti di insediamenti che propongano elementi di intervento sul paesaggio congruenti ai Piani di recupero Paesaggistico e Ambientale.

Infine sia le Amministrazioni che i privati (questi ultimi dovrebbero essere stimolati con gli incentivi sovramenzionati) potrebbero bandire concorsi nazionali ed internazionali per la progettazione ambientale e del territorio.

5. Accrescere l'importanza del paesaggio nella formazione universitaria

La necessità di migliorare le conoscenze di figure professionali che siano capaci di gestire progetti complessi prevede nella formazione sia una maggiore attenzione da parte delle Università sia un adeguamento delle Amministrazioni locali.

Sicuramente è necessario un maggiore impegno delle strutture accademiche universitarie nella ricerca delle modalità necessarie a incrementare didatticamente la presenza di corsi atti alla crescita della conoscenza e alla conoscenza dell'idea di paesaggio nei docenti e negli studenti.

L'offerta attuale, sia per quanto attiene l'istruzione universitaria che per quella postuniversitaria, è quantitativamente scarsissima.

Più che una formazione specifica che abbia un'uscita in una nuova figura professionale (l'ennesima!) sembra maggiormente praticabile la soluzione di corsi di laurea specifici all'interno delle facoltà tradizionali e la creazione di corsi di formazione e di numerose scuole di specializzazione (aperte anche a tecnici della Pubblica Amministrazione) e di borse specifiche di Dottorato di Ricerca.

Umberto Bagnaresi e Alessandra Furlani

Università degli Studi di Bologna, Facoltà di Agraria

L'approccio alla gestione pianificata delle aree extraurbane presenta una forte disomogeneità, in ambito nazionale. Lo stato di attuazione degli strumenti normativi di vario livello (dai P.T.R., ai P.T.C.P. ai P.R.G.) è diversificato e quindi uno dei primi obiettivi da definire è uno standard minimo di recepimento per tutte le realtà regionali. Diventa altrimenti difficile parlare di coordinamento ed indirizzo centrale ed unitario, laddove si verificano contemporaneamente situazioni di strumenti urbanistici di seconda o terza generazione e situazioni di vuoto normativo per mancato recepimento.

Nella definizione di alcune linee di indirizzo è prioritario uscire da una logica che vede lo spazio extraurbano quale residuo delle politiche territoriali di natura insediativa ed infrastrutturale. Utile confronto è quello da attuarsi con le politiche europee sia generali (gli indirizzi sulla pianificazione sostenibile) sia specifiche (i regolamenti sullo sviluppo rurale).

Riguardo a quest'ultimo approccio si ricorda che, nell'ottica comunitaria, il paesaggio rurale presenta una dimensione storica soprattutto in quanto testimonianza di metodologie colturali e produttive ormai residuali. Oggi, più che mai, esso dipende dai fattori economici che condizionano l'azione dei diversi soggetti operanti sul territorio, nonché dalla loro qualifica e finalità insediativa. Appare comunque maggiormente realistico un approccio che individui le attività presenti e privilegi lo sviluppo e il sostegno di quelle riconosciute come sostenibili, più della classica logica basata sulle qualifiche ed i requisiti dei singoli operatori.

Nello specifico, il mondo agricolo ha un ruolo determinante nell'evoluzione di un territorio, nella tutela delle sue risorse, nella formazione del paesaggio. L'opinione pubblica accorda un'attenzione crescente al rapporto tra agricoltura e ambiente. L'importanza dell'agricoltura per l'ambiente è evidenziata dal fatto che il 50,5% e il 27,9% del territorio totale dell'Unione Europea sono rispettivamente terre agricole e foreste.

Il paesaggio, nella percezione culturale che ne

abbiamo, quali cittadini europei, è stato creato dalle attività umane ed in particolare dall'agricoltura. Questo spiega perché il paesaggio cosiddetto naturale in realtà spesso non è che seminaturale; dal momento che esso riflette un certo rapporto tra l'uomo e l'ambiente, il paesaggio rurale è una nozione culturale il cui senso è frutto dell'evoluzione storica. Per questo, nella prospettiva attuale, i luoghi caratterizzati da sistemi agricoli tradizionali sono considerati degni di protezione.

Creando il paesaggio, l'agricoltura ne ha accentuato le diversità. L'Europa e l'Italia si distinguono per una moltitudine di paesaggi e ciascuno è custode di una memoria storica e sociale. Ogni insieme di colture e di tutti gli altri elementi identificativi (compresi i fabbricati rurali, il reticolo delle strade di campagna, le forme di definizione dei confini, i corsi d'acqua) possiede un valore estetico.

L'abbandono dell'agricoltura degrada la qualità dei paesaggi. Ad esempio, il mantenimento dei prati tra le zone boscate delle aree collinari e montagnose dona varietà e bellezza al paesaggio; evita inoltre la rinaturalizzazione incontrollata e omologante che caratterizza tanti territori abbandonati di collina e montagna.

L'onnipresenza delle foreste (che esprime un concetto ben diverso dal bosco) rischia di assumere un valore estetico limitato e una scarsa fruibilità collettiva. Il mantenimento dell'agricoltura tradizionale può contribuire, soprattutto in aree ambientalmente difficili, alla conservazione di specie vegetali e animali in via di estinzione. Preservando questa biodiversità, l'agricoltura può garantire la sopravvivenza di risorse genetiche. La diversità genetica riveste un ruolo cruciale: costituisce un patrimonio che può permettere di modificare le pratiche agricole al fine di creare forme di produzione più sostenibili.

I paesaggi seminaturali tradizionali sono spesso garanzia di un equilibrio durevole tra attività agricole e ambiente: questi habitat non possono essere conservati

che a condizione di mantenere l'attività agricola. In effetti una rinuncia all'agricoltura equivale alla distruzione di questi ambiti. Generalmente, tale tendenza distruttiva non ricrea lo stato naturale d'origine.

Sia che si abbia una visione idilliaca che conflittuale del rapporto tra queste due entità, gli agricoltori sono sempre stati considerati come protagonisti nella relazione uomo-natura. Certamente questa relazione nel tempo è cambiata.

Infatti, la presenza crescente di non agricoltori, proprietari di porzioni crescenti di suolo extraurbano, il cambiamento delle condizioni economiche del settore agricolo e l'influenza delle misure di politica agraria comune (PAC) non possono non avere effetti visibili e riconoscibili sulla gestione complessiva del territorio. Proprio dall'identificazione di queste componenti è possibile attivare misure di tutela per gli ambiti cui viene riconosciuta una valenza ambientale e paesaggistica superiore.

La conoscenza della relazione tra evoluzione dei paesaggi e modalità di utilizzo dei suoli agricoli presuppone un approccio multidisciplinare alla lettura dei processi insediativi, preventiva a qualsiasi intervento pianificatorio. Sono necessarie cognizioni di ordine geologico, idraulico, pedologico, naturalistico, agronomico ed economico per valutare possibili evoluzioni e conseguenze sui paesaggi, soprattutto in un contesto variabile e complesso qual è quello italiano.

Oggi più che mai il territorio extraurbano è oggetto di occupazione crescente sia da parte di una domanda insediativa di elevata qualità residenziale sia da parte di politiche infrastrutturali consistenti; d'altro canto, l'attività agricola si contrae sia come superfici interessate sia come numero di operatori. Cresce il numero di soggetti diversi, senza strumenti culturali di gestione puntuale del territorio, che risiedono e gestiscono spazi extraurbani. Diviene urgente predisporre linee di indirizzo generali per la tutela dei paesaggi rurali tipici del nostro Paese: operativamente è necessario predisporre strumenti normativi che rendano disponibili risorse locali da destinarsi alla gestione coordinata degli interventi da parte dei privati. Inoltre, gli strumenti urbanistici disponibili possono essere oggetto di un ampliamento delle proprie potenzialità di indirizzo reale sul territorio, in una logica di protezione e di tutela dell'ambiente del paesaggio antropizzato, dotandoli di capacità normativa certa anche riguardo alla definizione e protezione degli ambiti territoriali di pertinenza.

Laddove i piani urbanistici prevedono interventi nel territorio rurale o ulteriori espansioni dell'urbano e di infrastrutture collegate, sarà opportuno integrare detti piani con un elaborato atto a documentare il conseguente impatto sul territorio rurale stesso e le indicazioni di minimizzazione.

Proposte per l'analisi e la tutela del paesaggio rurale

Il paesaggio rurale è soggetto a normali cambiamenti nello spazio e nel tempo conseguenti alla dinamica delle colture, determinata dalle richieste del mercato, dall'evoluzione delle tecniche colturali, da fattori sociali, ecc. Esso può subire anche variazioni permanenti, deterioramenti e distruzioni provocati da radicali cambiamenti d'uso del territorio o da erronee scelte colturali.

Le componenti *variabili* del paesaggio rurale dipendono in genere da cambiamenti di fattori interni ed esterni che influiscono sulle colture e spesso sulle strutture ed i servizi più direttamente connessi, ma che non influiscono, o non dovrebbero influire, sulle componenti fondamentali del paesaggio rurale da considerarsi comunque *fisse* o *non modificabili*, queste ultime sono costituite da fattori naturali (ad es. morfologia, tipi di suolo, corsi d'acqua, potenzialità della vegetazione, ecc.) ed antropici (ad es. grandi infrastrutture, centri rurali, emergenze storiche, bonifiche, ecc.) che condizionano sensibilmente la distribuzione e la sostanziale tipologia delle colture (ad es. rapporti tra boschi e campi, pascoli, improduttivi, varie emergenze ambientali e culturali, ecc.) e da cui dipendono spesso anche alcune principali tipologie strutturali e di gestione, anch'esse permanenti o difficilmente modificabili (ad es. tipologie aziendali, tipi di proprietà, parchi e riserve naturali, aree demaniali, ecc.). Dalle componenti fisse può anche dipendere la sicurezza di abitati o infrastrutture (ad es. boschi con funzioni protettive, opere di sistemazione o di bonifica, ecc.) ovvero la presenza di produzioni tipiche o di pregio, l'ubicazione degli insediamenti, la presenza di emergenze storiche e culturali, la stessa architettura rurale fatta di materiali e forme, i criteri di recupero di paesaggi deteriorati, ecc.

Ne consegue l'interesse o l'importanza di distinguere, nell'analisi di un determinato paesaggio rurale, le componenti fisse da quelle variabili. Dal raffronto tra componenti fisse e variabili è possibile trarre indicazioni e giudizi sulla idoneità delle colture in atto o in progetto e sulla loro "sostenibilità", nonché sulla qualità della gestione aziendale. Tali indicazioni sono utili per assicurare una durevole conservazione nel tempo delle potenzialità produttive ed umane esistenti nel territorio rurale e del paesaggio che ne deriva, anche in relazione alle loro funzioni locali e generali.

Fattori variabili "esterni" ed "interni" possono favorire l'abbandono di colture o di vaste aree rurali con evidenti ricadute sul paesaggio. Dal punto di vista ecologico, in seguito all'abbandono, potrebbero determinarsi col tempo effetti positivi per il graduale affermarsi di nuovi equilibri naturali; ma non devono essere trascurate alcune conseguenze negative, quali la perdita di risorse produttive tradizionali, l'incustodia del territorio, l'altera-

zione di elevati valori paesaggistici, l'abbandono di edifici storici, ecc. Tra l'altro, un tale abbandono contraddirebbe alle direttive di valorizzazione del territorio rurale raccomandate dall'Unione Europea e chiaramente espresse nella Dichiarazione di Cork del 1996. Anche in questo caso, l'analisi delle componenti fisse e variabili che agiscono sulle aree interessate, potrebbe fornire interessanti informazioni sulle motivazioni dell'abbandono, sulla dinamica del paesaggio, sui possibili equilibri futuri, ecc.

Erronee scelte nell'ambito della gestione delle colture agricole e dei boschi o, in generale un errato uso delle risorse produttive, oltre ad una progettazione del paesaggio rurale non coerente con le componenti non modificabili o non rinnovabili, possono determinare alterazioni e deturpazioni anche gravi al paesaggio stesso, con perdita di valori umani e produttivi spesso non recuperabili.

Tra i "fattori esterni" di deterioramento del paesaggio rurale possiamo inoltre includere: l'espansione urbana ed industriale, la realizzazione di grandi infrastrutture. Questi fattori possono determinare l'abbandono di colture di grande interesse generale e locale. Il cambiamento del tipo di proprietà o degli organismi pubblici e privati di gestione delle risorse può influenzare il paesaggio.

Anche in questi casi, l'analisi di tutte le componenti fisse e variabili del paesaggio rurale permette di valutare in modo corretto eventuali impatti determinati dall'espansione edilizia, da nuovi insediamenti industriali, da grandi infrastrutture, ecc., nonché di precisare corretti criteri di compensazione o minimizzazione, ovvero di recupero di aree rese improduttive. In relazione a ciò, i piani urbanistici che prevedono ulteriori investimenti o interventi influenti sul paesaggio rurale dovrebbero dotarsi di un documento obbligatorio di analisi degli impatti e di minimizzazione degli stessi.

Le tecniche di analisi delle componenti del paesaggio rurale e la valutazione dell'uso delle risorse stesse sono assai note. Esse richiedono quanto meno la collaborazione di tecnici esperti in diverse discipline. Il paesaggio rurale può anche essere inteso come un insieme di tessere elementari che compongono il disegno di un mosaico di più vasta e varia dimensione. Infatti, il manifestarsi nello spazio di analoghi fattori distintivi e distributivi della vegetazione e delle colture e dei servizi connessi, permette di individuare territori o aree elementari omogenee in cui è possibile proporre specifiche discipline per tutelarne i valori produttivi, naturali ed umani, ovvero per ripristinare equilibri colturali e paesistici deteriorati.

Umberto Bagnaresi

Università degli studi di Bologna, Facoltà di Agraria

Il paesaggio sostenibile

Considerazioni sintetiche sui 10 temi individuati con riferimento al paesaggio rurale*

A. Verso un paesaggio sostenibile

Nel paesaggio rurale possono riconoscersi *componenti fisse*, non modificabili, sia di origine naturale (morfologia, suolo, clima, vegetazione potenziale, ecc.) che antropica (insediamenti storici, produzioni tipiche, tradizioni, ecc.) nonché *componenti variabili* nel tempo (colture, tipologie aziendali, ecc.) in relazione all'evoluzioni delle tecniche, dell'economia e delle esigenze della società interessata. La *sostenibilità del paesaggio* deve riferirsi alla compatibilità dei rapporti tra le suddette componenti.

Fattori esterni (espansione urbana, grandi infrastrutture, bonifiche, ecc.) possono alterare questi rapporti; altrettanto dicasi per i fattori interni (mercato, proprietà, aziende, ecc.).

La conoscenza di detti fattori e delle loro ricadute sul paesaggio è essenziale per assicurare al paesaggio stesso la sua sostenibilità, intesa come conservazione nel tempo dei suoi valori naturali, produttivi e culturali, espressi da un equilibrio, pur dinamico tra le sue componenti. *A questo scopo acquista una importanza essenziale la conoscenza delle componenti fisse di detto equilibrio, dei fattori di rischio e di degrado.*

Metodi e strumenti moderni di lettura del territorio permettono di acquisire, registrare, classificare le informazioni necessarie con costi e tempi ragionevoli.

B. Adattare le strategie alla diversità dei paesaggi

Come è noto, il nostro Paese è caratterizzato da una grande varietà di paesaggi; è importante riconoscere la specificità di ogni paesaggio elementare (si rimanda in proposito alla definizione del "paesaggio" acquisita dalla maggioranza degli AA.) attraverso un *percorso che abbia come base di partenza la conoscenza delle componenti fisse del territorio rurale considerato*. Una corretta gestione del paesaggio rurale dovrebbe riferirsi a tale specifica zonizzazione.

C. Migliorare l'efficacia della pianificazione paesistica

Esistono varie esperienze a cui riferirsi per individuare i rapporti tra diversi tipi di pianificazione territoriale, regionale e infra-regionale. Il piano paesistico del territorio rurale dovrebbe sempre più caratterizzarsi come strumento utile per monitorare il buon uso delle risorse (espresse dalle componenti citate), sia ai fini produttivi che culturali, e ciò per verificare la compatibilità di detto uso con le esigenze di conservazione delle risorse stesse nel tempo. *Il piano paesistico deve quindi individuare alcuni fondamentali limiti ed orientamenti, caratteristici di ogni unità territoriale locale, entro cui possono essere espresse varie scelte gestionali (componenti variabili) degli imprenditori, proprietari o comunque responsabili della gestione del territorio rurale considerato.*

I suddetti limiti ed orientamenti devono trovare una documentata motivazione e partecipazione locale, attraverso opportuni mezzi di informazione.

Il territorio rurale può quindi essere inteso, ai fini paesistici, come un mosaico costruito da un insieme di tessere di diversa ampiezza, con un diverso significato anche ai fini della tutela dei suoi valori produttivi ed umani.

D. Raccordare le politiche per i paesaggi e gli ambienti

Si rimanda a quanto espresso. Ovviamente la individuazione dei limiti ed orientamenti ai fini della tutela del paesaggio (e, quindi, per quanto detto sopra, anche ai fini del buon e durevole uso delle risorse e dei valori esistenti) deve tener conto della destinazione d'uso delle singole aree, individuate da diverse leggi regionali e dalla pianificazione territoriale. In questo punto, tra le componenti non modificabili merita ricordare il rapporto tra bosco e conservazione del suolo, le sistemazioni idrauliche, la bonifica, ecc.

E. Raccordare le politiche per i paesaggi e i territori

A questo proposito riteniamo opportuno ribadire la necessità che il piano urbanistico comunale ed anche i piani infraregionali, qualora incidano direttamente ed in-

direttamente sul territorio rurale, *siano obbligatoriamente corredati da un documento di valutazione dell'impatto o degli impatti che le loro previsioni possono determinare sull'equilibrio e sui valori paesistici esistenti comprendente proposte per eventuali azioni di compensazione o minimizzazione.*

In questo possono rientrare le politiche di tutela degli elementi architettonici tradizionali.

F. Raccordare politiche per i paesaggi e politiche di settore

Le considerazioni espresse nei punti precedenti possono essere estese a questo tema.

G. Recuperare i paesaggi compromessi

Punto, questo, molto importante per il nostro Paese, dove i danni determinati da cave, grandi movimenti di terra, grandi infrastrutture, espansione dell'urbano, ecc., non vengono sufficientemente considerati in funzione di un loro definitivo restauro a fini paesaggistici. Ogni progetto di intensivo sfruttamento di risorse rinnovabili e non, dovrebbe essere accompagnato da un progetto di restauro completo. Inoltre, tale progetto dovrebbe essere definito e corredato da una puntuale analisi del paesaggio rurale interessato, idonea a fornire elementi utili per la valutazione degli interventi di restauro o di minimizzazione che vengono proposti.

H. Adeguare gli strumenti di conoscenza, indirizzo e valutazione

Le proposte di adeguamento degli strumenti (ovviamente, quando questi esistono) dovrebbero essere uniformate come metodo, linguaggio e rappresentazione. Ciò comporterà anche la preparazione di perso-

nale tecnico specializzato e, quindi, di corsi di istruzione con carattere applicativo.

Le carte locali delle permanenze e delle vulnerabilità corrispondono, per il territorio rurale, a quanto esposto nei punti precedenti in relazione all'equilibrio sostenibile tra componenti ambientali fisse e modificabili.

I. Acquisire risorse per l'intervento

Si rimanda a quanto scritto in precedenza e nel punto successivo.

J. Promuovere la progettazione sostenibile del paesaggio

In questo punto indubbiamente l'obiettivo generale indicato richiede iniziative specifiche e tali da coinvolgere gli enti direttamente interessati, sia operativi che di ricerca, pubblici e privati. A questo riguardo, il potenziamento e la nuova istituzione di corsi specifici sulla progettazione diventano essenziali; altrettanto essenziale la sperimentazione di modelli progettuali da realizzarsi in territori "rurali" pilota, particolarmente significativi.

Ovviamente, la progettazione del paesaggio rurale richiede competenze diverse: agricole, culturali, e ambientali. Qui si desidera rilevare che l'analisi delle componenti biologico-produttive, per la loro complessità e specificità, richiede l'opera dell'esperto agronomo e forestale. A tale scopo, le scuole già operanti e le sedi universitarie interessate al settore, dovrebbero inserire corsi specifici nei programmi di insegnamento.

NOTE

* Il testo fa riferimento al documento preparatorio della Sessione tematica 2 "Paesaggio e sviluppo sostenibile"

Maurizio Boriani

Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura

Il paesaggio "storico": alcune questioni di tutela, manutenzione e uso*

*Marco Polo descrive a Kublai Kan
le città e i paesi che ha visitato. Il Kan domanda:
"Quando ritornerai al Ponente, ripeterai
alla tua gente gli stessi racconti che fai a me?
Io parlo parlo, – dice Marco –, ma chi mi ascolta
ritiene solo le parole che aspetta.
Altra è la descrizione del mondo
cui tu presti benigno orecchio, altra quella che farà
il giro dei capannelli di scaricatori
e gondolieri sulle fondamenta di casa mia
il giorno del mio ritorno, altra ancora quella
che potrei dettare in tarda età,
se venissi fatto prigioniero da pirati genovesi
e messo in ceppi nella stessa cella
con uno scrivano di romanzi di avventura.
Chi comanda al racconto non è la voce: è l'orecchio."*¹

Italo Calvino ne *Le città invisibili* mette in bocca a Marco Polo quello che è il problema centrale di tutti gli studi sul paesaggio, sui modi della sua descrizione e rappresentazione: il paesaggio non esiste senza l'uomo che lo contempla ed ogni uomo contempla volta a volta un paesaggio diverso al variare della sua cultura e dei suoi fini. In questo senso ogni descrizione, ogni rappresentazione, compresi il rilievo e la copia, corrispondono ad una interpretazione e quindi, in ultima analisi, in quanto selezione tra più possibili alternative, ad un atto progettuale.

La nozione di paesaggio presuppone dunque la presenza dell'uomo in quanto soggetto che osserva e valuta la forma di un territorio, che sappia «vederla», «leggerla», «interpretarla»: "Paesaggio è natura che si rivela esteticamente a chi la osserva e la contempla con sentimento: né i campi dinanzi alla città né il torrente come "confine", "strada mercantile" e "ostacolo per costruire ponti", né i monti e le steppe dei pastori e delle carovane... sono, in quanto tali, "paesaggio". Lo diventano solo quando l'uomo si rivolge ad essi senza uno scopo pratico, intuendoli e godendoli liberamente per essere nella natura in quanto uomo"².

Per tutto il medioevo, e ancora per l'uomo del ri-

nascimento e dell'età moderna, un bel paesaggio è un paesaggio utile, cioè un territorio lavorato dal contadino e addomesticato a produrre per il suo sostentamento e benessere: da Ambrogio Lorenzetti (*Gli effetti del Buon governo*) al *Viaggio in Italia* di M. de Montaigne, alla trattatistica di agricoltura e di giardinaggio (Leon Battista Alberti, Alberto Lollio, Bartolomeo Taegio, Agostino Gallo, Vincenzo Tanara, ecc.) utile e diletto sono un tutt'uno inscindibile³. L'uomo è al centro della natura, creata per essergli utile, e il paesaggio che egli coglie ed apprezza è quello che è il risultato della sua fatica e la condizione del suo benessere, mentre rifugge quello selvaggio ed inospitale delle montagne, delle foreste, delle lande deserte.

Il punto di vista comincia a mutare con la rivoluzione scientifica dell'età moderna: osservatore e natura osservata si distanziano e la natura, così «oggettivata», diviene oggetto della scienza, cioè misurata, rilevata, sezionata, classificata. È il momento della cartografia scientifica, delle grandi classificazioni botaniche e zoologiche, ma anche quello dell'applicazione delle leggi della prospettiva alle sistemazioni paesistiche del giardino barocco.

È proprio da questa continua ricerca di oggettivazione del mondo che nasce la consapevolezza dell'impossibilità di comprendere in modo univoco la natura. Gli aspetti quantitativi non sono sufficienti a descrivere la qualità e la complessità del paesaggio: tra rappresentazione estetica e descrizione scientifica del territorio si gioca nel corso del XVIII secolo uno scontro che è anche un fecondo incontro: da un lato la «veduta» asurge a luogo dell'osservazione soggettiva per eccellenza (soggettività nella scelta del punto di osservazione, delle condizioni di luce, dei particolari da mettere in evidenza, dello stato d'animo di chi la osserva, la descrive, la rappresenta) e quindi diviene il luogo della riflessione estetica. Dall'altro la cartografia si accinge alla «misura generale dello Stato», a descrivere e rappresentare in dettaglio vaste porzioni di territorio (si pensi ai pri-

mi catasti geometrico-particellari del territorio milanese o alla cartografia di età napoleonica) con rilievi che sono prima di tutto il tentativo di rappresentare in modo oggettivo –cioè misurabile– i caratteri qualitativi del paesaggio, le colture e gli elementi naturali che lo compongono.

Tuttavia i due modi di rappresentazione non sono tra di loro estranei, poiché entrambi influenzano decisamente le trasformazioni del territorio e, in particolare, il progetto paesaggistico: il primo il giardino, che si estende a tutto il territorio, ben al di là degli stretti confini della residenza di campagna; il secondo l'impianto delle grandi opere infrastrutturali, che impone ai luoghi coinvolti nuove «magnifiche sorti e progressive». Da un lato le grandi utopie paesaggistiche, per le quali tutto il territorio è progettato, naturale ed antropico, da un solo demiurgo: Blenheim, Castle Howard, Wörlitz, Muskau, ma anche il Parco della Villa Reale di Monza nel progetto del Canonica; dall'altro l'inesorabile incedere di strade, canali, ferrovie, bonifiche, sistemazioni agrarie, insediamenti urbani, che con la loro logica razionale impongono linee geometriche e innaturali alle «belle contrade» e alle selvagge montagne di un tempo.

Un nuovo punto di svolta è sotteso nell'opera di Alexander von Humboldt⁴, per il quale il paesaggio non può essere letto se non nella sua storia, naturale ed umana e, ancor più, in quella successiva di Eugène Viollet-le-Duc⁵ che, con la sua magistrale descrizione del massiccio del Monte Bianco, compie il passo estremo e decisivo del concepire la natura intera come una immensa costruzione: «il nostro globo non è che un grande edificio in cui tutte le parti hanno una ragion d'essere; la sua superficie mostra delle forme dettate da leggi ferree e rispondenti ad un ordine logico».

Dunque la natura è il risultato di una costruzione, cui ha messo mano prima il Creatore e poi l'Uomo, sulla quale sono riconoscibili i segni del trascorrere del tempo. Proprio come tale essa può essere letta come paesaggio, cioè territorio abitato, luogo della stratificazione storica degli eventi naturali ed umani. In questo senso la lettura del paesaggio rientra a buon diritto all'interno delle scienze storiche ma è al contempo la condizione di una rifondazione di un fare architettura che è fare consapevolmente paesaggio, non nel senso del dilatare la dimensione fisica delle opere, ma in quello dell'incrementare la complessità delle relazioni, spaziali ma anche ambientali, tra queste e il loro contesto, con una sempre maggiore responsabilità nei confronti di quanto si conserva, si crea o si distrugge.

La *connessione logica paesaggio-progetto* è, d'altra parte, già tutta insita nell'etimologia: il termine paesaggio, come è noto, deriva da «paese», a sua volta tratto dal latino tardomedievale *pagensis*, aggettivazione del latino classico *pagus*, villaggio [arcaicamente = pietra di

confine, da *pangere* = conficcare], cioè parte di territorio naturale delimitato, segnato e quindi colonizzato dall'uomo. Paesaggio è dunque il territorio naturale pertinente al *pagus*, cioè la parte di territorio che l'uomo riconosce come antropizzato. In questo senso, il termine paesaggio introduce la presenza dell'uomo che opera sul territorio e, di conseguenza, la nozione di storia, come ben ci ricorda Emilio Sereni: il paesaggio attuale è la somma di tutti i paesaggi, prima naturali e poi antropici, del passato: esso è la «forma che l'uomo... coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale»⁶.

Per chi si occupa dei problemi della tutela e della conservazione dei Beni Culturali è quindi possibile un'analisi antropologica del paesaggio, intesa come «capacità di comprendere dei segni, di decodificare il messaggio»⁷ che le diverse attività umane hanno lasciato dietro di sé sul terreno.

Il termine *paesaggio* richiama pertanto una duplice presenza dell'uomo sul territorio: in quanto antropizzatore della Natura (il villaggio che ha colonizzato il territorio) e in quanto osservatore della stessa Natura resa domestica dalla laboriosità del colono o dalla interpretazione dell'osservatore (in questo ultimo senso anche la natura più «selvaggia» è antropizzata in quanto interpretata come tale dall'uomo).

«Natura vista attraverso una cultura, questo è il paesaggio⁸: non c'è definizione più sintetica, più chiara e, come vedremo, più utile ai fini operativi.

Appare dunque evidente che, preso nel suo significato più profondo, il termine paesaggio va dunque ben al di là del più neutrale termine di «veduta», termine che spesso ne è erroneamente considerato quasi un sinonimo. Il paesaggio è infatti il territorio costruito dall'uomo e valutato in quanto risultato della sua attività, è cioè il territorio dove la storia degli uomini si è esplicitata ed ha lasciato le sue tracce: per questo esso può essere definito come un territorio cui è stato aggiunto, direttamente o indirettamente, lavoro umano, lavoro che ne ha determinato un nuovo assetto, diverso da quello originario.

In questo senso l'agricoltura [= cura dell'*agrum*, cioè del territorio non abitato] può essere considerata come l'attività paesaggistica per eccellenza.

Un altro concetto, quello di ambiente è spesso confuso con il paesaggio. La stessa vecchia titolazione del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali italiano è stata spesso, all'estero, fonte di equivoci, visto che esiste anche un Ministero dell'Ambiente. Anche in questo caso può venirci in aiuto l'etimologia: nel termine *ambiente* è insito il senso dello «stare dentro», stare in mezzo» [dal latino *ambire* = andare intorno, circondare, da cui ambiente = ciò che ci circonda]: nell'ambiente l'osservatore guarda a sé stesso come parte di un tutto, studia le relazioni che è in grado di intrattenere con

il suo contesto, ricerca situazioni di equilibrio tra sé e ciò che lo circonda; costruisce cioè la propria vita, scrive la propria storia all'interno di un ecosistema più generale di cui partecipa.

In queste accezioni, i concetti di *ambiente* e di *paesaggio* rappresentano due strumenti conoscitivi di grande importanza per definire problemi e compiti della tutela e del governo del territorio abitato: osservato come paesaggio, un territorio deve essere difeso in quanto luogo ove sono depositate le tracce della storia umana, del suo confrontarsi con la Natura, del suo trasformarla, in quanto cioè sistema di segni e significati che volta a volta vi si sono accumulati; osservato come ambiente, il territorio è il luogo del mantenimento/ripristino di uno stato di equilibrio tra l'Uomo e la Natura, nel quale venga garantita la riproducibilità del Mondo, per noi e per le future generazioni.

Ambiente e paesaggio non esistono di per sé, come qualcosa di separato, ma sono modi di interpretare il mondo che l'uomo utilizza per i propri fini progettuali di conservazione e di trasformazione del territorio.

Quello che appare evidente è il fatto che le trasformazioni indotte sulla Natura dalle attività umane introducono in ogni caso degli elementi di *disequilibrio* rispetto allo stato iniziale o, meglio, definiscono un *nuovo stato di equilibrio, di per sé instabile* in quanto risultato dell'*aggiunta di lavoro* umano ad un territorio naturale che di per sé assumerebbe una differente configurazione.

Un tale precario equilibrio può essere garantito solo dalla continua aggiunta di nuovo lavoro da parte dell'uomo; in altre parole da una continua opera di manutenzione che garantisca la conservazione delle opere realizzate, di fronte al loro inesorabile deperirsi.

Si tratta di un fatto ben noto, in passato, anche a chi si occupava di progettazione paesistica, che è ben sintetizzato in un passo di Hermann von Puckler-Muskau: "La nostra creazione è viva e i nostri quadri, analogamente a quelli della natura, ... non sono statici, bensì in incessante divenire e una volta portati a termine non li possiamo mai abbandonare a se stessi... Dove la mano [dell'uomo] viene a mancare, le nostre opere non solo decadono, ma si trasformano in qualcosa di totalmente diverso da quello che erano al momento della creazione"⁹. Quello che vale per un giardino, per un parco (ma per Puckler giardino e paesaggio sono tutt'uno), vale per ogni paesaggio costruito, in particolare per il paesaggio agrario, soprattutto nel momento in cui i sistemi tradizionali di conduzione dei suoli vengono a decadere, per abbandono o per nuove esigenze economiche. Inesorabilmente, mancando la mano dell'uomo che lo mantenga, un paesaggio tende a ritornare allo stato naturale: "Succede sempre così; il suolo si vendica dell'uomo che diserta l'agricoltura, e che sprezza i benefici del lavoro, che sconosce i suoi diritti e la sua for-

za, che lo affida a braccia mercenarie, che insulta la sua dignità giudicandolo retaggio di schiavi"¹⁰.

I problemi della tutela e conservazione di un paesaggio presentano una loro specificità: contrariamente alle architetture propriamente dette, il paesaggio agrario (uso qui il termine in senso lato, contrapposto al paesaggio "urbano") è il risultato di un'opera di costruzione diffusa, realizzata nel corso dei secoli dall'intera popolazione (contadini in particolare) e composta da materiali altamente deperibili o instabili (vegetazione, acque, terra, pietre a secco, ecc.): in esso, gli stessi edifici incidono più per le loro qualità diffuse (materiali costruttivi, tipi edilizi, modalità insediative) che per i loro caratteri stilistici ed architettonici specifici.

Per questo, la conservazione del paesaggio storico è oggi molto più difficile che in passato: i modi tradizionali di conduzione dei suoli tendono quasi ovunque a venir meno: intere porzioni di territorio, un tempo abitate sono ora abbandonate in quanto economicamente marginali; i materiali costruttivi storici, un tempo recuperati sul posto o nelle immediate vicinanze (e quindi perfettamente omogenei all'ambiente naturale), sono sostituiti dai nuovi materiali industriali, prodotti artificiali di provenienza esterna, più economici, ma raramente compatibili con quelli antichi; lo stesso si può dire per i tipi edilizi e, addirittura, per gli elementi vegetali (colture agricole o elementi di arredo). Quella che un tempo era una forma di autocostruzione e automanutenzione perfettamente integrata nel territorio, per evitare che diventi una trasformazione incongrua se non addirittura violenta delle condizioni naturali o storiche di un sito, necessita oggi di un contributo progettuale specialistico molto più complesso e articolato che non in passato.

Chi affronta oggi i problemi della tutela e conservazione del paesaggio, si trova infatti di fronte alla necessità di un controllo progettuale, sia dei nuovi interventi che delle opere di manutenzione, molto più difficile e diffuso che non in passato: non basta più infatti affidarsi alla sapienza costruttiva dei nostri padri che, un po' per necessità e un po' spontaneamente, sapevano integrarsi alle preesistenze storiche e naturali. Questa sapienza è infatti ormai persa o, nei pochi casi in cui ancora sopravvive, risulta economicamente e culturalmente obsoleta. È necessario invece compiere scelte tra una gamma molto ampia di soluzioni possibili, coinvolgendo una gamma molto ampia di operatori: dagli specialisti dei diversi settori coinvolti nella gestione del territorio, ai contadini, agli abitanti, ai residenti temporanei delle seconde case.

È proprio da questo fenomeno che deriva lo scontro tra chi si occupa della salvaguardia del paesaggio e una cultura dell'*autocostruzione*, del «fai da te», abituata da sempre ad agire senza controlli: cultura che una volta non poneva grandi problemi (per le piccole dimensioni

delle trasformazioni indotte e per la sua quasi naturale capacità di autocontrollo) ma che oggi diventa «abusiva» e devastante proprio per la nuova complessità delle questioni coinvolte o per le più estese dimensioni di intervento consentite dalle attuali tecnologie.

Il problema della tutela e della conservazione di un paesaggio storico sta infatti proprio nel fatto che *si tratta di salvaguardare un bene per definizione altamente diffuso* al cui governo non può che partecipare la totalità della popolazione (poiché è la totalità della popolazione che l'ha prodotto e, soprattutto, che ancor oggi lo abita), ma che la popolazione attuale non è più in grado di governare agevolmente per la superiore complessità delle scelte da mettere in campo.

Il fallimento di una politica di tutela paesistica giocata solo sul piano del divieto alla trasformazione è proprio dovuto alla sottovalutazione del fatto che il paesaggio è in primo luogo un territorio costruito, che come tale deve essere sottoposto ad una continua manutenzione per contrastarne il degrado e che per essere mantenuto deve essere in qualche modo usato.

Manutenzione ed uso comportano necessariamente anche interventi, siano essi di conservazione e/o di adeguamento dell'esistente, siano essi di nuova realizzazione: è proprio la qualità di questi interventi (e, naturalmente, la loro quantità e distribuzione), come abbiamo visto necessariamente diffusi e difficilmente controllabili, che risulta decisiva per la salvaguardia del paesaggio storico e per la forma del paesaggio futuro.

Allo stesso modo, *proprio in quanto prodotto di tutti* (e, spesso, ricordo di una vita peggiore di quella attuale), *il paesaggio storico stenta ad essere compreso come valore*: molte delle distruzioni operate sul patrimonio paesistico del nostro territorio sono dovute, prima ancora che a malafede o a fenomeni di carattere speculativo, al misconoscimento del valore di documento storico che esso possiede proprio in quanto luogo dove si sono depositate le tracce del lavoro di innumerevoli generazioni umane. È invece proprio questo che fa del paesaggio, a tutti gli effetti, un monumento che, in quanto tale, va non solo tutelato giuridicamente, ma anche conservato nei suoi aspetti morfologici, materici ed architettonici ed utilizzato in modo responsabile e compatibile con la sua natura.

Quello che distingue un paesaggio, in particolare nel caso in cui gli elementi costitutivi principali sono quelli naturali, (zone agricole, giardini e parchi storici, siti di interesse naturalistico) rispetto ad un monumento inteso nel senso più stretto del termine (l'edificio, il centro storico), è la sua delicatezza: delicatezza di componenti, come si è detto (la materia vegetale, il terreno, le acque, ecc.), e delicatezza delle opere di manutenzione necessarie per conservarlo (lavori stagionali e continui, interventi diffusi e numerosi, eseguiti non necessariamente da specialisti, ecc.): mentre le opere di manu-

tenzione ad un edificio possono essere messe in cantiere con periodicità dell'ordine del decennio ed utilizzando in prevalenza progettisti e manodopera specialistica, la variabilità di un paesaggio agrario o di un giardino richiede opere stagionali ed annuali continue ed imprescindibili, anche se non sempre programmabili a priori, opere quasi sempre affidate a figure professionali magari espertissime nel loro settore ma non necessariamente in quello dell'architettura e della tutela e conservazione dei beni culturali.

Questo significa che, se un paesaggio storico è il risultato di attività produttive che tendono ad uscire dalla contemporaneità, a divenire obsolete, antieconomiche, la sua conservazione diviene pressoché impossibile senza che ad esso vengano attribuite nuove funzioni e nuovi ruoli sociali ed economici: pochi anni di abbandono possono infatti determinare alterazioni profonde, ben più che per un edificio, mentre un suo uso improprio o forme di manutenzione inadeguate possono provocare una perdita irreversibile delle caratteristiche costruttive storiche.

La bellezza del paesaggio italiano sta, d'altra parte, proprio nel fatto che esso è il *risultato di una grande quantità di lavoro umano messa in atto per contrastare le condizioni ostili dei luoghi nel loro assetto naturale*: quanto più il clima, l'orografia, i caratteri pedologici erano difficili, tanto più gli uomini sono stati costretti a modellare e migliorare il terreno, a regolare l'afflusso e lo smaltimento delle acque, a proteggere le colture dagli sbalzi climatici, dai venti e dalle intemperie, a produrre, in una parola, paesaggio.

Questi paesaggi difficili sono anche i più precari: allestiti per coltivare terreni marginali o difficilmente accessibili sono i primi ad essere abbandonati al venir meno di una redditività economica accettabile. Faticosi da produrre sono infatti anche faticosi da mantenere: le grandi monoculture specializzate praticate in altri territori esercitano una concorrenza insostenibile; l'abbattimento dei costi di trasporto e lo sviluppo delle tecniche di conservazione distruggono le piccole colture locali che vedevano una discreta possibilità di sopravvivenza nelle condizioni di relativo monopolio in cui operavano. Le colture ai margini dei rispettivi areali sono le prime a cedere il passo; nuove coltivazioni, più redditizie, sostituiscono quelle tradizionali: vigneti, oliveti, agrumeti, castagneti, marcite, risaie sono lasciati in abbandono e, con la loro scomparsa, scompare anche il paesaggio che esse avevano prodotto. *L'agricoltura della globalizzazione produce più che la rinaturalizzazione, l'inselvaticamento di aree un tempo pregiate e celebri per i loro prodotti e per la qualità del paesaggio.*

D'altra parte, le leggi economiche hanno le loro ragioni: non si può costringere un contadino a lavorare nelle stesse faticose condizioni dei suoi avi, per di più con un reddito in tendenziale diminuzione per via della con-

correnza internazionale. Né ci si può limitare ad accettare forme di sopravvivenza degli antichi modi colturali nel secondo lavoro di ex contadini inurbati o negli *hobbies* dei fine settimana di qualche appassionato di quella estrema forma di giardinaggio cui si sta riducendo l'agricoltura in certe zone del nostro territorio.

Come dare dunque una qualche speranza ai nostri antichi paesaggi? Occorre in primo luogo cominciare ad osservare le cose da un punto di vista meno settoriale: è chiaro che se si intendono valutare costi e benefici dell'attività agricola solo in funzione delle quantità di prodotto per unità di superficie e del loro valore di mercato, quella dell'abbandono di tutti i paesaggi agrari «difficili» è una sorte facilmente prevedibile, ed anche in tempi brevi.

È però vero che l'agricoltura tradizionale svolgeva il solo compito di produrre beni di consumo, senza svolgere contemporaneamente, e magari inconsciamente, altri servizi?

Quello che distingue il contadino-allevatore dal suo antenato raccogliatore-cacciatore è il fatto che quest'ultimo si deve preoccupare esclusivamente di non impoverire troppo l'ambiente naturale in cui vive, mentre il primo ha il compito, molto più difficile, di riprodurre, anno per anno, l'ambiente naturale- artificiale che si è costruito.

L'agricoltore dunque, per definizione, non è solo produttore di beni primari, in particolare alimentari, ma anche manutentore del territorio: si occupa infatti di garantire il permanere delle condizioni di produttività dei terreni, della riproducibilità dei suoli appunto.

Lo stretto rapporto che è storicamente intercorso tra produzione agricola e manutenzione del territorio ha fatto sì che esso sembrasse implicito: l'agricoltore non era ricompensato per il suo lavoro di tutore del paesaggio, bensì per il prodotto agricolo immesso sul mercato; a sua volta però, la salvaguardia del territorio era la condizione indispensabile di una buona produzione agraria.

Con lo sviluppo della rivoluzione industriale questo rapporto si indebolisce e tende a venir meno: molte aree marginali dal punto di vista economico sono abbandonate all'inselvaticamento, mentre altre, più vantaggiose, vedono l'avvicinarsi di sistemi colturali sempre più specializzati. L'agricoltura contemporanea induce sul territorio vaste opere di livellazione, regolarizzazione, ricomposizione fondiaria, edificazione di strutture per il ricovero e la prima lavorazione dei prodotti della terra; nuove colture e nuove costruzioni sostituiscono quelle tradizionali mentre antichi impianti (siepi, rogge, muri di recinzione, fienili, stalle, ecc.) sono rimossi o abbandonati.

I costi dell'abbandono di parti del territorio (quelle montane in particolare) e del sovrasfruttamento di altre non sono più a carico del produttore agricolo, ma non

per questo scompaiono: sono semplicemente trasferiti sul bilancio dell'intera collettività (dissesti idrogeologici, inquinamento, degrado paesistico, ecc.).

Un secondo grande gruppo di problemi è posto dalle questioni ecologico-ambientali: la rottura degli equilibri naturali compiuta con la rivoluzione industriale non ha riguardato solo il rapporto natura/città; per quanto paradossale possa sembrare, anche nel settore agricolo si sono avute forti ripercussioni, che hanno determinato una vera e propria crisi ecologica agricola: la desertificazione delle campagne, la rottura delle catene alimentari naturali, la forte riduzione della biodiversità presente sul territorio per unità di superficie.

Il contadino produttore-manutentore antico era anche responsabile conservatore della naturalità del territorio, avendo imparato a sue spese che, oltre agli equilibri geologici ed idraulici, anche quelli ecologici costituivano la condizione di una buona produzione, per qualità e quantità. Anche questa cura dell'ambiente, un tempo insita nella gestione dei fondi agricoli, dei boschi e dei pascoli, è oggi messa a carico della collettività.

Quanti rischi il dissesto idrogeologico, l'inquinamento dell'aria e delle acque, l'impoverimento della biodiversità facciano correre oggi alla collettività è sin troppo facile esporre, dal momento che sono oggetto di cronaca quasi quotidiana. Allo stesso modo, il degrado per abbandono dei fabbricati rurali e delle sistemazioni agrarie tradizionali comporta una perdita irreversibile di un patrimonio culturale che avrebbe invece ancora molto da trasmetterci.

È dunque necessario ed urgente rivedere radicalmente la figura professionale (e anche sociale) dell'agricoltore, dell'uomo della terra: almeno per certe parti del territorio, il mondo della sovrapproduzione agricola standardizzata dovrebbe essere almeno affiancato, se non addirittura sostituito, da un nuovo mondo, quello di una produzione magari ridotta per quantità e migliorata per qualità, attenta tuttavia a quel ruolo storico di manutentore del territorio e dell'ambiente che, come abbiamo visto, competeva un tempo al contadino.

Valori economici della produzione agricola, assetto idrogeologico del territorio, condizioni ecologico-ambientali: non sono queste le uniche categorie di giudizio di cui possiamo disporre nella valutazione delle condizioni di un'area geografica: nella storia del paesaggio italiano utile e diletto sono costantemente presenti nei giudizi degli scrittori di agraria e nelle descrizioni dei viaggiatori.

Si aggiunge così un'altra variabile, quella estetica: il mondo agricolo è anche produttore di paesaggi; il contadino è il primo architetto del paesaggio. Anzi: si può osservare come la figura professionale dell'architetto del paesaggio nasca proprio in concomitanza con il venir meno, a seguito della rivoluzione industriale, di una spontanea produzione paesaggistica di qualità da

parte del mondo agricolo e con il progressivo allontanarsi della natura dalla città.

Gli agricoltori devono nuovamente tornare ad essere produttori e gestori di paesaggi di qualità, paesaggi nei quali l'uomo torni ad abitare, nel senso più vero del termine, che è quello di avere con continuità (tenere), e dai quali invece non tenda, appena possibile, a sfuggire.

È dunque *necessario coinvolgere nel nuovo progetto agrario tutte le problematiche che un tempo ne erano governate in modo implicito*: quelle agronomiche naturalmente, ma, come si è visto, anche quelle ambientali e culturali. Esplicitare e governare in modo razionale la complessità dei problemi di gestione territoriale individuati comporta naturalmente una nuova assunzione di responsabilità da parte non solo del mondo agricolo ma anche di tutte le categorie professionali che, direttamente o indirettamente, si occupano dei temi della pianificazione territoriale e delle realizzazioni architettoniche, infrastrutturali e paesaggistiche ad essa conseguenti. *Il prezzo che stiamo pagando alla settorialità e alla separatezza tra le diverse competenze è troppo alto da accettare*: troppo alto per gli agricoltori, che devono vedere rivalutato il loro lavoro (e il reddito conseguente), assegnando ad essi anche il ruolo di manutentori del territorio, di custodi/implementatori delle sue qualità paesaggistiche e naturali; troppo alto per la collettività, che necessita con urgenza di adeguati interventi di tutela, conservazione e recupero delle risorse, ambientali e culturali, del territorio in cui dobbiamo vivere.

Non si tratta dunque di ritornare indietro, ad un agricoltore in costume antico che recita la parte del buon selvaggio ad uso dei turisti delle città: c'è molta necessità di ricerca, sperimentazione e innovazione in questo settore.

Come conservare i pregi del paesaggio agrario storico senza il fardello del prezzo delle fatiche inumane che lo hanno prodotto? Come garantire una buona (per qualità ma anche per quantità) resa agraria senza entrare in contraddizione con le esigenze di mantenimento dell'equilibrio ecologico e di conservazione del paesaggio culturale?

È possibile un paesaggio agrario contemporaneo di qualità paragonabile ai migliori paesaggi antichi?

È possibile per la città tornare alla campagna senza perdere l'effetto urbano (l'aria di città rende liberi)?

Scienze naturali e agrarie, scienze fisiche, applicazioni ingegneristiche, architettura, impiantistica, informatica ma anche tutte le scienze umane, a partire dalla geografia e dalle scienze della conservazione dei beni culturali: per tutte c'è non solo spazio ma anche esigenza di studi e ricerche e di applicazioni sperimentali, se solo sapranno andare al di là dei ristretti campi disciplinari specifici e confrontarsi l'una con l'altra e tutte con i problemi emergenti.

Si rende necessaria una sorta di piano regolatore per le aree non urbane, che sappia coinvolgere in un'unica strategia operativa l'insieme delle tematiche sopra indicate: un piano di gestione che consenta inoltre alle diverse variabili in gioco di fornire delle economie di scala alle altre.

Una produzione agricola a bassa redditività può trovare tuttavia ampie forme di sostegno presso altri capitoli di spesa: la sistemazione idrogeologica, il monitoraggio dei fenomeni relativi, la piccola manutenzione delle opere; la conservazione e il miglioramento della biodiversità complessiva di un'area; la rinaturalizzazione di territori degradati (corridoi ecologici, forestazione urbana, ecc.); il turismo e la valorizzazione culturale di un sito (ecomusei, itinerari escursionistici, agriturismo); il miglioramento della qualità degli insediamenti residenziali; il risparmio energetico e l'impiego di energie rinnovabili.

Si potrebbe iniziare da alcuni progetti sperimentali (piani di recupero paesaggistico ma anche piani di tutela e gestione), in particolare a partire da alcuni dei più celebrati paesaggi culturali oggi in grave stato di rischio: paesaggi a denominazione d'origine controllata che devono tornare a produrre prodotti DOC e che proprio per questo sono in grado di offrire un ambiente DOC sia ai loro abitanti che ai visitatori. L'interesse scientifico di un simile progetto, le economie di scala che consentirebbe, le sinergie di risorse mobilitabili, appaiono evidenti.

Ne consegue:

- a) *Una tutela puramente vincolistica* può servire a rallentare il degrado o la trasformazione di un paesaggio, ma *non è sufficiente* a garantirne la conservazione. Anzi, in certi casi, un vincolo, non accompagnato da opportuni interventi in positivo, può costituire una *concausa del degrado*, accelerando l'abbandono del sito da parte del proprietario/utente, che spera in questo modo nel venir meno delle cause delle limitazioni imposte al proprio operare.
- b) Conservare senza riutilizzare comporta l'inevitabile uscita del bene dal mercato, il suo ingresso nel campo delle economie assistite; in breve la radicale diminuzione di quanto si riesce a conservare, o la sua riduzione a «riserva» decontestualizzata dal resto del territorio.
- c) *Solo una piccola parte del paesaggio storico può essere musealizzata*, cioè conservata di per sé, senza che ne venga consentito un uso economicamente produttivo. È necessario definire quindi *nuovi usi per il paesaggio storico*, usi che siano compatibili con i problemi della salvaguardia dei valori in esso contenuti, ma che siano al contempo veri usi, economicamente significativi.
- d) È necessaria altresì *una riflessione su quanto gli an-*

tichi usi e le tecniche di gestione ad essi connessi siano effettivamente obsoleti, verificandone le potenzialità non solo sul piano microeconomico dell'azienda agricola o del reddito individuale, ma anche a livello globale (controllo dell'assetto idrogeologico e dei fattori ecologico-ambientali; qualità degli insediamenti umani; interesse turistico; ecc.).

e) *Fondamentale è l'opera di conoscenza* (documentazione, rilievo, inventario) dei siti sui quali intervenire, da realizzarsi a scale opportune, che permettano di comprendere nei dettagli le componenti costruttive dei paesaggi storici e i problemi attuali della loro conservazione, e da operarsi non solo con finalità scientifiche ma anche allo scopo di divulgare al massimo livello possibile la conoscenza dei valori storico-documentari, ma anche naturalistici e ambientali, insiti in essi. Qui più che altrove, *si deve operare un vero e proprio disvelamento dei valori* incorporati nel paesaggio storico, valori che, per loro natura, tendono rapidamente, nel giro di poche generazioni, ad essere dimenticati e sconosciuti.

f) Ancora più fondamentale è la *costruzione di un consenso diffuso* sull'opportunità dalla conservazione del paesaggio storico. Questo consenso si ottiene solo con la comprensione da parte di tutti dei valori insiti in esso, ma anche con la dimostrazione del fatto che i beni così conservati possiedono ancora una loro utilità (ambientale, sociale e, possibilmente, anche individuale) e costituiscono una risorsa economica che, se correttamente sfruttata, può anche garantire una rendita apprezzabile.

L'insieme di queste operazioni potrebbe costituire un importante punto di svolta nella pianificazione della tutela paesistica: non più la sola salvaguardia passiva di aree valutate esclusivamente in un'ottica puramente visuale, ma la conservazione e la manutenzione appropriata degli elementi costitutivi il paesaggio inteso come paesaggio costruito, per il quale è necessario ritrovare,

magari aggiornati, gli antichi usi o progettare nuovi usi compatibili con la sua strutturazione storica.

Ancora una volta ritorna Ambrogio Lorenzetti: ogni Paese ha, alla fine, il paesaggio che si merita.

NOTE

* Questo testo costituisce l'ampliamento e la rielaborazione di due pubblicazioni dell'autore: – *Il paesaggio come "paesaggio costruito". Manutenzione, conservazione e uso di un patrimonio storico*, in: M. Boriani (a cura di), *Giardino e paesaggio. Conoscenza, conservazione, progetto*, Alinea, Firenze, 1997. *Manutenzione del paesaggio: un nuovo/antico ruolo per l'agricoltura*, in A. Cazzani (a cura di), *Giardini d'Agrumi: limoni cedri e aranci nel paesaggio agrario italiano*, Grafo Edizioni, Brescia, 1999 (in corso di stampa).

¹ I. Calvino, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino, 1972, pag. 143.

² J. Ritter, *Paesaggio. Uomo e natura nell'età moderna*, Milano, 1994 (titolo originale: *Landschaft. Zur Funktion der Ästhetischen in der modernen Gesellschaft*, Münster, 1963), pag. 47.

³ Cfr: Montaigne, *Viaggio in Italia*, Laterza, Bari, 1991; L.B. Alberti, *I primi tre libri della famiglia, Libro III, Della economia*, 1433-34, ristampa: Firenze, Sansoni, 1946; A. Lollo, *Lettera di M. Alberto Lollo, nella quale rispondendo ad una di M. Hercole Perinato, egli celebra la villa e lauda molto l'agricoltura*, Venezia, 1544; B. Taegio, *La Villa: dialogo di M. Bartolomeo Taegio*, Milano, 1559; A. Gallo, *Le venti giornate dell'Agricoltura et de' piaceri della villa*, Venezia, 1569, ristampa anastatica: Forni, Sala Bolognese, 1978; V. Tanara, *L'economia del cittadino in villa, libri 7*, Venezia, 1687.

⁴ A. von Humboldt, *Kosmos. Entwurf einer physischen weltbeschreibung*, Cotta, Stuttgart-Tübingen, 1845, trad. it.: *Cosmos. Saggio di una descrizione fisica del mondo*, Venezia, 1850.

⁵ E. Viollet-le-Duc, *Le Massif du Mont Blanc*, Bandry, Paris-Liège, 1876.

⁶ E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, Laterza, pag. 3

⁷ Caruso, *L'analisi antropologica del paesaggio*, in "Edilizia Moderna", nn. 87-88, 1966, pagg. 12-16

⁸ Ch. Blanc-Pamard, J.P. Raison, voce *Paesaggio*, Enciclopedia Einaudi, 1980.

⁹ H. von Puckler-Muskau, *Giardino e paesaggio*, Milano, 1984 (titolo originale: *Andeutungen über Landschaftsgärtnerei*, Stuttgart, 1834), pag. 116.

¹⁰ C. Cattaneo, *La città come principio* (a cura di M. Brusatin), Padova, 1972 (titolo originale: *L'uomo e il suolo*, in: "Il Politecnico", XVIII, 1863), pag. 51.

Vittoria Calzolari

Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura

In questa nota presento alcune considerazioni sintetiche relative ad alcuni termini, definizioni, problemi proposti nell'intervento del Ministro Melandri (del 24 marzo 1999) e nel documento successivamente inviato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Prevedo, se possibile, di ampliare questo contributo nella 2a fase del programma di lavoro previsto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Termini, concetti, definizioni

I termini ambiente, territorio, paesaggio, sono - come è noto - presenti e assumono significati diversi in diversi ambiti disciplinari e culturali (naturalistico-ecologico, storico-geografico, filosofico-estetico, socio-economico-antropologico, urbanistico-architettonico). Vorrei cercare di sintetizzare i contenuti e le correlazioni tra i termini ambiente, territorio, paesaggio, precisando che - come accade per ogni tentativo di definizione e schematizzazione - lo scopo è soprattutto quello di facilitare la ricerca delle tante correlazioni tra le interpretazioni e la sostanza degli oggetti e che alle definizioni non si attribuisce un valore assoluto né statico.

Il termine ambiente viene assunto soprattutto secondo l'accezione di tipo fisico-naturalistico-ecologico come insieme di risorse biotiche e abiotiche tra loro correlate e interagenti.

Il termine territorio viene assunto soprattutto secondo l'accezione delle discipline umanistiche (socio economiche-territoriali antropologiche).

Per il termine paesaggio propongo una ipotesi di definizione alla quale sono pervenuta partendo - molti anni fa - dai contributi dati alla costruzione di una idea di paesaggio da persone che studiavano e operavano in diversi settori disciplinari e che ho avuto la fortuna di poter frequentare o di conoscere attraverso i loro scritti¹. Secondo questa definizione "il paesaggio è la manifestazione sensibile e percepita in senso estetico, del sistema di relazioni che si determina nell'ambiente biofi-

sico e antropico e che caratterizza il rapporto delle società umane e dei singoli individui con l'ambiente e con il territorio, con i siti e i luoghi, in cui si sono sviluppati, abitano e operano".

Al termine sistema o struttura, viene attribuito il doppio significato derivato dalla formulazione di C. Levi-Strauss² e di F. Braudel (attraverso la citazione e integrazione datane da L. Gambi³).

Fanno parte di una prima sfera (geosfera-biosfera) le risorse primarie (terra, acqua, sole, aria) che, in relazione alle situazioni di altitudine, latitudine e allo spessore e fertilità del suolo, consentono e favoriscono tipi di flora e di associazioni vegetali, tipi di fauna e animali (tra cui l'uomo, visto come parte del regno animale): questo insieme interrelato e dinamico costituisce la struttura ambientale. Le sue componenti sono studiate prevalentemente, singolarmente e nel loro insieme, dalle discipline fisico-naturalistiche. Di una seconda sfera (noosfera o gnoseosfera) fa parte la popolazione umana - vista come complesso di esseri pensanti che, nei diversi periodi storici e nelle diverse parti del globo terrestre si organizza e si insedia in modi diversi in rapporto alla propria identità e alla propria cultura (livelli sociali, economici, educativi, politici); che prende coscienza e possesso dell'ambiente trasformandolo in territorio. Lo studio dei caratteri e delle vicende della noosfera è, prevalentemente, compito delle discipline umanistiche. La ricerca della struttura è stata, nei primi decenni di questo secolo, il comune interesse e il terreno di incontro e di colloquio tra settori disciplinari che, soprattutto all'inizio del XIX secolo, si erano separati su due fronti: scientifico - positivista e umanistico - estetico - idealista. Sia nelle scienze naturali che nelle scienze umane si manifesta la necessità di tradurre i fenomeni studiati in atti comunicativi, alla base dei quali è la struttura (psicologia e percezione come comunicazione; genetica, ereditarietà come trasmissione in codice, ecc.).

Gli ambiti della biosfera e della noosfera comprendenti l'ambiente e i siti, il territorio e i luoghi sono idealmente circoscritti da un cerchio al cui centro si trova

l'habitat, luogo dell'abitare per eccellenza. La sfera generatrice del paesaggio - la sfera della memoria delle mentalità, delle attitudini, delle intenzioni - entra in contatto con la sfera dell'habitat, dell'ambiente, del territorio attraverso le idee, attraverso l'osservazione e la conoscenza e, simmetricamente, attraverso lo sguardo e l'intuizione, attraverso i giudizi estetici che un individuo, un gruppo o una società dà delle realtà che rientrano nel suo campo di osservazione e ricordo. Ogni giudizio ha in se qualcosa di progettuale, perché sollecita una triplice domanda: come è, come era, come potrebbe essere?

La linea circolare che delimita la sfera della memoria, delle idee, della visione e riflessione, del giudizio e progetto e quella che racchiude la sfera dell'habitat, del territorio e dell'ambiente determinano un campo ideale, lo spazio del paesaggio. Si potrebbe anche pensare che la prima linea circolare simbolizzi più decisamente il paesaggio-idea; l'altra linea il paesaggio-oggetto o meglio il paesaggio-struttura. Se questa interpretazione di significato di paesaggio viene accettata, progettare il paesaggio significa ampliare, rendere più ricco, più accessibile e significativo il campo di cui si è detto.

Contraddizioni tra proposizioni teoriche, progetto e azione

Vi è oggi una forte contraddizione tra la quantità di proposizioni teoriche ed elucubrazioni in tema di paesaggio moltiplicatesi negli ultimi quindici anni e la scarsa incidenza che le proposizioni hanno avuto sui modi di fare leggi, sviluppare piani; e soprattutto sul produrre le poche opere che, in special modo in Italia, possono essere annoverate tra i progetti di paesaggio. Lo scarto tra teoria e realtà è in parte connaturato con la lunghezza dei tempi che separano il progetto di paesaggio dal suo attuarsi e divenire percepibile e per la difficoltà di rappresentare nel suo insieme una creazione paesistica. Dalla dilatazione dei tempi e dalla scarsità di realizzazioni discende anche la difficoltà di verifiche sul vivo che sarebbero indispensabili per valutare le questioni legate all'uso, all'evoluzione, alla gestibilità e sostenibilità economica, tutte essenziali per poter migliorare anche la qualità del progetto.

Ma la ragione più profonda della contraddizione detta sta, forse, nella non coerenza tra principi assunti come fondamento delle elaborazioni teoriche e criteri (o a volte "non criteri") seguiti nel progetto, includendo in questa dizione i diversi tipi sia di piani che di progetti che con diverse denominazioni e diverso grado di specificità agiscono sul paesaggio⁴. In particolare viene sempre contraddetta l'idea di sistema, che peraltro è continuamente sbandierata, sia con riferimenti ambientali e ecologici che con riferimenti architettonici e urbanistici o vivivi. In realtà i parametri e criteri di giudizio assunti so-

no molto vicini a quelli che portano a una zonizzazione di tipo tradizionale, come appare ad esempio nelle zonizzazioni secondo la legge sulle Aree protette, n. 394/91. La notevole quantità di dati in diversi settori disciplinari che vengono oggi richiesti per i piani e per le valutazioni di impatto ambientale rischiano di essere stratificati più che integrati e la forma di valutazione multicriteria, che dovrebbe tendere appunto a consentire un giudizio integrato, porta piuttosto a esaminare entità tra loro disomogenee lette secondo una griglia geometrica anziché secondo un metodo strutturale.

Lineamenti per il progetto di paesaggio

Sembra allora che uno dei modi per costruire una linea di progettazione del paesaggio più soddisfacente potrebbe essere il ripartire dal concetto di sistema e scoprire quale possa essere la traslazione di alcuni requisiti del sistema nel progetto di paesaggio e nella sua realizzazione e gestione. Rudolf Arnheim nel suo studio "Ordine e complessità nella progettazione del paesaggio", indica nell'ordine - "come il grado e il tipo di normazione che governa i rapporti tra le varie parti di un insieme" - e nella complessità - "la molteplicità delle relazioni tra le varie parti di un insieme" - le categorie fondamentali per comprendere e organizzare mentalmente e fattualmente la realtà in cui viviamo⁵. "Se il mondo non fosse ordinato e la mente non fosse capace di percepire e creare l'ordine l'uomo non sopravviverebbe"⁶. Ordine e complessità appaiono antagonisti, e tuttavia l'uno non può sussistere senza l'altro; "Complessità senza ordine produce confusione; ordine senza complessità genera noia"⁷. La assenza di ordine è oggi la condizione più diffusa e sofferta sia nel paesaggio naturale che in quello costruito; la creazione di ordine è il presupposto fondamentale di un progetto e spesso coincide più che nell'aggiungere nel levare. Altri requisiti che specificano il significato di ordine, lo integrano e possono riferirsi sia a fatti materiali che immateriali, sono: la continuità: di spazi, di flussi - in particolare di flussi d'acqua - di percorsi, ma anche di flussi di cure e di finanziamenti; - la varietà e la coerenza: dalla biodiversità alla opportunità di attività diversificate; - il rapporto con il contesto e la qualità dell'opera: il rapporto tra trame insediative e trame ambientali, tra percorsi e strutture del territorio; il rapporto con gli orizzonti e le visuali; il non occultamento di alcune opere, come ad esempio quelle tecnologiche, ma il miglioramento delle loro qualità; - la densità di elementi naturali o artificiali e il loro reciproco rapporto: la "land art" cerca di dare un nuovo senso al paesaggio con l'inserimento di pochi nuovi elementi evocativi.

Altri requisiti sono la rumorosità o la quiete, la concentrazione o rarefazione, oggetti e odori, la densità d'uso, ecc. Il progetto di paesaggio dovrebbe sapere utilizzare questi requisiti e prefigurare il risultato ottenibile.

Ma contemporaneamente è importante comprendere i caratteri strutturali del territorio nel suo complesso, nella sua tridimensionalità e temporalità.

Il secondo passaggio è la costruzione di uno schema strutturale che interpreti i caratteri fondamentali dei siti e dei luoghi, le correlazioni tra fattori fisici e umani. Lo schema strutturale, che ha necessariamente già in se una idea di progetto è e resterà il "pensiero essenziale" del processo ciclico di cui si è detto all'inizio: idea, conoscenza, interpretazione, giudizio, progetto. Solo dopo che si sarà entrati in possesso dell'idea di struttura immaginata, interpretata, costruita - si potrà dare inizio a quello che si indica normalmente con i termini di progetto o piano, accompagnati da varie oggettivazioni.

NOTE

¹ J. Mc Harg e V. Giacomini (ecologia), L. Gambi, E. Sereni (storia), E. Sestini (geografia), R. Assunto (estetica), M.T. Parpagliolo e P. Porcinai (architettura del paesaggio), V. Gregotti (progettazione ur-

banistica e architettura), B. Hackett (pianificazione paesistica), E. Turri (semiologia del paesaggio)

² "un sistema retto da coesione interna, comprensibile comparando fenomeni diversi tra loro e riconducibili allo stesso sistema di relazioni" (C. Levi-Strauss)

³ Ne ha scritto qualche anno fa il Braudel definendo la struttura "une organisation, une conference... assemblage, architecture, mais plus encore une réalité que le temps use mal et véhicule très longuement". In termini più elementari e forse più espliciti si potrebbe dire che "le strutture sono il telaio, o meglio, le forze di fondo della storia sociale : quella dei destini collettivi, cioè degli aggruppamenti umani coerenti, solidali, armonici. Sono, in una parola, i complessi di una civiltà". L. Gambi : Critica ai concetti geografici di paesaggio umano, Faenza, 1961, p. 20

⁴ A parte la molteplicità di strumenti istituzionali (Piani Paesistici, Piani Territoriali di Coordinamento, Piani di Settore, Piani Regolatori Generali, Progetti d'area ecc.) non esiste una diversità nelle modalità e nei contenuti; come osserva R. Gambino (...) non esiste una pianificazione paesistica né una pianificazione ecologica ma esistono molte forme di pianificazione paesistica ed ecologica. In R. Gambino, Conservazione - innovazione: ambiente paesaggio, territorio, UTET 1997 pag. 188

⁵ Scritto nel 1960 per un manuale sull'architettura del paesaggio, pubblicato in "Verso una psicologia dell'arte", Einaudi, 1969

⁶ ibid. p. 153

⁷ ibid. p. 154

Giuliana Campioni

Presidente della Federazione Associazioni Professionali Ambiente e Paesaggio

Primi materiali elaborati dalla FEDAP

Il presente documento, redatto nell'ambito dei lavori di preparazione della "Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio" indetta dal Ministero per i Beni e delle Attività Culturali, si basa su un approccio transdisciplinare che ha come fine ultimo quello di garantire la tutela del quadro paesistico, assicurare l'equilibrio ecologico e promuovere il recupero e la creazione di nuovi paesaggi sostenibili nel quadro del soddisfacimento delle esigenze di crescita culturale ed economica.

Si tratta di un contributo che la Federazione Associazioni Professionali Ambiente e Paesaggio fornisce nell'intento di cooperare al processo di riordino organico della normativa vigente ed al coordinamento di principi, obiettivi, misure e strumenti tecnici di intervento, consapevole che il nostro Paese sta vivendo una fase cruciale di riflessione sulle possibili strategie integrate di difesa, gestione e sviluppo di questo specifico settore.

Si segnala come in questa sede si faccia ampio richiamo ai materiali di seguito elencati, utilizzati come riferimento e spunto di ulteriori riflessioni, sottolineando che l'apporto della FEDAP si concentra sugli aspetti tecnico-scientifici che sono propri delle Associazioni che compongono la Federazione. In particolare, in questa fase di lavoro, ci si sofferma brevemente su alcuni punti ritenuti d'importanza sostanziale ai fini applicativi delle istanze scientifiche, a integrazione e richiamo di quanto già esposto nei testi seguenti:

- Regione Lombardia *Indirizzi per una nuova legislazione sulla difesa, la gestione e lo sviluppo della natura e del paesaggio*. Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, 9.12.1995.
- Tavola rotonda Acer/Fedap/Aiapp *Nuovi profili professionali per il piano, il progetto e la gestione del paesaggio*, Roma 5 marzo 1996. In 33 rd IFLA World Congress, Proceedings n. 2, Firenze 12-15 ottobre 1996. Acer 3/96.
- Tavola rotonda Acer/Fedap/Aiapp *Le valenze ambientali della Pianificazione territoriale*, Milano 16 aprile 1996. In 33 rd IFLA World Congress, Proce-

- dings n. 2, Firenze 12-15 ottobre 1996. Acer 4/96
- Guido Ferrara e Giuliana Campioni *Tutela della naturalità diffusa, pianificazione degli spazi aperti e crescita metropolitana*. Il Verde Editoriale, Milano, 1997.
- FEDAP *Prima Conferenza Nazionale sulle professioni dell'ambiente e paesaggio*, Roma 21 novembre 1997. *Relazione introduttiva*, a cura di Giuliana Campioni. In Notiziario AIN n.51. Acer 2/98 (sintesi).
- FEDAP *Prima Conferenza Nazionale sulle professioni dell'ambiente e paesaggio*, Roma 21 novembre 1997. *Proposte e criteri per una pianificazione integrata. Sintesi dei contributi della IV Commissione FEDAP*, a cura di Gioia Gibelli. In Acer 3/98 (sintesi).

Premessa

È noto come l'organizzazione dello Stato per la difesa della natura e del paesaggio sia caratterizzata da una diachia tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Ministero dell'Ambiente. Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali promuove le iniziative necessarie per la protezione del patrimonio storico e artistico nazionale, nonché per la protezione dell'ambiente, con riguardo alle zone archeologiche e naturali; il Ministero dell'Ambiente assicura la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale.

Questo assetto riflette la diversa evoluzione di due tradizioni culturali, rispettivamente estetico-paesistica e naturalistica, e delle corrispondenti politiche non ancora adeguatamente integrate.

Inoltre, gli strumenti normativi attualmente disponibili, quali la legge 1497/39 sulla protezione delle bellezze naturali e la legge 394/91 sulle aree protette, manifestano prevalentemente un carattere selettivo, ossia sono stati finalizzati soprattutto per la tutela delle componenti di maggior pregio del territorio. Essi fanno in-

fatti riferimento, rispettivamente, a due principi fondamentali: la difesa del paesaggio nella sua accezione estetica (quadro paesistico, bellezze naturali) e la difesa della natura come ecosistema limitatamente alle aree di più spiccata naturalità (parchi nazionali e riserve di natura, parchi naturali).

Ciò premesso, si ritiene necessaria la presa d'atto dell'evoluzione culturale del concetto di paesaggio intervenuta dagli ultimi decenni. Mentre infatti, come in precedenza richiamato, la concezione giuridica affermatasi nell'ambito dei beni culturali e ambientali considera *il paesaggio in senso estetico (quadro paesistico)*, l'evoluzione culturale più recente lo concepisce anche come *ecosistema che include l'uomo e le sue opere*, sottolineando la necessità di fornire, accanto alla tutela del quadro paesistico, l'assicurazione dell'equilibrio ecologico¹.

Ricordiamo a proposito un concetto basilare messo in luce dalle più recenti teorie ecologiche: considerare il paesaggio come *"un sistema vivente in continua evoluzione"*. In altre parole il paesaggio alle diverse scale:

- ha una forma fisica e un'organizzazione spaziale specifica (*struttura*);
- possiede una dinamica interna dovuta al movimento e al flusso di energia tramite acqua, vento, piante e animali (*funzionamento*);
- è soggetto ad evoluzione nel tempo in funzione della dinamica o dell'alterazione nella struttura e nel funzionamento (*cambiamento*)².

Dunque, il paesaggio per sua natura vive e si trasforma, pur essendo fondato su elementi che permettono la distinzione di tipi e di forme relativamente esclusive dipendenti dai diversi siti e dalla loro storia naturale e antropica.

La *conservazione* del paesaggio è direttamente legata all'apprezzamento di questa sua peculiare capacità dinamica interna e ogni intervento di controllo delle trasformazioni ben difficilmente potrà dirsi esaurito in un "vincolo" che volesse banalmente "impedire" le trasformazioni stesse.

- La *pianificazione* è a sua volta tenuta a considerare le esigenze sistemiche del paesaggio. È un ciclo senza fine: la pianificazione condiziona le trasformazioni territoriali, che condizionano le attività umane, che richiedono nuove trasformazioni, che necessitano di modifiche ai piani. Questo tipo di processo richiede un approccio pianificatorio diverso dall'attuale, capace di rispondere in tempo reale alle esigenze evolutive degli organismi viventi.

Nel nostro Paese l'unico tipo di pianificazione conosciuta e consolidata per il controllo dell'uso del suolo, pianificazione "fisica", è quella propria dell'ordinamento urbanistico e degli istituti assimilati. Nell'ottica sopra delineata la *pianificazione territoriale e urbanistica* potrebbe venire a costituire il momento di ponderazione e di coordinamento tra le istanze socio-economiche

che le sono proprie, spesso definite da piani speciali, e le istanze di tutela del paesaggio, considerate come un particolare tipo di richiesta da confrontare con le altre.

Con il termine di *pianificazione paesistica* si intende la pianificazione speciale per la difesa, la gestione e lo sviluppo della natura e del paesaggio, che mira ad evitare o ridurre il più possibile i danni ambientali prima della loro manifestazione e ad attenuare i conflitti tra le esigenze antropiche e quelle naturali. Essa costituisce, in linea di principio, il tipo di pianificazione più idoneo a garantire l'evoluzione del paesaggio in generale, la difesa delle specie e dei biotopi, la fruizione culturale e ricreativa degli spazi aperti nell'intera gamma di interventi che va dal giardino urbano ai parchi estensivi territoriali e agrari, la riqualificazione del territorio in tutte le sue componenti biotiche e abiotiche. In tale quadro i piani del paesaggio dovrebbero possedere carattere di indirizzo per la pianificazione urbanistica, quali portatori di linee guida di settore il più possibile coagenti con le istanze socio-economiche e localizzative che le sono proprie.

Tra queste due categorie di piani emergono quindi molte sinergie potenziali, per il carattere trasversale di entrambe, ma anche significative differenze non solo per la diversità dei ruoli (rispettivamente di "arbitro di tutte le istanze" e di "avvocato della natura e del paesaggio") ma anche per l'impossibilità di omologare tutti i contenuti. Infatti, come richiamato, mentre la pianificazione territoriale e urbanistica si occupa fondamentalmente del governo degli usi del suolo, la pianificazione paesistica contiene essenzialmente la previsione di misure attive per la difesa, la gestione e lo sviluppo del paesaggio.

Tuttavia il fatto che i piani debbano essere uno o più di uno può costituire di per sé un problema secondario, mentre è essenziale che i contenuti operativi propri e caratteristici della pianificazione del paesaggio siano comunque assicurati e presenti nell'atto pianificatorio, allorché afferisce al territorio aperto e gli spazi inedificati, a partire dalle professionalità che ne sono garanti.

Rilevata la necessità di disporre dei contenuti di "piani del paesaggio", bisogna infatti porsi il problema del tipo di qualificazione degli operatori che sono in grado di predisporli in rapporto con il loro grado di complessità relativo, ovvero di definire a chi spetta la responsabilità tecnico-scientifica di questi argomenti e contenuti strategici della pianificazione, e ciò non solo nel corso della fase analitico-propositiva e progettuale, ma anche in quella di attuazione, monitoraggio e controllo, afferente agli enti territoriali coinvolti. Poiché non sembra scontato che coloro che attualmente esercitano l'attività della pianificazione urbanistica (ingegneri e architetti, generalmente) coincidano *tout-court* con i tecnici dell'ambiente e del paesaggio che, come è ben noto, si articolano al loro interno in diverse forme di spe-

cializzazione, anche se non sfugge che la transdisciplinarietà – solitamente necessaria – non deve essere intesa come pratica automaticamente estensibile a tutti i casi di studio, ma va relazionata di volta a volta alla natura dei problemi da risolvere.

Considerazioni introduttive: principi fondamentali e strategie per la difesa, la gestione e lo sviluppo del paesaggio

La politica di tutela del paesaggio inizialmente è stata impostata per la mera conservazione dei beni individuati, vietando determinati interventi sui beni stessi. Al moderno concetto di tutela è funzionalmente collegato quello di manutenzione e gestione che comprende tutte le misure attive aventi lo scopo di conservare lo stato esistente. Dal concetto di gestione si è poi passati a quello di restauro di componenti naturali e paesistiche gravemente danneggiate ed a quello di sviluppo di nuove componenti in sostituzione di altre distrutte (neoeosistemi).

Le descritte forme di intervento sono tra loro collegate da un gradualismo non solo funzionale ma anche temporale. Le prime misure da adottare sono quelle di difesa del patrimonio paesistico esistente, per poi passare a misure di sviluppo e gestione, ossia a momenti resi necessari dalla dinamicità dei rapporti uomo-ambiente tipica della società contemporanea, che presuppongono l'uso di strumenti diversi e integrativi da quelli utilizzati per la mera tutela.

In questo passaggio di campo trova piena applicazione il *principio di prevenzione*, che mira a realizzare adeguate misure che consentano di evitare o ridurre il più possibile i danni ambientali derivanti dagli interventi sul paesaggio prima della loro manifestazione. Tale principio può essere giustificato con la cosiddetta teoria dello spazio libero, ossia con la necessità di non esaurire la capacità di carico della natura mediante consumi eccessivi, per consentire una ulteriore crescita della società e dell'economia e per conservare spazi liberi da qualsiasi forma di edificazione e infrastrutturazione con funzione di rigenerazione.

È importante peraltro riflettere che un'azione preventiva in senso stretto, ossia diretta soltanto ad impedire il verificarsi dei danni, non è sufficiente. La difesa del paesaggio in senso dinamico richiede oggi non solo un uso il più possibile rispettoso del presente, ma anche un insieme di misure attive per il risanamento dei danni provocati nel passato e il modellamento dell'ambiente per le generazioni future.

Trova altresì applicazione il *principio di causalità* il quale mira ad attribuire all'agente che provoca i danni ambientali i costi per prevenire o compensare i danni

stessi, e che dovrebbe venire a costituire il principio ispiratore della normativa sulla regolamentazione degli interventi; solo quando non sia possibile identificare l'agente i costi dovrebbero essere trasferiti a carico della collettività.

Si ricorda come questo principio abbia trovato affermazione crescente nel settore della salvaguardia dell'ambiente dagli inquinamenti dove si esprime con la formula "chi inquina paga". Al contrario, la maggior parte dei danni al paesaggio provocati da interventi antropici sono ancora lungi dall'essere valutati con procedure soddisfacenti e conseguentemente attribuiti ai rispettivi agenti.

Esso non deve più essere disponibile come bene gratuito e perciò quando un progetto di trasformazione del territorio comporta danni al paesaggio dovrebbe essere compito del responsabile evitare i danni stessi o, se ciò non è possibile, compensarli o risarcirli a sue spese.

Il passaggio da una tutela di tipo vincolistico ai processi di difesa, gestione e sviluppo del paesaggio presuppone anche l'attivazione di specifiche strategie di intervento, e tra queste, in primo luogo, il passaggio da una strategia di breve a una *strategia di lungo periodo*.

I programmi di trasformazione del territorio possono solitamente essere realizzati nel breve periodo e risultano vincenti perché giudicati prioritari dall'opinione pubblica, anche se comportano grosse perdite per il tessuto nazionale degli ecosistemi.

Viceversa gli intervalli temporali di formazione e di rigenerazione degli ecosistemi sono molto più lunghi e ciò mette in condizioni di palese difficoltà la politica di difesa del paesaggio. Pertanto, in queste condizioni di fatto, molte perdite di ecosistemi risultano irreversibili, anche perché spesso intervengono modifiche dei fattori locali che impediscono il ripristino dell'ecosistema originario.

Si aggiunga la difficoltà di percepire tutti gli sviluppi ecologicamente sfavorevoli e quindi il lungo lasso di tempo che spesso trascorre per il riconoscimento dei danni connessi agli interventi di trasformazione del territorio.

Considerazioni simili valgono per la distruzione del tessuto storico dei beni ambientali, prodotto del lavoro di generazioni, con perdite spesso irreversibili.

Risulta dunque importante che la politica di difesa del paesaggio elabori strategie di lungo periodo per prevenire i suddetti sviluppi negativi influenzando adeguatamente su tutti gli altri settori della politica territoriale.

Parallelamente alla dilatazione temporale lo sviluppo moderno porta a una dilatazione spaziale della politica di difesa del paesaggio per far fronte ai danni che da locali tendono a divenire generali.

Nella fase iniziale dello sviluppo economico per risolvere i problemi creati dai danni locali si è fatto ricor-

so alla difesa selettiva, comprendente misure di tutela indirizzate alla conservazione di complessi con cospicui valori estetici e di componenti ed aree paesistiche di particolare valore.

Negli ultimi decenni l'enorme crescita delle aree urbane e industriali e delle infrastrutture di trasporto e le trasformazioni in senso intensivo dell'agricoltura hanno raggiunto un livello tale da minacciare globalmente il quadro paesistico e l'equilibrio ecologico.

Per risolvere questi problemi un'efficace politica di difesa del paesaggio non può limitarsi ad adottare disposizioni isolate, ma deve avere una visione globale cercando di influire su tutti gli spazi, le situazioni ed i possibili interventi dell'uomo. Da una difesa selettiva si deve quindi passare ad una *strategia di difesa totale* del territorio mediante la messa a punto di nuovi strumenti di informazione, pianificazione e regolamentazione.

La difesa totale comprende tre classi fondamentali di obiettivi:

- la salvaguardia delle aree naturali e seminaturali di maggior importanza come superfici prioritarie per la tutela della natura e del paesaggio;
- lo sviluppo di tecnologie e modalità di utilizzazione del territorio che risparmino il più possibile il paesaggio evitandone l'indiscriminato consumo;
- lo sviluppo di un sistema di collegamento funzionale a rete tra le suddette aree mediante strutture paesistiche adatte ubicate nei paesaggi intensivi.

Criteri e specifiche per la stesura dei piani e procedure di gestione

Si individuano alcuni criteri e specifiche ritenuti di importanza basilare ai fini della gestione sistemica del paesaggio e dell'attenzione ai problemi ambientali.

- Tra i *criteri base di riferimento* inseriamo i seguenti:
- L'esigenza di integrare gli aspetti antropici e naturali può essere soddisfatta solo se la pianificazione è preceduta da analisi complete alle diverse scale spaziali e da valutazioni dei sistemi oggetto di piano. Analisi, valutazioni e diagnosi ambientali devono mettere in luce a priori le caratteristiche strutturali e funzionali dei sistemi e le effettive compatibilità ambientali e possibilità di trasformazione. Tale criterio implica necessariamente l'esigenza di individuare strumenti anche quantitativi per lo studio e la valutazione del paesaggio con indicatori appositi.
 - La necessità di integrazione tra paesaggio edificato e paesaggio "aperto" e la loro interdipendenza implica inoltre il concetto di "bilancio" e di "compensazione" e può modificare il concetto di "conservazione" della natura. Non è più sufficiente infatti mantenere o riqualificare l'esistente: la con-

servazione avviene anche attraverso l'aggiunta di elementi nuovi in grado di migliorare la stabilità degli elementi naturali presenti (ad esempio la realizzazione di corridoi biotici di connessione).

- Il concetto di dinamismo nel tempo e nello spazio dei sistemi ambientali ha ricadute significative sulla pianificazione e sulle caratteristiche degli strumenti di piano: per esempio l'importanza dell'esame dell'evoluzione storica del territorio, la necessità di aggiornamenti continui dei dati territoriali e di verifiche veloci sulle decisioni di piano, l'individuazione di criteri particolari per la gestione delle fasce ecotonali, e di alcune fasce di territorio caratterizzate da confini variabili, ecc.
- La congruenza tra le componenti geo-morfologiche e quelle biologiche alle diverse scale spaziali è alla base di un'evoluzione equilibrata dei sistemi paesistici. Ciò comporta verifiche multidisciplinari nelle fasi di studio, di progetto e di controllo ad ogni scala d'intervento, dalle più sintetiche a quelle di dettaglio.

Di seguito vengono elencate alcune *specifiche*, derivate dai criteri su esposti, finalizzate all'avvio di una pianificazione che tenga effettivamente conto delle istanze ambientali. Esse comprendono:

- La limitazione della frammentazione degli habitat
- Il mantenimento della bio-diversità e del giusto grado di eterogeneità dei paesaggi.
- L'aumento della complessità a scapito della banalizzazione ecosistemica.
- L'equilibrata distribuzione degli elementi di naturalità anche nei fondovalle, nelle pianure e nelle città (in particolare si ricorda l'esigenza di rinaturazione dei corsi d'acqua che in molti casi rimangono l'unica possibilità concreta di diffusione della naturalità anche nei tessuti altamente antropizzati).
- La rivalutazione del paesaggio agrario come importante sistema plurifunzionale potenziale, con importanza ambientale e non solo agronomica sempre che sia integrato da elementi seminaturali compatibili.
- La conservazione attiva del patrimonio storico-culturale e di quello ambientale (in riferimento alle esigenze dinamiche dei sistemi ambientali).
- L'attenzione alla localizzazione, distribuzione e forma degli elementi che costituiscono il paesaggio, poichè cambiando l'ordine degli elementi il risultato cambia.
- L'analisi paesistico-ambientale come fase preliminare imprescindibile degli studi propedeutici ai piani. Questa determina ed impone il quadro tecnico e scientifico di riferimento per la successiva opera di pianificazione, che agirà quindi essenzialmente nell'ambito delle trasformazioni possibili.
- L'utilizzo di indicatori ambientali a supporto dell'analisi

- paesaggistico-ambientale, dell'individuazione degli scenari di piano e del controllo sul piano stesso.
- L'introduzione del concetto di "compensazione", correttamente definita ed individuata, come abituale complemento di trasformazioni compatibili anche di piccola entità ai fini del miglioramento della qualità ambientale, fermo restando il principio di "diagnosi ambientale" a monte.
 - L'individuazione di strumenti anche normativi per il miglioramento qualitativo del costruito sia a livello di integrazione con il contesto architettonico/ambientale, sia a livello di conservazione dell'energia e delle risorse (bio-architettura, reimpiego delle acque bianche, ecc.).
 - L'occorrenza di un'accurata progettazione degli spazi verdi, per il miglioramento qualitativo degli stessi sia a livello di integrazione con il contesto ecologico-paesaggistico, sia a livello di fruizione delle popolazioni (uomini e/o animali).

In sintesi, relativamente alla stesura dei piani emergono le seguenti principali esigenze:

- che gli strumenti di piano siano organizzati con "piani strategici" a più scale spaziali interrelate. I vari livelli di pianificazione vanno correlati "a cascata" alle varie scale di intervento in modo da aumentare il livello di dettaglio sia delle analisi, sia delle valutazioni, sia delle prescrizioni via via che la pianificazione discende dai livelli superiori a quelli inferiori.
- che considerino tutto il territorio sia antropico (rurale ed urbano) che naturale o naturaliforme come un'unica entità, composta da più componenti da studiare, valutare e gestire attraverso l'impiego di tutte le conoscenze disciplinari coinvolte.
- che tengano conto dell'alto livello di eterogeneità del territorio italiano e della conseguente impossibilità di fornire norme standard a livello nazionale, ma solo criteri e richieste. Le norme precise potranno stabilirsi solo a livello locale.
- che utilizzino preferibilmente, ove possibile, come riferimento spaziale i confini naturali (bacini, sottobacini, unità ambientali, ecc.) quali ambiti che la Natura ha delineato da secoli.
- che siano aggiornabili in tempi ragionevoli con procedure snelle che consentano veloci verifiche di compatibilità delle eventuali modifiche territoriali.

Relativamente alle *procedure e gestione* dei piani le esigenze identificate sono le seguenti:

- prevedere metodologie di studio, valutazione e pianificazione improntate alla transdisciplinarietà.
- garantire che tutte le discipline coinvolte siano affrontate negli studi preliminari al piano e forniscano ognuna il proprio contributo alla redazione del piano stesso.

- prevedere metodologie di studio, valutazione e pianificazione che contemplino, tra l'altro, l'utilizzo di modelli dinamici e indicatori ecologici tra gli strumenti di controllo.
- assicurare in ogni momento che l'integrazione dello strumento di pianificazione possa ammettere adeguamenti e nuovi approfondimenti, individuando procedure di approvazione e di varianti snelle.
- predisporre uffici di piano permanenti per la verifica attuativa dei piani e l'implementazione delle banche dati predisposte in fase di redazione.
- incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie (GIS o SIT) per l'istituzione delle banche dati territoriali, la gestione del territorio e la verifica dell'attuazione dei piani.
- prevedere la figura del "tecnico ambientale" da affiancare al tecnico comunale nella gestione del territorio.
- individuare strumenti di controllo sia della qualità dei piani, sia della gestione degli stessi.

Allegato: Articolazione dei piani

L'ipotesi delineata in premessa della integrazione della pianificazione urbanistica con quella paesaggistica richiede una precisa ricerca affinché la normativa provveda a provocare espliciti dettati circa la competenza amministrativa che può essere normata nei tre seguenti tre livelli principali di piano:

Regionale, che fornisca la programmazione territoriale di riferimento per i livelli inferiori, tenendo presenti gli aspetti socio-economici, politici e ambientali di scala regionale. La pianificazione così concepita deve riunire in un solo strumento direttore regionale sia le caratteristiche, sia le vocazioni, sia le opportunità di un territorio, comprese quelle schiettamente ambientali ed ecologiche. Le grandi analisi e le conseguenti grandi scelte degli strumenti nazionali e regionali possono (e debbono) avvenire in modo meditato ma indicativo (programmazione territoriale), mentre le scelte provinciali e comunali interverranno con crescente esattezza e concretezza proprio usufruendo del coordinamento generale effettuato, prima di loro ed alla grande scala, dal piano direttore regionale.

La programmazione regionale dovrebbe inoltre prevedere specifici *piani delle aree metropolitane*, delimitarne le aree d'interesse e prevedere modalità di esecuzione degli stessi, inoltre provvedere al coordinamento con i piani provinciali interessati.

Provinciale o di bacino, che fornisca le linee guida per la pianificazione comunale in base ai programmi regionali (il confine provinciale è sicuramente un riferimento più

semplice, ma il bacino è considerato più corretto poiché è naturalmente individuato; la scelta del bacino impone però alcune riflessioni in riferimento all'enorme differenza dimensionale che si verifica tra i vari bacini, per cui possono servire degli accorpamenti o dei sottobacini per uniformare questo livello di pianificazione).

I Piani provinciali o di bacino devono:

- fornire gli elementi conoscitivi del territorio per quanto riguarda tutti gli aspetti coinvolti;
- costituire lo strumento di coordinamento dei Piani regolatori, fornendo linee guida precise e condizioni per le trasformazioni prevedibili;
- individuare le unità ambientali per la pianificazione comunale;
- supplire alla pianificazione comunale o intercomunale allorché i comuni non siano in grado di effettuarla;
- individuare incentivi per la pianificazione di interventi di "compensazione ambientale".

Comunale o intercomunale, entro unità ambientali individuate dai piani di bacino o provinciali.

I P.R.G. o P.R.G.I. (strutturali e operativi) sono gli strumenti attuativi per la gestione del territorio urbano ed extraurbano, previo il recepimento degli strumenti pianificatori sovraordinati sia in fase di redazione che di variante. La variante di P.R.G. dovrebbe essere obbligatoria in ottemperanza ai piani sovraordinati.

I P.R.G. dovranno disporre altre linee guida precise e condizioni per i progetti delle aree da trasformare, e cioè per le effettive azioni sul territorio: queste devono essere finalizzate alla costruzione di un sistema integrato e non di un insieme disorganizzato di componenti indipendenti, come troppo spesso succede.

I nuovi piani dovranno essere interrelati e dovranno prendere in considerazione tutta la complessità dei sistemi territoriali, in modo da evitare le sovrapposizioni dei piani di settore: eventuali approfondimenti di aspetti settoriali dovranno essere effettuati all'interno dei piani stessi, comunque sempre da équipe di lavoro multidisciplinari.

La necessità di pianificare a più scale è un'esigenza già accolta dalla legge urbanistica italiana, attraverso l'istituzione dei Piani territoriali regionali e, oggi, dei Piani paesistici provinciali. L'efficacia di questi strumenti sta nell'effettiva interazione e operatività dei vari livelli di piano. Le varie scale spazio-temporali a cui si affrontano i problemi hanno legami precisi: ai livelli superiori (ad esempio Piani paesistici o di bacino), vanno affrontati i problemi di scala spaziale maggiore e le trasformazioni che avvengono in tempi lunghi.

Perché questa pianificazione unica alle diverse scale spaziali risulti efficace occorre che i criteri generali da adottare su tutto il territorio nazionale siano ben precisi. I vari livelli di pianificazione, come segnalato in precedenza, vanno correlati "in cascata" alle varie scale d'intervento in modo da aumentare il livello di dettaglio sia delle analisi, sia delle valutazioni, sia delle prescrizioni via via che la pianificazione discende agli ambiti provinciali e comunali.

Questi condizionamenti "a cascata", dai livelli superiori a quelli inferiori, non sono sufficienti: l'operatività delle scelte infatti deriva dall'esistenza di opportunità e fattori limitanti locali, che dovranno essere recepiti dai livelli superiori di piano. Solo così è possibile intraprendere delle scelte realistiche che tengano conto delle effettive diversità locali oltre che delle strategie generali. Le procedure pertanto dovrebbero poter tener conto anche delle eventuali interazioni dal basso verso l'alto.

NOTE

¹ Questa evoluzione di fatto è già riscontrabile nella normativa statale e regionale – con particolare riferimento alla pianificazione sovraordinata di cui, ad esempio, alle L. 431/85 (piani paesistici regionali), L. 183/89 (piani di bacino) L. 142/90 (piani provinciali) – nel quadro di una politica di difesa della natura e del paesaggio che tenga conto delle funzioni di compensazione dei carichi ambientali e delle funzioni ricreative esercitate dagli ecosistemi seminaturali.

² W. E. Dramstad, J. Olson, R. T.T. Forman: *Landscape Ecology Principles in Landscape Architecture and Land-Use Planning*, Harvard University Graduate School of Design, ASLA, 1996, pag. 14.

* * *

Pianificazione urbanistica e pianificazione del paesaggio*

1. Premessa

In Italia, com'è ampiamente noto, l'unica forma di pianificazione conosciuta e consolidata per il controllo dell'uso del suolo (pianificazione "fisica") è quella propria dell'ordinamento urbanistico e degli istituti assimilati. Ora, per molti lustri l'urbanistica tradizionale ha af-

fidato il controllo dell'uso degli spazi aperti a due opzioni principali:

- in primo luogo le "zone agricole" hanno costituito, quasi per definizione, delle "riserve" predisposte ad accogliere i futuri sviluppi degli insediamenti, per cui è stato sufficiente – per poterle normare – far riferimento ad un indice di fabbricabilità di

- 0,03 mc/ mq, senza ulteriori specificazioni attinenti alla qualità ambientale o ai problemi e necessità peculiari delle aree agricole in quanto tali¹;
- in secondo luogo gli spazi “verdi” interni al tessuto urbano hanno costituito, di norma, macchie a pelle di leopardo, utili a soddisfare il bilancio della contabilità degli standard, ma senza alcun approfondimento o compromissione nella verifica del bilancio ambientale della città nel suo complesso, ovvero come ecosistema meritevole di essere monitorato e governato come tale.

Da qualche anno a questa parte questo tipo di approccio ha oggettivamente subito dei profondi ripensamenti, a seguito dell’approfondimento apportato in sede di pianificazione territoriale su tre diversi fronti:

- l’esperienza condotta sulla istituzione e gestione delle aree protette (parchi regionali in primo luogo, ma anche esperienze come quella qui presentata, d’iniziativa degli Enti locali direttamente coinvolti);
- le ricadute sui piani urbanistici comunali della L.431/85 (piani paesistici regionali);
- le prime esperienze e discussioni derivanti dalla pianificazione territoriale provinciale, ex L. 421/90.

Pertanto, anche indipendentemente dagli istituti giuridici vigenti, un crescente interesse pervade molti strumenti di piano² che si impegnano direttamente in:

- campagne di perlustrazione ambientale, talvolta anche assai approfondite e raffinate, rivolte a riconoscere i principali caratteri e fattori fisici, ecologico-naturali e paesaggistici del territorio urbano ed extraurbano, con l’intento di porli sotto tutela;
- previsioni e specifiche progettazioni di aree protette riguardanti aree peculiari (parchi e riserve naturali di livello locale), con qualche speciale attenzione ai progetti di recupero di situazioni degradate (per es. cave e discariche);
- ridisegno delle nuove previsioni insediative, con privilegio particolare assegnato alle attività di riqualificazione e di riconfinazione del rapporto città/campagna;
- crescente attenzione nei confronti degli spazi aperti, con dettaglio di “progetti suolo” e “progetti-norma” che aprono nuovi orizzonti al progetto di quelle parti di città di tipo “non minerale”.

Nelle esperienze più mature e finalizzate ci si propone anche di:

- dare alle aree “agricole” e a tutte le aree inedificate in genere connotati di tutela del paesaggio, con un’ampia considerazione del contributo che queste possono dare ad uno stabile assetto del territorio e del paesaggio non urbano e talvolta anche a quello urbano;

- conferire agli spazi verdi un significato che consenta di coniugare il loro ruolo di servizio con i possibili riflessi di natura ambientale che possono offrire a tutta la città, comprendendo in essi le interazioni positive che sussistono fra verde pubblico e verde privato o fra verde pubblico e spazi aperti;
- prendersi carico più in generale e in varia misura della questione ecologica, cominciando a costruire modelli d’uso dello spazio abitato come variabile dipendente delle condizioni dello stato e della dinamica ambientale, ivi compreso – in qualche caso – il problema della conservazione della biodiversità.

Nella prassi della pianificazione comincia ad emergere insomma, in modo non occasionale ma specifico, lo specialissimo ed insostituibile ruolo che giocano nella città e nel territorio gli elementi naturali, ambientali e culturali, ovvero la rete degli spazi lasciati “vuoti” dai processi insediativi veri e propri, tanto da favorire una riflessione a tutto campo circa la necessità dei “piani del paesaggio” non solo ai livelli superiori (piano paesistico regionale, piano territoriale provinciale), ma anche alla scala comunale che notoriamente è quella che incide direttamente sulle scelte concrete.

Che c’è dunque di così originale in questa nuova frontiera della politica di piano? Semplicemente, una considerazione non occasionale del paesaggio, anzi, la sua diretta presa in carico: si sta assistendo, in parole povere, ad una piccola rivoluzione copernicana, dato che nel nostro Paese, come in tutti gli altri paesi del mondo, il paesaggio alle diverse scale:

- ha una forma fisica e un’organizzazione spaziale specifica diversa dal mero spazio fisico o dal territorio o dall’ambiente (struttura);
- possiede una dinamica interna dovuta al movimento e al flusso di energia tramite acqua, vento, piante e animali (funzionamento);
- è soggetto ad evoluzione nel tempo in funzione della dinamica o dell’alterazione nella struttura e nel funzionamento (cambiamento)³.

Dunque, il paesaggio per sua natura vive e si trasforma, pur essendo fondato su elementi che permettono la distinzione di tipi e di forme relativamente esclusive dipendenti dai diversi siti e dalla loro storia naturale e antropica. La conservazione del paesaggio non potrà pertanto che tenere conto di questa sua peculiare capacità dinamica interna e ogni intervento di controllo delle trasformazioni ben difficilmente potrà dirsi esaurito in un “vincolo” che volesse banalmente “impedire” le trasformazioni stesse⁴.

A questo livello “sono previste tre categorie di siti e strutture naturali e paesistiche d’interesse comunale:

- componenti paesistiche, costituite da strutture caratteristiche della campagna, quali piccoli corpi

- d'acqua, alberi isolati o in gruppo, formazioni vegetali ai confini di proprietà, siepi e macchie di campo, muri a secco, scarpate e terrazzamenti, meritevoli di protezione nel loro complesso, salva la possibilità di modifiche locali, nel rispetto dell'equilibrio ecologico e del quadro paesistico;
- aree e componenti verdi storiche, costituite da siti e strutture progettate soprattutto per fini estetici, culturali, scientifici e di decoro, da tutelare nella loro complessità ed estensione storica, comprese le costruzioni, in relazione all'importanza documentaria ed al valore paesistico ed ambientale;
 - aree e componenti verdi urbane costituite da siti e strutture verdi pubbliche e private, prive di valore storico, all'interno ed ai margini delle aree edificate, progettate e gestite per obiettivi ambientali e sociali, quali la difesa del quadro paesistico, il miglioramento del clima e dell'igiene urbana, la ricreazione nel tempo libero, la difesa e l'esperienza della natura da interconnettere con le aree del paesaggio aperto"⁵.

Se questo è il problema, emergono spontanee alcune domande:

- a quali *obiettivi, contenuti e articolazione devono essere riferiti i piani* che trattano queste risorse e che assolvono ai suddetti compiti di conservazione dinamica?
- Si deve ritenere che i *piani del paesaggio* coincidano *tout court* con i *piani urbanistici*, per quanto ampliati di responsabilità specifiche, oppure si deve far tesoro dell'esperienza tedesca, austriaca e svizzera per una pianificazione di tipo autonomo, che fiancheggia e condiziona in modo dialettico quella urbanistica?
- Sul piano pratico ed effettivo a chi spetta la *responsabilità tecnico-scientifica* di questi argomenti e contenuti strategici della pianificazione, sia nella fase analitico-propositiva e progettuale che nella fase di attuazione, monitoraggio e controllo, afferente agli enti territoriali coinvolti?

2. Obiettivi, contenuti e articolazione dei "piani del paesaggio"

Facendo astrazione del caso qui presentato e volendo fare un elenco teorico delle responsabilità di un programma d'intervento sul paesaggio alle diverse scale, si devono citare:

- l'analisi diagnostica delle risorse ambientali disponibili, mediante l'identificazione delle componenti naturali e paesistiche d'interesse e la loro fragilità rispetto ai presumibili gradi di minaccia reale e potenziale;

- la verifica delle possibilità di riqualificazione ed arricchimento delle situazioni di stato, difendendo l'articolazione e la diversità degli ambienti e delle strutture territoriali;
- la conservazione del paesaggio aperto sia in città che fuori di essa, ostacolando la sua progressiva riduzione quando questo comporti danni agli ecosistemi, ivi compresi quelli urbani;
- le possibilità di ampliamento della connettività ecologica mediante corridoi di collegamento fra biotopi naturali ed aree verdi urbane ed extraurbane;
- il mantenimento di fasce di adeguata profondità lungo i corpi d'acqua di qualsiasi tipo e livello, in modo da lasciare casse d'espansione adeguate e spazi opportuni ai boschi ripari;
- la riabilitazione ecologica dei paesaggi degradati, individuando di volta in volta nuovi usi compatibili (talvolta fortemente innovativi rispetto agli assetti precedenti);
- l'apertura alla fruizione culturale e ricreativa delle aree di interesse paesaggistico.

In altri termini, i piani del paesaggio sono necessariamente tenuti a prendere in considerazione:

- 1) la *storia* delle interazioni uomo-risorse-territorio-paesaggio;
- 2) l'attuale stato di fatto dei *processi d'uso*, la consistenza delle entità sociali e i rapporti di scambio esistenti al momento sul territorio considerato;
- 3) l'inventario complessivo di tutte le *risorse economico-territoriali* esistenti, ovvero conosciute al momento attuale;
- 4) la valutazione ponderata della *domanda* presente e potenziale (d'uso, di sfruttamento, di servizi) da riferirsi alle risorse esistenti;
- 5) l'analisi dello *stato di fatto istituzionale* sui criteri e sugli organismi attualmente preposti alla gestione, all'uso e alla pianificazione eventuale del territorio dato;
- 6) l'analisi delle *potenzialità d'uso* delle risorse nei singoli settori di attività economica e di dotazione di servizi;
- 7) l'analisi dei *livelli di compatibilità* interni alle potenzialità d'uso nei confronti delle risorse nel loro complesso, con riferimento specifico alle metodologie dell'ecologia del paesaggio;
- 9) la traduzione dei *modelli ecologico-territoriali* possibili in un "*piano d'insieme*" o altri strumenti analoghi, in grado di mettere a punto i singoli aspetti operativi (ivi compreso la stipula di accordi con i privati per la loro implementazione entro il modello ipotizzato);
- 10) l'individuazione di *progetti specifici* per la realizzazione di particolari obiettivi assunti come prioritari ed urgenti, previa individuazione di organismi (di

norma a prevalente responsabilità pubblica) per il coordinamento o la sostituzione degli enti di gestione esistenti non sufficientemente finalizzati allo scopo (coordinamento, concentrazione o decentramento di competenze sia di tipo amministrativo che tecnico).

I passaggi logici precedenti possono essere ovviamente semplificati o ridotti, ma è fuori di dubbio che la loro inesistenza complessiva coincide con l'assenza della pianificazione del paesaggio dagli strumenti pianificatori correnti.

Infatti, la "pianificazione paesistica" si ispira sostanzialmente al principio della "prevenzione" e mira ad evitare o ridurre il più possibile i danni ambientali prima della loro manifestazione e ad attenuare i conflitti tra le esigenze antropiche e quelle naturali. Essa costituisce pertanto il solo tipo di pianificazione più idoneo a garantire la difesa e la gestione della natura e del paesaggio in generale, la tutela delle specie e dei biotopi, la fruizione culturale e ricreativa degli spazi aperti, in tutta la gamma di interventi che va dal giardino urbano ai parchi estensivi territoriali e agrari, la riqualificazione del territorio in tutte le sue componenti biotiche e abiotiche. In questo quadro, i piani del paesaggio dovrebbero possedere carattere di indirizzo per la pianificazione urbanistica. Essi contengono infatti la previsione di misure attive per la difesa e l'evoluzione della natura e del paesaggio, da considerare come linee guida il più possibile coagenti con le istanze socio-economiche e localizzative espresse dalla pianificazione ordinaria. Inoltre, ai fini di una gestione sistemica del paesaggio, i piani paesistici dovrebbero esistere a più scale spaziali interrelate, in modo tale che i piani di scala vasta coordinino la pianificazione alle scale inferiori e forniscano linee guida e condizioni per le trasformazioni territoriali. Questi condizionamenti "a cascata" dai livelli superiori a quelli inferiori, dovrebbero poi tenere conto delle effettive diversità e fattori limitanti locali, oltre che delle strategie generali, essere facilmente aggiornabili e consentire veloci verifiche di compatibilità delle modifiche eventuali ed essere più propositivi che vincolistici.

3. Uno o più piani?

"Con il termine di "pianificazione paesistica" si intende la pianificazione speciale per la difesa, la gestione e lo sviluppo della natura e del paesaggio (...). Tale forma di pianificazione rientra nella più vasta famiglia degli strumenti di pianificazione ambientale, che si ispirano al principio di prevenzione (...), mirante ad evitare o ridurre il più possibile i danni ambientali prima della loro manifestazione. (...). La pianificazione territoriale ed urbanistica costituisce il momento di ponderazione e coordi-

namento fra le istanze socio-economiche (spesso anch'esse definite da piani speciali) e le istanze di difesa della natura e del paesaggio, che a loro volta è opportuno che siano formalmente considerate come una particolare richiesta di utilizzazione da confrontare con le altre. Tra queste due categorie di piani emergono molte sinergie potenziali, per il carattere trasversale di entrambe, ma anche significative differenze non solo per l'accennata diversità dei ruoli (rispettivamente di "avvocato della natura e del paesaggio" e di "arbitro" di tutte le istanze), ma anche per l'impossibilità di omologare tutti i contenuti. Infatti, mentre la pianificazione territoriale ed urbanistica si occupa fondamentalmente del governo degli usi del suolo, la pianificazione paesistica come sopra definita contiene anche la previsione di misure attive per la difesa, la gestione e lo sviluppo della natura e del paesaggio"⁶.

È ben noto e presente a tutti il lungo dibattito sulle istanze di ricongiungimento della materia ambientale a quella urbanistica, che ha visto molto attive le categorie interessate che fanno speciale riferimento all'Istituto Nazionale di Urbanistica⁷. Tuttavia, da un lato i contenuti specifici della pianificazione del paesaggio precedentemente descritti (che sono poco noti in Italia, mentre in altri contesti sono ricchi di un'esperienza pluridecennale), e dall'altro gli apporti disciplinari e tecnici che si rendono necessari (cfr. il paragrafo successivo), consigliano di approfondire l'assunto generale che un unico ed inscindibile strumento di piano, nelle sue procedure e contenuti articolati, possa comprendere e coordinare, *tout court*, tanto gli aspetti ambientali quanto quelli paesaggistici e urbanistici.

Si fa riferimento, di norma, a tre diverse scale d'intervento degli istituti di piano:

- il livello sovracomunale, di cui alle L. 431/85 (piani paesistici regionali), L. 183/89 (piani di bacino), L. 142/90 (piani provinciali), L. 349/91 (piani dei parchi);
- il livello comunale, di cui alla L. 1150/42 e alle diverse leggi urbanistiche regionali;
- il livello localizzato, in rapporto alla natura specifica dei problemi.

Il livello sovracomunale

I contenuti dei piani paesistici di scala sovralocale (regionale / provinciale / comprensoriale) sono notoriamente riferiti a situazioni territoriali d'area vasta e riguardano in estrema sintesi:

- le invarianti del sistema ambientale, quanto a vincoli permanenti e direttamente cogenti e politiche di tutela (risorse idriche, siti di interesse geomorfologico, flora, boschi e monumenti vegetali, fauna, ecc.);
- l'individuazione delle zone ecologiche prioritarie per la difesa della natura con l'eventuale individuazione di dettaglio di aree protette di livello sottordinato, anche per la compensazione dei carichi ambientali esistenti o previsti;

- la promozione, sostegno e disciplina di attività che abbiano dirette responsabilità nella riproduzione del paesaggio nel tempo (attività agro-silvo-pastorali, agriturismo, ecc.);
- le misure generali per l'eliminazione dei danni alla natura e al paesaggio e per il miglioramento del loro valore ricreativo;
- la disciplina del sistema insediativo (patrimonio insediativo esistente, infrastrutture e servizi, zone di nuovo insediamento, strutture ricettive e turistiche, strade e disciplina dei trasporti e del traffico, elettrodotti e altri impianti tecnologici, impianti di depurazione e smaltimento rifiuti).

Si tratta quindi di un'attività complessa, che deve tener conto di una molteplicità di fattori non tutti affini o congruenti, per cui appare indispensabile far riferimento a responsabilità tecniche di tipo transdisciplinare dove, accanto all'urbanistica, si rendono necessarie tutte le competenze professionali delle scienze agronomiche, naturalistiche, geologiche e ambientali, dato che dalla loro sinergia dipende direttamente la qualità delle decisioni da adottare. In questo caso, pertanto, la "qualità" del piano si fonda su una efficiente organizzazione di *ruoli tecnico-disciplinari specifici*, ognuno compartecipe in modo paritetico della responsabilità delle scelte. Questa impostazione è stata peraltro già brillantemente collaudata in numerosi esempi riferibili ai vari istituti pianificatori precedentemente citati; in altri casi si deve riconoscere invece che l'interdisciplinarietà necessaria è stata più un espediente di facciata che una scelta consapevole.

Il livello comunale

Per questo caso si può fare riferimento a significativi precedenti, quale ad esempio quello, ormai invalso in diverse Regioni italiane, di supportare ogni Piano Regolatore Generale Comunale da appositi "*studi geologici*", al fine di prevenire danni da aree sismiche, aree franose, aree esondabili, nonché per dare indicazioni per la coltivazione delle cave, ecc. In questo caso esperti professionisti, per propria natura diversi (professionalmente parlando) dai pianificatori in senso stretto, redigono analisi e studi tecnici atti a produrre "carte di rischio" e forniscono indicazioni normative di settore e prescrizioni specifiche che hanno evidenti ricadute sulle scelte di piano. Questo peraltro resta "unico" e continua ad avere i referenti istituzionali classici, ivi comprese le prassi di adozione, discussione e approvazione.

Un altro esempio della stessa natura è sperimentato in una Regione a statuto speciale: la Regione Siciliana prevede da tempo che ciascun Piano Regolatore Generale Comunale sia dotato di uno "*studio agro-forestale*"⁸ che viene redatto esclusivamente da Dottori Agronomi e Forestali e i cui contenuti assolvono numerosi compiti affini a quel-

li della pianificazione del paesaggio. Anche in questo caso, prescrizioni e indirizzi hanno poi effetto sulle decisioni del piano urbanistico vero e proprio (configurazione fisica di aree a vincolo, ecc.) senza alcuna necessità di istituti diversi dal Piano Regolatore Generale Comunale.

Questa esemplificazione di situazioni già sperimentate potrebbe essere generalizzata e riferita in modo specifico anche ai *piani del paesaggio* (che evidentemente potrebbero accogliere e contenere sia gli studi geologici che quelli agro-forestali, oltre a quanto resta da approfondire nel merito), in modo cioè che le metodologie e i diversi passaggi logici propri della pianificazione ambientale e paesaggistica siano limpidamente trattati in quanto tali, lasciando poi allo strumento istituzionale i poteri di sintesi e di istruttoria di merito, sempre entro "l'unicità del piano".

Sotto questo profilo, pertanto, il particolare che i piani debbano essere *uno o più d'uno* costituisce un problema secondario, mentre sembra indispensabile ribadire in questa sede che i *contenuti operativi propri e caratteristici della pianificazione del paesaggio dovrebbero essere comunque assicurati e presenti nell'atto pianificatorio*, a partire dalle professionalità che ne hanno acquisito la specifica responsabilità, e non solo quindi con le finalità degli studi geologici e quelli agro-forestali, a cui si riferivano gli esempi citati, ma in un organico spettro di analisi diagnostiche di natura ambientale e paesaggistica.

Il livello localizzato

L'ultimo caso può interessare progetti di tutela e gestione di aree naturalistiche peculiari, come un biotopo, oppure dimore e tenute storiche i cui "paesaggi" sono in necessità di attuare trasformazioni, oppure casi di pianificazioni ambientali "di dettaglio" susseguenti a procedure di V.I.A. e simili.

Ad esempio il caso del biotopo naturale del Lago Pudro a Trento⁹ per i problemi che presenta appartiene ad un livello di pianificazione decisamente "altro" rispetto all'urbanistica intesa in senso stretto, pur possedendo tutti i requisiti disciplinari e metodologici di un *piano del paesaggio*. Esso discende, come istituto di "piano", da un disposto legislativo che in sé e per sé non fa riferimento né all'urbanistica né alla pianificazione territoriale¹⁰, pur essendo stato opportunamente individuato e previsto in precedenza dal Piano urbanistico provinciale e Piano urbanistico comprensoriale (come piani territoriali sovraordinati). Infatti, a seguito del censimento e dell'individuazione di biodiversità di livello territoriale, la pianificazione urbanistica ordinaria demanda ad un piano specifico (i cui contenuti sono quelli di un piano del paesaggio) l'intervento programmatico specifico, entro il quale i compiti pianificatori spettano ovviamente a figure professionali diverse da quelle dell'urbanista.

Ma possono essere citati anche altri casi di *piani del paesaggio* che operano a valle dell'urbanistica, tali cioè da renderne operative e cogenti le opzioni quadro, come avviene per i "paesaggi d'autore", in cui le azioni da individuare per la conservazione riguardano eminentemente gli aspetti gestionali e progettuali di dettaglio attinenti l'assetto dei soprassuoli¹¹, e dove, fra gli altri esperti, possono trovare ampio spazio operativo gli studiosi dell'arte dei giardini.

Analoghi esempi possono essere rintracciati nelle ricadute di natura paesaggistica conseguenti le disposizioni di minimazione d'impatto derivanti dagli studi di V.I.A., dove sono rintracciabili ampi spazi operativi per i dottori naturalisti, i cultori dell'ingegneria naturalistica, dell'ingegneria idraulica, ecc.

4. Uno o più approcci disciplinari integrati?

Rilevata la necessità di disporre dei piani del paesaggio, bisogna evidentemente porsi il problema della qualificazione professionale e tecnica degli operatori che sono in grado di predisporli, in rapporto stretto con il loro grado di complessità relativo. Non sembra affatto scontato, infatti, che coloro che attualmente esercitano l'attività della pianificazione urbanistica (ingegneri e architetti, generalmente) coincidano *tout-court* con i tecnici dell'ambiente e del paesaggio che, come abbiamo accennato, si articolano al loro interno in diverse forme di specializzazione. Gli esempi precedentemente illustrati mostrano già la scesa in campo nella prassi della pianificazione ordinaria di dottori in geologia, agraria e scienze forestali, mentre d'altro canto non c'è dubbio che gli urbanisti che si dedicano da decenni alla pianificazione di aree sensibili e protette sono sempre più numerosi.

Certo è che i problemi da risolvere in questo campo non sono tutti uguali. Facendo riferimento alla casistica summenzionata (ovvero al livello sovracomunale, comunale e localizzato), appare evidente che a problemi complessi devono sottendere gruppi di lavoro altrettanto articolati e complessi, le cui responsabilità e le gerarchie interne saranno da precisare non in astratto, ma in relazione diretta con gli obiettivi e i contenuti del piano in esame. In altre parole, la transdisciplinarietà – solitamente necessaria – è comunque da relazionare volta a volta alla natura e alla scala dei problemi da risolvere e quindi non deve essere intesa come pratica automaticamente estensibile a *tutti* i casi di studio.

Da quanto detto si evince che le diverse discipline sono chiamate sempre più a specificare con chiarezza il proprio ruolo e il proprio contributo all'interno dei processi di pianificazione, che così facendo divengono la se-

de di un confronto interdisciplinare aperto e in continuo divenire. "Deve essere in altre parole precisato il contributo che le singole professionalità (analisti ambientali, naturalisti, agronomi, forestali, geo-pedologi, architetti del paesaggio, ecologi del paesaggio) possono dare ad una pianificazione orientata in senso naturalistico ed ecologico, da affiancare ad una pianificazione urbanistica specificatamente tesa alla definizione degli aspetti tecnico-funzionali, offrendo la propria disponibilità e competenza ad approfondire il dialogo sul terreno dei rapporti istituzionali con quegli enti di governo del territorio che già si stanno muovendo in questa direzione"¹².

NOTE

* Rielaborazione dal volume *Tutela della naturalità diffusa, pianificazione degli spazi aperti e crescita metropolitana*, a cura di Giuliana e Guido Ferrara, Il Verde Editoriale, Milano 1997.

¹ cfr. DM. 1444/68.

² cfr. *La pianificazione del paesaggio e l'ecologia della città*, a cura di G. Campioni, A. Caucci, L. Piazza, I. Romitti, L. Vallerini, Alinea, Firenze 1996; cfr. anche *Sistema del verde ecosistema urbano*, a cura di Adriana Ghersi e Anna Sessarego, Alinea, Firenze, 1996.

³ W. E. Dramstad, J. Olson, R.T.T. Forman: *Landscape Ecology Principles in Landscape Architecture and Land-Use Planning*, Harvard University Graduate School of Design, ASLA, 1996, pag. 14.

⁴ cfr. FEDAP, *Valenze ambientali della pianificazione territoriale in Italia*, in 33rd IFLA World Congress, Proceedings n.2 pag. 849, Firenze 12-15 ottobre 1996.

⁵ Mario Di Fidio, *Il ruolo del Comune nei nuovi programmi regionali per la natura e il paesaggio*, Convegno Paradeisos 1996, Monza 29 ottobre 1996.

⁶ Regione Lombardia, *Indirizzi per una nuova legislazione sulla difesa, la gestione e lo sviluppo della natura e del paesaggio*, Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, 9.12.1995.

⁷ Cfr. fra l'altro, INU XXI Congresso *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, Bologna, 23-25 novembre 1995; INU, Ministero dei LL.PP.: *Seconda biennale delle città e degli urbanisti d'Europa. La sfida delle città europee. Sostenibilità ambientale e solidarietà sociale di fronte alla competizione economica* – Roma 8-13 settembre 1997

⁸ La norma proviene dal disposto incrociato della L.R. 2.6.76 n. 78 e dall'Art. 3 comma 11 L.R. 30.4.91 n. 15.

⁹ cfr. AA.VV.: *Progetto per la tutela e la valorizzazione del biotopo di interesse provinciale "lago Pudro"*, Provincia Autonoma di Trento, Servizio Parchi e Foreste Demaniali, Trento 1991, 2 voll. 242 pag. Al progetto in parola hanno fornito contributi numerose discipline ambientali e naturalistiche in un quadro intrecciato di competenze e responsabilità che esemplifica opportunamente quanto si afferma nel successivo paragrafo.

¹⁰ cfr. Art. 5 Legge Provinciale Provincia di Trento n. 14/86.

¹¹ cfr. AA.VV.: *Il ritorno di Pan. Ricerche e progetti per il futuro di Pratolino*. Alinea, Firenze 1985; cfr. Guido Ferrara, Giuliana Campioni, Liberato Agriesti (a cura di): *Le Cascine di Tavola a Prato, dal Rinascimento al nuovo rinascimento*. Ibiscos Editrice, Empoli, 1990.

¹² cfr. FEDAP, *Valenze ambientali della pianificazione territoriale in Italia*, in ACER n. 4/96; oppure in 33rd IFLA World Congress, Proceedings n. 2 pag. 849, Firenze 12-15 ottobre 1996.

La Carta di Napoli*

La "Carta di Napoli" è stata redatta per accelerare i processi volti a fare del paesaggio una risorsa strategica per il futuro e uno dei fondamenti su cui basare lo sviluppo sostenibile del Paese. Essi sono riferibili in particolare:

- alla rinascita generale di valori e interessi nei confronti del paesaggio, con aggiornamento e ampliamento del suo significato semantico;
- alla reale centralità del paesaggio in tutti i momenti di confronto con le istanze di trasformazione del territorio, nel quadro delle politiche di controllo dell'uso delle risorse.

Oltre a questo, essa intende costituire un punto di riferimento in merito all'avvio di nuovi strumenti procedurali e legislativi, anche in riferimento a iniziative di rilievo quali la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio indetta nel 1999 dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Alla Carta hanno dato il proprio apporto competenze disciplinari diverse, con il contributo delle Associazioni professionali operanti in Italia e riguardanti l'ambiente e il paesaggio, raccogliendo in modo unitario contributi la cui specificità non impedisce il riferimento mirato allo stesso identico tema. Tutto ciò ne determina i contenuti, ne rafforza le istanze e consente di presentarla in sede istituzionale quale punto fermo del dibattito in corso, in quanto espressione unitaria degli specialisti professionalmente coinvolti.

La Carta intende costituire un documento di lavoro utile ad aprire il dibattito, senza alcuna intenzione di immodificabilità. È concepita in forma di mozione ed è strutturata in 20 raccomandazioni strategiche, per contribuire a superare le ben note difficoltà in cui si dibatte la conservazione del paesaggio italiano, al fine di aprire nuovi scenari per interpretarne le mutazioni in atto e governare al meglio il cambiamento.

I suoi principali aspetti innovativi possono essere sintetizzati come segue:

- definitivo abbandono del concetto di "bellezza naturale" e affermazione del paesaggio come sistema di ecosistemi e permanenza storico-culturale;
- superamento del vincolo autorizzativo e sua sostituzione con adeguati processi di piano e di progetto;
- identificazione del ruolo e della preparazione dei tecnici specialisti;
- precisazione in termini di qualità di principi, criteri e metodi di intervento;

- coordinamento e integrazione fra urbanistica ordinaria e paesaggistica, nella definizione dialettica dei ruoli.

Gli specialisti del settore, facendosi interpreti delle aspirazioni della società civile, chiedono con forza alle istituzioni competenti, anche attraverso l'apporto della presente mozione unitaria, di definire a breve i termini della riforma degli ordinamenti di tutela del paesaggio in Italia a livello legislativo e normativo.

PRINCIPI E STRATEGIE

1. Contenuti e metodi per interpretare il paesaggio

Riconosciuto che il concetto di paesaggio in Italia ha attualmente molteplici interpretazioni e che in questo documento si fa esplicito riferimento a quella che considera il paesaggio come "un sistema vivente in continua evoluzione" che alle diverse scale:

- ha una forma fisica e un'organizzazione spaziale specifica (struttura);
- possiede una dinamica interna dovuta al movimento e al flusso di energia tramite acqua, vento, piante e animali (funzionamento);
- è soggetto ad evoluzione nel tempo in funzione della dinamica e delle modifiche nella struttura (cambiamento).

Considerato che il paesaggio, in conseguenza di quanto sopra:

- è costituito dall'alternanza e dall'interazione tra il sistema degli spazi aperti (naturali e antropici) e le strutture insediative;
- è fondato, pur essendo un'entità in trasformazione, su elementi che permettono la distinzione di tipi e di forme relativamente esclusive dipendenti dai diversi siti e dalla loro storia naturale e antropica, e che pertanto è possibile una classificazione dei diversi paesaggi presenti in una regione, stabilendone le caratteristiche strutturali e funzionali, utili anche come indirizzo e riferimento per le trasformazioni e la gestione.

Si raccomanda che il paesaggio venga sottoposto anche in Italia a studio e valutazione, in modo che sia identificabile quale specifica risorsa culturale e am-

bientale, e come tale reso evidente ai diversi operatori, tenendo soprattutto conto delle seguenti caratteristiche che interagiscono fra loro:

- ecologico-ambientali e naturalistiche
- storico-insediative e architettoniche
- visuali-percettive e dell'aspetto sensibile.

Si raccomanda inoltre che siano messe a punto metodologie quadro che non trascurino nessuna delle caratteristiche sopra citate. Tali metodologie dovranno riguardare sia le fasi di studio, valutazione e diagnosi, sia le fasi di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la gestione, nonché il controllo e monitoraggio del paesaggio, tenendo conto dei seguenti principi di base:

- la transdisciplinarietà, in quanto metodo di lavoro adatto ad integrare i diversi apporti disciplinari in sintesi costruttive;
- le caratteristiche dinamiche del paesaggio che determinano l'esigenza di studiarlo a diverse scale spazio-temporali, mettendo in evidenza le relazioni e le interdipendenze tra di esse;
- la presenza nel paesaggio di una struttura riconoscibile, ciò che richiede analisi appropriate per individuare gli elementi strutturali e apposite valutazioni per comprenderne il significato nonché l'origine della loro dimensione e forma;
- la possibilità di individuare diversi paesaggi in base alle loro caratteristiche strutturali e dinamiche, sottolineando l'importanza di studi effettuati su unità di paesaggio individuate da confini fisico-ambientali e storico-culturali e non da confini amministrativi;

Si richiede che tra gli strumenti idonei alle analisi si individuino opportuni *indicatori* debitamente testati e mutuati dalle singole discipline oltre ad indicatori sintetici in grado di descrivere a grandi linee comportamenti complessi, considerato che ad ogni realtà o scala appartengono indicatori propri che devono essere scelti in base alle caratteristiche del paesaggio in esame preliminarmente individuate. Va altresì tenuto conto del fatto che nessuna caratteristica settoriale o disciplinare è comunque di per sé prevalente sulle altre e che i beni considerati rispondono comunque a criteri di qualità controllabili.

Si auspica che le informazioni riguardanti il paesaggio siano correntemente organizzate in *banche dati* rese permanentemente accessibili e disponibili a operatori, professionisti, funzionari e studiosi. Le banche dati dovranno essere costituite a livello regionale, provinciale e comunale, come raccolta istituzionalizzata, tenendo conto della basilare esigenza di istituire standard nazionali per la raccolta e classificazio-

ne dei dati, affinché essi siano efficacemente utilizzabili e confrontabili.

Si osserva infine che gli aspetti estetici del paesaggio, per loro natura non sottoponibili a specifica misurazione e ponderazione mediante indicatori, siano considerati dagli autori degli interventi entro l'esplicitazione della loro professionalità analogamente a quanto accade per tutte le altre attività di tutela, conservazione e trasformazione dirette ad altri contesti culturali (aree archeologiche, centri storici, patrimonio edilizio, ecc.).

2. Tutela, sviluppo sostenibile e gestione

Considerato che la tutela del paesaggio deve essere adeguata alle caratteristiche evolutive del paesaggio stesso, e che pertanto non può limitarsi a misure vincolistiche e di limitazione, ma deve svolgere un ruolo attivo in riferimento alle necessarie azioni di conservazione, potenziamento, riqualificazione e gestione delle sue componenti riproducibili, molte delle quali strettamente dipendenti dalla presenza umana.

Si sottolinea l'importanza fondamentale delle azioni di *prevenzione*, che intendono evitare o ridurre il più possibile i danni ambientali derivanti dagli interventi sul paesaggio prima della loro manifestazione. Queste devono integrarsi con quelle mirate al *controllo dinamico delle trasformazioni*.

Si sottolinea inoltre l'urgenza di mettere in campo strategie di intervento di lungo periodo e di carattere il più possibile integrato al fine di attuare le opportune politiche che consentano di esplicitare la più efficace prevenzione nei confronti delle minacce e delle pressioni che incombono sul paesaggio, prevenzione la cui carenza costituisce in Italia una delle cause principali del degrado e della distruzione del patrimonio paesistico-ambientale.

Si riafferma che un'azione preventiva in senso stretto, ossia diretta soltanto ad impedire il verificarsi dei danni, è necessaria ma non è sufficiente, perché l'insieme delle misure da prendersi per il risanamento del degrado prodotto nel passato e per il modellamento dell'ambiente per le generazioni future costituisce un compito irrinunciabile di qualunque società passata, presente e futura, che richiede azioni finalizzate ad un decisivo miglioramento della situazione paesistico ambientale.

Riconoscendo inoltre con crescente preoccupazione che le istituzioni preposte alla tutela del nostro Paese si sono dimostrate disarmate e impotenti nei confronti dell'enorme crescita delle aree urbane e industriali, della inarrestabile proliferazione delle infra-

strutture a rete e delle trasformazioni strutturali dell'agricoltura, che complessivamente hanno raggiunto un livello tale da minacciare globalmente il quadro paesistico e l'equilibrio ecologico.

Si raccomanda di adottare *specifiche strategie di intervento di lungo periodo* nei confronti dell'implementazione del paesaggio, al fine di prevenire gli effetti negativi dei programmi di sviluppo socio-economico e di trasformazione del territorio che, per lo più imposti nel breve e medio periodo, possono comprometterne il tessuto storico e i processi evolutivi con perdite spesso irreversibili; si rinvia in proposito al punto 1 dell'Appendice della citata Convenzione Europea del Paesaggio¹.

Si raccomanda altresì di non limitarsi ad adottare disposizioni isolate, ma di passare con urgenza da una mera difesa selettiva ad una *strategia di gestione totale* del territorio, mediante la messa a punto di nuovi strumenti di informazione, pianificazione e regolamentazione del paesaggio.

3. Adattare le politiche alla diversità dei paesaggi

Prendendo atto che i vincoli ai sensi delle L. 1497/39 e 431/85 non sono scaturiti da un esame sistematico delle varie condizioni di stato fisico-ambientale del territorio e dall'analisi delle risorse richiamate nella precedente RACCOMANDAZIONE n. 1, ma hanno seguito un processo di selezione caso per caso, appoggiandosi a mere descrizioni dello stato dei luoghi che si è in gran parte modificato.

Riconoscendo che le aree sottoposte a vincolo paesistico comprendono al loro interno situazioni molto diverse, ivi comprese situazioni gravemente danneggiate, o in presenza di processi di sviluppo irreversibile, che da tempo non si trovano più nella condizione di prevenire e contenere le trasformazioni, ma in quella opposta di essere sottoposte a specifiche politiche di recupero e intervento.

Riconoscendo altresì che anche al di fuori delle aree vincolate esistono condizioni di stato ambientale di alto pregio che possono suggerire l'adozione di adeguate misure di tutela o che comunque appaiono interessanti per le argomentazioni proposte alla precedente RACCOMANDAZIONE n. 1.

Si raccomanda, anche in riferimento all'Art. 6 punto III della citata Convenzione Europea del Paesaggio, di procedere ad una *ricognizione, identificazione e localizzazione dei paesaggi presenti sull'intero territorio nazionale* (atlante dei paesaggi) sulla base delle caratteristiche esposte nella RACCOMANDAZIONE n. 1.

Si suggerisce che detta classificazione sia da affidare agli enti provinciali e/o regionali, previa individuazione di criteri e metodi coordinati per la classifi-

cazione dei paesaggi ai quali gli enti preposti si debbano adeguare.

Si raccomanda altresì che analisi, valutazioni e diagnosi ambientali divengano normale prassi per mettere in luce a priori le caratteristiche strutturali e funzionali dei sistemi e le effettive compatibilità ambientali e possibilità di trasformazione ogni volta che si intenda procedere ad azioni di pianificazione o progettazione paesistico ambientale. La congruenza tra le componenti geo-morfologiche e quelle biologiche alle diverse scale spaziali è alla base di un'evoluzione equilibrata dei sistemi paesistici. Ciò comporta verifiche multidisciplinari nelle fasi di studio, di progetto e di controllo ad ogni scala d'intervento, dalle più sintetiche a quelle di dettaglio.

Si auspica in conseguenza di quanto sopra che i *livelli di vincolo non vengano graduati al loro interno*, perché la condizione della tutela preventiva deve essere unitaria e riguardare lo "status speciale per i paesaggi che necessitano di specifiche misure di protezione o di altro tipo di azione in considerazione della loro qualità, rarità storica e/o naturale e/o di altri specifici significati"².

Si auspica altresì che sia rimessa alla diretta responsabilità delle istituzioni di pianificazione espresse ai vari livelli il compito di individuare le *politiche di sviluppo e di trasformazione* graduata sulla base delle *diverse tipologie di paesaggio* precedentemente individuate sulla base di specifiche analisi diagnostiche.

Si fa appello in particolare affinché l'attribuzione di valore alle tipologie di paesaggio operata in sede di piano non abbia come conseguenza solo l'imposizione di servitù, obblighi, e soggezioni (vincoli, divieti), ma debba sempre scegliere in positivo le migliori opportunità per una conservazione sostenibile, anche in riferimento all'interesse socio-economico (sviluppo) del territorio e dei suoi abitanti.

GLI SPECIALISTI E LE COMPETENZE TECNICHE

4. La professionalità degli esperti di settore

Richiamando l'Art. 6 punto II della citata Convenzione Europea del Paesaggio, che impegna ad "istituire la formazione di specialisti della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi" e ad "instaurare programmi pluridisciplinari di addestramento professionale complementare per le diverse categorie professionali, pubbliche o private interessate direttamente o indirettamente dal paesaggio".

Riconoscendo che il lavoro dei professionisti che operano sul territorio (ingegneri, architetti, urbanisti, geometri, agronomi, forestali, geologi, naturalisti,

ecc.) riveste un'importanza eccezionale, perché dalla qualità della progettazione ed esecuzione delle singole opere dipende in larga misura la qualità complessiva del paesaggio.

Preso atto che appare indispensabile definire a chi compete di volta in volta la responsabilità tecnico-scientifica di argomenti e contenuti strategici della pianificazione e progettazione del paesaggio, e ciò non solo nel corso della fase diagnostico-propositiva, ma anche in quella di attuazione, monitoraggio e controllo, afferente agli enti territoriali coinvolti.

Considerato che non sembra scontato che le professioni attualmente responsabili di interventi sul territorio coincidano *tout-court* con i tecnici dell'ambiente e del paesaggio che, come è ben noto, si articolano al loro interno in diverse forme di specializzazione e che la transdisciplinarietà – solitamente necessaria – deve essere intesa come metodo di lavoro, e come tale adattata di volta a volta alla natura dei problemi da risolvere.

Si raccomanda che la soluzione di un problema complesso come quello della produzione e riproduzione del sapere nel campo della pianificazione e progettazione del paesaggio non sia unidirezionale ma pluridirezionale, e presupponga, come condizione irrinunciabile, il superamento di fatto delle barriere disciplinari e professionali esistenti.

Si raccomanda che le istituzioni ai vari livelli (Ministeri, Regioni, Province e Comuni) si dotino di uffici o di consulenti opportunamente specializzati e competenti che curino in permanenza i problemi della tutela, modificazione e gestione del paesaggio, sulla base delle responsabilità volta a volta occorrenti per l'esame tecnico e specialistico di piani e progetti sia ordinari che di settore, nonché per le procedure di V.I.A..

Si fa appello affinché, in applicazione delle Direttive CEE 89/48 e 92/51, si proceda entro il settore considerato al riconoscimento delle *professioni non regolamentate* organizzate in Associazioni che garantiscano le competenze e la qualificazione dei professionisti iscritti mediante procedure convalidate. È da considerarsi determinante la funzione di garanzia che le Associazioni avranno nei confronti del mercato rispetto alla professionalità dei propri soci, essendo loro compito assicurare sia che il "segno di appartenenza" venga effettivamente concesso solo a coloro che ne hanno e ne mantengono nel tempo i "requisiti", sia la qualità del prodotto tecnico. Si raccomanda infine che il titolo di *paesaggista* sia protetto per legge e sia riservato ai soci di specifiche Associazioni riconosciute ai sensi dell'Art. 1 lettera f) della citata direttiva CEE³. Analoga procedura dovrà essere seguita in casi simili e quanto meno per il titolo di *naturalista* e quello di *pedologo*.

5. La scuola e la formazione

Ritenendo che tutte le discipline tradizionali, dalla botanica alla pedologia, dall'architettura alla storia, dall'agronomia all'urbanistica, dalla selvicoltura all'analisi territoriale, dalla geografia antropica alla geologia, tanto per fare solo alcuni esempi, debbano contribuire alla formazione dei tecnici con responsabilità nel campo del paesaggio.

Ritenendo che ci siano nozioni che devono restare patrimonio dei singoli specialisti, si ritiene altresì che esista un ampio *plafond* culturale, comprendente materie attinenti l'area naturalistica, storica, tecnico-costruttiva, progettuale e pianificatoria, che è indispensabile divenga, magari con modalità e spessore volta a volta diversificati, patrimonio culturale comune delle diverse professionalità in gioco.

Convinti che così facendo, una vera coscienza paesaggistica, ovvero una visione olistica della gestione del territorio, possa essere indistintamente trasmessa a coloro che a vario titolo si occupano di paesaggio, inducendoli non a fornire contributi unidirezionali, ma a lavorare collegialmente nell'interesse superiore della conservazione dinamica e creativa dell'ambiente naturale e antropico e dei paesaggi culturali.

Si fa presente l'esigenza che esperienze analitiche e progettuali sul paesaggio vengano a far parte del curriculum di studi dei tecnici comunque destinati ad operare in questo campo, al fine di definire soggetti dotati di un bagaglio cognitivo comune ed allo stesso tempo capaci di controllare problemi specifici.

Si auspica altresì una crescita delle iniziative di istituzione di Master pubblici e privati mirati alla formazione post-laurea, al fine di affrontare al meglio la sfida dell'integrazione con l'Europa; si sostiene, in ogni caso, il ruolo delle Scuole private, rispondenti a determinati requisiti, nel rilascio di diplomi capaci di creare nuove figure professionali, offrendo gli strumenti adeguati per un'adeguata qualificazione e l'apertura di nuovi sbocchi occupazionali.

Si sottolinea la convenienza di fornire sostegno tecnico-scientifico ai Corsi di aggiornamento professionale e perfezionamento al fine di migliorare le prestazioni di quanti sono già operanti nelle attività di trasformazione e gestione del paesaggio.

Si richiede che, in analogia a quanto accade da molti decenni nella quasi totalità dei paesi industrializzati e in risposta al punto II c dell'Art. 6 della citata Convenzione Europea del Paesaggio, si incentivino la creazione di corsi di laurea che formino specialisti in pianificazione e progettazione del paesaggio, adatti a svolgere una funzione tecnica di tipo "generalista" con responsabilità e competenze specifiche sul paesaggio entro gruppi di studio interdi-

sciplinari abilitate ad organizzare un sistema complesso di decisioni.

Si auspica infine la diffusione delle Scuole di specializzazione post-laurea (da aprire ai laureati di diversa provenienza) il cui diploma dovrà essere equiparato alla laurea specifica secondo modelli largamente consolidati in Europa.

6. Diffusione ed evoluzione della cultura del paesaggio

Ricordando che nella società moderna il concetto di paesaggio ha assunto una pluralità di significati ignota al passato, tanto che oggi esso è considerato talvolta da un punto di vista estetico-visuale come panorama, talvolta da un punto di vista storico-culturale come palinsesto, e talvolta da un punto di vista ecologico come insieme di ecosistemi.

Sottolineando che questa maggiore complessità semantica deve essere vista come una ricchezza, poiché, lungi dal mortificare i singoli aspetti particolari del paesaggio, ne consente una maggior valorizzazione sinergica in tutti i momenti del difficile confronto con le istanze di utilizzazione e trasformazione del territorio.

Si raccomanda che gli operatori e gli studiosi di paesaggio si facciano portatori di una nuova sintesi tra natura e cultura (visione olistica interdisciplinare), che favorisca una rinascita generale di valori e interessi per il paesaggio nella società e nelle istituzioni.

Si raccomanda altresì che in coerenza con il principio dello *sviluppo sostenibile*, che soddisfa le esigenze attuali dell'umanità senza compromettere quelle delle generazioni future, ovvero curando che tutte le azioni umane tendano a rientrare nella capacità di carico degli ecosistemi da esse coinvolti, si garantisca che a queste ultime venga trasmesso un adeguato patrimonio di beni paesistici, necessari al soddisfacimento di vitali esigenze materiali e spirituali della collettività attraverso un principio di responsabilità generale, ossia una forma di obbligazione morale per tutte le persone fisiche e giuridiche, nelle attività private, economiche e pubbliche, al fine di evitare le azioni nocive e realizzare azioni utili alla conservazione e all'incremento dei beni paesistici.

PROGETTAZIONE E QUALITÀ DEL PAESAGGIO

7. Manufatti e contesto

Rilevato che ogni trasformazione sul territorio comporta delle ricadute sul paesaggio, che possono avere effetti sia nell'intorno immediato che a lunga distanza sia nel breve che nel lungo periodo e che di

norma i progetti tecnici responsabili delle trasformazioni non sono tenuti a farsi carico del problema.

Considerato che la maggior parte dei danni al paesaggio provocati da interventi antropici sono ancora lungi dall'essere valutati con procedure soddisfacenti e conseguentemente attribuiti ai rispettivi agenti e che il paesaggio non deve più essere disponibile come bene gratuito.

Si osserva che è compito del responsabile delle trasformazioni evitare i danni eventuali che le trasformazioni stesse possono comportare al paesaggio o, se ciò non è possibile, compensarli o risarcirli a sue spese.

Si raccomanda in conseguenza l'applicazione del *principio di causalità*, il quale attribuisce all'agente che provoca i danni ambientali i costi per prevenire o compensare i danni stessi, che dovrebbe pertanto costituire il principio ispiratore della normativa sulla regolamentazione degli interventi.

Si raccomanda anche che, nella impossibilità di identificare i responsabili dei danni pregressi al paesaggio, i relativi oneri di risanamento siano a carico della collettività, secondo il *principio di redistribuzione*; è peraltro opportuno cogliere in positivo tutte le occasioni di trasformazione del territorio, che consentano di migliorare i paesaggi degradati, coinvolgendo gli operatori privati e riducendo così la spesa pubblica, in particolare si ricorda la possibilità di impiego delle opere di mitigazione e compensazione per migliorare contesti ambientali, e non solo per riparare danni prodotti dalle opere soggette a V.I.A.

Rilevato inoltre che nella prassi corrente la documentazione tecnica presentata per l'ottenimento della concessione o autorizzazione si limita al singolo lotto entro cui si intende operare, senza alcun riferimento alle condizioni contestuali.

Si fa appello affinché l'autorità abilitata al controllo sia tenuta a rigettare d'ufficio le pratiche che non siano documentate rispetto alle conseguenze ambientali e paesaggistiche delle trasformazioni.

Si richiede che ogni singolo intervento capace di avere delle trasformazioni e delle ricadute sul paesaggio sia affidato:

- comunque e sempre ad un garante, un responsabile, un esperto, uno specialista di paesaggio, in grado di asseverare che l'opera in questione al paesaggio o non fa del male o addirittura introduce elementi migliorativi;
- oppure, in situazioni di particolare importanza, ad un'ideale progettazione specialistica sul paesaggio stesso, da condurre in parallelo (ed eventualmente in contraddittorio) con la progettazione tecnica dell'opera in sé (per es. elettrodotto, edificio, ecc.).

Si suggerisce infine la messa a punto di standard qualitativi di riferimento, cui sottoporre i progetti da autorizzare e che, in raccordo alla RACCOMANDAZIONE n. 4, dette prescrizioni seguano un iter istituzionale simile a quanto attuato per il responsabile della sicurezza nei cantieri, già in uso nella prassi corrente a seguito dell'approvazione del D.L. 14.8.96 n. 494.

8. Il vincolo autorizzativo

Ricordando le considerazioni di cui alla RACCOMANDAZIONE n. 3, secondo la quale il territorio attualmente vincolato ai sensi della vigente L. 1497/39 dovrebbe essere rivisto sulla base di una rilettura delle reali situazioni di stato variamente presenti sul territorio nazionale.

Si raccomanda che i poteri di controllo sulle trasformazioni da effettuare sull'attuale vincolo ex L. 1497 e 431 siano totalmente sotto la responsabilità delle Regioni con possibilità di delega agli enti locali, purché questi siano obbligati ad assolvere dette responsabilità con il supporto tecnico di specialisti formati ai sensi della RACCOMANDAZIONI n. 4 e n. 5 e attraverso la emanazione di norme tecniche quadro, manuali e indirizzi metodologici proposti a livello centrale.

Si raccomanda altresì il mantenimento di un ruolo dei poteri degli Uffici decentrati del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, non più per esercitare il controllo a posteriori rispetto agli interventi, ma per fornire contributi positivi ai processi di pianificazione afferenti il paesaggio.

9. Complessi paesaggistici e giardini storici

Considerato che in particolari ambiti il disegno formale dello spazio fisico a scala urbana e rurale ha contraddistinto in modo rilevante la storia del nostro Paese, con la presenza di vere e proprie architetture degli spazi aperti (paesaggio d'autore) e che a tutt'oggi non solo non sussiste alcuna forma organica ed esaustiva di inventario valutativo da condurre su basi storico-critiche ma che detto patrimonio risulta frequentemente dimenticato nella prassi di tutela ordinaria.

Considerato altresì che ogni Regione del nostro Paese dispone di un numero straordinario di giardini storici per i quali appare improrogabile un censimento su scala nazionale.

Tenuto conto che la grande maggioranza dei beni culturali emergenti, ivi comprese le aree archeologiche, lega la propria esistenza all'integrità del contesto paesaggistico di cui fa parte.

Constatata la lacunosità e approssimazione con cui il patrimonio paesaggistico presente nel nostro Paese è mantenuto, con particolare riguardo ai parchi e giardini delle grandi città che, ancorché pubblici e storici, al di là dei vincoli a cui sono sottoposti, versano frequentemente in condizioni di abbandono e di degrado, nonostante che al loro interno vengano svolte attività di lucro da parte di enti sportivi e ricreativi pubblici e privati.

Si fa appello perché sia dato seguito a quanto proposto dalla "Carta dei Giardini Storici" (Carta di Firenze – ICOMOS) del 12 Settembre 1981 per quanto riguarda, in particolare, l'impegno del Ministero competente a curare in collaborazione con l'Università e tutti gli altri enti interessati il censimento e la schedatura di tutti i manufatti e dei contesti paesaggistici sopra richiamati.

Si raccomanda che i suddetti censimenti siano strettamente integrati alle tipologie di paesaggio di cui alla RACCOMANDAZIONE n. 3 in modo che possa essere stabilito un organico raccordo con connotati strutturali del paesaggio culturale.

Si raccomanda inoltre che i citati contesti vengano adeguatamente protetti dalla legislazione di settore e siano considerati per la loro rilevanza entro i processi di pianificazione ordinaria e che siano fatti oggetto, nei casi in cui occorra, di organici progetti di restauro delle componenti architettoniche e biologiche al fine di recuperarne la centralità culturale che ne ha determinato la creazione.

Si suggerisce infine che i grandi parchi urbani storici siano affidati a forme di gestione aziendale, costituendo caso per caso un'apposita "Authority" con compiti di governo e di bilancio e con responsabilità autonome, in modo da equilibrare i modi d'uso compatibili con i risarcimenti e le prassi manutentive necessarie.

10. Creazione di nuovi paesaggi

Constatato che in Italia la difesa del paesaggio, essendosi in prevalenza limitata al controllo a posteriori degli interventi puntuali di trasformazione del territorio, manifesta un grosso deficit di cultura progettuale, la quale dovrà essere in futuro sviluppata anche per il risanamento dei vastissimi paesaggi che hanno ormai perso i loro valori morfologici ed ecologici tradizionali, senza acquistarne di nuovi, ossia sono informi e deformi, anche in riferimento a quanto previsto al punto 2 dell'Appendice della citata Convenzione Europea del Paesaggio.

Preso atto della necessità di integrazione tra paesaggio edificato e paesaggio "aperto" e che la loro interdipendenza implica il concetto di "bilancio" e di

“compensazione” che può modificare profondamente le frontiere della conservazione della natura, limitate d’ordinario a situazioni considerate di particolare pregio ambientale.

Considerato che, nei confronti delle necessità evolutive dei processi produttivi ed insediativi non è più sufficiente oggi limitarsi a mantenere o riqualificare l’esistente, e che la conservazione può avvenire anche attraverso l’aggiunta di elementi nuovi in grado di migliorare la stabilità degli elementi naturali presenti (ad esempio tramite la realizzazione di corridoi biotici di connessione).

Si raccomanda di avviare forme di progettazione integrata entro i processi di trasformazione del territorio esistenti o previsti che tenga conto delle istanze ambientali e paesaggistiche, mediante il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- il mantenimento della bio-diversità e del giusto grado di eterogeneità dei paesaggi;
- l’aumento della complessità a scapito della banalizzazione ecosistemica;
- l’equilibrata distribuzione degli elementi di naturalità anche nei fondovalle, nelle pianure e nelle città; in particolare si ricorda l’esigenza di rinaturazione dei corsi d’acqua che in molti casi rimangono l’unica possibilità concreta di diffusione della naturalità anche nei tessuti altamente antropizzati;
- la rivalutazione del paesaggio agrario come importante sistema plurifunzionale potenziale, con importanza ambientale e non solo agronomica sempre che sia integrato da elementi seminaturali compatibili (cfr. RACCOMANDAZIONE n. 19);
- la conservazione attiva del patrimonio naturalistico e storico-culturale, a conferma di quanto previsto nella RACCOMANDAZIONE n. 9, in riferimento alle esigenze dinamiche dei sistemi ambientali;
- l’utilizzo di indicatori ambientali a supporto dell’analisi paesaggistico-ambientale necessaria al progetto, secondo quanto indicato nella RACCOMANDAZIONE n. 1;
- l’introduzione del concetto di “compensazione”, correttamente definita ed individuata, come abituale complemento di trasformazioni compatibili anche di piccola entità, ai fini del miglioramento della qualità ambientale;
- la creazione di nuovi elementi di qualità naturalistica diffusa a valenza multipla (riequilibrio ecologico, minimazione degli impatti di grandi opere e infrastrutture, ecc.) attuata anche mediante la costruzione di reti ecologiche, che rappresentino strutture indispensabili ai fini della conservazione della biodiversità e della sostenibilità in relazione al fatto che uno dei maggiori problemi

della conservazione del paesaggio è la frammentazione del territorio;

- l’individuazione di strumenti anche normativi per il miglioramento qualitativo del costruito sia a livello di integrazione con il contesto architettonico/ambientale, sia a livello di conservazione dell’energia e delle risorse (bio-architettura, reimpiego delle acque bianche, ecc.);
- l’occorrenza di un’accurata progettazione degli spazi aperti, per il miglioramento qualitativo degli stessi sia a livello di integrazione con il contesto ecologico-paesaggistico, sia a livello di fruizione delle popolazioni (uomini e/o animali);
- l’attivazione su larga scala della prassi di creare ex novo non banali e frammentate “aree verdi” ma veri e propri “parchi e giardini” (con particolare riguardo a quelli privati, da incentivare e valorizzare) che costituiscono da sempre il luogo del paesaggio che accoglie l’atto progettuale più mirato, deciso e finalizzato a creare un “bene culturale” che si fa sempre e comunque carico del problema dell’inserimento ambientale e paesaggistico di ciò che lo motiva (per esempio una villa, un parco giochi, un centro sportivo, ecc.).

11. Recupero di aree degradate

Considerato che le periferie, le aree industriali dismesse, le aree di abusivismo edilizio, ecc. necessitano di interventi urgenti di ripristino paesaggistico e ambientale;

Considerato che lo sviluppo delle infrastrutture a rete (elettricità, gasdotti, rete stradale e autostradale, ecc.), l’inserimento nel territorio di cave e discariche, la bonifica di aree contaminate e il recupero delle stesse, nonché il recupero delle aree dismesse in genere, costituisce sempre più spesso motivo di gravi conflitti fra gli enti gestori dei servizi e le popolazioni e gli enti locali coinvolti, che lamentano quasi sempre la mancata considerazione degli aspetti di tutela del paesaggio.

Considerato altresì che la progettazione di dette opere prevede inevitabilmente profonde trasformazioni ambientali e paesaggistiche che devono essere affrontate da idonee professionalità, necessariamente non coincidenti con quelle richieste dalla progettazione e dalla specifica tecnologia dei singoli manufatti, al fine di porre sotto controllo gli esiti a breve e a lungo termine delle trasformazioni stesse.

Riconosciuto che in linea tutto affatto generale gli ecosistemi naturali o antropici possano essere modificati ma solo previa garanzie che consentano l’instaurarsi di nuovi equilibri con essi non contraddittori.

Si richiede, in coerenza con la RACCOMANDA-

ZIONE n. 7, che i progetti preliminari, definitivi ed esecutivi di queste opere siano affiancati da:

- opportune analisi diagnostiche sulla struttura del paesaggio per la selezione dell’alternativa non solo meno impattante, ma anche che consenta un miglioramento dell’assetto paesistico ambientale originario
- verifica dell’interazione con le reti ecologiche
- progetti di paesaggio disegnati come processo organico aperto al mutamento e allo sviluppo nel tempo, in vista della conservazione delle risorse, dell’aumento della capacità portante degli ecosistemi nei confronti delle comunità faunistiche presenti e potenziali, e di ogni altro aspetto qualitativo per il futuro
- progetti di minimazione per l’inserimento dei manufatti specifici
- progetti di compensazione per il miglioramento delle condizioni originarie
- attivazione e ottimizzazione nel tempo dei monitoraggi relativi alle opere per loro natura dinamiche, quali le opere di paesaggio, con manutenzioni programmate già in fase di primo intervento e tarate a seguito dei monitoraggi.

Considerato infine che l’attività estrattiva, pur rappresentando un’attività economica consolidata legata alle risorse del territorio, è venuta a costituire nel tempo un elemento di acuta perturbazione ambientale, con situazioni particolarmente gravi nei casi in cui si è proceduto all’escavazione di materiali litoidi in ambiti sensibili e con dimensioni che hanno comportato un notevole impatto con l’ambiente.

Si raccomanda la definizione di nuove procedure e modalità di escavazione tali da garantire un corretto rapporto “estrazione di materiale utile / conservazione dell’ambiente”, con il maggior vantaggio economico e la minima deturpazione ambientale, e capaci altresì di trovare applicazione nel recupero delle cave dismesse, tenendo sempre presente la necessità di definire prioritariamente la destinazione d’uso finale dell’area.

12. Il paesaggio delle grandi opere nella disciplina del V.I.A.

Convinti che gli obiettivi di difesa, gestione e sviluppo del paesaggio debbano essere confrontati con le esigenze socioeconomiche della collettività.

Riconoscendo che la disciplina del V.I.A. nelle sue prassi in via di definizione possa costituire un utile terreno di confronto sotto questo profilo.

Constatato che il settore del paesaggio nella pratica degli studi di impatto costituisce di norma un settore marginale che non tiene nel dovuto conto dei contenuti della RACCOMANDAZIONE n. 1.

Considerato che la legge Merloni riconosce all’Art. 2 tra le opere pubbliche gli interventi di Ingegneria Naturalistica e viste le evidenti ricadute positive sul paesaggio extraurbano derivanti da tali tecniche basate sull’impiego di specie autoctone.

Si ritiene opportuno che per la composizione dei possibili conflitti, in alternativa ai tradizionali processi amministrativi, debbano essere sperimentate nuove forme di negoziato tra i diversi attori, che consentano di realizzare simultaneamente il massimo dei benefici complessivi.

Si ritiene altresì necessario che, al fine di affermare in modo significativo le ragioni del paesaggio nell’ambito del suddetto negoziato, vengano espletate le seguenti procedure:

- venga introdotto come prassi il concetto di V.I.A. “strategica” propedeutica alla progettazione delle opere e di indirizzo delle stesse, comprendente lo studio delle diverse alternative oltreché “l’opzione zero”;
- il processo negoziale sia strutturato in modo tale da garantire la rappresentazione efficace degli interessi del paesaggio, mediante fasi di analisi dei problemi, valutazione delle soluzioni e formulazione delle proposte, con particolare riguardo alle indagini preventive sulle tipologie di paesaggio, in modo da stabilire a priori le localizzazioni di minore fragilità paesaggistica (analisi delle alternative);
- l’inserimento delle opere nel paesaggio, specialmente quello extraurbano, privilegi gli interventi di rivegetazione con specie locali. In tal senso le opere di mitigazione e compensazione dovranno impiegare, ove possibile, tecniche di rinaturazione e di Ingegneria Naturalistica che soddisfino finalità strutturali e funzionali (di consolidamento, anti rumore e tampone in genere), ma anche ecosistemiche con la creazione di stadi vegetali dinamici para naturali, nonché di ricostruzione di habitat e strutture per la continuità faunistica;
- le opere di mitigazione non si limitino a semplici interventi di rinverdimento, a posteriori rispetto alle trasformazioni proposte, ma che si prendano carico di misure atte all’inserimento organico delle opere nel quadro delle esigenze sistemiche (ecologiche, visuali e storico-culturali) proprie della struttura portante del paesaggio considerato;
- nei casi in cui esista una concentrazione di più opere, queste vengano valutate nel loro insieme poiché l’impatto globale è diverso dalla somma dei singoli impatti;
- si tenga conto che molto spesso i danni maggiori al paesaggio derivano dalla somma delle piccole opere che non vengono mai valutate piuttosto che da un’unica grande opera.

IL PAESAGGIO NELLA PIANIFICAZIONE ORDINARIA

13. Rapporti fra pianificazione ordinaria e paesaggio

Considerato che in Italia l'unica forma di pianificazione consolidata per il controllo dell'uso del suolo (pianificazione fisica) è quella propria dell'*ordinamento urbanistico-territoriale* e degli istituti assimilati, che costituisce sempre più spesso il momento di ponderazione e di coordinamento tra le istanze socio-economiche che le sono proprie e le istanze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, considerate come un particolare tipo di richiesta da confrontare con le altre.

Considerato altresì che con il termine di *pianificazione paesistica* si intende la pianificazione speciale per la difesa, la gestione e lo sviluppo della natura e del paesaggio, che mira intenzionalmente a:

- evitare o ridurre il più possibile i danni ambientali prima della loro manifestazione
- attenuare i conflitti tra le esigenze antropiche e quelle naturali
- garantire l'evoluzione del paesaggio, ivi compresa la difesa delle specie e dei biotopi e la trasmissione alle future generazioni delle tracce storiche e della cultura dei luoghi
- assicurare la fruizione culturale e ricreativa degli spazi aperti
- riqualificare il territorio nelle sue componenti biotiche e abiotiche
- individuare incentivi per la compensazione ambientale e la creazione di reti ecologiche
- individuare e proteggere i giardini storici e i paesaggi d'autore, tenendo conto degli aspetti gestionali e manutentivi che li caratterizzano.

Si raccomanda, anche a riguardo dell'indicazione n. 5 proposta dall'allegato della Convenzione Europea del Paesaggio, che negli atti pianificatori di tipo ordinario, allorché afferiscono il territorio aperto e gli spazi ineditati, venga resa *obbligatoria* ai vari livelli la considerazione delle esigenze sistemiche del paesaggio e delle esigenze evolutive degli organismi viventi, a partire dalla qualificazione delle professionalità che ne sono garanti (cfr. RACCOMANDAZIONE n. 4).

Si raccomanda altresì che le istanze della pianificazione del paesaggio non siano "ricongiunte" con quelle urbanistiche, ma siano oggetto di considerazione specifica, parallela e dialettica, in modo che sia sempre identificabile il percorso logico che le ha motivate e che siano resi evidenti i possibili conflitti fra l'evoluzione e/o conservazione degli ecosistemi e lo sviluppo dei processi insediativi e funzionali; pertanto si auspica che la legge urbanistica quadro in corso di discussione sancisca, accanto all'unicità delle procedu-

re istituzionali dei piani, i requisiti essenziali precedentemente esposti.

Si raccomanda al tempo stesso di promuovere, mediante appositi disposti di legge, idonei istituti di pianificazione del paesaggio mirati alla soluzione di problemi specifici, portatori di linee guida di settore direttamente interagenti fra le istanze socio-economiche e quelle specifiche della natura e del paesaggio (a questo fine si rimanda alle raccomandazioni n. 18-20 seguenti).

14. Contenuti della pianificazione del paesaggio

Ribadendo quanto affermato alla RACCOMANDAZIONE n. 13 circa la necessità di sviluppare forme di pianificazione paesistica non alternative o contrapposte e fra loro sinergiche e complementari, di carattere:

- trasversale, come contributo alla pianificazione territoriale ed urbanistica ed alla pianificazione settoriale (piani dei parchi, piani agro-forestali, piani per la difesa del suolo, ecc.);
- speciale, come strumenti di pianificazione autonoma delle autorità competenti per la difesa del paesaggio.

Considerato che la pianificazione paesistica deve essere concepita come strumento attivo in grado di coinvolgere una molteplicità di forze istituzionali, tecniche economiche e sociali, e di mobilitare adeguati investimenti, cogliendo in positivo le occasioni di trasformazione del territorio.

Si raccomanda che enti pubblici e privati siano abilitati dalla legge ordinaria a predisporre piani del paesaggio, o meglio ad integrare in modo completo e rispondente alle necessità, alle diverse scale di attuazione (provinciale, comunale, locale), sulla base di particolari istanze emergenti da specifiche situazioni non risolvibili mediante la pianificazione ordinaria di cui alle raccomandazioni n. 14-17, e pertanto con contenuti attuativi e particolareggiati.

Si raccomanda altresì che fra le dirette responsabilità di un programma d'intervento specificatamente mirato al paesaggio rientrino almeno le seguenti:

- l'analisi delle risorse ambientali disponibili, mediante l'identificazione delle componenti naturali e paesistiche d'interesse e la loro fragilità rispetto ai presumibili gradi di minaccia reale e potenziale;
- la verifica delle possibilità di riqualificazione ed arricchimento delle situazioni di stato, difendendo l'articolazione e la diversità degli ambienti e delle strutture territoriali;
- la conservazione del paesaggio aperto sia in città

- che fuori di essa, ostacolando la sua progressiva riduzione quando questo comporti danni agli ecosistemi, ivi compresi quelli urbani;
- le possibilità di ampliamento della connettività ecologica mediante corridoi di collegamento fra biotopi naturali ed aree verdi urbane ed extraurbane;
 - il mantenimento di fasce di adeguata profondità lungo i corpi d'acqua di qualsiasi tipo e livello, in modo da lasciare casse d'espansione adeguate e spazi opportuni ai boschi ripari;
 - la riabilitazione ecologica dei paesaggi degradati, individuando di volta in volta nuovi usi compatibili (talvolta fortemente innovativi rispetto agli assetti precedenti);
 - l'apertura alla fruizione culturale e ricreativa delle aree di interesse paesaggistico;
 - l'individuazione di progetti specifici per la realizzazione di particolari obiettivi assunti come prioritari ed urgenti, previa individuazione di organismi (di norma a prevalente responsabilità pubblica) per il coordinamento o la sostituzione degli enti di gestione esistenti non sufficientemente finalizzati allo scopo (coordinamento, concentrazione o decentramento di competenze sia di tipo amministrativo che tecnico).

15. I piani urbanistico territoriali sovraordinati

Ritenendo che sia opportuno soddisfare il requisito della congruità paesaggistica dei contenuti dei piani territoriali di tipo sovraordinato previsti dalle leggi in vigore (livello regionale / provinciale / comprensoriale / piani di bacino / piani territoriali dei parchi), con particolare riguardo ai "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali" di cui alla L. 431/85.

Si raccomanda che essi non siano rinviati all'attuazione dei piani subordinati (comunali), in funzione del loro obiettivo di inquadramento e di indirizzo non solo a livello metodologico ma anche per gli aspetti propriamente localizzativi.

Si raccomanda che essi prendano in considerazione (in estrema sintesi):

- le invarianti del sistema ambientale, quanto a vincoli permanenti e direttamente cogenti e politiche di tutela (risorse idriche, siti di interesse geomorfologico, flora, boschi e monumenti vegetali, fauna, ecc.);
- l'individuazione delle zone prioritarie per la difesa della natura con l'eventuale individuazione di dettaglio di aree protette di livello sotto ordinato, anche per la compensazione dei carichi ambientali esistenti o previsti; ma soprattutto crite-

- ri e linee guida per l'incremento e la gestione della naturalità diffusa nel territorio non protetto che appare quello a più alta vulnerabilità;
- la promozione, sostegno e disciplina di attività che abbiano dirette responsabilità nella riproduzione del paesaggio nel tempo (attività agro-silvo-pastorali, agriturismo, ecc.);
- le misure generali per l'eliminazione dei danni alla natura e al paesaggio e per il miglioramento del loro valore ricreativo;
- la disciplina del sistema insediativo (patrimonio insediativo esistente, infrastrutture e servizi, zone di nuovo insediamento, strutture ricettive e turistiche, strade e disciplina dei trasporti e del traffico, cave, elettrodotti e altri impianti tecnologici, impianti di depurazione e smaltimento rifiuti, ecc.).

Si richiede, a questo fine, di far riferimento a responsabilità tecniche di tipo transdisciplinare dove, accanto all'urbanistica, si rendono necessarie tutte le competenze professionali necessarie all'analisi diagnostica di tipo ambientale, dato che la "qualità" del piano si fonda in questo caso su una efficiente organizzazione di ruoli tecnico-disciplinari specifici, ognuno compartecipe in modo paritetico della responsabilità delle scelte strategiche.

16. I piani dei parchi naturali

Ritenuto indispensabile di identificare all'interno delle aree protette i processi degradativi, in atto e potenziali, a carico delle risorse territoriali, con particolare riferimento a quelle primarie come il paesaggio, l'insediamento storico, i beni culturali e naturali, ecc., al fine di individuare le soluzioni tecniche e i dispositivi normativi più idonei a garantirne la conservazione, la riproducibilità, la sostenibilità.

Considerato il fatto che ogni intervento operato sul territorio può rappresentare, a seconda delle modalità con cui è concepito e gestito, un'occasione di riqualificazione ambientale dell'esistente ma anche di sperimentazione e innovazione all'altezza dei tempi, contro un'assenza di iniziativa e di controllo che potrebbe solo incentivare i processi di degrado.

Vista l'opportunità di pilotare il necessario cambiamento, tendendo alla ricostituzione di un paesaggio di tipo unitario nel rispetto delle preesistenze culturali e delle leggi fondamentali dell'ecologia, globalmente aderente alle esigenze della società contemporanea e quindi capace anche di garantire la continuità delle relazioni ambientali, paesaggistiche, spaziali e funzionali fra aree limitrofe ma diversamente connotate (agricoltura, zone umide, aree protette, ecc.).

Convinti che qualsiasi sistema territoriale, compreso quello delle aree protette, possiede per sua natura connotati di dinamicità tali che lo rendono comunque soggetto nel tempo a mutamenti, i quali, in mancanza di un'adeguata pianificazione ambientale, possono risultare non coordinati con le caratteristiche naturali, paesaggistiche e insediative del contesto circostante.

Considerato che l'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN), ha recentemente ridefinito le linee guida per la individuazione delle categorie di gestione delle aree protette⁴, al fine di costituire uno strumento atto a facilitare la comunicazione, l'informazione e l'adeguamento delle aree protette ad obiettivi gestionali unitariamente riconosciuti.

Tenuto conto del fatto che ogni parco naturale in Italia (nazionale, regionale, provinciale) interessa di norma un territorio molto variegato sotto il profilo di tutte le componenti ambientali, con condizioni di variabilità spaziale che sono il prodotto delle interazioni dinamiche tra processi geologici e climatici, popolamenti ed azioni antropiche finalizzate ad un uso produttivo delle biocenosi e quindi che esso è connotato da un'organizzazione spaziale caratteristica degli ecosistemi territoriali (unità di paesaggio), ognuna delle quali possiede aspetti ambientali specifici e meccanismi di riproduzione molto peculiari, ognuna delle quali richiede una specifica prassi di tutela ed utilizzazione.

Convinti che ogni parco naturale costituisca pertanto *un grappolo di aree protette* secondo le definizioni internazionali, entro cui il paesaggio (categoria 5) appare quella quantitativamente predominante.

Ricordando che questa categoria riguarda le aree dove "l'interazione tra uomo e natura ha prodotto nel tempo un paesaggio ragguardevole di notevole valore estetico, ecologico e/o culturale, spesso ad alta diversità biologica".

Si raccomanda di perseguire i seguenti obiettivi per questa specifica tipologia di area protetta:

- "Mantenere l'armoniosa interazione di natura e cultura attraverso la protezione del paesaggio, la continuazione degli usi del suolo, delle pratiche costruttive, delle manifestazioni sociali e culturali tradizionali;
- sostenere i modi di vita e le attività economiche che risultano in armonia con la natura e con la tutela della struttura sociale e culturale delle comunità insediate;
- mantenere la diversità del paesaggio, dell'habitat e delle specie e degli ecosistemi ad essi collegati;
- eliminare e prevenire, dove necessario, gli usi del suolo e le attività che risultano incompatibili sia

per natura dell'intervento che per livello;

- realizzare le condizioni per il corretto godimento dell'area da parte dei visitatori attraverso un tipo di turismo e di ricreazione idonei e appropriati per tipo e scala alle peculiarità dell'area;
- sostenere le attività educative e di ricerca scientifica capaci di contribuire al benessere a lungo termine dei residenti e al sostegno pubblico delle attività di conservazione dell'area;
- arrecare giovamento e contribuire alla prosperità delle comunità locali mediante la produzione di prodotti naturali (ad esempio derivanti dalle attività forestali, di pesca, ecc.), e la fornitura di servizi (ad esempio legati alle risorse idriche o a forme compatibili di turismo) "5.

17. I piani regolatori comunali e i loro strumenti di attuazione

Constatato con soddisfazione che nella prassi ordinaria della pianificazione di livello comunale comincia ad emergere in modo non occasionale lo specialissimo ed insostituibile ruolo che giocano nella città e nel territorio gli elementi naturali, ambientali e culturali, ovvero la rete degli spazi lasciati "vuoti" dai processi insediativi veri e propri.

Constatato altresì che sono sempre più numerosi i piani regolatori che attuano:

- campagne di perlustrazione ambientale, talvolta anche assai approfondite e raffinate, rivolte a riconoscere i principali caratteri e fattori fisici, ecologico-naturali e paesaggistici del territorio urbano ed extraurbano, con l'intento di porli sotto tutela attiva;
- previsioni di aree protette (parchi e riserve naturali) di livello comunale, con qualche speciale attenzione ai "parchi fluviali" o ai progetti di recupero di aree degradate (cave e discariche);
- ridisegno delle nuove previsioni insediative, con privilegio particolare assegnato alle attività di riqualificazione e di riconfinazione del rapporto città/campagna.

Si raccomanda che gli strumenti urbanistici di livello comunale siano tenuti in via ordinaria a:

- conferire alle aree "agricole" e a tutte le aree inedificate in genere connotati di tutela del paesaggio, con un'ampia considerazione del contributo che queste possono dare ad uno stabile assetto del territorio e del paesaggio non urbano e talvolta anche a quello urbano;
- conferire agli spazi verdi un significato che consenta di coniugare il loro ruolo di servizio con i possibili riflessi di natura ambientale che possono offrire a tutta la città, comprendendo in essi

le interazioni positive che sussistono fra verde pubblico e verde privato o fra verde pubblico e spazi aperti;

- prendere in carico più in particolare la questione ecologica (isole di calore, reti di connettività interne al tessuto edificato, habitat faunistici, ecc.) cominciando a costruire modelli d'uso dello spazio abitato come variabile dipendente delle condizioni dello stato e della dinamica ambientale, ivi compreso – in qualche caso – il problema della conservazione della biodiversità.

Si raccomanda altresì che siano messi in evidenza entro i piani regolatori e i loro strumenti di attuazione:

- le componenti paesistiche, costituite da strutture caratteristiche della campagna, quali piccoli corpi d'acqua, alberi isolati o in gruppo, formazioni vegetali ai confini di proprietà, siepi e macchie di campo, muri a secco, scarpate e terrazzamenti, meritevoli di protezione nel loro complesso, salva la possibilità di modifiche locali, nel rispetto dell'equilibrio ecologico e del quadro paesistico;
- le aree e componenti verdi storiche, costituite da siti e strutture progettate soprattutto per fini estetici, culturali, scientifici e di decoro, da tutelare nella loro complessità ed estensione storica, comprese le costruzioni, in relazione all'importanza documentaria ed al valore paesistico ed ambientale;
- le aree e componenti verdi urbane costituite da siti e strutture verdi pubbliche e private, prive di valore storico, all'interno ed ai margini delle aree edificate, progettate e gestite per obiettivi ambientali e sociali, quali la connotazione e valorizzazione del quadro paesistico, il miglioramento del clima e dell'igiene urbana, la ricreazione nel tempo libero, la difesa e l'esperienza della natura da interconnettere con le aree del paesaggio aperto.

Si raccomanda infine, per quanto attiene specificatamente le *procedure e la gestione* dei piani in esame che si tenga conto delle seguenti esigenze:

- prevedere metodologie di studio, valutazione e pianificazione improntate alla transdisciplinarietà;
- garantire che tutte le discipline coinvolte siano affrontate negli studi preliminari al piano e forniscano ognuna il proprio contributo alla redazione del piano stesso;
- prevedere metodologie di studio, valutazione e pianificazione che contemplino, tra l'altro, l'utilizzo di modelli dinamici e indicatori ecologici tra gli strumenti di controllo;
- assicurare in ogni momento che l'integrazione dello strumento di pianificazione possa ammettere adeguamenti e nuovi approfondimenti, in-

dividendo procedure di approvazione e di varianti snelle;

- predisporre uffici di piano permanenti per la verifica attuativa dei piani e l'implementazione delle banche dati predisposte in fase di redazione;
- incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie (GIS o SIT) per l'istituzione delle banche dati territoriali, la gestione del territorio e la verifica dell'attuazione dei piani;
- prevedere la figura del "tecnico ambientale" da affiancare al tecnico comunale nella gestione del territorio;
- Individuare strumenti di controllo adeguati, dal punto di vista del paesaggio, sia della qualità dei piani, sia della gestione degli stessi.

LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO PER FINALITÀ MIRATE

18. Difesa del suolo

Condividendo le argomentazioni della "Mozione per il finanziamento degli interventi di difesa del suolo e manutenzione del territorio" proposta dal Ministero dell'Ambiente secondo cui "la messa in sicurezza del territorio non rappresenta solo una necessità, ma è anche una grande occasione di sviluppo e di occupazione", e facendo riferimento al D.L. 180/98 "Decreto Sarno" e seg.;

Ricordando che il "recupero della funzionalità dei sistemi naturali e delle aree agricole, a scala di bacino, nei territori di montagna, collina e pianura" dovrà essere rivolto:

- "al miglioramento della funzionalità idraulica dei suoli forestali nel territorio montano e collinare, con particolare riferimento alla formazione, al recupero, manutenzione e rinaturalizzazione delle superfici boscate;
- alla regimazione e rinaturalizzazione della rete idrografica superficiale;
- alla forestazione su estese superfici, secondo corrette pratiche selvicolturali, che si integrino con l'uso dei suoli favorendo pratiche agricole e zootecniche sostenibili e la residenza o reinstallazione in loco di nuclei familiari;
- all'incentivazione di attività agricolo-forestali e pastorali collaboranti e compatibili con la difesa del suolo, con particolare riferimento agli interventi sulle superfici erbacee del territorio montano e collinare, e adeguamento dell'attività agricolo-pastorale ai fini della resistenza all'erosione dei suoli;
- agli interventi di manutenzione degli alvei e di recupero, anche naturalistico, del reticolo idrogra-

fico gestito da consorzi idraulici e di bonifica⁶”.

Si raccomanda pertanto che:

- vengano attivati o rafforzati i servizi nazionali geologico e del suolo e i servizi regionali di controllo ambientale e raccolta dati (Sistema delle Agenzie Ambientali – Legge 61/94), quali istituzioni permanenti preposte alla creazione di una banca dati e al perfezionamento di un idonea strumentazione conoscitiva;
- stante il ruolo che le Leggi 142/90 e 183/89 rivestono per la tutela dell’ambiente, si acceleri la loro messa in atto mediante la rapida redazione approvazione ed attuazione degli appositi Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e Piani di Bacino, sollecitando uno specifico riferimento diretto e indiretto alla difesa del suolo;
- tutte le aree protette del Paese (Parchi Nazionali, Parchi Regionali, Parchi Provinciali, Riserve naturali, Paesaggio protetto) ai sensi delle leggi 349/91 (Piani dei parchi) 1497/39 (Tutela del paesaggio) e 431/85 (Piani paesistici regionali) siano dotate ai vari livelli di competenza della prevista pianificazione ambientale e paesistica, entro cui gli interventi di riordino dei soprassuoli vengano collaudati in sede regionale e successivamente selezionati per la loro implementazione in via prioritaria;
- gli strumenti urbanistici comunali siano tenuti ad elaborare appositi studi d’area vasta sul tema degli interventi di difesa dei suolo e di tutela dei paesaggi forestale e agro-pastorale, con specifica analisi dei processi ecosistemici in essere finalizzata al recupero delle situazioni di instabilità e degrado;
- si ricorra comunque alle ordinarie procedure di V.I.A. per la valutazione e il monitoraggio delle ricadute di tutti gli interventi di riordino e difesa del suolo;
- si tenga conto della forte relazione esistente tra difesa dei suolo e conservazione e protezione delle coperture pedologiche (suolo in senso stretto); il suolo, infatti, può essere considerato l’indicatore e contemporaneamente il primo oggetto della maggior parte delle azioni/processi che producono disfunzioni dei sistemi naturali e fenomeni degradativi;
- si introduca la valutazione pedologica tra gli elementi centrali dei processi di pianificazione territoriale, per quanto attiene alle risorse ambientali con particolare attenzione ai sistemi agricoli;
- si privilegi l’impiego delle tecniche di Ingegneria Naturalistica negli interventi di sistemazione idraulica, di consolidamento dei versanti franosi e di aree denudate in genere, riconoscendo il principio della scelta dell’intervento a minor livello di energia a pari funzione.

19. Aree agricole

Considerato che nei territori a matrice eminentemente rurale, ove lo sviluppo insediativo non ha ancora condizionato la struttura del paesaggio agrario anche laddove le aziende perseguono obiettivi di alta redditività:

- il riconoscimento del ruolo essenziale svolto dai singoli operatori in campo agricolo nella gestione e nel mantenimento dei caratteri peculiari dei diversi agroecosistemi;
- il sostegno delle tecniche colturali tradizionali, frutto di una cultura agronomica secolare, attraverso appositi incentivi economici e mirate ricerche in ambito tecnico e scientifico;
- la tutela del patrimonio cultivarietale tipico delle diverse realtà regionali, mediante opportuni riconoscimenti economici;
- forme di promozione attraverso la realizzazione di specifiche banche del germoplasma;
- il recupero e potenziamento della connessione ecologica;
- risultano strategici ai fini della salvaguardia del patrimonio paesaggistico esistente–

Si raccomanda che al loro interno sia attuata la difesa dei valori ambientali mediante l’attivazione di appositi programmi di miglioramento agricolo ambientale, finalizzato fra l’altro al:

- riordino fondiario finalizzato alla creazione di una dimensione aziendale capace di consentire un’attività agricola professionale a tempo pieno e resistente a trasferire ad altri usi la sua base fondiaria;
- restauro del paesaggio agrario storico e recupero del patrimonio edilizio esistente per nuove attività compatibili;
- equipaggiamento del paesaggio agrario attuato mediante l’impianto di vegetazione non colturale programmata e progettata con “macchie di campo”, siepi permanenti, filari alberati (equipaggiamento del paesaggio agrario), tenendo conto dell’esposizione, della predominanza dei venti, della flora locale; le siepi alte, oltre a stabilizzare il terreno, permetteranno la formazione di nicchie ecologiche capaci di garantire la sopravvivenza di vertebrati e insetti utili allo scopo di contenere la popolazione dei fitofagi sotto la soglia di intervento;
- mantenimento dei viali alberati, caratterizzanti la generalità dei paesaggi agrari italiani, mediante tempestive sostituzioni degli esemplari deperienti e l’adozione di idonee tecniche di potatura rispettose dell’architettura della chioma della pianta e dei principi della fisiologia vegetale;
- rinaturazione dei corsi d’acqua e ricostituzione

della continuità delle fasce boscate riparie al fine di garantire soglie di biopotenzialità e degli altri indicatori ecologici congrue ed accettabili in rapporto al ruolo svolto dall'ambito nel sistema territoriale; in particolare, nella disposizione lungo i fossi e i canali l'impianto di siepi potrà contribuire all'intercettazione degli elementi di fertilità, che altrimenti andrebbero ad arricchire le acque superficiali;

- offerta di incentivi agli agricoltori che assumano impegni per la manutenzione dei paesaggi agrari storici, con particolare riguardo ai sistemi infrastrutturali, ai ciglionamenti e alle colture tradizionali.

Si raccomanda altresì di incoraggiare l'agricoltura biologica utilizzando tecniche agronomiche più rispettose dei cicli naturali e stagionali, ricordando che questo sistema di produzione consente risultati accettabili per il produttore, in termini di rese, e minori costi (derivati dal minore e più attento utilizzo di mezzi tecnici), una qualità interessante dal punto di vista nutrizionale ed infine un impatto ambientale meno accentuato; la conduzione razionale e sostenibile permette un graduale recupero degli equilibri ambientali e la sua durata varia in funzione delle condizioni aziendali (ambiente pedoclimatico, condizioni di inquinamento preesistente, tipo di coltura, ecc.).

20. Aree metropolitane e urbanizzate

Considerato che gli aspetti ecologici della città prevalgono sulle distinzioni degli azzonamenti urbanistici e che non sono risolvibili con le definizioni numerico-quantitative degli standard di settore sia in virtù della loro natura sistemica che degli intervalli temporali di formazione e rigenerazione loro caratteristici.

Ritenendo che gli spazi aperti urbani (strade, scarpate, orti, fossati, spazi di pertinenza di servizi pubblici, parcheggi, residenze, verde privato e pubblico, ecc.) costituiscono il vero tessuto connettivo delle funzioni della città, in qualità di filtro obbligato attraverso cui la maggior parte delle persone che usano la città transita o trascorre la vita di tutti i giorni.

Preso atto che ciò non di meno lo spazio inedito si configura di norma quale area di risulta lasciata disponibile dalle fasi di crescita del tessuto edilizio, sostanzialmente priva di una considerazione strategica o di una specifica progettualità.

Rilevato che in molti casi la domanda di aree verdi non riesce ad essere soddisfatta dalla programmazione di parchi e giardini pubblici, soprattutto quan-

do questi costituiscono episodi isolati separati e subalterni al costruito.

Considerato che in ogni contesto urbano si rende necessario fare riferimento alle classi di ruolo (ecologico, percettivo, funzionale) in cui tutti gli spazi aperti pubblici e privati possono trovare corretta collocazione, per capire quali siano le finalità che ciascuno di essi svolge attualmente rispetto a quelle che potrebbe svolgere in un processo di riequilibrio paesaggistico-ambientale dei contesti urbanizzati.

Si raccomanda di promuovere appositi piani del paesaggio finalizzati:

- all'integrazione fra contesto architettonico e contesto ambientale;
- al miglioramento dei processi di conservazione dell'energia e delle risorse;
- alla creazione di un'offerta di servizi rispondenti alle esigenze culturali e psicofisiche dei cittadini;
- alla creazione di forme urbane "di pregio", nel recuperato rapporto armonico fra parte costruita (minerale) e parte non costruita (biotica);
- alla individuazione di aree per la separazione degli usi del suolo conflittuali, ovvero spazi aperti opportunamente previsti per ridurre la conflittualità attualmente in essere fra insediamenti di diversa finalità mediante la previsione di aree verdi di "riequilibrio" (pubbliche e private) a cui affidare il ruolo di mitigazione degli impatti complessivamente prodotti dall'inquinamento atmosferico, acustico e microclimatico;
- alla costruzione di una rete di apparati protettivi, con funzioni di *verde di compensazione* per migliorare il grado di vivibilità del contesto circostante e innalzarne l'immagine complessiva e con opportuni collegamenti con le aree di connettività ecologica esterne agli insediamenti;
- alla conservazione dinamica del paesaggio, con particolare riguardo sia ai problemi d'area vasta intercluse nel centro abitato (aree di antico insediamento rurale, zone boscate, zone riparie e/o fluviali) sia ai problemi di tipo più specifico (tutela di diversità storico-culturali e naturalistiche).

NOTE

* Mozione approvata all'unanimità dai partecipanti al Convegno FEDAP e AIAPP "La trasformazione sostenibile del paesaggio" – Napoli, 8 ottobre 1999.

Testo redatto a cura di: Guido Ferrara, Giuliana Campioni – con contributi di: Elena Accati, Renzo Carniello, Paolo Cornolini, Roberto Cigliano, Biagio Cillo, Marco Devecchi, Mario Di Fidio, Antonio Di Gennaro, Roberto Gambino, Gioia Gibelli, Matteo Guccione, Giovanna Longhi, Gianluigi Nigro, Fabrizio Orlandi, Claudio Panerari, Andrea Pochini, Giambattista Rivellini, Giuliano Sauli, Lionella Scanzosi, Flora Vallone, Paolo Villa.

¹ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe: Fifth Session, Strasbourg 26-28 May 1998, European Landscape Convention.

² Punto 4 dell'Appendice della Convenzione Europea del Paesaggio, cit.

³ "È assimilata ad un'attività professionale regolamentata l'attività professionale esercitata dai membri di un'associazione od organizzazione che, oltre ad avere segnatamente lo scopo di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione, sia oggetto, per la realizzazione di tale obiettivo, di un riconoscimento specifico da parte di uno stato membro e rilasci ai suoi membri un titolo di formazione, esiga da parte loro il rispetto di regole di condotta professionale da essa prescritte, conferisca ai medesimi il diritto di un titolo professionale, di un'abbreviazione o di beneficiare di un status corrispondente a tale titolo di formazione".

⁴ cfr. World Conservation Union: *Guidelines for Protected Areas Management Categories*, World Conservation Monitoring Centre, 1994. Il documento individua 6 diverse categorie di aree protette: I:

Riserva integrale; II: Parco Nazionale (area protetta gestita principalmente per la tutela degli ecosistemi e per la ricreazione); III: Monumento naturale (area protetta gestita principalmente per la conservazione di specifiche caratteristiche naturali); IV: Riserva orientata (area protetta gestita principalmente per la conservazione attuata mediante interventi gestionali); V: Paesaggio protetto (area protetta gestita principalmente per la conservazione del paesaggio e per la ricreazione); VI: Area di gestione delle risorse (area protetta gestita principalmente per un uso degli ecosistemi naturali capace di garantire la durata).

⁵ World Conservation Union, op. cit.

⁶ Mozione per il finanziamento degli interventi di difesa del suolo e manutenzione del territorio nel programma globale di sviluppo del QCS 2000-2003 in allegato alla "Proposta di azione per il recupero della funzionalità dei sistemi naturali e delle aree agricole, a scala di bacino, dei territori di montagna, collina e pianura" del Ministero dell'Ambiente, Ministero per le Politiche Agricole, Corpo Forestale dello Stato del febbraio 1999, a cui la FEDAP e le associazioni professionali federate hanno dato la propria adesione.

Lucina Caravaggi

Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura

Questa nota muove dal tentativo di dimostrare la fertilità di un punto di vista esplicitamente *progettuale* quando si affronti il tema del paesaggio all'interno delle discipline urbanistiche e territoriali. L'ipotesi che cercherò di argomentare è la seguente: quando la pianificazione muova dalla rilevazione dei mutamenti contemporanei e dai processi di codificazione delle "nuove" domande collettive, secondo una tradizione disciplinare ormai consolidata, il paesaggio come spazio teorico *autonomo* dal progetto non può esistere, né è mai esistito.

Fin dagli anni '20-30 il *paesaggio* assunto all'interno delle elaborazioni urbanistiche, in stretto rapporto con il dibattito istituzionale sulla codificazione del nuovo bene giuridico "paesaggio", non è identificabile con una formulazione disciplinare astratta (*il paesaggio è...*). Il paesaggio dell'urbanistica, così come il paesaggio delle prime leggi di tutela dell'Italia unita, non è un "oggetto in sé", ma un oggetto connesso ad una azione di rilevanza collettiva: *paesaggio da difendere*.

Anche in quegli anni, in modo simile a quanto accade oggi, le diverse interpretazioni "disciplinari"¹ provenienti da campi di ricerca anche molto distanti (dalla filosofia alle scienze naturali) furono assunte dagli urbanisti e rielaborate criticamente in base alla necessità di "agire" sul territorio, in stretto rapporto alla richiesta di una codificazione legislativa "certa" dei nuovi valori collettivi (paesaggio come bene di interesse pubblico) e di nuovi strumenti atti a conseguire concretamente la tutela del valore riconosciuto (limitazioni ai diritti di proprietà; piani come strumenti di valutazione preventiva delle trasformazioni ammissibili, ecc.).

Le proposte degli urbanisti muovono dal confronto con il vasto e radicato movimento di opinione che in tutta Europa era nato in difesa del paesaggio contro le trasformazioni distruttive della cosiddetta

"rivoluzione industriale". Nel corso di cento anni, attraverso il paesaggio, sono stati affermati i diritti del passato e della memoria, sono stati eretti argini contro i caratteri distruttivi della trasformazione "moderna". Ma, sempre in nome del paesaggio, sono stati immaginati percorsi ragionevoli di ricomposizione dei conflitti, progetti in grado di riconfigurare nel presente forme e valori del passato. E soprattutto gli urbanisti, rifiutando la *contrapposizione sterile* (da Giovanni a Quaroni ad Astengo), hanno esplorato con tenacia nuovi percorsi per ricondurre il paesaggio (con i suoi valori di tradizione e di memoria) all'interno degli strumenti di controllo del territorio, e cioè i piani comunali ed i piani territoriali. La difesa del paesaggio ha assunto così frequentemente i caratteri innovativi di un grande progetto di ricomposizione (tra passato e futuro, tra ragioni orizzontali del moderno ed identificazioni locali, tra innovazione e tradizione). In alcuni periodi, sotto il peso delle "sconfitte" e delle cancellazioni, (come nel terribile secondo dopoguerra, o negli anni più recenti dell'abusivismo dilagante) la difesa si è necessariamente trasformata in contrapposizione, protesta contro un paese incapace di affermare i più elementari diritti del suolo nazionale: stabilità idrogeologica, difesa delle stratificazioni e delle permanenze storiche di inestimabile valore culturale e scientifico, controllo delle trasformazioni insediative.

Contemporaneamente il paesaggio, all'interno delle discipline territoriali, ha annesso e metabolizzato una grande quantità di apporti teorici, ampliando enormemente il proprio campo di lettura e di interpretazione delle forme riconosciute del territorio.

Dopo la fase di fondazione dell'inizio del Novecento, caratterizzata dall'eroico sforzo di costituzione dell'oggetto "paesaggio" (operazione di natura tutt'altro che idealista, improntata piuttosto ai paradigmi della classificazione storicista, ancora oggi largamente presenti nella cultura della tutela), l'inserimento dello stesso all'interno della dimensione urba-

nistica ampia e precisa non solo la complessità dell'oggetto stesso² ma anche i significati che questo assume all'interno della trasformazione "moderna" dello spazio. Nel secondo dopoguerra, a seguito della distruzione senza precedenti operata con la ricostruzione, in una stagione di accorate denunce e di proteste, le indagini di natura antropo-geografica e strutturalista rendono ancora più vasto e articolato il campo di significati che il paesaggio assume nella cultura contemporanea (*testo, documento, bene*). L'interpretazione *paesistica* impronta i lavori e le dichiarazioni della Commissione Franceschini. La speranza di una ricomposizione passa attraverso l'evidenziazione dei legami che stringono inescandibilmente beni culturali e beni ambientali, monumenti e paesaggi. Al centro delle indagini non compaiono più "oggetti" discreti ma i sistemi di relazioni che caratterizzano, e danno significato, ai "beni" da tutelare. Anche il paesaggio viene assunto come testo *non riproducibile* la cui sopravvivenza è il presupposto per il suo studio e la sua interpretazione futura.

Nel corso degli ultimi 30 anni il dialogo "fecondo" tra istanze della conservazione e progetti di ricomposizione si è progressivamente ridotto. Spesso i sostenitori della conservazione hanno dato l'impressione di essersi allontanati dal territorio, di aver abbandonato l'ascolto dei diversi soggetti, di aver rimosso la confusa conformazione dello spazio contemporaneo ed i comportamenti collettivi che lo popolano. I paesaggi "riconosciuti" si sono ritirati dalle zone della trasformazione, hanno abbandonato i fondovalle, le pianure e progressivamente le coste ed i territori urbanizzati rifugiandosi nelle aree collinari e montane.

I paesaggi da difendere non abitano più il territorio contemporaneo, cedendo così ad una separazione dagli esiti progettuali devastanti: la separazione tra paesaggi di valore (da tutelare) e paesaggi dello sviluppo (da sacrificare).

La separazione tra paesaggi con un nome (quelli riconosciuti, identificabili, comunicabili) e paesaggi senza nome (quelli "tutti uguali") è il segnale evidente di una sfiducia progettuale, della rinuncia ad immaginare nuove possibilità di ricomposizione e di miglioramento.

Mentre furono proprio le immagini e le interpretazioni di un progetto "possibile" (sorretto dalla volontà di ricomporre la frattura tra paesaggi storici e modernità) a guidare le speranze dei primi sostenitori delle disposizioni di tutela all'inizio del '900, a sostenere le posizioni degli urbanisti negli anni '30, a sorreggere le lucide indicazioni di ricomposizione strutturale del paesaggio (culturale e ambientale) espresse dalla Commissione Franceschini.

E di nuovo oggi, se si vuole contribuire alla conservazione dei paesaggi italiani, è necessario riaffermare la centralità del progetto. Inteso come prefigurazione - spaziale, formale, economica ed amministrativa - del mantenimento, del recupero e della riconfigurazione dei diversi paesaggi riconosciuti. Un progetto capace di proporre azioni condivise, realistiche, di interesse e rilevanza collettiva.

Lo spazio che ha progressivamente allontanato il paesaggio dal progetto, cresciuto all'interno delle discipline territoriali, può essere descritto sinteticamente attraverso la ricognizione di alcune *figure* consolidate, largamente utilizzate per la costruzione di programmi, piani e progetti, e che oggi, diversamente dai periodi in cui furono messe a punto, appaiono irrigidite, legate ad immagini del passato, prive della duttilità necessaria per confrontarsi con i temi del mutamento contemporaneo.

Il catalogo

Già nel 1913, ma con maggiore determinazione all'indomani dell'approvazione della prima legge di tutela, alcuni esponenti dell'Amministrazione dello Stato, in collaborazione con il T.C.I. e con il Comitato Nazionale per la difesa del paesaggio, promuovono la formazione del primo *catalogo* del paesaggio italiano che, sul modello delle disposizioni normative francesi, avrebbe dovuto costituire un efficiente supporto all'azione di conoscenza e di tutela del paesaggio da parte dello Stato. Migliaia di schede furono distribuite dal T.C.I., grazie alle quali prendeva forma una "grande inchiesta governativa sulla quantità e sui caratteri dei paesaggi da difendere"³. L'articolazione della scheda di rilevamento era ispirata a criteri di *oggettività* attraverso i quali si sperava di pervenire ad un elenco "indiscutibile" del patrimonio naturale e dei paesaggi degni di tutela, al riparo dalle accuse di "estetismo" che, già all'epoca, erano quelle più utilizzate dai "nemici" della tutela. Ma "il rilevamento collettivo non ebbe gli esiti sperati, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi: il numero delle schede non fu quello sperato e nei tempi previsti, ma soprattutto le domande precise e tassative non esaurivano la necessità di "segnalazione" dei rilevatori: alcuni credono utile raccontare la storia del proprio paese o fare delle discussioni più o meno esatte sul carattere degli edifici monumentali. Il che dimostra come non abbiano capito nulla (...). Manca quasi sempre il nome del proprietario nel cui terreno si trova la bellezza naturale"⁴.

Il catalogo può essere considerato una forma costitutiva del progetto di conservazione del paesaggio. Ma già nella prima sperimentazione concreta ap-

pariva evidente la difficoltà di collegare in forma “diretta” catalogo e azioni di tutela.

All'interno delle strutture di pensiero dell'inizio del secolo il processo di “oggettivazione” del paesaggio appariva l'unico percorso possibile per entrare nel mondo delle regole “riconosciute” (accesso alle classificazioni degli oggetti “meritevoli di tutela” ed ai musei). Così, analogamente ai monumenti e alle opere d'arte, anche il paesaggio, dopo aver affrontato il processo di auto-riduzione e definizione univoca, fa il suo ingresso nello spazio omologato dei cataloghi. Nonostante già nel 1903 Alois Riegl mettesse in guardia circa i rischi della tendenza ad assolutizzare i *valori storici* del passato (valori che erano piuttosto da attribuire al punto di vista “moderno” dell'osservatore), la potenza normativa del catalogo ebbe la meglio. Così anche il paesaggio di Ruskin e di Boni, che paradossalmente nasceva proprio dall'affermazione dei diritti individuali e collettivi della “memoria” (il *valore dell'antico*, secondo la definizione di Riegl) inestricabili da identificazioni culturali ed aspirazioni morali, quel paesaggio che era stato l'anima del romanticismo e che, ben oltre le riduzioni storicistiche, continuerà a scorrere in modo sotterraneo in tutti i movimenti di avanguardia culturale sia del primo che del secondo dopoguerra, finirà incasellato e vivisezionato nelle raccolte (quanto mai eteronomiche) degli “oggetti” da conservare.

Da quegli anni la speranza positiva che il catalogo potesse supportare in forma “diretta” il progetto di conservazione del paesaggio non è mai scomparsa, generando non solo equivoci normativi, ma anche illusioni, sprechi di risorse e qualche alibi. Oggi è possibile affermare la raggiunta “autonomia” dei due termini *catalogo – progetto di conservazione*.

Il catalogo si è trasformato in una costellazione variegata di operazioni indispensabili per la gestione e la comunicazione dei Beni Culturali e Ambientali considerati come *risorse* non riproducibili: risorse economiche, scientifiche, culturali, sociali, di identità regionale e nazionale, ecc. Grazie ai processi di informatizzazione il catalogo (ogni volta ri-organizzabile in funzione di esigenze specifiche) ha acquistato la fisionomia di un servizio indispensabile, sia nazionale che internazionale, una banca dati necessaria al lavoro quotidiano di migliaia di soggetti diversi. L'inevitabile prossima immissione del Catalogo nella “rete globale” permetterà di compiere fino in fondo la metamorfosi. I dati sono indispensabili alla programmazione, alla gestione tecnica e finanziaria dei Beni Culturali, le “conoscenze” (soprattutto se aggiornate) di natura geografica, ecologica, storica sono strumenti preziosi per il lavoro di *tutti* coloro che operano sul territorio. Ma la speranza che grazie ai cataloghi ed ai censimenti si possa pervenire in modo “diretto” al

progetto di conservazione è un'illusione che è svanita da tempo, da quando si è cominciato a pensare che la storia dell'arte non si esauriva nei musei e nei monumenti, che la medicina non coincideva con la suddivisione in cliniche, che la ricerca delle scienze naturali andava oltre la ricognizione sistematica delle specie presenti sulla terra.

Investire in nuovi inventari al di fuori dei progetti di catalogazione nazionale già attivi (e che hanno bisogno di investimenti costanti per fornire un servizio stabile)⁵ senza affermare preliminarmente il senso progettuale della ricerca, (criteri di selezione e tematizzazione), avviare cioè nuove campagne di rilevamento senza una chiara finalità progettuale, appare inopportuno e difficilmente giustificabile, considerando la scarsità di risorse pubbliche e l'urgenza di dare soluzione a qualcuno dei tanti problemi che affollano il territorio italiano (quelli più diffusi, o quelli emergenti; quelli giudicati paradigmatici o simbolici, ecc.- c'è solo l'imbarazzo della scelta).

Il paesaggio zona

All'interno della discipline urbanistiche e territoriali, a partire dagli anni '30, il paesaggio è stato ricondotto ad un progetto “alla grande scala”, attraverso il quale distinguere parti definite, ordinabili attraverso sequenze lineari di incrementi e decrementi (di valore, di uso, di trasformazione, ecc.). Questa immagine fu in qualche modo imposta al paesaggio dagli urbanisti, non senza contraddizioni, resistenze e polemiche. Un ordine “diverso” da quello del passato viene immaginato e sovrapposto al territorio e alle città. Anche il paesaggio è ricondotto alla “razionalità” di funzioni e spazi specializzati, interconnessi e resi complementari grazie a potenti infrastrutture di collegamento.

Ma è nel secondo dopoguerra, dagli anni '60 in poi, che il processo di riduzione urbanistica del paesaggio viene iscritto in un sistema compiuto ed ordinato, attraverso una particolare applicazione dei criteri dello *zoning* alla tutela. L'immagine, ormai del tutto astratta, di zone a massima tutela (con successive fasce concentriche di attenuazione del vincolo) orienta la costruzione dei primi piani paesistici, e successivamente, in modo davvero sorprendente, i piani dei parchi naturali, e perfino dei parchi archeologici, riducendo enormemente la complessità (ed anche la fertilità progettuale) dei paesaggi esplorati, tutti similmente ricondotti agli schemi radiocentrici dei modelli urbanistici più diffusi. Le immagini dei piani, che si consolidano anche nel paesaggio, sono popolate di nuclei centrali (di tutela), fasce ed anelli di “filtro”, cinture protettive e cunei di penetrazione. La certezza dei

confini dello *zoning* male si adatta alla continuità ed alla complessità dei paesaggi esplorati, che finiscono con l'essere ricoperti da campiture compatte sotto le quali non si scorgono più differenze, modalità di funzionamento, immagini, identità collettive.

Da questo "approccio scientifico" il paesaggio ha ereditato tutta la pesantezza delle procedure di avvicinamento, gli inquadramenti territoriali, lo schiacciamento zenitale delle differenze, le analisi poste come oggettive, il rifiuto di ogni dimensione formale e soggettiva.

L'allontanamento delle descrizioni urbanistiche dalla forma e dalle immagini del suolo, e dai significati che queste assumono per i diversi soggetti che un determinato paesaggio lo trasformano quotidianamente attraverso processi di identificazione con l'eredità del passato ma anche attraverso spinte al cambiamento, è stato alimentato da fattori storici diversi. Da influenze ideologiche (per es. la negazione dei valori di identità locale e nazionale ritenuti a lungo pericolose eredità del ventennio fascista; il timore verso ogni giudizio di natura soggettiva o, peggio, estetica, ecc.); dall'uso di categorie progettuali per troppo tempo pre-supposte giuste, non soggette cioè ad una costante verifica critica (zonizzazione, a-temporalità delle previsioni, discesa gerarchica dal generale al particolare); da una fiducia astratta (non verificata cioè attraverso esperienze concrete) nell'efficacia delle disposizioni normative improntate al vincolo.

Il paesaggio è stato isolato, relegato all'interno del perimetro delle zone da conservare. Per contro le "zone della trasformazione" non sono state immaginate da nessuno, per molti anni, come un *paesaggio*.

Il paesaggio testo

Altre esplorazioni di paesaggio a cominciare dagli anni '60, hanno delineato figure di progetto meno deterministiche. Si tratta delle interpretazioni sinteticamente riconducibili alla "paesistica", in cui è evidente il riferimento alle modalità di indagine della tradizione strutturalista.

Attraverso l'integrazione di ricerche tradizionalmente settoriali (storico-geografico-antropologiche) l'oggetto dell'indagine - il paesaggio - diviene il motore di ricerca di specifici sistemi di relazioni, grazie ai quali è possibile riconoscere i *diversi* paesaggi: relazioni dinamiche, e storicamente determinate, tra azioni umane e strutture fisico-ambientali, tra razionalità collettive ed uso delle risorse, tra sistemazioni del suolo e *forme* del paesaggio.

Queste rappresentazioni, sullo sfondo di un paese incapace non solo di valorizzare ma anche solo di esercitare la più elementare tutela del proprio patri-

monio storico e naturale, hanno finito per alimentare uno sguardo rivolto prevalentemente al passato.

La ricerca delle diverse *culture materiali*, delle aspirazioni collettive e delle *storie minori* che hanno concorso a costruire gli straordinari "paesaggi italiani" ha dato vita ad un vasto immaginario culturale, popolato di segni, tracce, strati, iconografie, trasformazioni climatiche, agricole, ambientali.

Ma a questa rappresentazione si connette, spesso indissolubilmente, quel "sentimento" che Ruskin per primo battezzò come *pietas* verso i segni del passato. Il paesaggio "che abbiamo ereditato" è identificato con valori inattuali, che vengono opposti ai valori della contemporaneità, percepita come volgare, distruttiva, insensata. Il paesaggio si fa *testo*, ma assume rapidamente la forma del testo storico *da conservare*. L'interpretazione del paesaggio si chiude progressivamente all'interno dei territori ad elevata permanenza storica, guida progetti di restauro eccellenti, ma si ritira dai territori della trasformazione. Le forme del mutamento contemporaneo diventano un fastidioso "pulviscolo"⁶ che opacizza le immagini del passato fino a cancellarle.

Eppure le letture paesistiche, saldamente connesse all'interpretazione della "struttura", hanno delineato itinerari interpretativi che avrebbero potuto guidare fertili esplorazioni progettuali.

Correlando forme e contesti storici, connettendo territori vasti e singole parti attraverso il riconoscimento di medesime modalità organizzative, riconducendo un testo olistico come il paesaggio a procedure di smontaggio e ri-montaggio di pochi materiali costitutivi, le letture paesistiche hanno proposto modalità coerenti, ma non assolute, per attraversare il progetto del paesaggio, modalità poco diffuse e poco sperimentate, relegate più spesso nella sezione delle "analisi"⁷.

Il paesaggio unità

Negli ultimi venti anni il paesaggio è tornato al centro del dibattito urbanistico, grazie soprattutto agli obblighi istituzionali connessi alla redazione dei piani paesistici della L.431/1985. Uno dei caratteri dominanti delle nuove elaborazioni è stata certamente l'assunzione unanime del paesaggio come "prodotto complesso", grazie all'acquisizione delle letture paesistiche, che dalle Dichiarazioni della Commissione Franceschini del 1968 in poi, hanno largamente condizionato anche le definizioni normative e gli strumenti di tutela del paesaggio (creazione del Ministero Beni Ambientali e Culturali, ordinamenti regionali, ecc.).

La questione della "pluridisciplinarietà" diviene un tema centrale per l'organizzazione della ricerca e

per l'articolazione normativa dei primi piani paesistici. Obiettivo ricorrente nella costruzione dei piani è pervenire alla "sintesi" efficace dei diversi apporti.

I paesaggi delle diverse discipline non appaiono però facilmente comparabili e tanto meno sintetizzabili attraverso procedure lineari. All'interno delle molte discipline che hanno a che fare con lo *spazio* (dalla geografia allo studio della vegetazione, dalla geologia alle scienze forestali, dall'urbanistica all'architettura), il paesaggio, attraverso percorsi disciplinari ormai più che secolari, è stato definito e utilizzato autonomamente. Ogni disciplina, nel lungo percorso di delimitazione dei propri "oggetti" di indagine, ha costruito un proprio paesaggio, frequentemente al centro di dibattiti, ripensamenti, ri-formulazioni. E sullo sfondo della propria storia ogni disciplina ha acquisito il diritto di utilizzare, all'interno della propria area semantica, il termine paesaggio. Ogni disciplina propone il suo paesaggio. Per questo il tentativo di pervenire a definizioni "uniche", sintetiche o riassuntive, spesso perseguito dalla pianificazione territoriale e paesaggistica, è una prospettiva, oltre che opinabile dal punto di vista conoscitivo, destinata alla sicura sconfitta. La tendenza alla "oggettivazione" sintetica del paesaggio è evidente nella ricerca delle *unità* (di paesaggio). L'analisi dei piani ex-lege 431/1985 evidenzia, anche in questo caso, le aporie di un procedimento che tende all'"oggettività"; un procedimento attraverso il quale si spera di pervenire alla struttura del paesaggio (la comparsa del termine *unità* è da porre in relazione alla larga diffusione di quello di *struttura*) attraverso la sovrapposizione di "perimetri" diversi, ognuno dei quali prodotto da una specifica indagine disciplinare (perimetri geologici, perimetri vegetali, perimetri insediativi, perimetri amministrativi). Le difficoltà nascono proprio dalla convinzione che sia possibile sommare letture radicalmente differenti tra loro, redatte con strumenti, modi e finalità troppo distanti per risultare ragionevolmente comparabili, e tantomeno "sommabili", pervenendo ad una sintesi "superiore". Quando invece si affermi che la finalità di un piano non è quella della individuazione più o meno oggettiva di "strutture unitarie" ma quello di pervenire a unità *funzionali* per la trasformazione e gestione di un territorio, sembrerebbe necessario esplicitare con maggiore chiarezza le ipotesi, le strategie e gli *argomenti progettuali* che hanno determinato quel particolare riconoscimento (e non un altro), senza scomodare variabili oggettive esterne al progetto. Con questo non si vuole affermare l'inutilità di delimitazioni areali che contengano al loro interno strategie integrate di intervento su suolo, acqua, aria, vegetazione ed insediamenti, anzi, quanto sottolineare che la "forma" di simili ripartizioni è una scelta eminen-

temente progettuale e, come tale, difficilmente deducibile attraverso operazioni meccaniche e sovrapposizioni di dati.

Già in occasione del dibattito sulla "forma" dei piani paesistici venne messa in discussione "l'opportunità" di ricorrere a categorie di sintesi che, come nel Piano dell'Emilia Romagna, muovendo dalla assunzione di alcune "invarianti", approdavano a perimetri rispetto ai quali non era chiaro il destino delle *altre* variabili, diversamente dalla scelta di lasciare aperta la delimitazione che proveniva dai diversi punti di vista "disciplinari" (per es. nel piano della Liguria, gli ambiti delineati in rapporto alla geologia, quelli relativi alla vegetazione e quelli connessi ai sistemi insediativi non sono stati sovrapposti e "sintetizzati" ma sono stati proposti in forma autonoma all'interno del piano). Si può, ovviamente, decidere che un "elemento" assume un valore particolare, trainante o di resistenza, rispetto ad altri, ma in questo caso dovrebbe essere esplicitata ed argomentata con maggior rigore la tematizzazione progettuale che ha guidato la scelta.

In sintesi si potrebbe affermare che se l'obiettivo non è la ricerca di unità "oggettive" di paesaggio ma la funzionalità di una delimitazione progettuale ogni piano ri-definisce i confini delle sue "parti" al fine di perseguire specifici obiettivi di progetto.

Per esempio se il paesaggio è assunto come esito della relazione tra "elementi differenti" non appare necessariamente obbligatorio ricorrere a partizioni areali "unitarie", ma potrebbe essere sufficiente individuare azioni orizzontali o verticali rivolte ad elementi determinati (specifiche sistemazioni di suolo, funzionamenti idraulici e tecniche agricole particolari, ecc.) fornendo indicazioni normative puntuali che, nel loro insieme, si ipotizza riusciranno ad incrementare positivamente il "prodotto" paesaggio che si intende mantenere (o rivitalizzare, recuperare, trasformare, ecc.).

Temi di progetto dei paesaggi contemporanei

Le assunzioni di fondo da cui muove questa nota provengono dal dibattito svoltosi all'interno della Commissione *Paesaggio e sviluppo sostenibile*, coordinata da Alberto Clementi.

Dal dibattito sono emersi temi che possono guidare possibili sperimentazioni progettuali, più vicine alle trasformazioni dei paesaggi contemporanei, costruendo forse nuove figure di connessione tra paesaggio e progetto.

Una considerazione di fondo, evidente e condivisa, è che i percorsi di ricerca del paesaggio sempre più frequentemente coincidono con quelli del nuovo

rapporto tra economie e ambiente, rapporto definito sinteticamente "sviluppo sostenibile".

Considerare il paesaggio una risorsa, il cui valore può essere conservato ed incrementato nel tempo solo in rapporto ad *investimenti* adeguati, e conseguenti *ri-valutazioni*, è un'assunzione non priva di conseguenze. Il paesaggio appare una risorsa molto particolare, definibile come l'esito di relazioni dinamiche tra assetti fisico-spaziali e processi di identificazione collettiva rivolti al passato (identità, memoria, continuità) ed al futuro (domande, aspirazioni, esigenze di miglioramento e trasformazione). Quale *esito* (e non *oggetto dato*) di un processo dinamico, il paesaggio-risorsa è storicamente determinato, è cioè "diverso" nel tempo e definibile con esattezza solo in rapporto ad un preciso contesto di appartenenza (contesto fisico-spaziale, socio-culturale e temporale).

Il paesaggio appartiene alla famiglia delle "risorse limitate", i cui limiti (di uso, di trasformazione, di interpretazione) non possono essere individuati e quantificati in modo "assoluto", oggettivo. L'individuazione dei limiti appare piuttosto un'operazione specifica e contestuale, da valutare in rapporto alle "potenzialità" (di uso, di trasformazione, di interpretazione), all'interno di un determinato contesto fisico-temporale-culturale.

L'individuazione dei limiti e delle potenzialità della risorsa paesaggio è operazione eminentemente progettuale. La stessa figura di *limite-vincolo* suggerisce nuove *possibilità*: perdendo i tratti stereotipi dell'*impedimento* (rispetto alle figure dello sviluppo illimitato) e diviene campo di coerenza all'interno del quale tracciare nuovi percorsi interpretativi.

In assenza di consapevoli strategie di valorizzazione il paesaggio è destinato a permanere come risorsa "potenziale".

In questa direzione appare necessario concentrare l'attenzione sulla gestione della risorsa (rispetto alla tradizionale gestione del vincolo) e di individuare, attraverso un processo di tematizzazione⁸, le politiche, i piani ed i progetti finalizzati a creare le *condizioni di possibilità*, indispensabili alla ri-valutazione effettiva della risorsa paesaggio.

Il rapporto tra paesaggio e sviluppo sostenibile è ormai evidente e trasversale, tanto da rendere inutile (oltre che improduttiva) il tentativo di delinearne una definizione settoriale. Sempre più frequentemente il paesaggio, o meglio i diversi immaginari che orientano il riconoscimento dei diversi paesaggi, è identificato come *forma* dello sviluppo sostenibile, forma di un nuovo auspicato equilibrio tra azioni umane e limiti delle risorse primarie (aria-acqua-suolo). L'attenzione per i paesaggi della bio-diversità, i paesaggi della naturalità, ma anche per i paesaggi recuperati (o ri-na-

turalizzati) segnala nuove tendenze nei processi di identificazione collettiva.

Ma il paesaggio, seppure unanimemente riconosciuto come prodotto complesso, inscindibile dall'equilibrio ambientale, dagli insediamenti, dall'agricoltura e dalle infrastrutture, non compare in forma esplicita né all'interno dei programmi di finanziamento "integrati" né all'interno degli interventi settoriali, e continua ad essere tutelato come un *oggetto* isolato. Così il paesaggio italiano ha acquistato la fisionomia di una mappa dell'emergenza stabile, sempre più affollata di richieste di intervento; mentre la mappa delle azioni di recupero, di restauro e, in molte regioni meridionali, la mappa del ritorno alla legalità, è ancora tutta da costruire.

In questa direzione è necessario avviare azioni sperimentali che permettano di ricondurre concretamente il paesaggio all'interno della programmazione economica, delle politiche di spesa, degli interventi settoriali⁹, dei piani territoriali e urbanistici. Affermare la trasversalità del paesaggio significa aprire una nuova stagione di progetti, e forse riuscire a costruire nuove figure di connessione tra progetto e paesaggio, più vicine ai temi della trasformazione contemporanea. Per scongiurare il pericolo di produrre nuove figure astratte e prive di efficacia, è necessario tenere saldamente uniti obiettivi specifici e quadri di coerenza generali (pensare globalmente e agire localmente). È indispensabile cioè affrontare i problemi del paesaggio scegliendo punti di vista precisi, ravvicinati, non generici, e sottoporre la ricerca a continue verifiche di coerenza rispetto a contesti più vasti.

Uno dei molti percorsi possibili, delineato di seguito come esempio, è quello che guarda al paesaggio dal punto di vista dell'agricoltura, e viceversa.

Paesaggi dell'agricoltura

Agricoltura e paesaggio sono difficilmente scindibili nella gran parte del territorio italiano. Il loro rapporto è caratterizzato da una straordinaria continuità e varietà storica, da un mosaico di immagini locali in cui forma del suolo, identità collettive e produzioni tipiche sono inseparabili dal clima, dall'acqua, dalle pendenze dei versanti e dai saperi locali consolidati nel corso del tempo.

Il paesaggio diventa l'immagine di un rapporto equilibrato tra *prodotti* e contesto di produzione (contesto ambientale – paesistico – storico), con i suoi limiti e le sue possibilità, fattori questi generalmente annullati dall'agricoltura industrializzata. L'agricoltura sostenibile torna ad essere (come sempre è stato nel passato) un'attività composita, in cui il "produrre" è fortemente integrato con la manutenzione del terri-

torio, con il presidio sociale dello spazio aperto, con la reinterpretazione contemporanea delle identità locali, ma anche con il turismo diffuso, con la protezione dei beni culturali sparsi, con la prevenzione ed il monitoraggio dei dissesti idro-geologici.

Diverse proposte possono sostenere questa prospettiva, attraversando sia i programmi di *integrazione* delle politiche di spesa, connettendo cioè settori tradizionalmente "separati" come agricoltura-ambiente-paesaggio (il principio dell'integrazione è stato esplicitamente affermato dal Ministero del Bilancio e del Tesoro nei documenti di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, in rapporto alle disposizioni comunitarie), sia nuovi progetti per i paesaggi contemporanei, dove le attività agricole sono avvicinate al restauro, alla demolizione degli insediamenti abusivi, al recupero ambientale.

Un primo insieme di proposte può essere immaginato in rapporto ai *paesaggi da recuperare* nelle città e nei territori della diffusione insediativa, ma anche nelle aree fluviali occupate da capannoni e strade, e nelle aree costiere sature di costruzioni. Le aree agricole ancora presenti all'interno di questi spazi devono essere considerate "presidi paesistici". Le attività connesse all'agricoltura sostenibile possono contribuire infatti al miglioramento dell'aria, dell'acqua e del suolo, e permettere di recuperare brani di paesaggio agrario "dismesso", spesso di rilevante interesse storico (come è evidente, per esempio, nell'area romana, dove l'abbandono e l'attesa hanno contribuito a mantenere paesaggi "arcaici" ormai in corso di estinzione per effetto dell'agricoltura industrializzata). Solo se l'agricoltura sostenibile tornerà ad essere un'attività competitiva lo spazio agricolo diventerà una forma "resistente" rispetto all'omologazione insediativa. Solo attraverso adeguate politiche di spesa e di incentivo, ma anche attraverso un controllo più rigoroso della compatibilità ambientale delle attività agricole, i paesaggi agrari residuali potranno essere reinterpretati come paesaggi contemporanei della diversità, della sorpresa, della pausa, trasformandosi in segnali, riferimenti spaziali, luoghi di nuova identificazione collettiva.

Altre azioni urgenti dovrebbero essere rivolte ai *paesaggi della diversità biologica e colturale*, in particolare nelle aree collinari e alto collinari appenniniche dove agricoltura sostenibile, ambiente e paesaggio sono strutturalmente intrercciati.

Ma i paesaggi della biodiversità, dove l'agricoltura partecipa ancora attivamente alla stabilità ed alla complessità dei sistemi ecologici, sono paesaggi in progressiva riduzione; la scarsa redditività delle colture in rapporto all'alto costo di manutenzione del suolo coltivato (soprattutto nelle aree alto collinari e montane) induce fenomeni di abbandono secondo una ten-

denza che appare inarrestabile dal secondo dopoguerra ad oggi.

Il loro mantenimento è connesso a politiche integrate di incentivo che ancora una volta appaiono trasversali rispetto alla tradizionale ripartizione di competenze: in primo luogo la difesa delle produzioni agricole locali e la loro promozione in rapporto all'immagine del territorio, attraverso, per esempio, la formazione di un "catalogo paesistico" delle produzioni DOC italiane, in cui il rapporto tra qualità dei prodotti e qualità dei paesaggi viene riconosciuto ed affermato. Anche il recupero delle biodiversità agrarie (varietà eliminate dall'omologazione produttiva, soprattutto tra le specie da frutta) potrebbe essere promosso ed incentivato attraverso progetti di reintegrazione paesistica, attraverso i quali affermare il valore della "diversità agraria" come indissolubile dalle forme tradizionali degli impianti, dalle opere di sistemazione del suolo, ecc. che costituiscono preziosi esempi di razionalità tecnica e ambientale.

Un terzo gruppo di proposte potrebbe essere rivolto ai *paesaggi dell'eccellenza agricola*, quei paesaggi in cui l'eccellenza dei prodotti sembra trasparire dalla cura del suolo, dalla manutenzione delle costruzioni, dalla razionalità morfologica dei collegamenti (paradigmaticamente i paesaggi del *vino* e del *olio di qualità*)

In questi contesti la risorsa paesaggio è già strettamente interconnessa alla qualità dei prodotti ed alla loro promozione.

La sede principale per la loro difesa è certamente quella della Comunità Europea dove la qualità dei prodotti italiani è minacciata dalle sempre più frequenti circolari di "omologazione" alimentare, dove alla mancanza di certificazione e riconoscimento delle "differenze" fa seguito il rischio di penalizzazione economica e commerciale.

Sarebbe inoltre auspicabile attivare programmi di ricerca finalizzati all'affermazione culturale ed economica della dimensione paesistica quale dimensione costitutiva delle "produzione di qualità", promuovendo in particolare la promozione di progetti di restauro paesistico, capaci di ravvivare il dibattito teorico sul concetto stesso di "restauro del paesaggio", a verificare economicamente le diverse ipotesi di intervento, a favorire l'innovazione all'interno dei "paesaggi storici".

NOTE

¹ Il fatto che i riferimenti culturali più diffusi fossero quelli della critica poetica, e che la riflessione filosofica sull'estetica avesse un ruolo centrale rispetto ad altri tipi di indagine, non può far dimenticare che tali riferimenti erano, per esempio, strettamente connessi alla riflessione giuridica sull'adeguamento del "diritto" al-

le nuove istanze collettive, e cioè al dibattito sulle prime formulazioni legislative in materia di difesa delle "opere d'arte", dei monumenti e del paesaggio, intesi per la prima volta come "cose" di interesse pubblico. Ma altrettanto costitutivi nella definizione dei diritti della tutela furono gli apporti disciplinari delle scienze naturali, ed in particolare della botanica e della geologia. Il giudizio ironico e spesso superficiale che molti anni dopo è stato riservato al dibattito "estetizzante" del primo '900 è, dal punto di vista storico, un giudizio privo di significato.

Con questo si intende sottolineare come, in modo non dissimile da quanto avviene oggi, la riflessione urbanistica, progettuale e giuridica è inesorabilmente connessa ai temi "prevalenti" in un determinato periodo storico, ed alle riflessioni disciplinari che, in quello stesso periodo, assumono valori collettivi evidenti. Come se fra cinquanta anni si ironizzasse sulla dominante "ambientale" del dibattito contemporaneo sul paesaggio, che potrebbe essere interpretata come una passiva sudditanza alle discipline biologiche, mettendo a confronto il dibattito odierno con quelli che, tra cinquanta anni, saranno giudicati punti di vista più interessanti.

² Che il paesaggio fosse difficilmente riducibile ad una definizione certa secondo le regole della classificazione storicista era già del tutto evidente nel dibattito degli anni '20-30. Letture a-posteriori poco attente al contesto storico hanno individuato nei termini *bellezza naturale*, *bellezza panoramica*, ecc. i segni indubitabili della riduzione estetica e soggettiva del paesaggio, finendo con l'imputare a quelle definizioni (che nel contesto di appartenenza avevano significati molto diversi da quelli attribuiti loro negli anni '60-70) il fallimento delle politiche di tutela.

³ T.C.I. – Comitato nazionale e comitati locali per la difesa dei monumenti e dei paesaggi italiani, Milano, 1922.

⁴ L. Parpagliolo, *Il catalogo delle bellezze naturali e la legislazione estera in materia*, in T.C.I. – Comitato nazionale e comitati locali per la difesa dei monumenti e dei paesaggi italiani, Milano, 1922

⁵ La formazione e l'aggiornamento di un catalogo devono es-

sere considerate operazioni in continuo divenire, diversamente dalle immagini statiche del passato. Costruire e far vivere un catalogo è un'operazione ben più complessa e articolata che produrre un censimento; il catalogo sta acquistando infatti significati totalmente diversi proprio in virtù della elevatissima circolazione contemporanea delle informazioni, e della natura di servizio che queste assumono per gli operatori più diversi.

⁶ Il termine è utilizzato da Stefano Boeri nella lettura dell'"omologazione" che caratterizza i paesaggi contemporanei, con riferimento alla diffusione di "edifici solitari e ammassati che caratterizza le aree contermini alle grandi città dell'Europa meridionale"; in: G. Basilico, S. Boeri, *Sezioni del paesaggio Italiano*, Udine, 1997.

⁷ Tra i pochi tentativi di esplorazione progettuale connessa all'interpretazione paesistica compare la ricerca di Vittoria Calzolari; come esempio si cita il recente testo dedicato a Roma: V. Calzolari (a cura di), *Storia e natura come sistema. Un progetto per l'area romana*, Roma, 1999.

⁸ La tematizzazione è intesa come selezione, gerarchia e argomentazione di punti di vista contemporanei attraverso i quali procedere alla definizione delle scelte progettuali di fondo.

⁹ Con *intervento settoriale* si indica frequentemente un determinato comparto funzionale, che si presume dotato di una propria, ed autonoma, razionalità tecnica, totalmente svincolato dal campo di interrelazioni (per es. ambientali, territoriali, estetiche, ecc.) a cui partecipa e dalle quali è condizionato. Questa interpretazione del termine *settoriale* ha determinato ingenti sprechi di risorse (soprattutto ambientali, ma anche economiche e territoriali), ed ha spesso impedito di cogliere le opportunità progettuali connesse, per es. ai programmi di conversione agricola, alla realizzazione di opere e infrastrutture di interesse pubblico, alle grandi trasformazioni della produzione e distribuzione di energia del secondo dopoguerra. Al termine *settoriale* è sempre più frequentemente contrapposto, nel dibattito sulle politiche economiche e territoriali, il termine *integrato*.

Francesco Cetti Serbelloni

Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali

Paesaggio e beni culturali

In un'epoca in cui il paesaggio è diventato uno degli argomenti più di moda, o meglio una delle tante prede su cui si concentrano le voglie di tutti, vale la pena di interrogarsi, non solo e con rigore sulla sua essenza, ma anche sui significati che si vogliono dare al termine e quindi sulla qualificazione e sulla finalizzazione degli interessi che si muovono attorno a tale argomento.

Interessi che proprio perché il termine definitorio non è abbastanza univocamente e rigorosamente precisato o quanto meno è suscettibile di diverse interpretazioni e di diverse elaborazioni, trovano campo e modo di esplicitarsi arrogandosi diritti e competenze al di là di ogni intrinseca loro capacità; ancora quando il problema si pone con termini assolutamente definibili, la evanescenza della definizione diventa più rischiosa o soprattutto suscettibile di contraddizioni intrinseche e di manipolazioni strumentali.

Si sottolinea quanto sopra perché se il problema della definizione del "paesaggio" è tuttora tutto da affrontare, è ancora più difficile e complessa la identificazione dei metri con cui si misura il paesaggio o meglio la sua qualità (altro termine tutto da codificare in senso univoco).

I metri a cui fare riferimento sono tali e tanti per cui la soggettività diventa l'elemento predominante ed il rischio, viceversa, di cercare una oggettività della definizione finisce con lo snaturare il criterio stesso di lettura del contenuto del paesaggio. Anche e soprattutto perché il paesaggio non si pone in un quadro fisso e come un fatto statico, ma dinamico, in continua evoluzione; non ha un momento di riferimento, ma un tempo di lettura. Questo continuo mutarsi avviene secondo regole probabilistiche che se volessimo dimensionare e regolamentare a priori probabilmente finirebbero non solo con l'essere assolutamente inapplicabili, ma con l'esprimersi sempre con una valutazione a posteriori: riferendosi quindi, non solo al già visto, ma al compiuto (come troppo spesso accade).

Può darsi che sia la disgrazia del Paesaggio, può

darsi che sia la sua fortuna. Ma quello che è certo è che l'implicazione della evoluzione del paesaggio è intrinseca alla sua stessa natura di ente complesso, fatto della sommatoria di componenti a loro volta complesse, essenzialmente imprevedibili, molto spesso connesse, o altre volte sconnesse tra di loro e che finiscono col combinarsi per l'esprimere una specie di *summa* degli elementi legati alla società, agli ambienti e alle situazioni che involgono ogni presenza ed ogni luogo, dal territorio alla psiche, in una struttura tanto articolata e tanto ricca di variabili da essere ingovernabile secondo un processo logico rigoroso o comunque con regole predefinite.

Da qui nasce la perplessità di fronte a tentativi che si rivolgano o si propongano con specifico riferimento alla volontà o alla intenzione di governare il paesaggio.

La prima e più facile ipotesi è quella di pensare ad una regolamentazione che ingessi un certo paesaggio, il che presuppone una scelta che indichi certi elementi come intangibili; ma in quel momento e per quella stessa scelta avremo già contraddetto la tutela del paesaggio nella sua vera essenza o ne avremo addirittura estraniato e distrutto la vera entità.

In altre parole si intuisce quanto sia scarsa la possibilità (che arriva a rasentare l'impossibilità) di dare delle regole in una situazione sistemica quale quella del paesaggio in divenire, quindi dinamica; per di più strutturata e caratterizzata da elementi imponderabili e resa ancor più imprevedibile dal fatto che l'uomo nel paesaggio è presente quale attore, quale produttore e come fruitore.

L'uomo quale "essere" è assolutamente ingovernabile e imprevedibile a priori, e in questo sta la sua forza di essere un produttore autonomo di pensiero, di arte, di cultura, di filosofia e come tale un partecipe essenziale del divenire dell'umanità. In un sistema di questo genere appare difficile assegnare delle regole: il rischio sta nel fatto che assegnando delle regole si distrugga il sistema stesso; ne viene come conseguenza

necessaria chiedersi chi, come, con quale autorità, con quale potere le possa stabilire e far rispettare.

L'esperienza anche recente non fornisce elementi confortanti; si è assistito ad interventi che di fatto rappresentano la pura negazione delle migliori intenzioni col risultato di configurare una contraddizione rispetto alla capacità del paesaggio di essere testimonianza, libro aperto della evoluzione del tempo e della società che vive su quel territorio in quel momento, in quella situazione nel suo divenire. Ogni volta che si è cercato di farsarlo si sono ottenuti dei risultati di assoluta mediocrità, premessa alla autodistruzione, perché si sono tolti gli slanci illuminanti e si sono legittimate le brutture anonime. Si sono cioè confortate, rese plausibili, rese possibili le tendenze della mediocrità cioè quelle che contraddicono al tempo stesso la validità della cultura e del bene come espressione di cultura.

L'esperienza è davanti a tutti e trova controprove nel graduale degrado a edilizia deteriorata di tanti modesti complessi preesistenti camuffati nei modi più volgari o le sistemazioni di certi paesaggi rurali (urbani e/o suburbani) secondo ipotesi che si sono dimostrate, quali sono, di assoluta incompatibilità e di negazione perché rappresentano al massimo un tentativo di mediazione; tentativi di impedire il peggio rinunciando per ciò stesso a dare spazi e ispirazione al meglio. Si vedano a proposito i paesaggi caratterizzati dai piccoli villaggi rurali, certe sistemazioni agrarie, certi interventi di maniera anche in paesaggi costruiti di grande valore, oppure certe fossilizzazioni in un contesto ultroneo di situazioni che ormai non avevano più ragione né possibilità di essere quali erano prima, che nel loro divenire si erano consolidate, ma che non hanno saputo mantenere il passo della trasformazione in contenuti culturali e che sono state condannate a soccombere, o a perdere non solo identità ma significato.

Situazioni quali certe arginature fluviali (ad es.: nel Ticino) o cose di questo genere, stanno a dimostrare che il tentativo o peggio la presunzione di assegnare regole a sistemi polivalenti, complessi, che sono d'altra parte tipicamente legati all'uomo e alla natura e che sono quelli più in grado non solo di creare e di determinare, ma di divenire espressioni e valori di beni culturali sono non solo un fallimento, ma non hanno possibilità di cittadinanza nel mondo della cultura.

Questa loro incompatibilità nella cittadinanza sta proprio nella contraddizione in termini.

L'uomo è creatore; può essere creatore anche di cose obbrobriose, e spaventose, ma è altrettanto vero che assai spesso quello che crea e quello che fa, quello che traduce in quel complesso di aspetti visuali, conoscitivi ed espressivi che costituiscono nel loro contesto articolato il paesaggio quale sedimentazione di tutte le presenze in chiave storica sul territorio e nella interpretazione geografica delle interrelazioni fisiche, biologiche ed espressive, rappresenta un risultato non banale che

in casi fortunati giunge al punto di essere un prodotto artistico e culturalmente pregnante.

Il rischio peggiore è che la devoluzione a qualcuno o a qualche regola di decidere ciò che sia bene e ciò che sia male con poteri discriminatori assoluti finisca con l'essere, da un lato espressione di una delega in termini soggettivi a persone che finirebbero col trovarsi nelle mani un potere assolutamente pericoloso e sproporzionato, e rischiano, dall'altra parte, di comportare l'adozione di schemi o di regole che rappresentando il modo più semplice e più naturale per superare l'impasse del vincolo finiscono con l'essere non solo banali, ma povere per la stessa rigidità che debbono assumere.

In questo caso non sono solo banali o povere ma sono contraddittorie rispetto per esempio a quello che la società, che vive su quel territorio e che è portatrice di caratteristiche che nel paesaggio vorrebbe esprimere o vorrebbe realizzare non solo per coerenza con sé stessa ma anche come realizzazione del suo esistere.

Si può dire che è proprio la banalità che alla fine rappresenta l'incrocio e la testimonianza tradotta nello stesso paesaggio e in tutta la vita della umanità di cui il paesaggio è la summa delle espressioni fisiche, psicologiche e sociali. Sta proprio in questa contraddizione la realtà di un paesaggio che non può più essere espressione di una tendenza o comunque di una realtà ma è espressione di una paura. Una situazione nella quale alla capacità inventiva, alla capacità di governo, alla capacità di espressione, alla capacità di coraggio di essere portatore di qualche cosa, si contrappone la paura della prevaricazione, la paura dell'abuso, la paura della legge che non tiene. Ci si adatta quindi alla regola della così detta normalità, come mondo di cui si accetta o si vuole una referenza rassicurante che tolga il senso della paura perché dà il conforto del consenso.

Il conforto del consenso nell'ambito del paesaggio spesso, o meglio quasi sempre, è un confronto che dovrebbe venire da dopo, dal risultato che è di verifica, soprattutto in termini di coerenza, di rispondenza e di capacità di essere ricco di valori che gli diano la dignità di bene culturale. A questo punto nasce veramente un'altra interrogazione che forse è preliminare: se il paesaggio è un bene culturale o sotto quali condizioni il paesaggio è un bene culturale e/o sotto quali aspetti, in quali situazioni e con quali mezzi essendo un bene culturale entra nella fascia delle entità per le quali si pongono degli obblighi e delle legittimità della tutela da parte della collettività oppure esce da questa fascia per entrare nel più ampio orizzonte della tutela della universalità dei valori.

È necessario porsi questo interrogativo perché è evidente che certe violenze, certi interventi, certi mutamenti, certe innovazioni solo raramente sono accettate comunque da un senso comune; mentre sono accettate all'insegna di una verifica che possa essere fatta da

qualcuno che si assume la responsabilità di avallarne la ammissibilità.

Se con occhio critico guardassimo la gran parte dei più bei paesaggi complessi italiani o non italiani, naturali o costruiti, soprattutto quelli costruiti, (per quelli naturali bisognerebbe riferirsi a quelli puramente naturali che forse oggi non esistono nemmeno più) se riferendoci a questi e a quelli ci si immaginasse per un momento di toglierne dei pezzi o per creare la situazione *quo ante* per arrivare a quello che era dopo, quasi mai si riuscirebbe ad essere teoricamente e intimamente capaci di fare la scelta. Non solo, ma dovremmo e potremmo dubitare sulla capacità di fare questa scelta se ci riferissimo in modo globale a considerare le situazioni generali della geografia, dei tempi, e dei mezzi, dell'economia di cui il paesaggio è la sintesi espressiva. Ma se il paesaggio è la sintesi espressiva di tutto questo e se si vuole riconoscere ad esso un valore di bene culturale non si dovrebbe allora intendersi sul fatto che il bene culturale, così come il bene ambientale, sono fattori e valori trasversali e non autonomi e quindi devono essere letti e interpretati in una sintesi globale, collettiva, critica, dialettica della società di cui il paesaggio è al tempo stesso espressione, costruzione, soggetto, oggetto, e quant'altro?

Questo si propone come uno dei punti da approfondire per costruire una nuova realtà; altrimenti si rischia di ricadere nella logica di un qualche cosa che è giudicato sufficiente secondo un senso comune e al solo scopo di identificarne le ragioni che giustificano la possibilità di renderlo intangibile. Il che però, non si può dimenticare, vuole dire al tempo stesso, dato che si tratta di una entità non finita, ma in continuo divenire, di una entità dinamica, di una entità complessa, isolandola dalla realtà per farne una estraniatura rispetto al contesto vuole dire già distruggerlo, impedirgli di vivere la vita che gli è propria e che lo costituisce testimone del passato e progetto per il futuro.

È necessario chiedersi se questa opera di tutela non rischi di essere un'opera viceversa di distruzione; se non si rischi di farne una operazione di deresponsabilizzazione in base alla quale creando dei canoni, dei vincoli, dei riferimenti, si riesca a stabilire a priori apoditticamente, con una approssimazione che farebbe paura, valutare fino in fondo ciò che è bene, ciò che è male, ciò che è giusto, ciò che è sbagliato, ciò che si deve e ciò che non si deve, ciò che si può e che non si può.

Non è possibile nascondersi che ciò sarebbe possibile solo in una società che per essere coerente dovrebbe rifiutare la logica della dialettica al suo interno e quindi o vivere di dogmi o vivere di poteri autonomi pre-stabiliti e assoluti che, anche quando fossero illuminati, sarebbero preclusivi alla formazione ed evoluzione della cultura.

Sembra che questa sia una delle contraddizioni e dei

conseguenti problemi che investono il nostro mondo e di fronte al quale la convocazione di una conferenza sul paesaggio si pone con una problematica a tutto campo che impone di proporsi prima ancora della verifica delle "ragioni" e dei "perché" la verifica delle motivazioni dei "se" e cioè delle legittimazioni di chi e di come sia in grado di discuterne per imporre, per inventare e/o per strutturare delle regole che siano limitate ad alcuni settori e che non investono globalmente la società.

Può sembrare una fuga in avanti, ma è un ripensamento sul passato. È storicamente provato che le più grandi malversazioni in tema di paesaggi e di visioni globali della società sono avvenute subdolamente e il più delle volte nel rispetto delle regole; le regole per la loro stessa natura dovevano dire sì o no a qualcosa o a qualcuno e dovevano creare dei riferimenti che nel momento stesso in cui venivano proposti erano già obsoleti perché il divenire era molto più veloce della evoluzione della capacità di lettura e della capacità di intenderne gli effetti e di progettarne e proporre le alternative o le correzioni. Non per niente in tempi recenti abbiamo notato che le modificazioni del paesaggio sono state drammatiche, sono state le più violente, le più sconvolgenti e ancora oggi siamo qui ad interrogarci se questo nuovo paesaggio nel suo complesso olistico sia coerente o meno con la società che lo ha determinato. Questo forse è l'unico interrogativo lecito; è l'unico problema, profondo costruttivo che ci si deve proporre; cioè non solo e non tanto giudicare se ciò che è avvenuto è bene o male, ma se ciò che è avvenuto corrisponda a una società che ha saputo, o voluto esprimersi e sul come si è voluta esprimere; ne trarremmo l'indicazione di una società che nella generalità tende a rifuggire dalle sue responsabilità globali; tende a ricercare il colpevole nell'altro e tende ad individuare comunque un ente, un qualcuno o un qualche cosa che sia in grado di giudicare, colpevolizzare e regolamentare creando nuove regole; che queste nuove regole le vuole creare secondo un suo modo di vedere, una sua intenzione che è ancora tutta da verificare nella coerenza rispetto alla società di fronte alla quale lo stesso paesaggio si propone alla critica che noi oggi stiamo facendo.

Il rischio che questa conferenza corre, rischio comune a molte di queste riunioni, è quello di inventare nuovi poteri, di creare nuovi alibi, di creare nuovi colpevoli e di decolpevolizzare altri tanti nuovi innocenti che tali non sono ma che mirano a diventarli. Se ognuno si guardasse allo specchio in qualunque momento della sua vita e si immedesimasse nei prodotti del suo agire potrebbe verificare quanta sia la coerenza tra il suo stare, il suo vivere, il suo fare, il suo comportarsi, il suo sentire e il paesaggio che gli sta attorno.

Vi è ragione di temere che la verifica sia drammaticamente positiva e cioè che in fondo vi sia una grossa rispondenza tra il paesaggio che ci sta attorno e noi che

abbiamo operato in quel mondo di cui lo stesso paesaggio è prodotto ed espressione. Questo nelle grandi e nelle piccole cose, nelle grandi e nelle piccole manifestazioni, nei comportamenti, nella educazione, nelle scelte valoriali di fronte alle quali anche il patrimonio di beni culturali risulta mortificato. Tra i beni culturali mortificati si pone in prima fila il paesaggio inteso, non solo e non tanto come bene a sé, ma come sintesi di molti beni tra loro correlati e interagenti.

Forse perché questo attuale modo di vivere l'incultura si è dimostrato prevalente rispetto alle istanze culturali. Questo è il dilemma e la vera ragione che ha ispirato o ispira riunioni di questo tipo nelle quali si vorrebbe uscire con delle soluzioni, con delle indicazioni che però rischiano sempre di essere fughe verso deleghe, verso ampliamenti di poteri, verso invenzioni di competenze e verso elusioni delle responsabilità.

Di fronte ai beni culturali dell'umanità ognuno di noi ha una responsabilità singola e collettiva totale e irrinunciabile. Se la sua capacità culturale non è cresciuta, se la società che lo ha prodotto non l'ha posto in questa situazione il rischio che le sue colpe siano difficilmente individuabili e condannabili è altissimo. Ma ancora una volta dobbiamo desumerne che la società è viziata perché si è autoviziata o perché l'abbiamo viziata noi che ne siamo al tempo stesso padri e figli e in ogni modo partecipi. È corrotta e a-culturata non perché lo sia diventata da sola ma perché è espressione di scelte, di atteggiamenti di cui noi tutti singolarmente e globalmente siamo responsabili.

Queste sembrano domande importanti a cui dare preliminarmente risposta non per proporre che qualunque tipo di vincolo o di poteri preclusivi debba essere ri-

fiutato, soprattutto di fronte all'emergenza, ma per porsi chiaro il problema che anche per il paesaggio vale il fatto che finché una società non se ne faccia carico nel suo profondo e non ne sia profondamente convinta, non ne abbia assunto la responsabilità in senso totale quale coerenza per il suo stesso esistere, difficilmente si potranno ottenere dei risultati che non siano quelli di idolatrare dei simboli, dei segni, dei monumenti, dei ricordi, di fronte ai quali il futuro sarà sempre più oscuro non solo per quegli stessi casi e/o relitti isolati, ma anche per la speranza, che d'altra parte è necessaria per ammettere la sopravvivenza dell'umanità, che altri prodotti sorgano e che altre proposte altrettanto ardite, altrettanto ricche, altrettanto espressive della umanità nei suoi valori e nelle sue credenze possano attuarsi.

Porsi questo come un vero problema di fronte al quale si impone di ritrovare la necessaria umiltà per dire che non possiamo credere nei miracoli, che non possiamo aspettarci da provvedimenti più o meno inventati o da poteri, anche se illuminati (e oggi l'illuminazione ci pare molto, molto lontana e improbabilmente identificabile) la soluzione di queste situazioni delle cui realtà siamo tutti investiti.

Di queste realtà siamo parti, prodotti, produttori, vittime o colpevoli e comunque attori, al di là della voglia di dichiararci "altri" e non responsabili; voglia che è tanto insana, quanto quella di sperare che altri, per di più non identificati e identificabili risolvano i problemi che ci stanno davanti e di cui ci stiamo facendo carico in questa situazione e in questo momento con una proposizione che nonostante tutto e a dispetto di noi stessi deve lasciare delle speranze.

Alberto Clementi

Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura

1. Nozione di paesaggio

Piuttosto che riferirsi alle cose – non importa se elementi interrelati tra natura e storia o veri e propri oggetti fisici – appare opportuno ancorare la nozione di paesaggio ai *valori* di cui sono portatrici le società nel loro evolvere nel tempo, accettando la complessità di una prospettiva teorica che non accetta riduzionismi o separazioni, ma che investe l'intero processo di costruzione e uso dell'ambiente insediativo e di elaborazione dei suoi significati. La ricchezza del paesaggio italiano è fatta della inscindibilità delle forme fisiche dalle forme sociali e dai processi culturali che si sono stratificati nel tempo e che agiscono tuttora nel donare senso all'esistente.

La nozione del paesaggio implica necessariamente la nozione di territorio e la complessità dei rapporti che si istituiscono tra le forme fisiche e i comportamenti degli attori locali.

2. Ruolo della amministrazione

Per misurarsi con i processi concreti di cui sono espressione i valori delle società che modellano il paesaggio con le proprie attività, non è sufficiente limitarsi ad esercitare *funzioni di regolazione e controllo* rispetto a ciò che viene ritenuto (spesso unilateralmente) come una invariante assoluta da rispettare nelle eventuali azioni di trasformazione.

Occorre contribuire attivamente al diffondersi di attitudini positive e più responsabili nei confronti della tutela e valorizzazione del paesaggio da parte dei molti attori che a vario titolo intervengono nella sua trasformazione, tanto a livello centrale che locale.

A questo scopo appare opportuno farsi carico in particolare delle seguenti altre funzioni:

a. Orientamento strategico

Contribuire alla elaborazione di una visione-guida condivisa degli assetti paesaggistici che si intende assu-

mere per il futuro di un determinato territorio, alle diverse scale di governo: nazionale, regionale, provinciale, comunale. In particolare per il livello nazionale si tratta di *dare sostanza alla definizione delle linee-guida degli assetti territoriali e ambientali prevista esplicitamente dalla «Bassanini»* e che oggi vede impegnati rispettivamente il Ministero dei Lavori Pubblici e il Ministero dell'Ambiente in verità con scarsa propensione alla mutua collaborazione (e forse proprio l'iniziativa di un terzo ministero come il Ministero per i Beni e le Attività Culturali potrebbe far evolvere positivamente la costruzione di un'idea guida concertata per il territorio italiano).

b. Coordinamento intersettoriale

Contribuire al raccordo e alla armonizzazione delle politiche di settore, facendo valere attraverso le opportune forme di dialogo e di concertazione interistituzionale il riconoscimento del valore determinante della qualità dei paesaggi nei processi di sviluppo. Non dovrebbero essere più tollerabili azioni importanti decise senza la consapevolezza delle loro conseguenze sui paesaggi locali. Si devono avviare processi di cooperazione attiva tra i diversi soggetti, uscendo dalla logica di una *imposizione* unilaterale e per decreto di un valore che deve invece essere costruito e aggiornato consensualmente una volta riconosciuta la centralità del tema del paesaggio. In questa prospettiva particolare *attenzione va rivolta alla programmazione dei fondi comunitari 2000-2006, che – di concerto con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – dovrebbe diventare il banco di prova di una nuova capacità di indirizzare le politiche di settore verso obiettivi di qualità del paesaggio.*

c. Attivazione progettualità

Promuovere azioni condivise di riqualificazione e valorizzazione dei paesaggi, mobilitando la rete degli attori locali come indispensabili protagonisti nella costruzione delle scelte e nella loro realizzazione. È nella costruzione cooperativa dei progetti che si elaborano nuove identità, superando il metodo delle azioni puntuali e disgiunte che

accentua la frammentazione e la perdita di senso dell'esistente. E questo vale anche e soprattutto per il paesaggio, che è rappresentazione prima di tutto dei valori identitari delle società locali, e che acquista significato nell'incontro tra esperienze del passato e orizzonti di attesa per il futuro esplorati attraverso la costruzione di progetti collettivi.

Dunque il *Ministero per i Beni e le Attività Culturali dovrebbe farsi interprete del bisogno di progettualità promuovendo azioni finalizzate al miglioramento delle condizioni di tutela e valorizzazione dei paesaggi, ancorate all'interno delle complessive politiche di conservazione e trasformazione del territorio.*

d. Guida, coordinamento, progetto

In definitiva il ruolo che dovrebbe assumere il Ministero per i Beni e le Attività Culturali si può sintetizzare nel seguente modo: *meno gestione diretta, più capacità di indirizzo, coordinamento, progettualità.*

Nella prospettiva che si propone, il *Ministero per i Beni e le Attività Culturali dovrebbe sempre più configurarsi come un attivatore e un regolatore di processo, cioè un soggetto che orienta le interazioni con gli altri soggetti istituzionali finalizzandole alla preparazione collegiale di strategie e di progetti condivisi, fondati su visioni d'insieme dei paesaggi da tutelare e valorizzare.*

3. Temi di intervento

3.1. Snellimento e concentrazione selettiva delle attività amministrative

Le attività degli organi amministrativi centrali e periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, oggi appesantite da un eccessivo assorbimento delle pratiche di gestione del quotidiano, dovrebbero essere snellite per consentire un impegno più selettivo delle risorse più qualificate sui temi di importanza strategica per il futuro del paesaggio italiano.

Le attività di gestione dovrebbero essere decentrate nello spirito della riforma Bassanini, in particolare individuando nella Provincia (opportunosamente attrezzata con le indispensabili risorse umane, culturali e scientifiche, e adeguatamente assistita dagli organi decentrati del Ministero per i Beni e le Attività Culturali) il livello più appropriato per esercitare in modo integrato la gestione del paesaggio e del territorio, anche ai sensi della L.142/1990. Il decentramento dovrebbe venire accompagnato da protocolli utili per semplificare e accelerare le procedure (sul modello dell'esperienza della Soprintendenza Beni Ambientali Architettonici Artistici e Storici di Pisa e del Comune di Bagni di Lucca) e da accordi-quadro necessari per responsabilizzare maggiormente le strutture della Regione.

Al tempo stesso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali dovrebbe rilanciare con forza la sua iniziativa in materia di indirizzo e coordinamento delle politiche per

il paesaggio, evitando l'isolamento di un mero esercizio delle funzioni di vincolo e incentivando le interazioni positive con gli altri rami della amministrazione centrale (Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dell'Ambiente in particolare), con le Regioni, con le Province, con i Comuni. La modalità più efficace per attivare rapporti di collaborazione in verticale e in orizzontale con gli altri soggetti istituzionali è quella della promozione di programmi e di progetti di intervento sul territorio, stimolati attraverso un fondo di finanziamento delle progettualità locali.

3.2. Rete dei paesaggi di importanza nazionale

Non diversamente da quanto si sta facendo in materia di Reti ecologiche nazionali, di Parchi e aree Protette, o, su un piano diverso, per la rete delle strade e delle infrastrutture con il trasferimento delle competenze alle Regioni, anche per i Paesaggi appare opportuno selezionare alcuni ambiti di interesse nazionale la cui tutela e valorizzazione dovrebbero far capo soprattutto al Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Si tratta però di andare oltre la concezione «di recinto» da salvaguardare per accedere a quella di territorio da governare, agendo non soltanto all'interno dell'area, ma anche sulle sue connessioni con l'intorno. È soprattutto sulle aree di transizione tra siti tutelati e ambiente circostante che occorre agire, con politiche attive di riqualificazione e sviluppo sostenibile, perché non abbiano a riprodursi le infelici esperienze dei tanti siti archeologici di straordinaria valenza come Villa Adriana, Campi Flegrei, Pompei, Paestum, Agrigento, circondati da contesti insediativi così degradati da snaturare la stessa esperienza dei siti tutelati; o come tanti centri storici che appaiono decontestualizzati e incomprensibili nelle loro relazioni con l'intorno e che chiedono di venire immessi in un contesto di sviluppo che li riconosca come presenze determinanti.

Dunque la individuazione dei paesaggi di importanza nazionale non dovrebbe essere l'ennesima proposizione di aree da vincolare più severamente, quanto piuttosto una selezione critica di situazioni che andrebbero governate attraverso il concorso delle diverse amministrazioni centrali e locali coordinate dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali al fine di assicurare una adeguata politica di riqualificazione e tutela attiva del paesaggio, con la promozione delle risorse pubbliche e private necessarie per rendere fattibili le misure previste.

3.3. Programmi di Riqualificazione Ambientale e Paesaggistica (PRAP)

Strumento importante per dimostrare la validità della nuova filosofia dovrebbero diventare i nuovi strumenti da istituire appositamente, Programmi di Riqualificazione Ambientale e Paesaggistica, l'analogo dei PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio) lanciati appena un an-

no fa dal Ministero dei Lavori Pubblici per orientare le azioni dei Comuni in materia di politiche per le città e per il territorio.

Mentre i PRUSST agiscono soprattutto sulle opere di infrastrutturazione e sui progetti complementari di sviluppo insediativo, i PRAP dovrebbero investire i paesaggi da riqualificare, in particolare i paesaggi di importanza nazionale in condizioni di degrado ma anche i paesaggi associati alle grandi infrastrutture che attraversano il territorio italiano, nonché i paesaggi associati ai grandi segni della natura, come i fiumi e le coste.

In questa loro funzione di stimolo alla riprogettazione dei paesaggi con la mobilitazione delle risorse economiche pubbliche e private, i PRAP costituiscono anche l'occasione per dialogare attivamente con le altre iniziative di sviluppo, come i Patti territoriali, i Programmi di Infrastrutturazione di cui ai fondi comunitari 2000-2006, i Programmi di sviluppo agricolo, e gli altri programmi che a vario titolo portano ad azioni sul paesaggio e l'ambiente.

In definitiva la introduzione di questo nuovo strumento, eventualmente da concertare anche con il Ministero dei Lavori Pubblici, dovrebbe consentire un notevole salto di qualità nelle politiche della conservazione attiva per il paesaggio, diventando il banco di prova delle capacità di orientare propositivamente le disponibilità di Regioni, Province, Comuni e soggetti pubblici e privati che agiscono nei diversi contesti locali di paesaggio da salvaguardare e riqualificare.

3.4. *Strumenti conoscitivi di base, Carte delle permanenze*

Per migliorare sostanzialmente la qualità delle progettazioni urbanistiche e architettoniche nei contesti ricchi di sedimentazioni storiche, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali dovrebbe promuovere la produzione di «carte delle permanenze» secondo metodologie unificate e fondate sulle più avanzate acquisizioni della ricerca urbana e territoriale. In particolare, le carte delle permanenze dovrebbero individuare i segni e i tracciati d'impianto che denotano una maggiore capacità di resistenza alle trasformazioni nel tempo, orientando consapevolmente una attività di progettazione capace di istituire un dialogo critico con l'esistente.

Le carte, diversamente dalla carta dell'Agro e simili, non dovrebbero avere un valore vincolistico quanto piuttosto di indirizzo delle scelte progettuali per renderle compatibili con l'obiettivo di rispettare i diritti di un testo ricco di stratificazioni storiche quale è il paesaggio italiano. Solo in alcuni casi i tracciati e i segni di permanenza dovrebbero assumere il ruolo di invarianti strutturali da imporre prescrittivamente.

Le carte di permanenza potrebbero essere prodotte tramite un accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, con il concorso della rete delle università regionali, in particolare con le Facoltà di Architettura, attraverso la formula del cofinanziamento per progetti di rilevante interesse nazionale.

Mario Antonio De Cunzio

Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

La cultura urbanistica e architettonica

Le vecchie leggi di Giuseppe Bottai (legge 1° giugno 1939, n. 1039, e legge 29 giugno 1939, n. 1497) tuttora vigenti volevano solo tutelare le cose di maggiore interesse storico o artistico, i paesaggi di particolare bellezza, le singolarità geologiche; cioè volevano tutelare i siti più pregiati magari trascurando il resto. Il risultato è stato solo parziale perché, quando la pressione economica è stata forte, non si sono tutelate le cose ed i paesaggi di particolare interesse, mentre si è sempre trascurato tutto il resto del territorio.

Fallite le leggi Bottai e travolta anche la legge Galasso (legge 8 agosto 1985, n. 431), che voleva solo adeguare la 1497 del '39 avvicinandola all'urbanistica, ora si dovrebbe cambiare radicalmente l'approccio al paesaggio, si dovrebbe tutelare tutto lo spazio vissuto, curare la qualità architettonica delle trasformazioni necessarie e restaurare gli spazi degradati.

L'architettura è lo spazio trasformato dall'uomo. In Europa non vi è paesaggio allo stato di natura. L'uomo ha trasformato il territorio per sentirlo il più possibile a sua immagine. Ha trasformato il paesaggio per renderlo più piacevole e più utile per sé.

Il paesaggio è architettura

Immaginate una campagna toscana con un campo di girasoli, un filare di cipressi che seguono i tornanti di una strada come una regolare punteggiatura. In un'altra stagione invece dei girasoli vi può essere una distesa ondeggiante di erba medica a fiori lilla, è sempre architettura.

Monteriggioni è chiusa in perfetta geometria nelle sue mura, dal colle scendono filari di viti, non potrebbero esistere gli uni senza le altre.

Se tutto è architettura e tutto è paesaggio non ha senso distinguere leggi e competenze.

Ogni città è uno stupendo testo costruito dall'uomo pietra dopo pietra, generazione dopo generazione.

Forse i libri di storia si fermano ad una certa data ma la storia no. Certo in una città, ma più in genere in un territorio, si sa che cosa si è fatto in ogni epoca, e a volte se ne conservano i segni, ma la città continua a vivere e continuerà nel futuro. Tranne poche eccezioni, città ferme nel tempo per una qualche irreversibile catastrofe come Pompei o Ercolano, nella città tutto il passato è nel presente e continuerà ad esserci nel futuro.

Non ha più senso preoccuparsi di perimetrare il centro storico come se solo nel centro storico si dovesse garantire qualità di vita. Tutto il territorio abitato dall'uomo deve essere piacevole, salubre, comodamente vivibile.

Ancora oggi si sente dire, per fortuna in aree culturali sempre più ristrette: salviamo i monumenti e demoliamo il resto. L'equivoco è durato decenni. Il vincolo (dichiarazione e notifica di interesse storico-artistico ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, o dichiarazione di particolare valore paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497) è stato inteso come individuazione di cose da salvare in un mare di oggetti inutili.

Il sistema – Comuni, Regioni, Stato – dovrebbe in modo ben articolato garantire l'ordinato assetto del territorio, conservare tutti i valori culturali, e programmare il massimo sviluppo compatibile. Nobili obiettivi che raramente si raggiungono. Accade a volte, in particolari occasioni in settori limitati o in ambiti ristretti che le cose funzionino davvero armonicamente.

In generale no.

Nel paesaggio il sistema previsto dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della legge 8 agosto 1985, n. 431, forse avrebbe potuto funzionare; ma non si può dire che abbia funzionato.

Lo Stato per l'art. 4 del D.P.R. 616/77 e per l'art. 1 bis, comma 2, della legge 431/85 avrebbe dovuto esercitare i poteri sostitutivi. Lo ha fatto in ritardo dopo anni dalle scadenze previste. Il primo D.P.R. per i poteri sostitutivi in materia di pianificazione paesistica è stato

quello per la Campania, del 15 giugno 1994. Ma, cosa ancora peggiore, lo Stato non ha mai esercitato i compiti di indirizzo, lasciando le regioni in una casistica varia e quasi mai realmente efficace, per di più alle prese con gli orientamenti ondivaghi della giurisprudenza amministrativa.

In Italia, vi sono tre Ministeri che si preoccupano del territorio: Ministero per i beni e le Attività Culturali, Ministero dell'Ambiente, Ministero dei Lavori Pubblici (soppresso il Ministero per le Aree Urbane, inglobato negli Interni il Ministero della Protezione Civile).

Ogni Regione ha competenza in materia di pianificazione urbanistica e pianificazione paesistica ed ha competenza (delegata) in materia di tutela del paesaggio.

Allo Stato resta per la legge Galasso, L. 431/85, il potere di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dalla Regione. È come se lo Stato conservasse un diritto di veto, da esercitare però solo dopo che la Regione ha terminato il suo faticoso e spesso lungo procedimento.

In queste condizioni è difficile realizzare una sincera leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

La Conferenza Nazionale per il paesaggio potrebbe avviare un rapido e deciso processo di adeguamento delle leggi di tutela e naturalmente un parallelo adeguamento degli uffici.

Vi sono nel comune sentire alcuni punti fermi sul concetto di paesaggio:

- 1) Non è possibile distinguere il paesaggio dall'architettura. Ovunque l'uomo ha configurato lo spazio con il suo lavoro.
- 2) Nella cura e nella tutela dell'architettura non possono esserci differenze tra l'edilizia esistente e l'edilizia nuova. La vigente legge 1089 del 1939 consente la tutela solo dell'architettura che ha più di 50 anni, con l'architetto morto. In questo campo già si stanno facendo passi avanti, il Ministero per i Beni e le Attività culturali sta organizzando un sistema di incentivi per favorire la produzione di architettura di qualità.
- 3) Non si può limitare la tutela ad alcune emergenze nelle quali si riconosce maggiore qualità. Bisogna tutelare la qualità di tutto lo spazio vissuto, operare per il restauro del paesaggio e dell'ambiente, curare la qualità di tutte le trasformazioni nello spazio vissuto.

Non si può pretendere di trasformare tutto in un solo colpo, leggi, ministeri, ambiente e paesaggio; ma è necessario avere chiari gli obiettivi e lavorare, passo dopo passo, nella direzione più opportuna. O almeno occorre provarci.

Europa Nostra

Un sintetico punto di vista europeo sul problema del paesaggio in Italia

1. Una succinta analisi del problema

1.1. Malgrado la flessione demografica e lo spopolamento delle campagne, verificatisi nel dopoguerra, avessero creato condizioni favorevoli alla tutela del paesaggio, quest'ultimo è certamente il bene culturale che, negli ultimi anni, ha subito in Italia gli attentati più numerosi e più gravi¹.

1.2. Al di là dell'ipotesi di una sensibilità culturale più attenta alla componente monumentalistica che alla componente naturale del bene da tutelare, le principali cause del fenomeno possono essere così schematizzate:

- «*cultura della lottizzazione*», consecutiva alla naturale tendenza dei proprietari terrieri a compensare l'improvvisa perdita di reddito agricolo subito nel dopoguerra mediante la vendita di aree fabbricabili là dove l'accresciuto benessere materiale della popolazione ne generava la domanda (fasce costiere, parchi e giardini di ville urbane, terreni interessati dall'espansione urbana o dal desiderio degli abitanti dei centri minori di sostituire il proprio alloggio con una costruzione più spaziosa ed igienica situata al di fuori del nucleo storico, ecc.). A questa tendenza si è tentato, talvolta, di porre freno attraverso l'imposizione di vincoli (strumenti di scarsa efficacia a fronte di forti interessi economici), ma non promuovendo alternative economiche;
- *abusivismo edilizio*, consecutivo, da un lato, all'insufficiente disponibilità delle autorità locali ad assicurare la piena applicazione delle norme di tutela vigenti e, d'altro lato, alle ridotte possibilità di intervento delle autorità centrali (in particolare le soprintendenze), carenti di mezzi e costrette ad intervenire *ex post*;
- «*malcostruzione*», consecutiva ad una normativa (in particolare: piani regolatori) la quale, anziché imporre criteri di costruzione in funzione del paesaggio (quali tipologie caratteristiche, impiego di materiali locali, ecc.), normalmente preferisce lasciare ampia libertà di costruzione oppure limitare il diritto di costruire;

- politica agricola orientata esclusivamente a fini produttivi o sociali, senza riguardo alle esigenze paesaggistiche².

1.3. Si giustifica che il problema del paesaggio italiano sia considerato anche in una prospettiva europea non solo perché il paesaggio italiano è componente essenziale del patrimonio culturale europeo, ma anche perché l'importante fonte di reddito che esso rappresenta è stata nel passato ed è tuttora in gran parte funzione del turismo europeo.

2. Una proposta di azioni limitate ma concrete

2.1. La sommaria analisi che precede è sufficiente ad indicare le difficoltà che si incontrano nel volere, da un lato, contrastare un fenomeno che coinvolge vasti interessi economici con strumenti intesi a soffocare l'impulso economico anziché offrirgli sbocchi alternativi; e nel contare, d'altro lato, sull'effettiva collaborazione delle autorità locali per l'applicazione degli strumenti suddetti.

2.2. Indipendentemente da una necessaria riforma rivolta soprattutto a predisporre strumenti normativi che impongano, oltretutto vincoli, un'edilizia coerente con le caratteristiche particolari di ogni singolo paesaggio, ed intesa inoltre a potenziare e rendere tempestivo l'intervento delle autorità centrali, appare utile porre rapidamente in opera degli esempi concreti di valorizzazione economica del paesaggio, valorizzazione realizzata non a scapito della tutela, ma grazie all'azione di tutela. Nulla, infatti è più convincente dell'esempio.

È a tal fine che due azioni concrete complementari, limitate ma suscettibili di applicazione immediata e di ulteriore estensione, vengono proposte di seguito.

2.3. Zone pilota per una valorizzazione economica sostenibile del paesaggio.

Si tratterebbe di selezionare alcune zone nelle quali il paesaggio è particolarmente bello e tuttora sano e le

autorità locali sono disposte a collaborare. Per tali zone verrebbe predisposto, con la collaborazione delle autorità locali, delle forze economiche regionali (banche, imprese, camere di commercio ecc.) e della società civile (proloco, associazioni di tutela dei beni culturali e dell'ambiente, ecc.), un progetto dettagliato di sviluppo basato su una valorizzazione economica del paesaggio non soltanto compatibile con la sua tutela, ma che punti sulla tutela come attrattiva particolare di richiamo turistico.

Perché le zone prescelte possano essere facilmente gestite e possano svolgere una funzione esemplare, esse non dovrebbero essere né troppo numerose, né troppo grandi, né troppo famose.

Quanto al progetto, esso adotterebbe un approccio integrato, mirerebbe cioè a coinvolgere e convogliare tutte le forze vive, pubbliche e private, interessate alla tutela ed alla valorizzazione economica del paesaggio di cui trattasi. Così, ad esempio: le autorità centrali e regionali potrebbero avere per compito la definizione dei vincoli necessari e dei criteri di restauro, di costruzione e di conduzione fondiaria; l'eventuale concessione di contributi o agevolazioni fiscali; la sorveglianza ed il controllo; l'organizzazione di corsi di formazione per la gestione del paesaggio nonché per l'accoglienza e la guida dei turisti; la pubblicità all'estero tramite gli uffici turistici nazionali e gli istituti di cultura; ecc. Le banche locali potrebbero invece concedere prestiti agevolati al restauro, all'allestimento di strutture di accoglienza turistica presso l'abitante, all'avviamento di attività artigianali, ecc.

2.4. Strade a prevalente vocazione paesaggistica.

La modernizzazione della rete stradale italiana è stata quasi sempre realizzata attraverso la costruzione di autostrade o superstrade il cui tracciato è interamente autonomo rispetto a quello delle strade preesistenti. Cosicché sono numerose le strade rimaste praticamente inutilizzate.

Molte di tali strade posseggono una valenza paesaggistica elevata. Perché lo Stato, cui tali strade appartengono (trattandosi normalmente di strade statali o provinciali), non le destina a fini turistici, più che di traffico, e non le classifica in una categoria nuova, la cui denominazione esprima la loro valenza paesaggistica? Alla nuova destinazione e classificazione dovrebbero poi far seguito, naturalmente, provvedimenti atti a potenziare la valenza paesaggistica e la fruizione turistica di tali strade, quali, ad esempio, l'imposizione di limiti di velocità, l'incoraggiamento all'utilizzazione pedonale e ciclistica, l'allestimento di piazzole panoramiche, una manutenzione effettuata preservando le vecchie strutture come muri, ponti e paracarri in pietra, ecc.

Le strade di cui trattasi contribuirebbero così tanto alla tutela paesaggistica quanto allo sviluppo turistico della zona in cui si trovano.

2.5. Disponibilità di EUROPA NOSTRA a collaborare alla realizzazione delle azioni suddette.

EUROPA NOSTRA, nella sua qualità di federazione pan-europea delle organizzazioni non governative impegnate nella tutela e nella valorizzazione di tutte le componenti del patrimonio culturale, è pronta a collaborare, soprattutto per il tramite delle organizzazioni che di essa fanno parte (le quali, in Italia, comprendono FAI, Italia Nostra, Touring Club Italiano ed altre), tanto all'identificazione delle possibili zone pilota o strade a vocazione paesaggistica, quanto nella preparazione dei relativi progetti dettagliati. EUROPA NOSTRA potrebbe inoltre attribuire alle zone e strade prescelte un proprio « marchio di garanzia » suscettibile non soltanto di favorirle quali destinatarie del turismo europeo, ma anche di porle in situazione privilegiata per beneficiare dei finanziamenti dell'Unione Europea.

3. Conclusioni

La proposta di EUROPA NOSTRA non pretende certo fornire la ricetta miracolo per risolvere i problemi complessi legati alla tutela del paesaggio italiano. Ma benché inizialmente realizzabile solo in scala ridotta, potrebbe già dare un segnale importante di impegno serio e concreto in favore del paesaggio. Il successo che le azioni proposte dovessero poi conseguire, conducendo alla loro generalizzazione, non contribuirebbe solo alla tutela del paesaggio, ma produrrebbe risultati positivi anche sotto altri riguardi. Così, ad esempio, sotto il profilo sociale esso creerebbe posti di lavoro *in loco* (contribuendo a frenare l'urbanizzazione e la pendolarità) e manterrebbe in vita attività tradizionali, tanto artigianali quanto agricole, che rischiano di scomparire. Sul piano della cultura, potrebbe migliorare la generale sensibilità ai beni culturali e rafforzare l'attaccamento al proprio luogo d'origine. Potrebbe anche, proponendo nuove mete al turismo, alleggerire la pressione del flusso turistico là dove questa rischia di diventare eccessiva.

NOTE

¹ V. Libro Bianco sul Paesaggio pubblicato dal T.C.I., uno dei membri italiani di EUROPA NOSTRA.

² Solo recentemente delle alternative sono state offerte, ad esempio attraverso la normativa comunitaria rivolta a finanziare la non coltivazione di terreni (« set-aside ») o a favorire l'agricoltura rispettosa dell'ambiente (in special modo regolamento CEE 2078/92).

1. In sede di preparazione della Prima Conferenza Nazionale italiana per il Paesaggio, EUROPA NOSTRA, federazione pan-europea delle organizzazioni non governative (ONG) impegnate in favore del patrimonio culturale dell'Europa, ha già presentato una prima proposta, ispirata a fini pratici, tendente, da un lato, all'istituzione di zone pilota di tutela e valorizzazione del paesaggio, e, d'altro lato, a far sì che le numerose strade italiane dotate di valenza paesaggistica ma sottratte all'intensità del traffico dalla successiva costruzione di autostrade e superstrade con diversa sede stradale, vengano classificate in apposita categoria che consenta di tutelarle ed equipaggiarle non già in funzione del traffico, ma in funzione della valorizzazione dell'elemento paesaggistico e di una fruizione turistica legata al paesaggio. La realizzazione contribuirebbe a dimostrare coi fatti che non vi è contraddizione tra tutela del paesaggio e sviluppo economico, ma che anzi uno sviluppo economico duraturo passa necessariamente attraverso la tutela del paesaggio.

2. La presente seconda Comunicazione risponde anch'essa, come la prima, a finalità eminentemente pratiche, conformemente al metodo che EUROPA NOSTRA predilige. Essa non suggerisce le linee dell'indispensabile futura politica di maggior tutela del paesaggio, ma si limita a porre in rilievo talune generali tendenze e incongruenze empiricamente riscontrate in Italia, le quali dovranno essere rimosse perché la futura tutela possa rivelarsi efficace. Spetta alle autorità italiane individuare ed eliminare le cause delle stesse. Apparentemente tali cause risiedono, per l'essenziale, in una non sufficientemente sviluppata coscienza sul valore del proprio paesaggio (soprattutto a livello locale) e nell'inadeguato coordinamento tra i vari settori e livelli della Pubblica Amministrazione preposta alla tutela.

Nell'intento di chiarire meglio la natura e la portata delle tendenze e incongruenze evidenziate, l'indicazione di ciascuna di esse è illustrata da un esempio concreto, scelto tra i molti che avrebbero potuto essere citati.

EUROPA NOSTRA non ignora che tendenze e incongruenze simili siano riscontrabili anche in altri Stati europei, ma ritiene che in Italia esse abbiano condotto e conducano a conseguenze particolarmente gravi, non fosse altro a causa dell'eccezionale importanza quantitativa e qualitativa di quella parte del patrimonio culturale europeo la cui responsabilità incombe all'Italia.

3. Tra le tendenze nocive riscontrate, la prima e più importante consiste nel far ricorso ad interventi

frazionati, anziché concepire e realizzare piani di insieme, idonei a mobilitare, per ciascuna zona, la totalità delle potenzialità della zona stessa; nonché la tendenza a non prevedere, prima dell'intervento, l'azione consecutiva all'intervento stesso resa da questo necessaria.

Un esempio concreto e attuale di questa tendenza può riscontrarsi in Monteleone Sabino (Rieti), l'antica città romana di Trebula Mutuesca che la scomparsa via Cecilia collegava alla via Salaria. Il paesaggio ancora scarsamente contaminato di Monteleone Sabino possiede indubbiamente le qualità necessarie perché la sua valorizzazione ne faccia il fattore centrale di sviluppo dell'intera zona: entro una cornice campestre di gran fascino, formata da uliveti, vigne e querce centenarie, tale paesaggio comprende il caratteristico paese, importanti vestigia romane, una chiesa romanica di straordinaria bellezza e spiritualità, e numerosi antichi casali colonici quasi sempre in rovina.

È in corso di completamento uno scavo mirante a rendere più visibili i resti dell'anfiteatro romano, per il quale sono stati stanziati due miliardi di lire. Questo intervento circoscritto è, di per sé, più che positivo. Senonché:

- l'intervento non essendo collegato ad un piano integrato capace di valorizzare l'insieme delle potenzialità della zona, il risultato ottenuto potrà forse attirare qualche studioso o qualche visitatore di passaggio in più, ma non potrà condurre, malgrado la relativa importanza delle somme spese, ad un corrispondente beneficio per la comunità locale in termini di sviluppo del turismo culturale (senza contare che la recinzione con rete metallica dell'area degli scavi riduce sensibilmente il precedente fascino paesaggistico della zona);*
- non sono previsti stanziamenti per le indispensabili sorveglianza e manutenzione dei reperti.*

Di conseguenza l'intervento rischia di penalizzare, anziché valorizzare, il « capitale » paesaggistico della zona e, con esso, lo sviluppo economico della comunità locale. E le somme stanziare rischiano di essere state spese inutilmente.

Al contrario, un piano integrato, il quale facesse convergere sulla zona, in tempi ravvicinati, un complesso di interventi complementari intesi alla valorizzazione economica del paesaggio (azioni di recupero e restauro del patrimonio archeologico e artistico; azioni di incoraggiamento al restauro da parte dei privati mediante prestiti agevolati, contributi, assistenza tecnica; predisposizione di strutture di accoglienza mediante destinazione ad albergo degli

edifici esistenti che a ciò si prestano e mediante accoglienza presso l'abitante di tipo « bed and breakfast » o agriturismo; azioni di incoraggiamento all'artigianato locale; azioni di formazione per l'assistenza turistica; ecc.), condurrebbe indubbiamente ad uno sviluppo economico nel contempo generalizzato e durevole della zona, grazie ad un turismo culturale non sporadico e giornaliero, ma costante e stabile. Il costo di un tale piano sarebbe superiore a quello di interventi isolati, ma realizzerebbe un investimento, anziché dar luogo ad una spesa in massa parte improduttiva.

4. Tendenza a privilegiare un vantaggio immediato, ma che compromette il paesaggio, anche quando la valorizzazione del paesaggio appare chiaramente essere il fattore di sviluppo corrispondente alla vocazione della zona.

La valle del Taro, nell'Appennino parmense, può fornire un esempio di tale tendenza.

La crisi dell'agricoltura di montagna ha condotto ad uno spopolamento della valle ed ha reso pendolari le forze di lavoro ancora presenti, cui le industrie della pianura padana offrono più facilmente un impiego. La notevole bellezza naturale della valle, là dove non è già stata compromessa, e la relativa vicinanza di città d'arte, offrono ancora una potenzialità importante per un turismo di tipo ecologico e culturale. Tale potenzialità appare essere, inoltre, la sola via possibile per uno sviluppo economico a lungo termine.

La recente costruzione di una superstrada, che corre lungo il letto del fiume e che si aggiunge ad una variante della linea ferroviaria costruita anch'essa, su piloni di cemento, nel letto del fiume, favorisce la pendolarità facilitando l'accesso alla pianura (vantaggio immediato), ma compromette definitivamente, nella parte della valle attraversata, la vocazione di sviluppo duraturo offerta dal paesaggio. Nella parte della valle non sacrificata (ma è già previsto il prolungamento della superstrada) manca un programma di sviluppo basato sulla valorizzazione del paesaggio (e già negli anni '80 gli investimenti importanti dovuti ai PIM –Programmi Integrati Mediterranei- furono orientati a fini diversi e non hanno lasciato alcuna traccia).

Un altro esempio è offerto, in Toscana, dalla progettata superstrada Grosseto – Fano (detta «dei Due Mari»).

Il progetto nuoce incontestabilmente alle caratteristiche paesaggistiche della zona collinare di Val di Chiana, una zona in cui tali caratteristiche sono particolarmente rilevanti. Esso tuttavia, a quanto pare, è stato preferito a una variante che, correndo lungo

l'autostrada A1, eviterebbe il danno al paesaggio, ma comporta un percorso più lungo di pochissimi chilometri ed un tempo di percorrenza superiore di qualche minuto.

5. Incongruenza dell'attitudine adottata in zone diverse, benché di simile valenza paesaggistica, riguardo a situazioni aventi analogo impatto sul paesaggio.

Esempio: Nell'isola del Giglio, in cui le cave di granito furono fortunatamente abbandonate già nell'immediato dopoguerra, sono vietati perfino i minimi prelievi di granito (da parte dei due soli vecchi scarpellini rimasti) necessari al restauro di immobili esistenti. In Sardegna, invece, le cave di granito continuano a deturpare paesaggi eccezionali.

6. Frequente inadeguatezza dei piani regolatori nei Comuni ad elevata valenza paesaggistica.

Un esempio è offerto dal piano regolatore del già citato Comune di Monteleone Sabino. Il piano prevede una zona nella quale la superficie minima edificabile è di qualche centinaio di metri quadrati e nella quale vigono alcune prescrizioni circa le caratteristiche cui gli edifici debbono conformarsi. Al di fuori di tale zona, la superficie necessaria a chi voglia costruire è di almeno un ettaro.

Le critiche a tale piano, generalizzabili ai piani di maggior numero di Comuni, sono soprattutto le seguenti:

- *nella zona destinata all'edificazione, le prescrizioni circa le caratteristiche degli edifici sono insufficienti ad assicurare costruzioni compatibili con l'architettura tradizionale della zona e, pertanto, con il paesaggio;*
- *nella stessa zona, la superficie sufficiente per costruire, mantenuta al minimo nel lodevole intento di favorire gli acquirenti dei lotti, ha raggiunto rapidamente, in virtù dell'elementare legge della domanda e dell'offerta, lo stesso prezzo che avrebbe avuto una superficie più ampia (con vantaggio, quindi, non per gli acquirenti dei lotti, ma per i proprietari dei terreni lottizzabili);*
- *al di fuori della zona destinata ad edificazione, non è fatta distinzione, per determinare la superficie minima, tra costruzioni nuove e restauro, con ampliamento, delle antiche costruzioni rurali.*

Risultato: nella zona di edificabilità, nascita di un quartiere di tipo cittadino, ad alta densità di costruzione e privo di rispetto per le tipologie caratteristiche del luogo; al di fuori, numerose antiche ca-

se rurali di piccola dimensione in abbandono e in rovina.

Nel limitarsi a presentare alla Prima Conferenza Nazionale italiana per il Paesaggio comunicazioni di carattere esclusivamente pratico, EUROPA NOSTRA si propone di contribuire a far sì che la Conferenza

stessa, oltreché precludere alla necessaria revisione degli strumenti normativi di tutela del paesaggio, possa anche, già nell'ambito della normativa vigente e con effetto immediato, condurre ad una ancor più necessaria miglior gestione del patrimonio paesaggistico.

Guido Ferrara

Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura

Presidente dell'Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio (AIAPP)

Osservatorio ambientale quadruplicamento ferroviario Bologna Firenze

Premessa metodologica (per definire il tema allo studio sotto il profilo del paesaggio)

Volendo esprimere in modo estremamente sintetico le peculiari caratteristiche della risorsa paesaggio, si può essere certi che esso:

- a) ha sempre una sua forma fisico spaziale (struttura), che in molti casi (non in tutti, ma quasi certamente almeno in quelli già vincolati) si identifica con un bene culturale diffuso, in qualche modo equipollente ad un centro storico (in versione rurale) o in qualche caso addirittura costituente un "paesaggio d'autore" firmato e datato (sistemazioni paesaggistiche d'area vasta, giardini storici);
- b) possiede una dinamica interna aperta, tuttora operante ed attiva, che assicura il suo funzionamento e riproduzione, in quanto sopporta i costi di manutenzione e gestione, che in molti casi sono di dimensioni rilevantissime, pur non essendo quasi mai espressamente indagati o riconosciuti;
- c) è storicamente soggetto all'evoluzione e/o al cambiamento, alterazione e sovvertimento compresi, con possibilità che questi ultimi riguardino sia il punto a) che il punto b).

In sintesi, il paesaggio come risorsa non è sempre e comunque un'invariante, da fotocopiare così com'è per i secoli a venire e quindi in linea generale consente e prevede la possibilità (oggi come in passato) di accogliere trasformazioni e manufatti. Questa constatazione tuttavia necessita di essere inquadrata sempre entro il sistema di valori che il paesaggio esprime, che dovranno essere oggetto di un'istruttoria conoscitiva precedente o parallela all'intervento, in modo che le sue risultanze siano capaci di condizionarlo, allo scopo di raggiungere un buon livello di integrazione fra opera prevista e contesto. Questa non sempre e necessariamente coincide con la mimesi o la negazione dell'opera o del manufatto,

ma comunque necessita, per andare a buon fine, di conoscere le caratteristiche di tessuto e di struttura del paesaggio, sia per verificare la loro tollerabilità alle variazioni ipotizzate, sia per gestire le relazioni, mitigazioni e raccordi mediante un opportuno progetto. Progetto di paesaggio, si badi, e non dell'opera, in modo che questa sia garantita dal miglior raccordo possibile con il contesto. Si tratta dunque di un rapporto dialettico, non di banali "rinverdimenti" disposti a posteriori.

Tutti sanno che il paesaggio dei dintorni di Firenze costituisce un luogo straordinario dove sorgono manufatti di altissimo pregio storico e architettonico, come le ville, i parchi e giardini, le torri, le chiese, le case coloniche e i manufatti di arredo "minore". Tuttavia, se ci limitassimo a farne l'elenco tramite una schedatura, o a fornire notizie sulla loro origine e storicità, nonostante lo stupore per tanta ricchezza, perderemmo molto del significato del paesaggio come tessuto complesso, come sistema di segni, come valore d'insieme capace di fornire messaggi che nessuno dei beni localizzati citati esprime da solo.

E infatti ciò che contraddistingue il paesaggio toscano come bene culturale è proprio la tessitura, il palinsesto, la trama del disegno, l'architettura dello spazio, che non è fatta solo di insediamenti come le ville le case e le chiese, ma è fatta soprattutto da linee di tensione coordinate ed interagenti in un tutto unico, dovute alle molte centinaia di segni intrecciati che una società rurale millenaria ha prodotto lungo il corso della storia, ovvero:

- le strade di crinale
- la rete dei sentieri e dei percorsi poderali e vicinali
- le prode, in qualche caso ancora affidate a muri a secco
- gli allineamenti dei filari delle piantagioni, con particolare riguardo a viti e olivi
- i boschi ripari lungo i corsi d'acqua

- la connettività dei boschi lungo le pendici più impervie
- l’equipaggiamento del paesaggio messo in opera per “necessità” estetica, per puro diletto, senza finalità produttive, come i grandi viali alberati, le piantagioni isolate di cipresso...

In tutto questo si avverte una finalità estetica consolidata, costruita da un autore collettivo sapiente.

Ma non è ancora tutto.

Il paesaggio è percezione sensoriale (non solo visiva, anche se è soprattutto visiva) che deve essere esplorato sotto il profilo dei seguenti connotati:

- i crinali
- i fondovalle percorsi dai corpi d’acqua
- le emergenze architettoniche
- le barriere e i filtri
- il movimento altimetrico
- le grandi vedute consentite dalle linee di percorrenza.

Questi elementi determinano una rete nella rete, creando una straordinaria possibilità di fruizione percettiva, che costituisce un bene culturale aggiunto.

E infine il paesaggio è anche un mosaico di ecosistemi il cui equilibrio è assicurato dagli scambi dinamici che riguardano tutti gli esseri viventi che lo abitano, ovvero piante e animali che interagiscono continuamente. Così, l’ecomosaico della campagna toscana è una costruzione “architettonica” fatta sostanzialmente da diverse popolazioni di esseri viventi, un giardino esteso a livello geografico, un luogo policentrico diffuso, composto di tante tessere ognuna delle quali ha un proprio stato di equilibrio. O di squilibrio, naturalmente.

Perché nulla vieta che in questo contesto già sussistano forme di inquinamento e di destrutturazione, o addirittura di degradazione irreversibile sui tre sistemi di valori precedentemente descritti, ovvero:

- i valori storico insediativi
- i valori percettivi o valori visuali
- i valori ecologici.

Le cause più diverse possono aver prodotto guasti, che è sempre opportuno diagnosticare e riconoscere, perché nulla teoricamente impedisce che gli interventi futuri possano eliminarli.

Ora il nostro problema è:

Cosa succede quando in questo tessuto fatto di tensioni interagenti arriva qualcosa di inedito e di incongruo per forma, per dimensione e per funzione? Qualcosa che non risulti dagli atti di gestione conservativa di chi quel territorio lo abita ma che derivi da decisioni sovraordinate, esogene, inevitabilmente sovrapposte al contesto?

La tesi di queste pagine è molto semplice: una trasformazione fondata sull’ignoranza del paesaggio genera conflitti irrisolti e perdita di opportunità e di valori, mentre una trasformazione controllata (“integrata”), basata sulla struttura del paesaggio e sulla diagnostica preventiva ricerca e trova di norma le soluzioni più opportune. E questo a Firenze è vero per le colline di Scandicci che sono percorse da fasci di elettrodotti ENEL ad alta tensione, o dalla valle dell’Ema all’Impruneta che è in attesa di conoscere la soluzione della terza corsia dell’Autostrada del Sole o della valle della Sieve, per la quale la TAV propone l’unico impegnativo attraversamento a cielo aperto della tratta Bologna-Firenze: tutti progetti non indolori, tutti progetti che non risulta abbiano preventivamente operato una specifica indagine diagnostica dei valori del paesaggio interessato e conseguentemente si propongono all’attenzione degli Enti locali e degli abitanti mancanti di uno specifico progetto di minimazione e integrazione delle opere.

Dal mio punto di vista, che è soltanto quello di un cultore della materia, ciò che manca in questi casi è lo studio delle diverse componenti del paesaggio in sé, come luogo deputato al controllo delle trasformazioni, come contesto costituito da tessuti e da reti sensibili in cui è oggi inaccettabile anche in Italia (come accade da molti decenni in tutti i paesi industrializzati) che opere fuori scala vengano progettate senza aver valutato le diverse alternative e senza aver preventivamente analizzato:

- la struttura portante del paesaggio
- il valore culturale ed estetico delle componenti
- il funzionamento e le regole di riproduzione.

Il progetto della TAV sulla Sieve

La prima conseguenza della precedente premessa è che non avendo il progetto alcun elaborato di tipo analitico-diagnostico sul paesaggio direttamente coinvolto dall’opera, non è possibile conoscere in anticipo – a livello tecnico-scientifico – come le sue componenti potranno reagire all’intervento. Si è giustamente richiesto che il viadotto fosse il più possibile vicino al suolo, con una soluzione che attenui il contrasto visivo conseguente, ma poco o nulla sappiamo degli allineamenti planimetrici a livello geografico o alla scala locale, poco o nulla sull’esistenza e sulla distribuzione dei valori sopraccitati, con una evidente difficoltà nel formulare un giudizio di merito.

Non è escluso che la Val di Sieve nel tratto considerato sia poco coinvolta da vincoli sostanziali e quindi che il rischio di “inquinamento” strutturale e visivo del paesaggio sia non rilevantisimo, ma non

c'è dubbio che il progetto dell'intervento resta mancante di un elemento fondamentale, che è costituito dalle specifiche opere di minimazione e ottimizzazione paesaggistica. Infatti, a questo proposito, gli elaborati di "inserimento ambientale" compresi nel progetto costruttivo¹ e presentati in Conferenza dei servizi 1995 non appaiono soddisfacenti, anche perché la disposizione planoaltimetrica delle specie vegetali proposte appare palesemente priva di relazioni e non collegata con il reticolo dei campi e l'organizzazione strutturale del paesaggio circostante, e rischia perfino di aggravare l'incombenza e l'isolamento ambientale della macro struttura costituita dal viadotto e dal ponte.

Sembrerebbe invece possibile ed opportuno operare nuove piantagioni con finalità ricostruttive delle reti ecologiche, della connettività e del disegno strutturale del contesto d'area vasta circostante, entro cui il cantiere TAV ha specifiche responsabilità per gli interventi da effettuare per motivi idraulici o di riassetto ambientale.

Una considerazione a parte merita il ponte, la

cui emergenza nel paesaggio costituisce evidentemente una scelta, ma che per essere condivisa dovrebbe introdurre nuovi valori (architettonici, costruttivi, estetici) al contesto interessato, non proporre solo imponenza ed elementi fuori scala rispetto al contesto.

Per quanto visto, si osserva che le carenze riscontrate non sono insuperabili, una volta che si intenda responsabilmente decidere di affrontarle. Pertanto si propone che l'Osservatorio Ambientale organizzi una commissione *ad hoc* perché il progetto sia speditamente provvisto delle elaborazioni mancanti, in modo che il progetto di inserimento paesaggistico di questa importante opera possa dimostrare la considerazione dei fattori di stato attualmente ignorati.

NOTE

¹ Cfr. Simulazioni fotografiche Viadotto Sieve, paragrafo "Inserimento ambientale" comprensivo di un elenco di 32 specie arboree e 22 specie arbustive da porre a dimora a fianco dell'opera.

* * *

L'iniziativa del Ministro Melandri rientra fra quelle a lungo invocate dall'AIAPP e pertanto esprimiamo tutto il nostro apprezzamento e ci dichiariamo disponibili a supportarla con ogni mezzo. Peraltro essa appare lodevole negli obiettivi e nel metodo proposto, in quanto non solo tenta di rimettere al centro dell'attenzione culturale del Paese un tema che da lustri naviga nella marginalità e nell'incertezza, ma ha anche l'intenzione di riproporre in diversa luce i caratteri istituzionali vigenti. Pur con tutta la prudenza invocata da Bernardo Secchi, non si può infatti non rilevare in proposito che:

- La legislazione di inquadramento vigente (L. 1089/39 e L. 1497/39) è stata concepita quando la legge urbanistica non esisteva. Questa nel frattempo non solo è divenuta il canale obbligato per il controllo dell'uso del suolo, ma è stata anche oggetto di numerosissime revisioni (senza naturalmente escludere quelle tuttora allo studio), e infine è stata recepita da parte delle diverse Regioni con formule alquanto diverse, tanto che parlare di "urbanistica" in Trentino, in Sicilia o in Toscana non è esattamente la stessa cosa. A gran voce tuttavia si pretende che le istituzioni riguardanti il paesaggio debbano invece integrarsi a questa variabilità sia spaziale che temporale. È curioso notare che a fronte di questo ribollire dell'iniziativa legislativa riguardante l'urbanistica, le leggi di tutela del paesaggio si trovino invece ad

essere ingessate nei loro principi ormai obsoleti immobili esattamente da 60 anni, ignorando gli enormi passi avanti sul tema compiuti dalle politiche di gestione territoriale riguardante il paesaggio promosse da Enti Parco, Autorità di Bacino, Regioni, Province (con particolare riguardo di quelle a statuto speciale) e Comuni.

- Ad avviso dell'AIAPP questa situazione non è più sostenibile: infatti sia nei contenuti che nel lessico usato l'ordinamento giuridico vigente appare incerto e non rispondente ai problemi sul tappeto. Esso da tempo non risponde ai molti argomenti e temi su cui (ad esempio) l'incontro odierno si è ampiamente intrattenuto, a partire dalla relazione di apertura del Ministro, o con riferimento alla Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta anche dall'Italia, a cui la nostra Associazione ha fornito a suo tempo contributi diretti tramite l'IFLA (International Federation of Landscape Architects) e l'EFLA (European Foundation of Landscape Architecture).

In conclusione, la vera e propria azione istituzionale sul paesaggio in Italia appare oggi labile, tecnicamente indefinita e sostanzialmente privata di strumenti operativi concreti e certi, in grado di operare non solo a livello regionale o di gestione puntuale dei vincoli, ma anche alle altre scale in cui si deve correttamente

esplicare il controllo dell'uso del suolo, pena il suo sostanziale fallimento.

Per le peculiari caratteristiche del paesaggio, l'imposizione e gestione dei vincoli su quelli giudicati di pregio storico-ambientale è una condizione necessaria, ma non sempre essa è sufficiente alla prevenzione dei conflitti e quindi al raggiungimento della tutela effettiva e anzi, come è stato notato anche in questa sede, essa stessa è causa di conflitti ulteriori, non sempre utili alla conservazione, ma anzi in qualche caso solo al suo contrario.

Per questi motivi noi riteniamo che vada riaffermata l'identità e la specificità disciplinare della pianificazione del paesaggio in sé, per quanto opportunamente integrata, trasversale e sinergica con la pianificazione territoriale urbanistica, soprattutto per quanto riguarda le misure adatte alla gestione e allo sviluppo nel tempo delle risorse riproducibili.

Riteniamo pertanto una battaglia degna di miglior causa quella di continuare a chiedere la banale coincidenza/identità fra paesaggistica e urbanistica, mentre ci sembra praticabile e più corretta una impostazione disciplinare integrata, meglio se con riferimento ad un rapporto di *partnership* di tipo dialettico, dove sia cioè distinguibile l'apporto delle diverse componenti conoscitive e strumentali (discipline tecnico-scientifiche), non necessariamente sempre allineate e concordi rispetto agli obiettivi conclamati.

Siamo altresì consapevoli del fatto che l'atto del pianificare il territorio, ancorché rivolto al paesaggio, attiene sostanzialmente alla prevenzione delle situazioni di crisi, non ancora alla loro soluzione effettiva "a regime". Infatti è la progettazione del paesaggio a costituire oggi in Italia un altro capitolo inedito e sostanzialmente inesplorato nella prassi corrente a cui va soggetta la costruzione e ricostruzione del territorio. Non credo di dire una cosa nuova se affermo che in tutti i paesi industrializzati della terra, dall'Argentina alla Slovenia, dal Canada alla Corea del Sud, il tecnico investito direttamente di questa responsabilità è l'architetto del paesaggio.

E per esemplificare sul tema, vi ripropongo l'interrogativo che ho sentito serpeggiare in alcuni degli interventi che mi hanno preceduto (per esempio Annalisa Maniglio Calcagno, Mario Ghio), ovvero: chi è attualmente nella prassi corrente il responsabile tecnico-scientifico del progetto del paesaggio conseguente ed implicito alle strade e autostrade, agli elettrodotti, alle dighe, alle antenne e ripetitori, alle forestazioni, alle grandi e profonde trasformazioni agrarie, agli insediamenti diffusi e puntuali? Troverete certamente sempre un architetto, un ingegnere, un agronomo responsabili del manufatto o degli interventi a rete oggetto della trasformazione, ma di norma non troverete un responsabile tecnico per il tema del paesaggio, che invece è il

risultato conclusivo e primario (la centralità del tema invocata dal Ministro) che sarà sotto gli occhi di tutti ad opera eseguita. E per questa figura tecnica, definibile come "paesaggista", intendo qualcuno che si faccia carico di verificare la sostenibilità globale dell'intervento rispetto ai tre fattori prima citati e che quindi assuma il ruolo di garante e di responsabile della struttura-funzionamento-evoluzione (in positivo) del paesaggio. In qualche caso, eccezionalmente, egli è presente ma con un ruolo marginale, spesso a posteriori e a copertura, mentre solo nei casi esemplari (che in quanto eccezioni confermano la regola) sarà stato coinvolto in modo "integrato".

L'AIAPP da tempo si fa portatrice dell'istanza che questa responsabilità da straordinaria diventi ordinaria e che sia affidata specificatamente a tecnici e specialisti che il paesaggio l'abbiano studiata propriamente da tecnici e da specialisti, anche indipendentemente dalla loro professionalità originaria, superando lo stato di competizione fra le varie titolarità professionali, spesso spinta al limite dell'indecenza. Preciso che la nostra richiesta non intende implicare direttamente i nostri associati, che sono pochi e di cui peraltro abbiamo accertato i livelli di specializzazione spesso assai diversificata, ma il quadro generale dell'esercizio delle professioni tecniche in Italia, dato che non appare più accettabile che tutti si possano dichiarare indiscriminatamente paesaggisti, ovvero che di fronte a queste peculiari caratteristiche del problema, la vera disciplina da richiamare sia soltanto la genericità e la "tutologia". Per ancorarsi a qualcosa di concreto e di immediata attuazione, noi pensiamo che gli architetti, gli ingegneri, gli urbanisti, gli agronomi, ecc., dovrebbero essere stimolati ad indicare con certezza alla loro clientela pubblica e privata quali fra loro abbiano effettivamente compiuto significative esperienze in questo campo e siano quindi qualificabili come "paesaggisti certificati" dalla stessa categoria di appartenenza, in modo che nell'immediato si possa procedere entro quella rosa di competenze, con una certa garanzia di qualità nei risultati attesi.

Con diretto riferimento a questi temi, Mario Ghio e Annalisa Maniglio Calcagno molto opportunamente ci ricordavano poco fa che i tecnici che il paesaggio lo manipolano di continuo, ordinariamente neppure sanno che esista il problema. Noi pensiamo che questo livello di "piccola barbarie paesaggistica" deve essere rapidamente superato: toccherà naturalmente alla scuola proporre i vari livelli di specializzazione per i tecnici già formati o proporre nuovi titoli di studio per quelli da formare *ad hoc*.

In conclusione, la Conferenza di ottobre, come confronto aperto a 360°, sembra costituire una grande opportunità per il Paese per uscire dalle proprie difficoltà in un settore tenuto fino ad oggi in stato di soggezio-

ne e marginalità. L'AIAPP si propone pertanto di fornire uno specifico contributo sui molti e pertinenti interrogativi proposti nella relazione di apertura dal Ministro. Essa pertanto è lieta di mettere a disposizione fin da oggi alla Segreteria della Conferenza i materiali pregressi pro-

dotti sul tema specifico in Convegni, Conferenze e Tavole Rotonde sia a livello nazionale che internazionale, con particolare riguardo a quanto a suo tempo predisposto per il 33° Congresso Mondiale dell'IFLA e pubblicato negli Atti.

* * *

Contributo al documento della Sessione "Paesaggio e sviluppo sostenibile"

Nel documento di base della Commissione, in linea generale molto ben articolato e condivisibile, si rileva un certo livello di possibile "buonintenzionismo" che può peccare di astrazione, ogni volta che in esso si fa riferimento a "incentivare", "potenziare", "migliorare", "promuovere", senza entrare nel merito (per ora, evidentemente) di ciò che occorre per ottenere in pratica l'obiettivo: e questo vale in una lettura trasversale dei dieci temi di proposta, dal punto a) al punto j).

Mi propongo pertanto di formulare qui un'ipotesi empirica e pragmatica, che parte dalla constatazione che nella prassi corrente ogni intervento sul territorio, dall'irrigazione agli elettrodotti, dai rimboschimenti alle attività estrattive (senza parlare dell'edilizia), propone comunque delle ricadute dirette sul paesaggio, fino a costituirne in qualche caso le linee evolutive anche a lungo termine (nel bene o nel male), operando trasformazioni strutturali che – con riferimento specifico alla prassi corrente in Italia – in generale sono "figlie di nessuno", ovvero sono operate al di fuori di una istruttoria di tipo tecnico capace di conferire al paesaggio un significato centrale e strategico, e come tale non subalterno rispetto agli altri fattori (funzionali, urbanistici, sociali). Ovvero: senz'altro per ogni opera sarà attualmente individuabile un progettista (della cava, del rimboschimento, dell'elettrodotto), mentre sarà ben difficile trovare qualcuno che sia direttamente responsabile, in modo circostanziato e professionale, del progetto di paesaggio inevitabilmente collegato all'opera considerata.

In altri termini si può tranquillamente affermare che *nell'esperienza italiana il percorso classico di analisi / diagnosi / cura è praticamente inevaso rispetto al paesaggio* e in modo sostanzialmente anomalo rispetto a quello che accade non solo in Europa ma nella stragrande maggioranza dei paesi industrializzati del mondo. Auspicio quindi la necessità che le opere che hanno rilevanti ricadute sull'assetto del paesaggio siano fornite *sempre* di un'apposita istruttoria tecnica che si faccia carico:

- dell'analisi diagnostica preventiva del contesto che riceve l'intervento;

- delle verifiche delle trasformazioni indotte e della loro compatibilità col punto precedente;
- del progetto di paesaggio vero e proprio, che non provveda solo alle minimazioni e mimetismi a posteriori (in subalternità rispetto ad altre esigenze), ma che sappia dimostrare che l'intervento:
 - a) non disturba o modifica in modo distruttivo le risorse e i valori esistenti (dopo averli identificati e descritti);
 - b) può produrre nuovi valori che possono essere anche più elevati rispetto a quelli antecedenti.

La accensione di una specifica responsabilità di progettazione del paesaggio compete direttamente a coloro che l'intervento lo promuovono (e quindi senza costi aggiuntivi per la collettività), che evidentemente saranno tenuti ad affiancare il progettista dell'opera di trasformazione con un garante, un responsabile, un esperto, uno specialista di paesaggio, in grado di asseverare che l'opera in questione al paesaggio o non fa del male o addirittura introduce elementi migliorativi.

Come dicevo, questa proposta vuol essere empirica e speditiva, dato che senza alcun dubbio essa può essere trattata alla stregua di quanto da tempo si prevede, ad esempio, per il responsabile della sicurezza nei cantieri, già in uso nella prassi corrente a seguito dell'approvazione del D.L. 14.8.96 n. 494. Questo evidentemente comporta delle ricadute sugli ordinamenti vigenti, per cui si raccomanda che questa indicazione venga opportunamente segnalata anche alla Commissione.

In conseguenza di quanto sopra propongo che nel punto J del documento di base si aggiunga un minuscolo ed apparentemente innocuo punto "j – *Rendere obbligatoria nella prassi ordinaria la individuazione di una responsabilità tecnica del progetto di paesaggio per ogni trasformazione significativa dello stato originale dei luoghi, che asseveri la sostenibilità delle trasformazioni proposte*". Inoltre, il punto a5 (che attualmente suona "incentivare la progettualità") potrebbe essere integrato come segue: "integrare la progettualità delle opere ordinarie con responsabilità tecnico-specialistiche riguardanti il paesaggio".

* * *

Si fornisce un contributo specificatamente mirato allo sviluppo del punto 5 del documento di base.

Il paesaggio di una regione data è fondamentalmente costituito dal *sistema degli spazi aperti* entro cui i fattori insediativi antropici possono costituire il disegno, l'equipaggiamento e l'arredo. Com'è noto, esso può essere definito e descritto in molti modi, in quanto non è un oggetto, non è chiuso nello spazio e non è statico nel tempo, mentre al tempo stesso è un archivio vivente di natura e cultura, un palinsesto storicizzato, un mosaico polimaterico e policentrico, una trama portatrice di risorse, che sarebbe bene sottoporre anche in Italia a censimento ed inventario (secondo modalità da approfondire ad aggiornare nel tempo), in modo che esse fossero identificabili e misurabili in termini di valore, e come tali rese evidenti ai diversi operatori, tenendo soprattutto conto degli aspetti:

- a) ecologico-ambientali e/o naturalistici
- b) storico-insediativi e/o architettonici
- c) visuali-percettivi e/o dell'aspetto sensibile.

Ognuno di questi aspetti può essere evidenziato attraverso la scelta di opportuni *indicatori*. Nessuna caratteristica settoriale o disciplinare costituente risorsa del paesaggio è comunque di per sé superiore alle altre e pertanto tutte dovranno essere collezionate, analizzate e censite tramite opportune schedature e cartografazioni.

In particolare, l'arcaico concetto di "bellezza naturale" contenuto nella L. 1497/39 può essere attualizzato in quello di "valori visuali", sulla cui analisi specifica esiste un'ampia letteratura a livello nazionale ed internazionale¹. Non si dimentichi quindi il bambino nel gettar via l'acqua sporca di una definizione obsoleta.

I dati riguardanti il paesaggio possono essere organizzati in banche dati rese permanentemente accessibili e disponibili a operatori, professionisti, funzionari e studiosi. Le banche dati possono essere costituite a livello regionale, provinciale e comunale, come raccolta istituzionalizzata dei materiali analitici necessari alla redazione dei piani di assetto territoriale previsti dalla legge ordinaria ai vari livelli e alle varie scale di approssimazione e lettura. Le banche dati riguardano le condizioni di stato di tipo fisico-ambientale sia attuali che storiche. Le banche dati possono riguardare la preventiva valutazione della sensibilità del paesaggio rispetto alle trasformazioni.

Il paesaggio deve essere altresì considerato come luogo di possibile cambiamento e trasformazione, o per interventi attivi o per mancanza di supporto gestionale dei fatti riprodotivi del paesaggio stesso (per es. quello agrario o storico/culturale). Sarebbe assai utile poter disporre di un'analisi del variare delle risorse del paesaggio (di cui ai precedenti punti a-c)

nel tempo, meglio se facendo riferimento a date significative della trasformazione dei fattori socio-economici (per esempio 1940-1970-oggi). Questo esercizio permetterebbe altresì di prevedere l'assetto paesaggistico del contesto territoriale studiato nell'immediato futuro, sia nel caso che non si operassero interventi, sia nel caso opposto: il confronto degli indicatori di stato ci consentirebbe un controllo delle trasformazioni ben più probante di quello che accade oggi.

Per quanto attiene i suggerimenti che possono scaturire dalla Commissione per un aggiornamento del corpus normativo-istituzionale si ribadisce che:

- a) ogni livello di pianificazione ordinaria (a livello regionale, provinciale, comunale, locale) dovrebbe essere appoggiato e nutrito da un'opportuna pianificazione paesistica, che avesse in prima istanza il compito dell'analisi diagnostica precedentemente illustrata, con la predisposizione di idonee banche dati;
- b) ogni singolo intervento capace di avere delle trasformazioni e delle ricadute sul paesaggio dovrebbe essere affidato ad un'idonea progettazione specialistica sul paesaggio stesso, da condurre in parallelo (ed eventualmente in contraddittorio) con la progettazione tecnica dell'opera in sé (per es. elettrodotto).

L'attività e/o responsabilità della progettazione del paesaggio attiene in modo assai circostanziato alla nostra tradizione storica, sia per interventi d'area vasta (dalla *centuriatio* romana alle sistemazioni agrarie dei primi di fine '800) che per interventi diretti di sistemazioni localizzate (cfr. le migliaia di giardini storici e sistemazioni paesaggistiche "d'autore" che quasi ogni regione italiana possiede): si può affermare anzi che in Italia fino all'inizio del XX secolo una vera preoccupazione per gli effetti distruttivi delle trasformazioni non aveva ragione di esistere, dal momento che la considerazione del paesaggio era in qualche modo immanente ad ogni trasformazione², in modo implicito o esplicito.

A mio avviso appare abbastanza sorprendente che in un contesto come quello della Prima Conferenza Nazionale per il paesaggio non sia praticamente presente la parola "giardino", che costituisce il luogo del paesaggio che accoglie l'atto progettuale più mirato, deciso e finalizzato a creare un "bene culturale" e che evidentemente si fa sempre e comunque carico del problema dell'inserimento ambientale e paesaggistico di ciò che lo motiva (per esempio una villa, un parco giochi, un centro sportivo, ecc.). E questo evidentemente non da oggi, ma dai giardini pensili di Babilonia all'ultimo Garden Festival che qualche città europea ha prodotto di recente.

In questa comunicazione, pertanto, si rivendica la necessità della progettazione del paesaggio *integrata* a quella degli interventi fisici sul territorio che siano capaci di modificarlo, fino a giungere alla opportuna (e talvolta necessaria) progettazione del giardino, dato che evidentemente si tratta di due facce dello stesso problema.

NOTE

¹ Per esempio, durante i lavori della Conferenza è stato notato che l'inserimento di un solo edificio (o addirittura la coloritura di una

facciata di un edificio esistente) in modo difforme da un centro storico retrostante è sufficiente a creare una forma di inquinamento paesaggistico. Questo attiene sicuramente ai valori visuali, può o meno interessare anche quelli storico-architettonici, mentre non afferisce a quelli ecologici. Questa riflessione comporta anche una critica nei confronti della necessità di affrontare in Commissione il capitolo del "paesaggio dei centri storici", in quanto questo aspetto appare come un problema nel problema, che non può essere impostato e risolto in assenza della considerazione a monte del fattore paesaggio, inteso come risorsa complessa e globale.

² Paradossalmente, la crisi del paesaggio italiano nasce con la specifica legge del 1922, che com'è noto ha costituito l'archetipo della vigente legge 1497/39, dove si precisava senza pudore che "le bellezze panoramiche" "non possono essere distrutte né alterate senza il consenso del Ministero."

Fondazione Benetton Studi e Ricerche

Domenico Luciani

Per una "Carta" dei paesaggi italiani*

1. Esistono in Italia le condizioni per una *svolta strategica necessaria* a rinnovare metodi, strumenti e norme della tutela dei paesaggi italiani e del governo delle loro trasformazioni.

Questa svolta è resa possibile da una grande tradizione di Enti, Istituti e Associazioni che, con le loro iniziative educative e culturali, con le loro battaglie d'idee hanno contribuito alla diffusione di nuove sensibilità verso la natura e verso la memoria. Questa tradizione è stata affiancata, nell'ultimo quindicennio, dentro e fuori dall'università, da ipotesi di adeguamento e di sperimentazione dell'attrezzatura conoscitiva, operativa e normativa per la salvaguardia e la valorizzazione dei paesaggi in tutto il territorio nazionale.

Studiosi, operatori, uomini di scienza e di legge, hanno deciso di incontrarsi e confrontarsi in un *forum* e di promuovere, in collaborazione tra loro, anche in vista della Conferenza che il Governo intende organizzare nel prossimo ottobre, una serie di iniziative scientifiche, editoriali ed espositive che contribuiscano a riportare la *questione dei paesaggi italiani* al centro del dibattito politico e culturale del Paese.

2. Il *forum* ha cercato di raccogliere e confrontare i molteplici esiti di questo lavoro per:

- a) offrire materiali e proposte sulle linee generali di una grande campagna di alfabetizzazione verso i paesaggi e di una riforma delle norme legislative; riforma che, consolidando il principio invalicabile, fissato dalla Costituzione, della tutela del paesaggio come compito della Repubblica, sappia utilizzare strumenti capaci di guidare il processo di modificazione al quale i paesaggi sono sottoposti;
- b) migliorare l'intesa multidisciplinare sui concetti fondamentali attinenti alla sfera del territorio (amministrazioni, catasti topografici, usi); alla sfera dell'ambiente (strutture idrogeologiche, ecosistemi naturali); alla sfera del paesaggio (forme, identità, percezioni);
- c) fare il punto su quanto si pensa e quanto si fa in Ita-

lia per conoscere, salvaguardare e valorizzare il patrimonio di memoria e di natura costituito dai nostri paesaggi;

- d) promuovere idee e delineare sperimentazioni che appaiano utili ad una svolta strategica, teorica e pratica, fondata sul presupposto che tutela, salvaguardia, valorizzazione e gestione sono aspetti integrati, reciprocamente indispensabili di un effettivo buongoverno delle trasformazioni dei paesaggi italiani;
- e) offrire agli operatori, agli specialisti, ai responsabili, un'occasione di confronto e di informazione sulle esperienze paesaggistiche, sulle scuole, sulle ricerche, sulle iniziative editoriali e di comunicazione, anche in rapporto con le altre esperienze europee.

3. Il *forum* è stato organizzato in sei sessioni tematiche e una tavola rotonda conclusiva. Ogni sessione è stata aperta e chiusa da un coordinatore e, dopo le comunicazioni dei relatori, è stato dato spazio all'intervento dei partecipanti. Prima dell'inizio delle sessioni si è svolta un'apertura a cura di Gherardo Ortalli e Rossana Bettinelli nella quale è stato ripercorso il lavoro preparatorio e sono stati delineati gli obiettivi generali del *forum*.

La sessione *Idee e parole-chiave per capire i paesaggi*, coordinata da Eugenio Turri, con relazioni di Francesco Corbetta, Ernesto Guidorizzi, Giuseppe Papagno, Carlo Socco, Maria Chiara Zerbi, ha compiuto una ricognizione nell'ampio dibattito contemporaneo. È stata rilevata una persistente varietà di linguaggi e di significati ed è stato individuato un nucleo centrale di riferimenti, di aggiornamenti e di conquiste del "pensare e agire" per i paesaggi, all'intersezione tra campi e discipline. È emersa l'esigenza comune a tutte le comunità scientifiche e operative di articolare e distinguere il concetto di *territorio* da quello di *ambiente* e da quello di *paesaggio*. Tenuto conto che il concetto di paesaggio è – nella storia delle idee degli ultimi due secoli – un concetto polisemico, importante punto d'intesa tra varie di-

scipline è apparso il legame tra *l'idea di paesaggio* e *l'idea di identità*, fino ad aprire un'ipotesi di studio sul *luogo* come *individuo*. Questo legame è necessario alle diverse comunità di studiosi e di operatori; è, più in generale, utile alla formazione di una adeguata sensibilità collettiva, di nuovi comportamenti individuali e di più sicure consapevolezza e responsabilità sociali; è infine indispensabile per conoscere e fissare i limiti di compatibilità e di sostenibilità delle trasformazioni, vale a dire per definire il programma di *governo delle trasformazioni*.

La sessione sulle *Fonti e documenti per conoscere i paesaggi*, coordinata da Lucio Gambi, con relazioni di Giovanni Banchini, Maurizio Bossi, Pierluigi Dall'Aglio, Massimo Quaini, Gilmo Vianello, ha posto in luce la particolare stratificazione e ricchezza del patrimonio documentario, cartografico e iconografico conservato e disponibile nel nostro Paese, così come i molteplici problemi di indagini sui fondi, di riordino e di valorizzazione dei depositi, di interpretazione critica delle informazioni contenute nei documenti, di continuità e di aggiornamento delle ricognizioni.

È emerso il pericolo di una deriva banalizzante della cartografia tecnica contemporanea ed è stata proposta l'ipotesi di un profondo rinnovamento delle carte dei paesaggi, con un uso intelligente delle nuove tecnologie.

La centralità della geografia nell'ordinamento scolastico italiano è emersa come una delle basi per una nuova campagna di alfabetizzazione sui paesaggi.

Si è così delineata una proposta relativa al rinnovamento della pubblicistica (atlanti, guide) e in generale alla educazione e divulgazione della storia e della geografia dei nostri paesaggi.

La costituzione di centri archivistici e museali locali che raccolgano fonti e documenti sulle trasformazioni territoriali, ambientali e paesaggistiche ha trovato un primo momento di documentazione e di confronto.

La sessione sui *Metodi e sperimentazioni per operare nei paesaggi*, coordinata da Domenico Luciani, con relazioni di Umberto Bagnaresi, Mariapia Cunico, Roberto Gambino, Francesco Lechi, Annalisa Maniglio Calcagno, ha permesso un confronto diretto tra diverse metodologie operative, attitudini professionali e ipotesi formative. È emersa un'ampia diversificazione tra problemi e prospettive degli interventi nella città, in particolare nella "nuova città" (periferie, città diffusa) e, dall'altra parte, problemi e prospettive degli interventi nei paesaggi dell'agricoltura e, in generale, nei grandi spazi aperti non urbani.

La riflessione si è concentrata sull'esigenza di una radicale distinzione tra *progetto architettonico* (passaggio dal disegno alla realizzazione in tempi brevi e modi definiti), *piano urbanistico* (previsione delle funzioni e degli usi del territorio), *disegno/programma paesaggistico* (definizione delle cose da fare per dar forma e vi-

ta a un luogo in tempi lunghi e modi processuali). Di conseguenza è apparsa urgente la formazione di figure professionali peculiari, i *paesaggisti*, capaci di coordinare la vasta tastiera di specialismi pertinenti nella continuità tra *conoscere* e *intervenire*.

È emersa la rivendicazione delle arti e delle scienze contemporanee a misurarsi con l'operatività e la progettualità nei paesaggi, potendo immaginare e realizzare modificazioni qualitative coerenti con le loro identità, con committenze e concorsi così come avviene in altri Paesi europei.

Nella sessione dedicata alle *Interpretazioni, immagini e parole per comunicare i paesaggi*, coordinata da Fabrizio D'Amico, sono stati proiettati alcuni densi spezzoni televisivi raccolti da Nino Criscenti e commentati da acute riflessioni di Andrea Zanzotto con una testimonianza su un suo personalissimo itinerario nei luoghi.

La sessione sui *Poteri e strumenti per salvaguardare e valorizzare i paesaggi*, coordinata da Gianni Tamino, con relazioni di Donatella Cavezzali, Sauro Turroni, Mario Zambrini ha compiuto un'ampia ricognizione sul coacervo di iniziative europee, nazionali, regionali e locali nel campo delle politiche agrarie (in vista della Agenda 2000), delle grandi operazioni infrastrutturali (in vista del passaggio dalla valutazione d'impatto ambientale "a valle" alla valutazione strategica "a monte") e delle principali tendenze insediative, in particolare nelle aree di maggiore addensamento. Le questioni di salvaguardia e valorizzazione dei paesaggi appaiono oggi decisive nella costruzione dell'Europa, delle diverse ipotesi attuali e dei diversi ambiti geografici nei quali si va delineando questa costruzione. Si tratta di immaginare una articolazione federalista dei poteri che, per quanto attiene il nostro Paese, punti alla più precisa individuazione dei compiti assegnabili da una parte alle autonomie e dall'altra alle strutture centrali e/o di coordinamento.

Nella sessione sulle *Norme e istituzioni per governare le trasformazioni dei paesaggi*, coordinata da Giuseppe Severini, con relazioni di Piergiorgio Ferri, Riccardo Fuzio, Antonio Mansi, il tema centrale è stato quello della efficacia dell'intervento pubblico.

Così, per quanto riguarda la distribuzione delle competenze sull'asse Stato/Regione/Enti locali, anche con riguardo al principio di sussidiarietà e in ragione della effettiva capacità di cura, va preso atto realisticamente dei fattori che definiscono, anche in concreto, una tale idoneità compiuta. Altrettanto, per ciò che concerne le sanzioni sia penali che amministrative, occorre recuperare la loro completa esecuzione, anche attraverso un coordinamento delle tipologie. In questo quadro, alcune tendenze in atto sono state oggetto di attenzione critica: dal riordino e accorpamento dei ministeri, alle varie forme semplificatrici e concentratrici dell'azione pubblica.

Si è infine sottolineata la diversità tra fine di conservazione e fine di sviluppo, rintracciando nel loro confronto esterno il risultato possibile.

4. A conclusione dei lavori del *forum*, si è svolta una tavola rotonda sul tema *Paesaggi italiani, per il governo delle trasformazioni*, coordinata da Domenico Luciani, con relazioni di Fabrizio D'Amico, Lucio Gambi, Costanza Pera, Giuseppe Severini, Gianni Tamino, Eugenio Turri.

Rispettando le posizioni articolate emerse da un dibattito di forte intensità e alto livello nell'arco dei quattro giorni, si è concordato su alcuni punti, che possono essere considerati ormai acquisiti e che devono comunque essere posti alla base di ogni intervento normativo.

Premesso che il paesaggio non è più proponibile come "spazio vuoto" ma come sistema complesso, luogo di emergenze, assetti e memorie fondamentali per l'identità di chi lo vive:

- a) risulta non più accettabile la tradizionale identificazione/confusione tra paesaggio, ambiente e territorio;
- b) è indispensabile procedere a una meditata redistribuzione dei poteri che assegni a ciascun livello di governo le responsabilità che è in grado di sostenere effettivamente;
- c) si afferma una volta per tutte l'assoluta inscindibilità del patrimonio paesaggistico dal patrimonio culturale;
- d) si attende la formulazione di una legge quadro che rilanci e riqualifichi la protezione del paesaggio secondo un disegno unitario e riorganizzi le fondamentali funzioni di tutela, gestione, valorizzazione;
- e) in una eventuale riorganizzazione dei ministeri si chiede l'autonomia della struttura preposta al pae-

saggio nell'ambito del fondamentale collegamento col sistema dei beni culturali, nell'inscindibilità del plesso organizzativo;

- f) il governo delle trasformazioni dei paesaggi non può prescindere dall'istituzione di una specifica figura di adeguato livello a cui affidarne il disegno. Le conclusioni del *forum* possono essere sintetizzate nelle seguenti valutazioni generali.

Il nostro Paese è un insieme di paesaggi diversi, ognuno dei quali racchiude e rappresenta fattori naturali, stratificazioni storiche, insediamenti umani, in relazione tra loro genetica e funzionale e in permanente trasformazione.

Ogni paesaggio presenta un proprio assetto di lunga durata, peculiari caratteri, forme identificabili e percettibili; tutto ciò contribuisce a definirne l'identità, i caratteri intangibili, le soglie insuperabili per la compatibilità delle modificazioni.

I paesaggi costituiscono, nel loro insieme, un patrimonio fondativo della compagine nazionale e un valore comune incommensurabile, del quale tutti i cittadini sono singolarmente e collettivamente responsabili e provvisori custodi.

La salvaguardia e la valorizzazione dei paesaggi è perseguita dalla Repubblica, in tutte le sue articolazioni centrali, regionali e locali, in accordo con le comunità insediate, con l'uso puntuale di sanzioni e di incentivi che ricercano un equilibrio lungimirante tra conservazione e innovazione.

NOTE

* Materiali dal *Forum: Paesaggi italiani, per il governo delle trasformazioni* organizzato dalla Fondazione Benetton Studi Ricerche con la collaborazione del Touring Club Italiano e della sezione veneta di Italia Nostra Castelfranco Veneto e Asolo, 26-27-28-29 maggio 1999

Fondo per l'Ambiente Italiano (F.A.I.)

Documento in vista della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio

È convinzione, più volta ribadita, del FAI – Fondo per l'Ambiente Italiano, che bene artistico e bene paesaggistico meritino il medesimo impegno di tutela in quanto sono entrambi preziosi beni culturali. Sono due concetti intimamente correlati poiché non si può pensare di salvaguardare un monumento senza preoccuparsi di ciò che gli sta intorno.

L'unicità che contrassegna tanti paesaggi italiani deve essere difesa dai molteplici attentati nascosti dietro falsi progetti di sviluppo, individuando nel paesaggio un sistema complesso e articolato di sedimentazioni storiche e memorie che ne determinano l'identità

Aggiornare e rivedere le leggi di tutela

Da qualche tempo si discute con crescente insistenza sull'eventualità di una revisione delle leggi di tutela: revisione che secondo alcuni dovrebbe consistere in un integrale rifacimento; secondo altri in un aggiornamento delle leggi esistenti.

È bene ricordare che alla base dell'attuale discussione vi sono essenzialmente due motivi:

1. *L'avvenuta moltiplicazione dei soggetti preposti, in un modo o in un altro, alle varie forme di tutela.*
2. *L'insoddisfazione e l'avversione di alcuni di tali soggetti verso altri.*

I diversi parametri dell'azione di tutela

Mentre il punto 1 è un dato di fatto obiettivo, il punto 2 deve essere oggetto di attento studio e sarebbe sbagliato scegliere in base a simpatie o alleanze che hanno origine in un quadro assai diverso da quello della tutela.

Inoltre occorre domandarsi se le leggi sulla tutela costituiscono effettivamente un fatto unitario o se non si debbano valutare con criteri diversi la tutela che proviene dall'esistenza di specifiche presenze archeologiche o storiche e la tutela di ambienti complessi e di paesaggi.

Non esiste un solo paesaggio

La storia della tutela, è un altro fatto, è passata dal singolo frammento all'insieme, dalle leggi del 1939 alla cosiddetta "Legge Galasso" 431/85: non c'è adesso una certa volontà di rimettere in discussione proprio l'insieme come oggetto di tutela?

Il paesaggio è l'insieme di diverse componenti - architettura, agricoltura, urbanistica; non c'è un solo paesaggio, ma tanti paesaggi e bisogna rifuggire dall'unicità ideologica.

Il caos delle competenze pianificatorie

Ecco perché è bene *considerare sempre, contemporaneamente, tutto il quadro legislativo in quanto è dal combinato-disposto di molte leggi a diverso livello (Stato, Regioni, Enti locali) e di vari periodi (dal 1939 alle recentissime leggi Bassanini) che deriva la situazione attuale.* Aggiornare o cambiare la 1089, la 1497 o la 431 non ha senso se contemporaneamente non si interviene a modificare coerentemente altre leggi nazionali e regionali, se non si determina con precisione il quadro delle competenze pianificatorie oggi distribuite tra regioni, Stato e altri enti pubblici. E tantomeno si può ignorare il grande complesso legislativo della Comunità Europea.

Il fine comune è il benessere della società

Non si tratta solo di contemporaneità operativa di leggi e di istituzioni, ma anche di contemporaneità di discipline e di campi d'intervento. *È dalla convergenza che deriva l'assetto generale sia a livello di "paesaggio" che a livello di "territorio" o di altre categorie sia culturali che economiche.*

Il paesaggio, l'ambiente, il territorio, i beni culturali e ambientali, la pianificazione, la politica agricola comunitaria, il turismo devono essere concordemente di-

sciplinati e devono coerentemente operare per l'unico fine: il benessere della società e, in essa, degli individui.

Per una "Carta del paesaggio"

Questo quadro complesso, ma unitario, può essere definito redigendo una "Carta del paesaggio": dichiarazione dei fini da perseguire, a cui i singoli atti legislativi e attuativi devono mirare e su cui si può verificare la loro congruenza.

Su tale carta – che dovrà essere, peraltro, un documento più puntuale rispetto agli enunciati contenuti nel "Progetto di convenzione europea del paesaggio", incluso nella "Raccomandazione 40/1998" approvata dalla 5a Sessione del Consiglio d'Europa riunitosi a Strasburgo il 26-28 maggio 1998 - devono basarsi il metodo e gli strumenti attraverso cui operano i vari ministeri variamente interessati ai temi dell'ambiente e del paesaggio, le regioni e quant'altri.

Il ruolo dell'educazione scolastica

A fianco della "Carta del paesaggio" deve essere messo in atto *l'insegnamento del paesaggio e dei suoi componenti: la natura, l'agricoltura* (non soltanto sotto il profilo della coltivazione della terra, ma anche in quanto fonte di un'alimentazione sana e corretta, di promozione turistica, di nuove opportunità occupazionali; senza ovviamente trascurare il ruolo esercitato dall'agricoltura nella prevenzione di smottamenti e incendi), *le presenze storico-testimoniali, il patrimonio culturale e artistico, a tutti i livelli scolastici (dalle materne all'università) e para-scolastici*, coprendo la storica carenza dell'insegnamento italiano verso ciò che non è mera speculazione intellettuale astratta.

Ampliare il valore del vincolo

La Carta dei paesaggi deve anche affrontare, superando le incertezze riscontrabili nella normativa vigente, l'argomento dell'*ampliamento del vincolo dal singolo monumento al suo contesto, dell'estensione del valore del vincolo da semplice strumento di controllo a strumento d'intervento consapevole per le soprinten-*

denze sul territorio, nonché dell'inserimento di nuove forme architettoniche nel paesaggio e del significato che si intende dare alla parola "restauro" applicata al paesaggio: un concetto per ora vuoto al quale è necessario dare un preciso e rigoroso contenuto.

La tutela, infatti, ha come obiettivo il mantenimento di valori (indipendentemente dai criteri con cui possono essere valutati), ma noi viviamo in un momento storico in cui tali valori hanno subito un tale degrado da non potersi recuperare con giri di valzer semantici.

E il recupero passa necessariamente anche attraverso una progettazione coordinata con la progettazione del nuovo, la quale, però, non deve essere mitizzata, né tantomeno considerata equivalente e confrontabile con i valori preesistenti.

La tutela non è un ostacolo per lo sviluppo

La contrapposizione di una politica della tutela a una politica dello sviluppo, insieme al luogo comune - troppe volte ripetuto - secondo cui la tutela si oppone allo sviluppo e il degrado è il prezzo inevitabile - anche se spiacevole - da pagare, non possono essere più accettati. Sono convinzioni che si basano su conti sbagliati, sulla sopravvalutazione di immediati guadagni in alcuni settori e, di contro, sulla sottovalutazione dei successivi oneri e degli enormi danni che vengono scaricati su altri settori, più deboli e meno rappresentati, ma non per questo meno incidenti sulla qualità dell'ambiente e sulla vita della società.

Tre proposte per salvare il salvabile

- Elaborare piani paesistici senza deroghe (causa primaria della vanificazione di ogni proposta)
- Unificare tra le regioni i criteri di tutela del paesaggio
- Predisporre un'iter di verifica e approvazione dei piani urbanistici in zona di tutela che preveda una "Conferenza dei servizi" a cui partecipino i rappresentanti della Soprintendenza, della Regione e dei Comuni di appartenenza. In tal modo si accelererà il processo di approvazione del piano in esame che sarà valutato al meglio sia sotto l'aspetto della tutela sia dello sviluppo compatibile.

Maurizio Galletti

Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

La tutela del paesaggio: azioni e procedure*

Definizione di nuovi strumenti di controllo della qualità degli interventi sul territorio, qualità del paesaggio, qualità dell'architettura e delle grandi infrastrutture a scala nazionale

Il controllo della qualità del paesaggio tutelato può essere garantito, in taluni casi, dalla sua salvaguardia integrale oppure da uno sviluppo compatibile sancito in sede di programmazione generale degli interventi infrastrutturali di rilevanza pubblica (fra i quali, oltre agli interventi edilizi che discendono da piani urbanistici comprensoriali, vi sono le grandi reti viarie autostradali, anche a carattere transeuropeo; le reti stradali statali; le linee ferroviarie ad Alta Velocità; le reti di trasporto energetico quali elettrodotti, gasdotti e metanodotti; le centrali di produzione di energia elettrica; le attività connesse con l'attività estrattiva di idrocarburi e di gas naturale; la coltivazione di risorse geotermiche; l'attività estrattiva mineraria; le grandi opere di regimazione e di difesa idraulica quali dighe di ritenuta, dighe di laminazione e le casse di espansione; le opere infrastrutturali quali porti commerciali marittimi, aeroporti, interporti; gli impianti per lo smaltimento di rifiuti tossico - nocivi; gli impianti chimici integrati, ecc.), in modo tale che i tracciati ed i siti prescelti sotto il profilo della compatibilità urbanistica e della convenienza economica non confliggano con l'interesse paesaggistico tutelato, o con altri interessi di tipo archeologico o monumentale. Tale valutazione dovrebbe essere fatta *ex ante* in sede di concertazione generale, quale la Conferenza Stato - Regioni, con l'attiva partecipazione dell'Amministrazione dei Beni e delle Attività Culturali, e precedere altri momenti valutativi attualmente vigenti quali la V.I.A. (art. 6, DPR 349/1986) e le Conferenze dei Servizi (DPR 383/1984; art. 81 DPR 616/1977) che avvengono a fronte di una volontà di scelta del sito e del progetto già espressa dal proponente e, il più delle volte, già confrontata con gli Enti locali, motivo per il quale, l'eventuale dissenso espresso da questo ministero ai sensi dell'art. 82 del DPR 616/1977, a valle del processo formativo delle intese delle Amministrazioni proponenti con gli Enti locali nell'ambito della pro-

grammazione urbanistica e/o di altri piani di settore e la predisposizione dei relativi progetti, vanifica, anche se in perfetta coerenza con il dettato Costituzionale (art. 9), laboriosi *iter* procedurali e progettuali, con conseguenti maggiori costi che ricadono sulla collettività, se non anche perdite di finanziamenti comunitari e rallentamenti di processi produttivi ed occupazionali di sicuro detrimento per l'economia del paese nel suo complesso

Progettazione del recupero dell'edilizia storica e del recupero del paesaggio

Si rileva l'improcrastinabile necessità di varare una normativa tesa alla tutela ed al recupero delle città storiche e dei territori ad essi contermini (in particolare i piccoli, numerosi centri disabitati o in via di rapido abbandono), integrata con la salvaguardia o, comunque, con lo sviluppo sostenibile dei territori circostanti non ancora soggetti a radicali mutamenti. Tale iniziativa andrebbe correlata con forme di incentivazione e/o defiscalizzazione tali da compensare le eventuali penalizzazioni inflitte allo *jus aedificandi*, perlopiù consentite dalle vigenti norme urbanistiche, e tali da orientare, in aree consimili, i soggetti privati e l'imprenditoria edilizia verso il recupero dell'antico anziché in direzione della costruzione del nuovo. E' indispensabile che le norme che sostengono tali politiche di settore siano ricomprese nell'ambito degli strumenti di pianificazione territoriale paesaggistica. In prospettiva si potrebbe ottenere un 'indotto occupazionale non secondario attraverso la ripresa del settore edilizio, attualmente in crisi, con un'obiettivo in linea con l'azione di tutela di questa Amministrazione. Per quanto attiene nello specifico alla *progettazione del recupero dell'edilizia storica* sarebbe opportuno riesaminare ed, eventualmente, aggiornare le esperienze maturate anni addietro al riguardo (Recupero del centro storico di Bologna; Carta di Gubbio, ecc.) ed analizzare e tenere conto delle tendenze in atto in talune zone a vocazione turistica del nostro territorio (recupero di complessi agricoli per agri-

turismo; recupero di ville storiche e piccoli borghi per utilizzo alberghiero sulla scorta del successo ottenuto da iniziative consimili in Francia – Chateaux Relais – ; in Gran Bretagna ed in altri paesi europei).

Riqualificazione dell'industria edilizia, recupero delle tecniche storiche e lavoro qualificato

Sarebbe opportuno a questo proposito promuovere, in accordo con il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Industria, il Ministero dei Lavori Pubblici e il Ministero dell'Ambiente e con le Associazioni di Categoria competenti, iniziative volte a riattivare le scuole – cantiere ove riqualificare mano d'opera del settore edilizio in C.I.G. per utilizzarla attraverso canali preferenziali nei cantieri di recupero e di restauro.

In tale prospettiva sarebbe altresì indispensabile promuovere iniziative legislative tese ad incentivare la ripresa di attività produttive tradizionali a supporto dell'attività di recupero edilizio e di restauro quali ad esempio la manifattura dei rivestimenti e dei materiali di copertura in cotto; i materiali di rivestimento lapidei, ecc. Tali attività andrebbero coordinate in sede regionale con la pianificazione di settore relativa all'attività estrattiva (piano cave) in un possibile ciclo virtuoso che incida in modo mirato nell'ambiente e minimizzi gli impatti che solitamente provocano nel paesaggio tali attività. E' superfluo sottolineare come anche in questi casi, la presenza attiva del Ministero per i Beni e le Attività Culturali nelle sedi programmatiche opportune renderebbe meno conflittuale l'azione di tutela, che interviene, come è noto a valle dei processi di programmazione urbanistici e di settore.

Tutela del paesaggio e nuove tecnologie

Anche in questo caso, dalla promozione di accordi con il Ministero dell'Industria, dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente e con le Associazioni di Categoria competenti, potrebbero scaturire degli indirizzi e degli stimoli nei confronti dei produttori affinché si studino materiali e rivestimenti che possano utilizzarsi, in modo economicamente vantaggioso, in tutti quegli episodi edilizi (nuovo o recupero, con esclusione del restauro monumentale) ove la mimesi è sufficiente a garantire la necessaria compatibilità con l'ambiente ed il paesaggio tutelato anziché ricorrere al materiale tradizionale.

Per quanto attiene agli elementi emergenti "estranei" ai contesti tutelati quali tralicci elettrici, antenne a traliccio e paraboliche si potrebbe, anche in questo caso, attraverso la promozione delle Amministrazioni e delle Categorie interessate, studiare tecnologie alternative e/o elementi mimetici che ne consentano l'inserimento senza arrecare turbativa, tenendo conto di eventuali esperienze già maturate al riguardo in altri paesi europei.

Grandi appalti pubblici e ingegneria ambientale

E' indispensabile che i progetti dei manufatti e delle opere d'arte più rilevanti sotto il profilo della trasformazione territoriale connessi con le grandi infrastrutture sopracitate, qualora ammissibili sotto il profilo della compatibilità paesaggistica, siano oggetto di appositi concorsi di architettura e che nelle commissioni di esame sia presente l'Amministrazione dei Beni e delle Attività Culturali, in linea con quanto espresso nel D.L.vo n. 368/1998; in tale modo, stimolando confronti progettuali, anche di livello internazionale, si potrebbero superare esiti che risultano attualmente rarefatti e conclusi nelle corrette ma, talvolta, algide elaborazioni delle società di ingegneria; incapaci, peraltro, nella maggior parte dei casi, di produrre "segni" culturalmente significativi. Difatti il mero ricorso alle tecniche di ingegneria ambientale e di bio ingegneria è condizione necessaria ma non sufficiente a garantire una efficace qualità progettuale complessiva tale da rendere accettabile una "diminutio" dell'integrità del sito tutelato a fronte, invece, di un intellegibile prodotto dell'ingegno che risulti in simbiosi con l'ambiente su cui incide e che trasforma.

Linee generali per una normativa che regoli la cartellonistica, la pubblicità stradale, l'antennistica urbana ed extraurbana

Per quanto riguarda la cartellonistica e la pubblicità stradale si tratterebbe di ricondurre a qualità di segno – ove ciò è possibile e non in tutti i contesti di interesse paesaggistico lo è – il contenitore nonché il contenuto, selezionando in modo adeguato le immagini in relazione al contesto, qualora esso sia antropizzato in parte o non lo sia affatto (in tal caso il divieto dovrebbe essere assoluto). Sarebbe altresì opportuna l'introduzione di norme che prevedano l'irrogazione di sanzioni economicamente rilevanti nel caso, frequente, di abusi, con la possibilità per l'Ente preposto alla vigilanza ed al controllo (Comune) di procedere all'immediata rimozione dell'oggetto.

Non si può prescindere, infine, dal coinvolgimento del mondo universitario e della ricerca scientifica nel suo complesso, laddove esistano, già elaborati, studi e ricerche che andrebbero coordinati, veicolati e diretti nella risoluzione delle problematiche sopra enunciate.

NOTE

* Contributo ai lavori della Sessione 3: *Paesaggi italiani e qualità della progettazione*

Roberto Gambino

Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura

Premessa

Il paesaggio, in quanto risorsa complessa che interessa l'intero territorio nazionale, può svolgere un ruolo cruciale, finora largamente sottovalutato a livello politico e culturale, per lo sviluppo sostenibile del Paese. Esso costituisce la più eloquente e visibile espressione di quella "unità nella varietà" che caratterizza in modo peculiare l'Italia, permeandone non soltanto l'estrema diversificazione dell'immagine e delle forme fisiche, ma anche l'articolazione storica delle culture e delle formazioni sociali, dei sistemi economici locali, delle forme organizzative e del tessuto produttivo. Il paesaggio inoltre – in quanto espressione significativa del quadro di vita delle popolazioni, secondo l'interpretazione raccomandata dal Consiglio d'Europa – costituisce un nodo di convergenza di pratiche sociali e di politiche pubbliche diversificate, la cui coerente integrazione è condizione imprescindibile per la sostenibilità dello sviluppo.

Il patrimonio paesistico italiano è stato esposto, soprattutto nella seconda metà del secolo, a devastanti processi di degrado, mutilazione e distruzione. Potenti spinte omologatrici, connesse all'industrializzazione della base economico-produttiva, alla modernizzazione degli apparati infrastrutturali e, più recentemente, alla globalizzazione delle dinamiche economiche e sociali, hanno offuscato o cancellato specificità e differenze essenziali, alterato o reso irriconoscibili molti paesaggi originari, smantellato unitarietà e solidarietà lentamente costruitesi nel corso dei secoli. Tali spinte si sono incrociate con impulsi di crescita impetuosi, alternati a processi di più o meno rapido declino, che hanno diversificato i percorsi di sviluppo all'interno dei diversi quadri ambientali, producendo nuove differenze e ponendo le basi di nuovi "ambienti insediativi", nei quali stentano a prender forma nuove coerenti configurazioni paesistiche.

Tuttavia la complessa stratificazione dei depositi culturali e la stessa conseguente diversificazione ecosistemica conferiscono al patrimonio paesistico italiano ec-

cezionali doti di fungibilità, adattabilità e resistenza nei confronti dei processi trasformativi. Nonostante il degrado, la risorsa paesistica offre tuttora straordinarie opportunità per sorreggere e qualificare lo sviluppo del Paese. È responsabilità nazionale, prima che regionale e locale, coglierle con coerenti azioni di governo, che affrontino i nodi strutturali del degrado ed aprano prospettive strategiche di rivalorizzazione. La salvaguardia e la valorizzazione della risorsa paesaggio, lungi dal potersi rinchiudere negli angusti orizzonti della difesa passiva e puramente vincolistica, comportano un forte impegno politico e progettuale per azioni complesse di governo del territorio, basate sulla duplice consapevolezza che le cose possono cambiare e che non si possono separare le cose dal loro divenire. In questa prospettiva evolutiva, l'istanza conservativa deve inevitabilmente allearsi alle esigenze di autentica innovazione.

Articolare le strategie di sviluppo in funzione della diversità paesistica (ex punto b)*

Ragioni:

La diversità paesistica, latamente intesa (in accordo con la Convenzione del paesaggio proposta dal Consiglio d'Europa, 1998) è una risorsa importante sotto molti profili: soprattutto ecologico (in quanto più che in altri paesi essa è fortemente e storicamente connessa alla biodiversità e quindi alla resilienza dei sistemi ambientali nei confronti delle perturbazioni indotte dai processi di trasformazione); economico (in quanto riflette e rafforza la differenziazione degli ambienti insediativi e dei *milieux* che propiziano lo sviluppo locale, ed in particolare arricchisce e diversifica l'offerta turistica e *l'appeal* nei confronti di operatori, visitatori e consumatori esterni); e sociale (in quanto esprime e rende riconoscibili le identità socio-territoriali e le culture locali). Ma la diversità paesistica non può essere salvaguardata se non salva-

guardando le differenze e le specificità dei contesti territoriali, e quindi articolando opportunamente le strategie di sviluppo. In questo senso è necessario tornare a fare i conti col territorio o, in altri termini, "territorializzare" adeguatamente le politiche del paesaggio.

Azioni:

- 1) riconoscere la diversità paesistica come aspetto essenziale del quadro di riferimento conoscitivo, valutativo e interpretativo su cui fondare le politiche di sviluppo sostenibile del Paese: a cominciare dalla Carta della Natura prevista dalla L.394/1991, attualmente in corso di elaborazione da parte dei Servizi tecnici nazionali, che dovrà quindi incorporare la piena considerazione del patrimonio paesistico in tutti i suoi aspetti naturali e culturali;
- 2) definire a livello nazionale strategie di sviluppo sostenibile che valorizzino la risorsa paesaggio e le sue diversificate declinazioni locali e che evitino o contengano gli impatti negativi sui paesaggi determinati dalle tendenze trasformative in atto: a tal fine riveste importanza decisiva l'identificazione, non più procrastinabile, delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali" previste dalla L.394/1991 e rilanciate con ruolo e contenuti assai ampliati dal Dlgs 112/1998. La definizione delle "linee" deve infatti costituire la prima e fondamentale sede di confronto e valutazione integrata delle scelte di tutela e di sviluppo da cui dipendono le sorti del paesaggio italiano, e nella quale inoltre si precisa il contributo specifico dell'Italia alla costruzione, tuttora in corso, dello Schema di sviluppo dello spazio europeo.

Raccordare la tutela del paesaggio e le politiche ambientali (ex punto d)*

Ragioni:

La convergenza delle politiche concernenti ambiente e paesaggio risponde ad esigenze ormai largamente avvertite a livello europeo, come dimostra da un lato l'accoppiamento degli obiettivi della biodiversità e della diversità paesistica nelle recenti direttive dell'Unione Europea, dall'altro la concezione integrata del paesaggio proposta dal Consiglio d'Europa nel 1998 con il progetto di Convenzione del paesaggio. Ragioni più specifiche si avvertono in Italia a causa sia degli stretti legami storicamente determinatisi tra la diversificazione economica-sociale-culturale che si riflette nei paesaggi e la diversificazione biologica, sia del grande impatto paesistico di molte politiche ambientali; tra queste, in particolare, la difesa del suolo e la gestione

delle acque, la realizzazione recentemente avviata della rete ecologica nazionale, le politiche dei parchi e delle aree protette, le politiche per l'agricoltura sostenibile e quelle per il turismo sostenibile.

Azioni:

- 1) individuare sedi e modalità di confronto e integrazione tra le politiche ambientali e le politiche di gestione del paesaggio, in particolare nella programmazione dei fondi strutturali;
- 2) integrare pienamente la considerazione del paesaggio nella pianificazione dei parchi e delle aree protette:
 - attribuendo alla pianificazione e gestione dei territori interessati dai parchi e dalle aree protette (che coprono, considerando le aree contigue cointeressate, quasi un quarto del territorio nazionale) un ruolo fondamentale di sperimentazione per le politiche di gestione del paesaggio;
 - riconoscendo nel paesaggio, latamente inteso, una fondamentale chiave interpretativa del patrimonio di valori naturali-culturali che fa capo ai parchi (non a caso internazionalmente classificati, per la maggior parte, come "paesaggi protetti"), e quindi delle prospettive di valorizzazione;
 - coordinando le politiche di gestione dei parchi con le politiche di tutela e valorizzazione paesistica dei rispettivi contesti territoriali;
- 3) coordinare le politiche di gestione del paesaggio con quelle di difesa del suolo, in particolare:
 - introducendo la considerazione dei valori paesistici nell'elaborazione dei Piani di Bacino previsti dalla L.183/1989;
 - individuando i principali nessi critici che possono determinarsi tra istanze di valorizzazione paesistica ed esigenze di difesa e sicurezza, come tipicamente nel caso delle fasce fluviali, interessate sia dai Piani stralcio delle Autorità di bacino, sia dalle misure di salvaguardia previste dalla L.431/1985;
- 4) ripensare radicalmente le politiche d'emergenza e d'intervento urgente legate alle cosiddette calamità naturali, in termini tali da ridurre i rischi di devastazione paesistica conseguenti alla casualità, alla settorialità, alla disorganicità ed alla scarsa lungimiranza degli interventi stessi.

NOTE

* Il testo fa riferimento al Documento preparatorio della Sessione tematica 2 "Paesaggio e sviluppo sostenibile"

* * *

Paesaggio e sviluppo sostenibile del territorio

Non è certo casuale che la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio cada nel momento in cui, da più parti e per le ragioni e nei modi più diversi, si avverte l'esigenza di innovazioni importanti nel governo del territorio. Il faticoso avvio delle riforme istituzionali (destinato a modificare significativamente il ruolo rispettivo dei diversi attori istituzionali, in nome del principio di sussidiarietà, e a spostare sempre più l'attenzione dai problemi di *government* a quelli di *governance*), il dibattito parlamentare sulle riforme "urbanistiche", i tentativi avviati per rinsaldare i rapporti tra politiche ambientali e politiche territoriali, i lavori in corso per la formazione della Carta della natura (base della definizione, non più procrastinabile, delle "linee fondamentali d'assetto del territorio nazionale" già previste dal DPR 616/1977) e quelli che concorrono alla definizione dello "Schema di sviluppo dello spazio europeo" e delle nuove politiche europee per gli spazi rurali e per le reti infrastrutturali, il rilancio stesso, in chiave più spiccatamente "territorialista", della programmazione dei fondi strutturali, delineano nel loro insieme un quadro – estremamente fluido ed aperto – di profondo e generale ripensamento delle pratiche e delle politiche fin qui seguite per il governo del territorio. Tale ripensamento è stato a sua volta sollecitato da grandi mutamenti negli scenari urbani e territoriali, che hanno registrato da un lato l'esplosione della crisi ambientale, dall'altro e congiuntamente l'emergere di inedite spinte alla diffusione degli insediamenti e delle infrastrutture, tali da cancellare i confini della città e da trasferire nel paesaggio extraurbano il teatro principale del cambiamento. È in questo quadro – indubbiamente diverso da quello del 1985 in cui (accanto alla discussa legge sul condono) si inserì la riforma della L.431 – che non può non collocarsi la discussione attuale sulle nuove politiche del paesaggio praticabili in Italia. È in questo quadro che prende evidenza la rilevanza politica, economica, sociale e culturale della "questione paesistica". Lungi dal potersi ridurre ad un mero problema di razionalizzazione tecnico-amministrativa dell'azione di tutela, tale questione investe il nodo dei rapporti tra società e territorio, del modo in cui essi si danno oggi nel nostro Paese e del modo in cui è possibile ridisegnarli.

Nelle parole che il Ministro Melandri aveva rivolto alla Commissione Scientifica incaricata di preparare la Conferenza, nella seduta d'insediamento, si era in effetti colta l'intenzione di imprimere una svolta alle politiche per il paesaggio finora sviluppate nel nostro Paese. Una svolta coerente con le radicali innovazioni provvidamente introdotte con la L.431/1985, ma tuttavia estremamente impegnativa a fronte del quadro complessivo di pratiche e di politiche che non hanno finora consen-

tito di frenare efficacemente i processi di degrado e di avviare una coerente ed adeguata valorizzazione della risorsa paesaggio nell'interesse del Paese. Tre grandi svolte strategiche sembrano profilarsi, alle quali tutte o gran parte delle altre innovazioni auspiccate potrebbero ricondursi; esse concernono:

- il senso del paesaggio,
- il senso dell'azione di tutela,
- la centralità del territorio.

1. La prima svolta strategica concerne il senso del paesaggio

Il ruolo che al paesaggio deve essere attribuito nelle politiche nazionali e locali, il significato che la sua tutela innovativa può assumere nelle strategie di sviluppo del Paese e delle sue diverse aree territoriali. Intendersi su ciò (che è cosa diversa dalla disperata impresa di definire una volta per tutte una nozione così invincibilmente polisemica e complessa come quella di paesaggio) è necessario anche soltanto per riscontrare positivamente le raccomandazioni che il Consiglio d'Europa ha affidato al progetto di Convenzione del paesaggio approvato nel 1998. Quando il Consiglio d'Europa invita a considerare il paesaggio come "un aspetto essenziale del quadro di vita delle popolazioni, che concorre all'elaborazione delle culture locali e che rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa", non meno che una fondamentale "risorsa economica", o quando ricorda che tutto il territorio europeo ("paesaggi rimarchevoli" e "paesaggi ordinari") ha valenza paesistica, la risposta appropriata non può consistere nella semplice aggiunta di una direzione generale di un Ministero o di nuove voci dell'agenda politica, ma va ricercata in un ripensamento profondo di tutte le politiche che incidono, direttamente o indirettamente, sull'evoluzione, positiva o negativa, del patrimonio paesistico. Ed è questo, in Italia, un compito estremamente impegnativo, che non soltanto batte in breccia ogni tentativo di rinchiudere la considerazione del paesaggio in singoli paradigmi scientifici e culturali (come quelli estetico-semiologici o quelli ecologici o quelli storicisti) ma che soprattutto pone in evidenza una indeclinabile responsabilità dello stato nazionale, che attraversa tutte le sue articolazioni e tutte le consolidate competenze ministeriali. Alcune implicazioni meritano di essere segnalate.

Anzitutto il riconoscimento del valore economico della risorsa paesaggio sposta l'attenzione dai problemi di semplice *protezione* a quelli più complessi della *gestione*, ponendo in discussione un ampio ventaglio di

politiche più o meno direttamente interessate all'uso e alla valorizzazione di tale risorsa, come quelle turistiche o quelle agricole. Tale riconoscimento può essere infatti utilmente accostato a quello che segnalò, all'inizio degli anni '70, il ruolo economico dei centri storici e del patrimonio edilizio esistente, aprendo la strada ad una più matura considerazione, da parte di un ampio schieramento di forze politiche, sociali e culturali, delle politiche urbane e per la casa. Nell'attuale contesto, la considerazione delle dimensioni economiche della questione paesistica dovrebbe consentire, ad esempio, di contrastare più efficacemente gli effetti devastanti della "modernizzazione" agricola (come l'omologazione-semplificazione, la scomparsa dei "paesaggi di piccola scala", l'erosione dell'agricoltura periurbana o la marginalizzazione delle attività tradizionali del pascolo); o di cogliere le rilevanti ricadute occupazionali che potrebbero derivare da un organico rilancio delle attività di "manutenzione" paesistica, dentro e fuori delle aree protette; o di valutare i costi che la conservazione del paesaggio, come la sua devastazione, comporta.

Va poi sottolineato il significato complesso che sta assumendo, in Italia, il definitivo superamento delle concezioni riduttive, prevalentemente "visibilistiche", che impregnavano la tutela paesistica prima della L.431. L'abbandono di tali concezioni, con l'appoggio insostituibile dell'"ecologia del paesaggio", concorre certamente a strappare l'azione di tutela dall'insostenibile discrezionalità delle valutazioni estetiche soggettive e dalla "schiuma edonistica" che spesso le pervade, e lancia un solido ponte di congiunzione con le azioni di tutela, scientificamente fondate, dell'ambiente fisico, delle risorse primarie, dei processi biologici fondamentali (basti pensare alle connessioni tra la biodiversità e la diversità paesistica). Ma tale abbandono non comporta certamente (come il dibattito degli ultimi anni ha ben dimostrato) la perdita d'interesse per quei valori estetici e semiologici, storici e culturali del paesaggio che sembrano anzi caratterizzarne la straordinaria attualità. Particolare rilievo assume (anche in riferimento alla Convenzione europea), il passaggio dal riconoscimento di singoli *paesaggi culturali*, meritevoli di specifica tutela, al riconoscimento del *valore culturale dei paesaggi*, soprattutto nel senso:

- a) che si riconosce così che il paesaggio ha *sempre* – anche quando i suoi connotati naturali sembrano esenti da ogni contaminazione antropica, come nei paesaggi "della scoperta" – un imprescindibile significato culturale, legato ai contenuti ed alle modalità dell'esperienza paesistica, ai legami inscindibili tra ecosfera e semiosfera, alle motivazioni e ai condizionamenti degli stessi "sguardi" che vi si orientano;
- b) che si conferisce in tal modo all'intero territorio, indipendentemente dall'eccellenza dei valori estetici

od ecologici delle sue singole parti, comprese quelle degradate o trascurate come tipicamente le periferie urbane e metropolitane, un significato ed un interesse culturale e quindi un'esigenza di forme più o meno articolate di tutela e d'intervento (l'attenzione per i valori diffusi ed ordinari, visibili o latenti, prende quindi il posto di quella tradizionalmente riservata ai monumenti, alle "bellezze naturali", alle aree di particolare valore).

Andando oltre, si potrebbe osservare come il nuovo "senso del paesaggio" rimetta in discussione lo stesso concetto di *bene culturale*, che, soprattutto sulla scia della definizione operata dalla Commissione Franceschini, ha svolto un ruolo di primo piano nell'orientare nel nostro Paese l'azione di tutela. Alla luce del dibattito politico-culturale degli ultimi decenni, sembra in effetti difficile negare i limiti di un concetto che induce necessariamente a concentrare l'attenzione sui singoli oggetti di tutela, in qualche modo enucleandoli dal contesto e consentendone l'assimilazione ai beni "posizionali" frequentati dagli economisti. Il dibattito sui centri storici o sui parchi naturali (che per entrambe le categorie ha messo in evidenza i rischi della separatezza e la straordinaria ricchezza e rilevanza dei rapporti col contesto) o il definitivo superamento dell'idea romantica dei "bei paesaggi" tendono a spostare l'attenzione dal concetto dei beni culturali a quello, assai più complesso e comprensivo, di *patrimonio culturale*. Concetto, quest'ultimo, che implica la considerazione dei processi di "patrimonializzazione" con cui si stabiliscono relazioni complesse di appartenenza, identificazione ed autorappresentazione tra i luoghi di deposito dell'eredità materiale e memoriale e le culture locali storicamente e spazialmente determinate. Concetto, ancora, che evoca l'interazione processuale tra oggetti e componenti diversificate, il loro far sistema (e non semplici inerti "giacimenti" di risorse disarticolate). Al centro dell'attenzione si situano così i processi anziché i prodotti, mentre il contesto, da sfondo passivo e indifferente – come ancora troppo spesso viene considerato nelle misure di tutela o negli interventi di restauro – diventa il legante necessario dei singoli eventi culturali, stretto ad essi in una prospettiva intrinsecamente co-evolutiva. Mediazione simbolica tra società e territorio, il patrimonio organizza e qualifica il paesaggio, legando dinamicamente la coscienza storica alle attese, ai progetti e ai "disegni territoriali" (come li chiamava Emilio Sereni) della società contemporanea.

2. La seconda svolta strategica concerne il senso dell'azione di tutela

Il significato concreto che può essere assegnato al-

la “conservazione” dei valori paesistici quando questi valori non sono più confinabili in poche circoscritte aree protette o nelle “bellezze naturali”, ma investono diffusamente e pervasivamente l’intero territorio, quando essi si trovano coinvolti in dinamiche evolutive ed in processi di transizione che introducono brusche ed inevitabili discontinuità con le lente sedimentazioni del passato e che pongono di fronte a scelte concrete; quando, in sostanza, il semplice “riconoscimento” dei valori in atto deve cedere il passo al progetto. In linea di principio, la necessità di spostare l’azione di tutela dalla gestione di vincoli “ciechi e muti” al “progetto d’innovazione conservativa” non sembra incontrare opposizioni; anche per l’evidente insufficienza dei vincoli meramente “procedurali” derivanti dalla L.1497 e dalla L.431 (spesso tutto si riduce ad “un bollo in più”) e per le distorsioni connesse all’incontrollabile discrezionalità della loro applicazione, in carenza dei piani previsti. Tuttavia il passaggio “dai vincoli al progetto” appare in così clamoroso contrasto con le pratiche correnti che merita sottolinearne alcune implicazioni.

Esso comporta, evidentemente, un ripensamento radicale del concetto stesso di *conservazione*, in duplice direzione. Prima di tutto nel prendere atto di quella straordinaria dilatazione spazio-temporale del “principio di conservazione” che ha trovato pieno riconoscimento nella Carta di Gubbio riproposta dall’Associazione Nazionale Centri Storico Artistici nel 1990: dal monumento alla città storica al territorio storico globalmente inteso; ma anche, dalle emergenze naturali alle bioregioni, al territorio intero come struttura vivente; ed ancora, dai beni arbitrariamente fissati in uno specifico momento storico ai paesaggi e al territorio come palinsesti in continua evoluzione, senza discriminanti cronologici. Ma a questa dilatazione del campo d’attenzione si è accompagnata – e non avrebbe potuto non accompagnarsi – una modificazione profonda del significato stesso della conservazione. Se alla fine degli anni ‘60, agli albori della “svolta ambientalista”, l’istanza conservativa era vista soprattutto come vincolo e limitazione alle attese di sviluppo (i “limiti dello sviluppo” del MIT), essa tende ormai sempre più spesso a coniugarsi con quelle, nel grande abbraccio dello “sviluppo sostenibile”. Le evidenze empiriche ci ricordano sempre più spesso che non c’è autentica conservazione senza innovazione (è così in natura – non si possono “separare le cose dal loro divenire”- ma è così anche nel campo artistico e culturale: non c’è restauro che possa limitarsi a fermare l’azione del tempo, che non ridia senso nuovo all’opera restaurata). Ma anche, simmetricamente, non c’è più spazio per azioni innovative che prescindano dall’esistente e dal suo carico di memorie, che ignorino la complessa tensione delle istanze conservative. È la conservazione, oggi, il vero luogo dell’innovazione, nella misura in cui ogni innovazione paesistica non può che

riguardare “paesaggi già costruiti”, vale a dire modellati o anche soltanto caricati di significato dalle società umane. Ed è questa la ragione più profonda per cui non ci può essere tutela senza progetto.

Questo passo decisivo – dalla gestione dei vincoli al progetto di gestione delle risorse, dalla tutela passiva alla conservazione innovativa – ha anche implicazioni importanti per la professionalità e la formazione degli operatori o per le configurazioni tecniche e giuridiche delle misure di tutela. Ma, se è vero che “non c’è paesaggio senza progetto”, è anche vero che il progetto del paesaggio non è un affare privato degli architetti, dei paesaggisti e degli operatori istituzionali. Non si può anzi celare il rischio che alle derive burocratiche della gestione dei vincoli si contrappongano le derive corporative di una progettualità totalmente autoreferente, priva di rapporti con le storie, le dinamiche e le creatività di coloro che vivono ed operano nelle realtà locali. Al contrario, ridar senso al paesaggio, riprendere creativamente quei “discorsi paesistici” che i processi di degrado hanno spesso traumaticamente interrotto, è una grande impresa collettiva, una sfida che impegna interattivamente l’intera società e che costringe a rivedere il ruolo e le responsabilità rispettive delle diverse istituzioni, delle comunità e degli attori locali e dei diversi portatori d’interessi.

3. Una terza svolta strategica concerne la centralità del territorio

Nella questione paesistica i processi di trasformazione degli usi del suolo, gli sviluppi insediativi ed infrastrutturali e le politiche urbanistiche e territoriali svolgono (nel bene e nel male) un ruolo decisivo nelle dinamiche del paesaggio. Non si salva il paesaggio se non si salva il Paese; e non si salva il Paese se non si torna a fare seriamente i conti col territorio. Questa affermazione non va fraintesa: riconoscere che il paesaggio “nasce entro e dal territorio” (Gambi) o che la tutela del paesaggio deve essenzialmente basarsi sul governo del territorio non implica l’identificazione dei due concetti. Il concetto, o meglio la “nozione sociale” di paesaggio evoca infatti valori – come quelli semiotici, od estetici, o mitologici – che non si manifestano direttamente nell’assetto del territorio; l’esperienza paesistica implica inoltre una dimensione “soggettiva” ben diversa dalla soggettività inerente la produzione e l’abitazione del territorio. Non va dimenticato che il paradigma paesistico ha mostrato la sua fertilità proprio nell’oltrepassare i contributi pur decisivi del paradigma “scientifico” e nel misurarsi coi processi d’identificazione ed auto-rappresentazione che coinvolgono le comunità locali e la loro capacità di “far significare le cose” (Barthes). Ma è nel territorio che i problemi di difesa del suolo, di riequilibrio

e stabilizzazione ecologica, di salvaguardia della qualità ambientale, d'innovazione dell'agricoltura e dei processi produttivi, di riorganizzazione degli assetti insediativi e di modernizzazione delle reti infrastrutturali si incrociano, ripercuotendosi sul paesaggio. Ed è quindi prima di tutto nel governo del territorio che va trovata la chiave per rispondere positivamente alla domanda di paesaggio e per non distruggere o sprecare questa risorsa fondamentale del Paese. In altri termini la conservazione e l'arricchimento dei valori paesistici fanno parte integrante dello sviluppo sostenibile del territorio. È da questa constatazione che occorre partire per riprendere il cammino avviato con la L.431/1985, evitando ogni ingiustificata settorializzazione e ridefinendo le responsabilità che il governo del territorio a tutti i livelli deve finalmente e con piena consapevolezza assumersi nei confronti del paesaggio.

A livello centrale, ciò ribadisce la necessità di quella funzione "d'indirizzo e coordinamento", ripetutamente affermata sul piano legislativo ma finora troppo scarsamente esercitata, in particolare per ciò che concerne:

- a) *la definizione degli obiettivi e delle regole*, cui deve ispirarsi l'azione di tutela e riqualificazione paesistica a tutti i livelli e in tutti i settori d'intervento;
- b) *la definizione delle Linee fondamentali d'assetto del territorio nazionale* (previste dalla L.394/1991 e rilanciate con ruolo e contenuti assai ampliati dal Dlgs 112/1998), in rapporto da un lato con la Carta della Natura in corso di elaborazione (che non può limitarsi a considerare il paesaggio soltanto sotto il profilo ecologico, in pieno contrasto con quella visione olistica, ricomprensiva di aspetti naturali e culturali, che è stata recepita nella Convenzione europea) e, dall'altro, con lo Schema di sviluppo dello spazio europeo, nel quale la specificità paesistica dell'Italia deve trovare la giusta considerazione;
- c) *il coordinamento delle politiche* a vario titolo incidenti sull'assetto, l'evoluzione e la fruizione del paesaggio (gestione dei rischi, difesa e sistemazione del suolo, agricoltura e territori rurali, maglie infrastrutturali e reti urbane, reti ecologiche e spazi naturali, ecc.);
- d) *la programmazione* delle azioni economiche per lo sviluppo sostenibile dei principali *sistemi territoriali* (arco alpino, Appennino, isole e sistemi costieri), anche ai sensi della L.426/98, sulla base di accordi interministeriali, con le Regioni e gli altri soggetti pubblici e privati;
- e) *la promozione della conoscenza*, il coordinamento e lo sviluppo dei sistemi informativi e dei sistemi di monitoraggio, atti a supportare ed orientare l'azione di tutela a tutti i livelli, oltre che le attività delle Soprintendenze.

Non si può sottovalutare il fatto che questo coordinamento "trasversale" interferisce pesantemente nelle competenze attribuite ai diversi settori dell'amministrazione centrale. Un'adeguata e preventiva considerazione dei valori paesistici non può evitare di incidere, ad esempio, sulle scelte di fondo che orientano le politiche infrastrutturali (autostrade e ferrovie veloci, elettrodotti ed impianti di produzione energetica, opere di difesa del suolo e di sistemazione idraulica, ecc.) oltre che, ovviamente, sulle modalità attuative delle politiche stesse. Ancor più direttamente, la considerazione paesistica è destinata ad interferire con le politiche ambientali, soprattutto quelle volte alla realizzazione di una *infrastruttura ecologica nazionale* (inserita nella rete ecologica europea cui l'Italia è tenuta a concorrere). Questa si fonda infatti principalmente sulla realizzazione della rete ecologica nazionale, che deve incorporare e interconnettere il sistema nazionale dei parchi e delle aree protette, interessando le fasce fluviali e gli ambiti territoriali di maggior interesse naturalistico. Il sistema delle aree protette ha conosciuto negli ultimi vent'anni una crescita spettacolare, per cui si può stimare che una quota prossima al 25% del territorio nazionale sia coperto o influenzato direttamente dai piani e dalle altre misure di protezione concernenti i parchi e le aree protette, il che conferisce ovviamente un ruolo strategico alle politiche ivi praticabili nei confronti dei problemi complessivi del paesaggio (tanto più che per la maggior parte le aree protette italiane risultano classificate internazionalmente come "paesaggi protetti" e non poche figurano o figureranno prossimamente come paesaggi culturali nella lista Unesco del patrimonio mondiale); simmetricamente, va notato che la tutela paesistica, all'interno e all'esterno delle aree protette, si sta configurando come una strategia fondamentale per assicurare a tali aree un'efficace protezione, secondo le esperienze più aggiornate; per cui parrebbe davvero difficile e insensato proporre politiche del paesaggio che prescindessero dalle politiche dei parchi e delle aree protette, e viceversa.

Questi pochi cenni bastano ad intendere come il tentativo di fecondare con "un'adeguata considerazione dei valori paesistici-ambientali" (come vuole la L.431) le diverse politiche che li possono investire, richieda la ricerca di ricomposizioni ed unità d'intenti che non possono certo fondarsi su improbabili riaccorpamenti degli ambiti di competenza ma comportano piuttosto un energico riorientamento verso l'esercizio *cooperativo* del potere. Ciò riguarda non soltanto le relazioni "orizzontali" tra i diversi settori di governo – come tipicamente tra il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e quello dell'Ambiente e del Territorio – ma anche le relazioni "verticali" tra i diversi livelli, interessate da quel potente "rimescolamento dal basso" che le riforme hanno finora solo parzialmente riscontrato. La defini-

zione di indirizzi ed opzioni di fondo a livello centrale non è affatto in contrasto con l'orientamento alla massima responsabilizzazione delle Regioni e degli Enti locali nell'azione di tutela, che al contrario concorre a rafforzare, nella misura in cui offre loro un quadro conoscitivo e programmatico di riferimento. È in tale quadro che le Regioni possono adempiere ai compiti loro attribuiti di pianificazione paesistica (uscendo da una troppo lunga stagione di ritardi e latitanze) e gli Enti locali possono più efficacemente contribuire alla tutela paesistica, sulla base di letture attente e ravvicinate dei diversi paesaggi e di articolati e differenziati criteri di gestione, oltre che su opportune misure regolative.

Un'adeguata considerazione del ruolo e dei valori del paesaggio richiede certamente *approcci integrati* nei processi di pianificazione e gestione del territorio, che sono oggettivamente ostacolati dalla frammentazione degli strumenti e delle competenze. In particolare sembra ormai necessario andare oltre quell'ambivalenza tra piani paesistici e piani urbanistici-territoriali che ha trovato ospitalità nella L.431/1985, riconoscendo a questi ultimi (e quindi soprattutto ai Piani Territoriali di competenza delle Province, come già previsto dal Dlgs 112/98, ed ai Piani Regolatori di competenza dei Comuni) l'obbligo di integrare pienamente nei propri contenuti il tema del paesaggio. Così come sembra necessario pretendere dai Piani di Bacino ex L.183/1989 (oltre che, ovviamente, dai Piani dei Parchi, peraltro già vincolati a ciò dal loro ruolo "sostitutivo") analogha considerazione dei valori paesistici.

Tuttavia, non è con la "onnicomprendività" dei pia-

ni urbanistici-territoriali che si può tentare di imprigionare la complessità trans-scalare e polisemica del paesaggio, la sua insopprimibile e dinamica diversità. La diversificazione degli strumenti ed il pluralismo dei soggetti di governo riflettono, in larga misura, l'evoluzione dei processi decisionali che caratterizza la società contemporanea e la complessificazione inarrestabile dei problemi che essa deve gestire. La *co-pianificazione*, attraverso la concertazione, le conferenze di servizi, gli accordi di pianificazione tra i diversi soggetti di governo, è una via obbligata per conferire all'azione di tutela la necessaria efficacia, realizzando le indispensabili sinergie.

La necessità di comportamenti e pratiche cooperative va d'altronde ben oltre i soggetti istituzionali, coinvolgendo gli attori locali ed i portatori d'interessi da cui, in ultima analisi, dipendono le dinamiche trasformative del paesaggio. Il loro coinvolgimento nei progetti di conservazione innovativa non mira sempre e soltanto alla ricerca di "accordi lieti" o di accettabili compromessi; come dimostra l'esperienza dei patti territoriali, esso è anche indispensabile per dar voce agli interessi discordi, per fare emergere i conflitti e strutturare diversamente i problemi, tenendo conto delle diverse pulsioni che sottostanno ai processi di costruzione dei diversi paesaggi, radicandoli nelle specifiche realtà territoriali. La valorizzazione della diversità paesistica – che costituisce una straordinaria ricchezza del Paese – non può che inquadarsi in una prospettiva dialogica e cooperativa, nella quale le creatività locali trovino piena possibilità di espressione.

Mario Ghio

Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura

Introduzione

Si ricordano alcuni degli scopi della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio dichiarati dal Ministro Melandri nei giorni di apertura della Conferenza:

avviare una riflessione globale che porti a *proporre nuovi strumenti* atti a garantire una migliore qualità globale; individuare ... nuovi strumenti anche procedurali e legislativi ... per far sì che il paesaggio diventi una delle componenti irrinunciabili delle strategie di pianificazione e gestione del territorio da parte delle autorità locali, regionali, nazionali; indicare linee direttive su una risorsa che ha anche forti ricadute economiche; avviare con tutte le istituzioni coinvolte e le associazioni interessate a questo processo una riflessione coraggiosa

Durante la prima riunione di docenti universitari e di rappresentanti di Associazioni ambientaliste e culturali presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, convocata in preparazione della Prima Conferenza, il Ministro ha tra l'altro precisato esser necessario:

- giungere a una profonda revisione, in ambito culturale, della nozione di paesaggio;
- ridefinire culturalmente e migliorare nei fatti i rapporti tra processi tendenti a qualificare paesaggi e processi dell'urbanistica;
- armonizzare a tal fine le diverse competenze che intervengono non solo nelle città ma anche sui loro dintorni e al loro esterno: su campagne, rilievi, coste.....
- ridurre la frammentarietà dei controlli sulle trasformazioni;
- determinare un legame tra cultura materiale e compatibilità ambientale;
- istituire un OSSERVATORIO sulle evoluzioni territoriali comportanti trasformazioni di paesaggi; giungere a confronti all'interno di un OSSERVATORIO INTERNAZIONALE (*evidente riferimento a S.D.E.C., O.R.A.T.E., 5° Prog. Quadro della Commiss. Europea*)
È implicita una giusta affermazione: paesaggi ammirabili allo sguardo, ma di campagne e città invivibili

per disfunzioni gravi, ovvero per inquinamenti di suoli, o di acque, o dell'atmosfera, non sono che parvenze di paesaggi; sono paesaggi destinati a scomparire.

Esplicitamente, si chiede in qual modo far sì che il paesaggio diventi una delle componenti irrinunciabili delle "strategie" di pianificazione e gestione del territorio e dell'ambiente da parte delle autorità locali, regionali, nazionali.

I cinque documenti che seguono sono parti di una sola risposta, e suggeriscono una "strategia di azioni", nessuna indipendente dalle altre e inutile senza le altre.

Il primo contiene una reinterpretazione – sollecitata da recenti documenti del Consiglio d'Europa – del rapporto tra "percezione" e "paesaggio" nelle società di tutti i tempi, ma da riconsiderare oggi per condizioni di vita di questi nostri anni. Una reinterpretazione che è alla base dei punti successivi, in cui sono illustrate le principali iniziative che, secondo l'autore, dovrebbero essere prese quasi contemporaneamente in vari campi e settori:

- l'adozione di nuove leggi di livello nazionale e regionale, a) – introducenti nuove o più severe *misure di salvaguardia* sull'intorno di aree, opere, beni, percorsi, altre risorse di interesse archeologico, storico, artistico, ecologico, ambientale; b) – obbliganti a studi più attenti e completi degli attuali sulle *relazioni e reciproche influenze*, in ogni territorio, tra luoghi, risorse, attività, sfruttamenti; c) – favorevoli, anche con finanziamenti appositi, un largo ricorso a *strumenti e sistemi di monitoraggio continuo* sui principali elementi e fenomeni misurabili nei territori, nell'ambiente, nei paesaggi;
- la conseguente modificazione di strumenti, metodi e procedure ora in uso sia per le pianificazioni territoriali, urbanistiche, ambientali ai diversi livelli decisionali (Stato, Regioni, Province, Comuni) sia per le progettazioni e realizzazioni di grandi opere (ferrovie e stazioni, porti, aeroporti, autostrade, grandi impianti, ecc.);
- l'addestramento in forme nuove (per lo sviluppo e

la diffusione di una cultura e prassi di ordine plurie (infra-disciplinare) di ricercatori, amministratori, professionisti, personale amministrativo, affinché siano in grado di partecipare a processi di pianificazione comportanti non solo, ma anche, conservazione o riqualificazione di paesaggi ovvero creazione di nuovi paesaggi; processi obbliganti sempre a collaborazioni sistematiche, di lungo periodo, tra "esperti" in discipline diverse, portatori di responsabilità diverse.

Queste le principali iniziative da prendere contemporaneamente, per consentire anche in Italia la elaborazione, adozione e realizzazione di veri e propri "piani di paesaggio" (da non confondere con gli attuali "Piani Paesistici" e "Piani Territoriali-Paesistici", utili oggi solo in piccolissima parte, malgrado il loro nome, al perseguimento dei fini indicati dal Ministro).

Quanto all' Osservatorio "nazionale" (non di un singolo Ministero, di una singola Regione o Provincia, potendo già oggi ogni Ministero, Regione e Provincia farsi il suo osservatorio secondo le sue competenze, il che infatti avviene) e ai possibili collegamenti con un Osservatorio internazionale, sembra molto difficile la sua istituzione se non saranno prese prima le iniziative riassunte in A e più ampiamente illustrate nel seguito.

Possono essere istituiti osservatori "di settore"; ogni Ministero ha già il proprio e così quasi tutte le Regioni e quasi tutti gli Enti di settore; uno sui piani regolatori è stato istituito dall'INU in collaborazione con la Regione Toscana, nella sede della Regione; osservatorio molto utile, che però non "osserva" molti dei fenomeni (es. le "relazioni e reciproche influenze" tra luoghi, risorse, attività, decisioni, ecc.), dei problemi, degli strumenti, delle procedure cui è stata dedicata la Conferenza.

L'argomento "osservatori" non è affrontabile compiutamente, per ora, se non saranno risolti prima molti dei problemi ricordati dal Ministro e trattati nel seguito; per il momento, potranno essere tentati alcuni esperimenti "semplici", "di prova", forse nell'ambito delle iniziative suggerite in 4.

1. Paesaggio e cultura della pianificazione nei documenti del Consiglio d'Europa e della Commissione Europea: una ri-definizione della nozione di paesaggio

1.1- Se si escludono i progetti e gli interventi riguardanti il paesaggio dei Parchi Nazionali e dei Parchi Regionali, il cui numero e la cui estensione è fortunatamente in crescita, non si può certo affermare che in Italia – Paese ricco forse più di tutti gli altri d'Europa, di paesaggi urbani e non urbani di altissima qualità, ma anche più di altri segnato da gravissimi guasti – sia visibile il risultato di un qualche recente "progetto di paes-

saggio", di un qualche intervento di notevole respiro qualificante non solo, entro ristretti limiti, un luogo, un'opera, un complesso di riconosciuto valore, ma un'area ampia, estesa, includente complessi urbani e industriali inquinati e trafficati, contenente beni di interesse storico, artistico, archeologico e, all'interno e sull'intorno, terreni in parte abbandonati, in parte coltivati, spesso degradati e privi di una qualsiasi qualità.

Esistono oggi tuttavia, e sono da ricordare, numerosi provvedimenti, leggi, norme e procedure che offrono alcune possibilità di operare sul fronte del paesaggio, ma in modo insufficiente.

Salvaguardie: all'esterno dei suddetti Parchi Nazionali e Regionali, si fa ricorso a quei "piani paesistici" e "piani territoriali-paesistici" previsti dalle nostre leggi; questi, malgrado il loro nome, definiscono e impongono solo "salvaguardie" di aree naturalisticamente e storicamente importanti (aree e risorse di riconosciuto interesse naturalistico e/o ambientale: boschi e foreste, coste sul mare, terreni sui lati dei grandi corsi d'acqua, ecc.) ed escludono l'edificabilità in alcuni luoghi, in altri fortemente la limitano, imponendo indici di edificabilità territoriali o fondiari particolarmente bassi. Indipendentemente dai suddetti piani e già prima dell'approvazione della legge che li prevede, esistevano e perdurano in Italia gli effetti positivi di molte "salvaguardie", le più efficaci delle quali quelle poste sui centri storici, su ville storiche, su aree di alto interesse archeologico e paleontologico.

Interventi: non sono mancati e non mancano i recuperi e restauri di centri antichi, di complessi monumentali, di monumenti singoli, di ville storiche, non le forestazioni o riforestazioni di monti e colline (però, spesso, con essenze non autoctone) e le cure lungo costa di famose pinete; non le realizzazioni, anche se non numerose, di nuovi parchi e giardini urbani.

Norme in alcuni piani regolatori. Ancora a favore di "progetti di paesaggio" (ma senza che questi possano essere poi realmente redatti e attuati) nei piani adottati da alcune Regioni, Province, Comuni (con indicazioni tanto più precise quanto più il piano si avvicina al livello del Comune) sono delimitate tante diverse "zone", stabilendo non solo le utilizzazioni e trasformazioni consentite in ciascuna (in una solo residenze e uffici, in altra solo industrie, in altre solo coltivazioni, ecc.) ma stabilendo anche le forme e dimensioni da conferire alle opere nuove realizzabili o, se già esistenti, trasformabili. Anzi, per gli interventi in alcune zone (ad esempio per riattamenti e recuperi di edifici in centri storici, per le costruzioni agricole in aree extraurbane di valore storico o paesistico o ambientale e, a volte, *per tutte le costruzioni esistenti e prevedibili in un Comune*, sono prescritti anche i materiali e i colori da utilizzare; allo stesso modo, *per tutti gli impianti a verde da eseguire con alberi e cespugli* lungo viali, in giardini e parchi pubblici, in giardi-

ni privati, sui lati di strade storiche o, in aree agricole, sui confini di campi coltivati, si impone l'impianto di essenze autoctone o almeno da lungo tempo localmente naturalizzate.

Insufficienze. Nei modi suddetti, si opera certo a favore di possibili, eventuali, futuri "progetti di paesaggio", ma resta sempre una indifferenza più o meno marcata nei riguardi del "contesto" di opere, elementi, luoghi salvaguardati, o recuperati, o trasformati, e da qui deriva una forte disattenzione alle "relazioni e reciproche influenze" tra un luogo e l'altro, una risorsa e l'altra, una trasformazione e l'altra. Tutto ciò fa sì che veri e propri "progetti di paesaggio" non siano parte della storia italiana degli ultimi cinquant'anni. I dintorni immediati e non immediati di tanti centri, elementi, siti e percorsi storici, così come di tanti luoghi di alto interesse naturalistico e ambientale, specialmente in questi ultimi cinquant'anni sono stati brutalmente alterati.

1.2. *Solo da poco tempo qualcosa di nuovo, di cui anche in Italia si dovrà tener conto, sta avvenendo sul fronte del paesaggio.*

L'apprezzabile novità, più volte citata dal Ministro Melandri in apertura di Conferenza, è in principi e concetti non nuovi in sé (anzi, ciascuno, isolatamente considerato, è piuttosto antico, moltissime volte espresso, molte volte e in molti luoghi esemplarmente applicato), ma per la prima volta esplicitamente o implicitamente espressi e insieme richiamati in documenti di enti internazionali che, in certa misura, di quei principi e concetti potrebbero favorire l'applicazione anche in Italia, nello studiare, pianificare e gestire vasti territori, ponendone in luce la storia e salvaguardandone o riqualificandone l'ambiente.

Uno dei documenti è del Consiglio d'Europa, che ha adottato e diffuso da poco un "Progetto di convenzione europea sul paesaggio"; un altro della Commissione Europea, che proprio durante il '99 (nei mesi in cui è stata preparata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali la "Prima Conferenza italiana per il paesaggio") si andava preparando, non si sa se procederà come fin ora dichiarato. Ma i documenti sotto questo aspetto più importanti sono lo S.D.E.C. (Schème de développement de l'espace communautaire) e l'O.R.A.T.E. (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen). Le elaborazioni dei tre documenti sono durate anni. Le approvazioni sono del '98 e '99, con promesse di incentivi da parte della Commissione Europea, erogabili agli Stati che le faranno proprie e a Regioni, Province, Comuni che vi si atterrano.

L'intento è comprensibile a pieno solo leggendo questi documenti insieme e confrontandoli tra loro: in tutti e tre, i paesaggi considerati (da conservare, o migliorare, o nuovi da progettare) sono tutti quelli possibili, ovunque percepiti e percepibili – montani, collina-

ri, di pianura, costieri, marini; agricoli e forestali; esistenti all'esterno, sui dintorni e all'interno degli aggregati urbani e industriali di qualsiasi epoca, dimensione, valore, importanza – e di ciascuno di questi sono considerate le relazioni con altri, contigui o lontani.

Specialmente nel citato documento del Consiglio d'Europa appare con frequenza l'espressione "percezione". Leggendo, si comprende che non è più e non soltanto quel tipo di percezione che, intorno al 1300, si dice abbia spinto qualcuno ad inventare la parola "paesaggio", prima inesistente. È piuttosto una percezione che, già presente in forma istintiva in società umane della preistoria, in forme sempre più affinate e complesse ha accompagnato poi tutta l'evoluzione umana nei rapporti di ogni società con il proprio territorio, nonché con l'ambiente naturale in cui tali territori erano e sono immersi e di cui fanno parte. Perciò, non è solo la percezione di chi dipinge paesaggi o li descrive in poesia o in prosa (a volte dovuta anche dall'osservare un insieme di luoghi da un solo punto, qualche volta persino in un solo istante) né di chi studia e commenta opere d'arte letterarie o pittoriche rappresentanti o evocanti paesaggi. Neppure quella o quelle di chi studia paesaggi secondo una singola disciplina (solo storia o archeologia, solo geografia o ecologia, antropologia, economia, ecc.) senza confrontare le percezioni sollecitate dal coltivare la propria disciplina con quelle che alimentano e di cui si alimentano altre discipline.

Tutte queste potrebbero esser definite percezioni "pure": nascono da pura esigenza di comprendere alcuni dei caratteri di un paesaggio, di rappresentarli, o descriverli, o più semplicemente di ricordarli e far ricordare la suggestione provata, senza intenzione alcuna di intervenire su di essi per conservarli se pregevoli, modificarli se in qualche punto o nell'insieme disarmonici, migliorarli se, per chi li osserva o li studia, del tutto insignificanti.

Di tutt'altra natura – e, certo, mai ottenibile osservando un insieme di luoghi da un punto (tanto meno in un istante) – quella particolare percezione degli spazi, delle risorse naturali e culturali, di insediamenti, produzioni e consumi, nonché delle relazioni e reciproche influenze, nello spazio e nel tempo, tra tutti questi elementi, sistemi, processi, che nasce – non tanto in un individuo quanto in una società insediata in un territorio – dall'intenzione di accumulare conoscenze utili ad immaginare le trasformazioni possibili in prospettiva, individuarne le cause vicine e lontane, per intervenire a tempo ove necessario.

Questa non è solo percezione delle trasformazioni avvenute e in corso. È una "percezione ad ampio spettro", rivolta sia al passato che al futuro, critica in entrambe le direzioni e, in entrambe le direzioni, permeata di immaginazione, indispensabile specialmente oggi in ogni società che voglia compiere scelte tempestive di interesse generale per assicurarsi la sopravvivenza in

luoghi che, pur trasformandosi, non solo siano organizzati correttamente, ma siano sotto ogni aspetto armoniosi e significativi.

È questa particolare percezione, alla radice di quel modo di operare che fu di molte delle società di epoche antiche, medioevali, rinascimentali, quando le trasformazioni economiche, sociali, ambientali erano lente, semplici gli strumenti e ogni mercato locale era assai poco influenzato dagli altri; società che coltivando boschi e campagne, usando suoli e acque, producendo case, strade e ogni altra opera indispensabile alla sopravvivenza, modellarono con grande arte e coerenza non solo ogni elemento e luogo, ma anche la "scena di insieme" delle aree da loro abitate e sfruttate.

Di questo modo di percepire-operare si avverte adesso acutamente l'esigenza non solo, ma anche, a causa della crescente rapidità e intensità delle trasformazioni e dei degradi prodotti dall'ormai dirompente evolversi dell'economia a scala mondiale servita da tecniche e tecnologie ogni giorno più avanzate, con improvvisi accaparramenti e sfruttamenti di spazi e risorse naturali e umane da parte di sempre più consistenti capitali privati continuamente tendenti ad aggregarsi per dominare sempre meglio i mercati; da invecchiamento di intere popolazioni, trasmissioni di altre da paesi poveri, aumento costante del turismo di massa, di consumi e rifiuti, di attentati all'ambiente, più pesantissimi interventi per grandi opere di pubblico interesse o ritenute tali.

Pertanto, la "percezione" cui siamo invitati è, in realtà, una "percezione-lungimiranza" e questa è ora da rinnovare con frequenza per due ragioni almeno:

- per orientare a tempo, nel corso delle trasformazioni che sopravvengono, l'uso degli spazi e delle risorse naturali e culturali, così che sia ancora possibile continuare a soddisfare, in generale, tutti gli interessi pubblici, generali, diffusi (ma è di interesse pubblico anche l'armonia dell'insieme e, se la si otterrà, non sarà più un'armonia "statica": dovrà cambiare anch'essa nel tempo);
- perché anche negli individui che vivono in una stessa regione, la percezione-lungimiranza cambia necessariamente nel tempo.

Però, se in tempi trascorsi si poteva operare, produrre, sopravvivere secondo una percezione-lungimiranza quasi istintiva, oggi questa è ottenibile solo attraverso operazioni complesse (vedi 3) in cui, attraverso complesse strumentazioni, possano intervenire e possano confrontarsi analisi, prospezioni e previsioni condotte secondo quasi tutte le discipline. Operazioni che devono infatti consentire di individuare e comprendere anche fatti e fenomeni non immediatamente e non a tutti evidenti: non solo le trasformazioni di ordine economico, sociale, tecnologico, culturale in corso e quelle che sono sul punto di sopravvenire, ma anche numerose forme di occulto inquinamento, emungimenti

eccessivi da acque superficiali e profonde, abbassamenti progressivi di vaste pianure, lenta scomparsa di spiagge, lenta alterazione di sistemi ecologici terrestri e marini, e le *relazioni e reciproche influenze* tra un fenomeno e l'altro. Tutto ciò – come avviene da tempo in molti dei paesi maggiormente industrializzati, ma pochissimo in Italia – impone il ricorso a monitoraggi continui su un alto numero di fenomeni, essendo praticamente impossibile, senza veri monitoraggi, quantificare gli andamenti dei fenomeni: si prevede "a tentoni", e in ugual modo sono compiute le scelte.

In questo quadro, è evidente che il paesaggio (sia il "paesaggio di grande insieme", sia quello che, per i singoli luoghi urbani ed extraurbani è e sarà da concepire e riconcepire spesso in relazione all'insieme) potrà essere salvaguardato, o qualificato, o più volte riqualficato, o anche inventato, solo se derivante da operazioni che affiancheranno, o saranno parte intrinseca, di pianificazioni, programmazioni e progettazioni riguardanti ad un tempo e ovunque:

- il territorio (cioè campagne e boschi, rive di fiumi e coste sul mare, aggregati urbani e industriali, infrastrutture e impianti),
- l'ambiente naturale (acque, suoli, atmosfera, sistemi ecologici),
- l'ambiente culturale (luoghi e opere di interesse paleontologico, archeologico, storico, artistico; percorsi storici; centri storici) ovviamente operando sugli aspetti economici, sociali, finanziari, amministrativi, organizzativi che direttamente o indirettamente incidono sugli assetti, gli usi e le qualità del territorio, dell'ambiente naturale, dell'ambiente culturale.

Se ora sembra possibile rispondere ovunque alle nuove esigenze, ciò è dovuto anche all'evoluzione avvenuta negli ultimi anni e tuttora in corso in tutte le discipline scientifiche, nonché in tutte le tecniche e tecnologie di analisi, prospezione, previsione, simulazione e rappresentazione a tutte le scale geografiche, nonché di calcolo rapido dei costi pubblici e privati da sostenere per realizzazioni, manutenzioni, gestioni, più ipotesi sui benefici. Se non esistessero queste tecniche e tecnologie a nessuno verrebbe in mente di sostenere che, in tema di paesaggio, si potrebbe ormai operare ovunque nei modi sopra indicati, abbandonando gradualmente l'operare "per settori", "a brani", attraverso "poteri confinati", affidandosi a "saperi confinati".

1.3. Iniziative da prendere.

In generale, i nostri strumenti di pianificazione, per tante ragioni molto deboli per ciò che riguarda il paesaggio, lo sono in particolare:

- per la perdurante assenza, già posta in luce, di alcune salvaguardie e misure precauzionali sull'intorno dei siti e percorsi di interesse archeologico e storico, dei centri storici, di luoghi e risorse di al-

- to interesse naturalistico, ecologico, ambientale;
- inoltre, per la perdurante assenza, all'interno e sull'intorno di ogni territorio comunque abitato e sfruttato, di ricerche e valutazioni riguardanti le relazioni e reciproche influenze tra un luogo e l'altro, una risorsa e l'altra, un'attività produttiva e l'altra, un intervento e l'altro;
- ricerche e valutazioni possibili solo se saranno fortemente incrementati, all'interno e sull'intorno di ogni territorio comunque abitato e sfruttato, gli strumenti di continuo, automatico monitoraggio sulle quantità e qualità delle risorse naturali, delle attività, delle produzioni, dei traffici, di consumi e rifiuti, dei recuperi e riusi, ecc.

Poiché queste precauzioni sono essenziali per giungere poi a qualificare realmente i paesaggi del paese, ad esse è dedicato un apposito documento (vedi 2).

Alle suddette insufficienze si affianca la presenza di alcune procedure di pianificazione improprie, con una separazione quasi schizofrenica tra i processi pianificatori di Regioni, Province, Comuni da un lato e, dall'altro, le attività e iniziative degli Enti di Settore responsabili delle progettazioni e realizzazioni di porti, aeroporti, ferrovie, stazioni, autostrade e relativi svincoli, nodi di scambio, il tutto con forti squilibri nell'assegnazione di fondi pubblici ai diversi Enti. Prevalgono ancora, in Italia, modi di operare ben diversi da quelli suggeriti dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione Europea. Non dappertutto, ma in molte Regioni, si opera ancora non solo per "luoghi" astratti dal loro contesto, ma anche per "settori di competenza" (per le procedure vedi 3).

Il tutto è negativamente rafforzato dalla inadeguatezza, nelle università e nei corsi di dottorato, degli addestramenti dei nostri urbanisti, paesaggisti, pubblici amministratori. Per giungere ad una migliore preparazione dei futuri professionisti, amministratori e del personale amministrativo occorrono appositi e non superficiali addestramenti, e parti importanti dei citati documenti europei sono dedicati a questo aspetto. Quelli dell'UE contengono promesse di contributi non indifferenti agli enti pubblici che con ordine e sufficiente intensità intendano dedicarsi coinvolgendo anche organismi e settori privati. Occorre un addestramento non breve, pressoché assente in Italia, adatto a coinvolgere e a fare operare insieme e a lungo cultori di quasi tutte le discipline, per l'affermarsi di una cultura e prassi inter e infra-disciplinare (vedi 4).

2. Proposta riguardante un "Reticolo delle salvaguardie"

In Italia, per legge, devono essere rispettate e non edificate fasce di rispetto di varia ampiezza sui bordi di strade provinciali e nazionali, ferrovie, aste fluviali, lun-

go le coste di laghi e del mare, intorno ai cimiteri. Qui valgono ragioni di ordine igienico, sanitario, ambientale e di sicurezza. I siti di interesse paleontologico, archeologico, storico, artistico, i centri storici, i percorsi storici, elementi e sistemi caratterizzanti tutti il paesaggio italiano molto più di quello di altri paesi, non sempre e ovunque godono, in Italia, di obbligatorie (non "facoltative") misure di salvaguardia sul loro intorno, e queste non dovrebbero essere "fasce" di profondità rigidamente e astrattamente prestabilita, ma "ambiti" di profondità anche notevole (però mai inferiore ad un minimo invalicabile) da definire durante i processi di pianificazione cui è dedicato il punto 3.

Qualsiasi Comune amministrante settori di territorio non protetti (sono, questi, tutti i siti esterni a "parchi nazionali" a "parchi regionali" e tutti quelli il cui uso non è condizionato da leggi o norme già in vigore (vedi 1.1), settori che, pertanto, coprono la grande maggioranza del territorio nazionale, può decidere di concedere diritti di edificazione, o di realizzare una o più strade nuove anche a pochi metri dai confini di un sito archeologico o storico, di una strada storica, di un centro storico che in tutto o in parte è ancora in contatto con la campagna. (Per i siti archeologici, è anche un facilitare l'attività notturna di quelli che un tempo erano definiti tombaroli, ormai molto organizzati, collegati a gruppi internazionali, operanti a volte con escavatori).

In ugual modo, importanti Enti di Settore possono proporre nuovi tratti autostradali e ferroviari, stazioni, porti, aeroporti, nodi di scambio, grandi linee di trasporto dell'energia, cabine di trasformazione, ecc. nelle immediate vicinanze di molti dei suddetti siti, luoghi e percorsi. Possono proporli e presto o tardi li realizzano, vista la improprietà e incompletezza delle nostre procedure Simulazione Impatto Ambientale e Valutazione Impatto Ambientale, visti gli squilibri nelle disponibilità di fondi pubblici da parte dei vari Enti e delle varie Amministrazioni locali, visti i risultati di gran parte delle attuali "conferenze di servizi" e degli attuali "accordi di programma".

Tra l'altro, se – come nei pressi immediati del Parco dell'Appia Antica, dei complessi archeologici di Ercolano, Pompei, Agrigento, Tivoli e di migliaia di altri – esistono già edifici pubblici o privati su aree che da sempre sono state "edificabili", nulla vieta che un giorno o l'altro una qualche Amministrazione Comunale decida di incrementare gli indici di edificabilità, che eventuali proteste e ricorsi per una qualche ragione non abbiano successo, e che grandi volumi sostituenti quelli ora esistenti e contenenti abitazioni, uffici, alberghi, ristoranti "di prestigio" siano "valorizzati" dalla vista sui resti di interesse storico, artistico, archeologico che dovrebbero essere in ben altro modo valorizzati.

Il Parlamento, su indicazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, previo accordo con le Regio-

ni, dovrebbe finalmente emanare in tempi brevi una legge che imponga "ambiti di rispetto" non rigidi (perciò, di profondità variabile secondo locali esigenze culturali, ambientali e soprattutto "paesistiche") sull'intorno dei siti, luoghi e percorsi suddetti, con possibilità di articolarne la dimensione punto per punto secondo procedure nuove; in tal modo, consentire di variane l'ampiezza nei diversi punti e nelle diverse direzioni da un minimo assoluto e non riducibile ad un massimo eventuale, così che sia possibile tener conto del variare dei caratteri del paesaggio (esistente da creare) sul più vasto intorno, secondo morfologia, geologia, idrologia locale, locali caratteri naturalistici, locali insediamenti esistenti o previsti.

Completando le salvaguardie già imposte dalle leggi oggi in vigore con quella qui suggerite, si determinerebbe ciò di cui troppo si avverte l'assenza in Italia: un "reticolo delle salvaguardie", prevalentemente formato dall'intreccio tra le reti dei percorsi storici e le reti dei corsi d'acqua, i cui punti di incontro sono quelli in cui sono sempre sorti elementi e complessi di interesse storico e/o archeologico.

Esempio di traccia per un testo possibile: *dappertutto – qualunque sia il sito, luogo o percorso di interesse storico, artistico, archeologico, paleontologico, ovunque esso sia – obbligo di imposizione da parte delle Regioni, e di specificazione da parte di Province e Comuni, di "ambiti di rispetto", inedificabili e non attraversabili da strade e ferrovie, di profondità anche variabile, da decidere punto per punto e luogo per luogo in base a studi e piani e progetti da redigere e approvare secondo le procedure consentite (vedi, sul rinnovo di queste procedure, il punto 3.3) ma in nessun punto meno profonde di ... e non più di... .. misurate normalmente alla linea di confine del sito o luogo e dai bordi del percorso, con obbligo di prevedere in piani, programmi, progetti di qualsiasi tipo e livello riqualificazioni, recuperi, restauri dell'ambiente e degli elementi e sistemi costituenti paesaggio, ivi comprendendo edifici, ponti e altre opere visibili dall'interno del sito, luogo o percorso dotato di uno o più di uno degli interessi citati.*

Si ricorda che una legge francese del '83 limitatamente a luoghi e opere di valore storico e archeologico e ai centri storici, fissa a 500 metri e non meno l'ampiezza delle fasce di rispetto sull'intorno; poi, nel '93, per "insiemi" formati da luoghi e opere del genere suddetto e tra loro vicini, sono stati previsti i noti ZPPAUP consistenti in progettazioni e interventi di ordine specificatamente paesistico. Fasce di rispetto lungo e intorno opere e luoghi di valore sono imposte da decenni in Inghilterra, Germania, Olanda, Svizzera, Austria. Quasi ovunque sono in uso da molti decenni le *greenbelt* intorno ai luoghi urbanizzati. In gran ritardo, si suggeriscono qui per l'Italia precauzioni e procedure non ne-

cessariamente uguali, ma con simili effetti.

Sarebbe anche importante (contemporaneamente alla emanazione o anche prima della emanazione di una legge del tipo suggerito o di altra tendente allo stesso fine) invitare diverse strutture universitarie ad orientare per un certo numero di anni un consistente numero di tesi di laurea e di borse di studio in modo che siano presi sistematicamente e più volte in esame, dal punto di vista di discipline diverse (non solo dal punto di vista di chi coltiva discipline dell'ingegneria, dell'architettura, dell'urbanistica, della storia o dell'archeologia) luoghi prossimi a:

- siti di interesse paleontologico, archeologico, storico,
- centri storici,
- percorsi storici, anche se tali luoghi sono già edificati o già infrastrutturati, o compresi in ambiti soggetti a trasformazioni per previsto sviluppo economico o per previsto abbandono, analizzando così ripetutamente e da punti di vista disciplinarmente diversi:
- le relazioni trascorse, esistenti e prevedibili tra caratteri dei siti, centri, percorsi suddetti e i caratteri dei dintorni;
- le possibilità tecniche, giuridiche, economiche di modificare i piani e programmi locali in modo da porre in luce "sistemi" formati (come detto e si ripete) da siti, luoghi, percorsi di interesse storico, artistico, archeologico, paleontologico, ed elementi e sistemi contigui, di interesse naturalistico, ecologico, ambientale, paesistico.

Questo argomento (tesi di laurea, tesi di dottorato) è sviluppato nel punto 4.

3. Proposte per i processi e per le procedure di pianificazione / programmazione

3.1 Processi, prima parte.

Sembra ragionevole attenersi a quanto precisato nell'Art. 2 del Progetto di "Convenzione europea del paesaggio", predisposto nel '96 e '97, elaborato con la partecipazione di rappresentanti di governi nazionali, di amministrazioni regionali, di altri enti della UE, approvato a Strasburgo nel maggio '98 come "raccomandazione", dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa.

L'Art. 2 recita: "La presente Convenzione si applica a tutto il territorio europeo e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani; essa concerne sia i paesaggi straordinari che i paesaggi ordinari: tutti quelli che influiscono sull'ambiente di vita delle popolazioni". Con parole diverse, analogo concetto è espresso per i territori d'Europa in documenti della Commissione Europea: S.D.E.C. e O.R.A.T.E.

- Si dovrebbe pertanto assumere
- a) che anche le leggi, norme, procedure italiane riguardanti direttamente o indirettamente il paesaggio debbano favorire non solo un'attenzione ai paesaggi percepibili in luoghi (abitati e non) di riconosciuto interesse naturalistico, ambientale, storico, archeologico, culturale, ... o soltanto estetico-scenografico, ma anche ai luoghi del tutto privi di qualità, abitati e non, già degradati o in pericolo di degrado, e/o necessariamente da trasformare con nuove costruzioni e infrastrutture;
 - b) che a questo fine, intanto e per prima cosa, sia da completare l'attuale insieme di salvaguardie e misure precauzionali, iniziando dalla istituzione di quel "reticolo di salvaguardie" raccomandato al punto 2, abbracciante non solo, come ora, alcuni fiumi, alcune strade, ecc., ma anche i dintorni immediati e non di luoghi di interesse paleontologico, archeologico, storico, artistico, di centri storici e percorsi storici, reticolo da concepire in funzione di successivi piani e progetti di paesaggio;
 - c) che le stesse leggi, norme, ecc., debbano sempre obbligare, tra l'altro, ad acquisire conoscenze sistematiche su relazioni e reciproche influenze, attuali e probabili in futuro, tra luoghi diversi, risorse diverse, attività diverse e diversi sfruttamenti, per giungere all'attenzione generalizzata di cui si è detto in a);
 - d) che ai fini detti in c), per la quantificazione di ciò che avviene e di ciò che si vuole avvenga (senza la quale nessun calcolo di relazioni e reciproche influenze è possibile) sia da incentivare con provvedimenti appositi l'impianto di numerosi sistemi di monitoraggio dei principali fenomeni, naturali e non, e il completamento o rinnovo dei sistemi di monitoraggio esistenti;
 - e) che (vedi *Procedure* in 3.3) sia da imporre in tutte le procedure di ricerca, valutazione, e decisione riguardanti pianificazioni urbanistiche, territoriali, ambientali (tutte direttamente o indirettamente incidenti su tutti i paesaggi, attuali e futuri) l'apporto sistematico di quegli Enti di settore (responsabili di autostrade, ferrovie, porti, aeroporti, grandi reti di impianti) che oggi non sempre partecipano alle procedure di pianificazione di Regioni, Province, Comuni e solo dopo, quando devono attuare loro progetti, li corredano di impropri "studi di impatto ambientale", non sono affatto tenuti a "studi di impatto paesistico" e impongono il tutto obbligando tutti a sottoscrivere tardivi "accordi di programma";
 - di quei Ministeri che, come il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, oggi intervengono prevalentemente con controlli tardivi, finali, su "progetti di opere", disponendo di soli sessanta giorni per decidere;
 - degli altri Ministeri, in particolare quelli per l'Istru-

zione e la Sanità, le cui attrezzature sono e saranno quasi interamente da migliorare e spesso da ri-localizzare in gran parte d'Italia.

N.B.: L'apporto sistematico di tutti gli Enti di settore ai processi di pianificazione è in uso in vari Paesi; ovunque si afferma che "consente, poi, alto risparmio di tempo e denaro".

3.2 Processi, seconda parte.

Oggi, in Italia, in fatto di processi di pianificazione territoriale-urbanistica-ambientale (a fianco, o all'interno, o a seguito dei quali dovranno essere posti ovunque in atto, non solo nei parchi nazionali e regionali, anche strumenti e metodi di vera pianificazione e progettazione paesistica di ampio respiro) i migliori "metodi di coinvolgimento ciclico" delle Province da parte delle Regioni, poi dei Comuni da parte delle Province, sono in uso solo in alcune Regioni del nord e centro-nord (per ora, poco o per nulla nel centro-sud e nel sud) e anche nel nord e centro-nord non da molto tempo, dopo molte alterazioni negative ormai avvenute, e con non lievi differenze tra una Regione e l'altra in fatto di tempestività ed efficacia. Efficacia minima, per ora, nelle aree densamente occupate da attivissime, piccole e medie industrie, da allevamenti di suini, ecc., perciò colpite da alti inquinamenti e, come tali, "squalificate alla base" per ciò che attiene ai paesaggi; migliori i paesaggi già esistenti e quelli ottenibili in futuro in aree prevalentemente agricole e boscate, con produzioni di frutta, uva, vini pregiati, ecc.

In tutti i casi, i suddetti "metodi di coinvolgimento ciclico", anche in situazioni difficili, promettono nel tempo i risultati migliori in fatto di ambiente e di paesaggio.

Per discuterne in questa sede e chiarire in cosa questi processi, malgrado la loro complessità, siano ancora insufficienti anche nelle aree meno compromesse, sono da considerare i "periodi di pianificazione". Si intende qui e nel seguito, per "periodo di pianificazione" quel periodo durante il quale una Regione o una Provincia ritiene che un insieme di "strumenti di pianificazione" (piani, programmi, progetti, norme, incentivi e disincentivi) definiti e decisi all'inizio del periodo, possa continuare ad esser valido per il governo delle trasformazioni prevedibili durante tutto il periodo (ad esempio e orientativamente, un decennio) supponendo che le previsioni fatte all'inizio del periodo siano valide a un di presso per quel periodo; pertanto che, prima della fine del periodo (o anche durante il suo corso, se interverranno fenomeni inizialmente non previsti) tutti o gran parte degli strumenti siano da rivedere e aggiornare.

Per ciò che riguarda le informazioni, i suddetti "metodi di coinvolgimento ciclico" generalmente comportano la raccolta e diffusione – prima dell'inizio di ogni

nuovo "periodo di pianificazione" – di aggiornate informazioni cartografiche e alfanumeriche. Di queste, raccolte e aggiornate inizialmente a livello regionale e rappresentate alfanumericamente e cartograficamente in forma sintetica, si chiede poi il controllo, un ulteriore aggiornamento e il completamento a livello intermedio; altrettanto si opera subito dopo nei rapporti tra livello intermedio e livello comunale; in tal modo, di livello in livello, le informazioni diventano più particolareggiate usando scale di rappresentazione a denominatore gradualmente inferiore. Il tutto viene poi riassunto e ri-rappresentato in forma sintetica a livello regionale per essere utilizzato, come detto, per l'avvio del periodo di pianificazione successivo o di eventuali periodi intermedi.

Altrettanto avviene per le scelte di pianificazione. La Regione, interpretando leggi e rispettando decisioni di livello nazionale, indica alle Province le sue scelte. Ogni Provincia, nel verificare i dati e le cartografie ricevute e nel rispondere alla Regione specificando il tutto in modo molto più particolareggiato, precisa anche in qual modo intende attenersi alle scelte di pianificazione della Regione, proponendo correzioni e aggiustamenti. Ciò che è accettato dalla Regione entra nel "piano regionale" e per ogni Provincia diventa "piano provinciale di massima". Uguale il ciclo per giungere ai "piani comunali" che, se approvati dalle Province, rendono definitivi gli stessi piani provinciali.

Allo scopo, ai diversi livelli, sono istituiti di tempo in tempo gruppi diversi di esperti, ciascun gruppo incaricato di approfondire, descrivere, rappresentare – per il livello a cui opera – "insiemi" di problemi specifici (economici, sociali, finanziari, amministrativi, geografici, geologici, urbanistici, ambientali, ecc.) e di delineare soluzioni possibili, poi accettate o non accettate dalle Pubbliche Amministrazioni. Ma un supporto di grande importanza a così consistente lavoro è dato, non in tutte ma in alcune delle Regioni e Province suddette, da speciali Istituti (creati, generalmente, dalle stesse Regioni) che non occasionalmente ma in permanenza svolgono ricerche e diffondono informazioni riguardanti settori particolari: le attività agricole e le lavorazioni in loco dei prodotti, ovvero le attività forestali, l'artigianato locale, ecc. Altri Istituti operano in permanenza in campo statistico, altri ancora in campo cartografico, ecc.

E non come "progetto di paesaggio", ma a favore del paesaggio, esiste poi quella definizione di "zone" già ricordata in 1.3, con precisazione delle opere attuabili e non attuabili in ciascuna "zona", delle densità consentite, dei materiali e colori utilizzabili, nonché delle essenze vegetali da impiantare in viali, giardini, parchi, lungo strade esterne e sul confine di campi coltivati.

Si è detto che questo modo di operare e pianificare più o meno "per periodi", coinvolgendo ciclicamente i tre livelli amministrativi, non esiste ancora in molte Regioni d'Italia e che, anche là dove esiste, è ancora debole per

diverse insufficienze, tra le quali sono particolarmente importanti quelle elencate in 3.1, voci a, b, c, d, e.

Ma, supponendo che tali insufficienze siano prima o poi eliminate, per concludere questo sommario esame dei nostri processi di pianificazione, val la pena soffermarsi sulle "procedure decisionali".

3.3 Procedure decisionali; approvazioni ufficiali di documenti di pianificazione.

Secondo i più volte citati documenti europei sul paesaggio:

- i documenti di pianificazione predisponenti progetti di paesaggio devono porre tra l'altro in luce le relazioni e reciproche influenze tra i diversi luoghi, elementi e fenomeni rilevati, e tra fenomeni previsti o che si vogliono favorire;
- le decisioni prese dalle Amministrazioni pubbliche durante e al termine dei processi di pianificazione e programmazione, dovranno essere precedute da un'ampia diffusione dei documenti elaborati e dei piani e programmi da approvare, diffusione seguita da dibattiti pubblici, con ampia partecipazione di quegli istituti di ricerca universitari e di quelle associazioni private di cultura (oltre che di operatori privati) che non hanno partecipato allo svolgimento di ricerche preliminari né alla stesura dei documenti finali ecc.; il tutto al fine di far controllare dal maggior numero possibile di studiosi ed esperti la validità e la completezza di tali ricerche e di tali documenti.

È noto che, invece, anche nei migliori e più accurati processi e documenti italiani di pianificazione, le suddette "relazioni e reciproche influenze" non sono affatto sistematicamente esaminate e illustrate: restano decisamente nell'ombra, pur essendo aspetti sostanziali di ogni ambiente e di ogni paesaggio; è inoltre noto che le "pubblicazioni" dei piani, oggi in uso in Italia, non danno certo luogo a quelle analisi, a quei dibattiti e controlli che sono raccomandati nei documenti europei; di solito, anche se l'invito a muovere obiezioni e ad avanzare suggerimenti è rivolto a tutti, intervengono poi quasi solo, e in modo molto formale, quei privati che ritengono leso un qualche loro diritto, e quelli che chiedono indici di edificabilità più alti.

A questo punto occorre formulare la seguente ipotesi, anche se per il momento utopica:

- che prima o poi i metodi di pianificazione descritti sommariamente in 3.2 si diffondano ad altre Regioni;
- che siano gradualmente eliminate le varie insufficienze elencate in 3.1;
- che ai processi di pianificazione regionale, provinciale e comunale partecipino realmente, responsabilmente e fin dall'inizio tutti gli Enti di settore operanti nel territorio considerato e in territori circostanti, responsabili di grandi infrastrutture e gran-

di impianti, così che gli "studi di impatto ambientale" siano svolti con l'apporto e il consenso delle Amministrazioni locali e che siano eliminati i tardivi "accordi di programma";

- che agli stessi processi partecipino anche e fin dall'inizio attrezzate Soprintendenze, rappresentanti degli altri Ministeri, esperti paesaggisti dotati di formazione apposita quale quella indicata in 4;
- che, pertanto, ad ogni fase conclusiva di un qualche gruppo di documenti (anche quelli preliminari, pronti per essere utilizzati poi in altre fasi) si possa procedere nel modo esemplificato nella pagina che segue.

Esempio di "presentazione" e di "procedura di partecipazione" per documenti consistenti in rappresentazioni cartografiche, fotografiche, statistiche, più schede, descrizioni, giudizi, riguardanti situazioni, relazioni, reciproche influenze esistenti al momento in cui inizia un "periodo di pianificazione" e ritenuti completi dall'Amministrazione pianificante:

- a) conoscenze al momento acquisite su clima, mesoclimi, microclimi;
- b) localizzazione e caratteri di elementi, sistemi e intersistemi geologici morfologici, idrologici, idrogeologici, pedologici, fitologici, ecologici, e loro dintorni;
- c) localizzazioni geografiche, dimensioni, caratteri fisici di insediamenti e infrastrutture, e loro immediati dintorni; situazioni ambientali e paesistiche;
- d) localizzazione e caratteri di luoghi, aree, fasce di già riconosciuto interesse ambientale e loro immediati dintorni; situazioni paesistiche;
- e) localizzazione e caratteri fisici di opere, luoghi, aree, trame, tracce di interesse storico, artistico, archeologico, e loro dintorni; situazioni ambientali a paesistiche;

Per le relazioni e reciproche influenze

- f) - descrizioni/rappresentazioni delle relazioni sostanziali (individuabili solo attraverso studi ed esperimenti di natura tecnica o scientifica) e delle relazioni percepibili come "paesaggi", esistenti all'interno di a, b, c, d, e, e/o esistenti tra a, b, c, d, e;
- citazioni e schede di opere tecniche, scientifiche, pittoriche, letterarie, fotografiche, cinematografiche, di articoli su giornali e riviste, di opere di propaganda turistica, riguardanti le relazioni e inter-relazioni
- citazioni e schede di atti amministrativi compiuti in passato o in corso, tendenti alla salvaguardia, qualificazione, riqualificazione di elementi e sistemi da la a le (o loro I parti) e/o alla salvaguardia, qualificazione, riqualificazione di relazioni tendenti ad evitare pericoli, inquinamenti, alterazioni, degradi, impatti ambientali, ecc.

Per la partecipazione

Pubblicazione e ampia diffusione – anche via internet e con CD-rom, dei documenti prodotti a termine di fase, impegnando soprattutto Province, Comuni, Enti di settore, a controllare e precisare con loro documenti, schede, cartografie più particolareggiate, sollecitando osservazioni, indicazioni, suggerimenti da altre Amministrazioni, Organismi, Enti che non hanno direttamente partecipato alle elaborazioni di fase, in particolare a e da 1-Dipart. Universitari coltivanti le più diverse discipline, 2- altri Organismi scientifici, 3- Associazioni culturali, 4- Amministrazioni di livello superiore e inferiore, 5- Enti di settore non operanti nella Regione, 6- Regioni Province confinanti, Ministeri, 8-abitanti e altri fruitori.

Ugualmente, gli altri gruppi di documenti (ciascuno da integrare con pubblicazione e sollecitazioni di giudizi, come sopra) riguarderanno – come sempre – situazioni, tendenze in atto, simulazioni prospettiche, previsioni, ipotesi di decisioni, ecc. in relazione a:

- aspetti demografici, sociali, occupazionali;
- aspetti finanziari, investimenti, redditi, fallimenti;
- produzioni, distribuzioni, consumi, rifiuti e relativi trattamenti;
- comunicazione e trasporti;
- residenze e complessi residenziali;
- industrie e complessi industriali;
- ambiente nei suoi vari aspetti, impatti ambientali;
- cartografie, relazioni, norme di pianificazione territoriale, urbanistica, ambientale e indicazioni per progettazioni di paesaggi.

Va ricordato che questo metodo, apparentemente richiedente tempi lunghi, è invece in uso in molti paesi d'Europa, perché riconosciuto adatto a far risparmiare poi, durante le realizzazioni, gran quantità di tempo e denaro. Per ora è improbabile in Italia per numerose ragioni: scarsità di strumenti, modesta preparazione tecnica e scientifica di tanti amministratori, difesa da parte dei grandi Enti di settore dei poteri loro conferiti, ecc. Ma sarà indispensabile prepararsi. E uno dei problemi nuovi da risolvere sarà, tra molti altri, il come analizzare e come porre in luce, di così diversi aspetti, le relazioni e reciproche influenze. In merito, vedi 4.

4. Proposta riguardante gli addestramenti di nuovi tipi di esperti

(avanzata dall'autore, anche a nome di "INU-Fondo Europa", ai coordinatori della sessione tematica 2 e 4).

Per giungere a miglioramenti della qualità globale (non solo formale, ma anche economica, sociale, ambientale, culturale) di ambiti territoriali ampi, naturalmente complessi, già utilizzati in passato in modi com-

plexi e spesso disordinati, ora sul punto di essere investiti da trasformazioni sia dirette che indotte, oltre a processi di pianificazione del tipo illustrato in 3 occorrono quasi sempre appositi investimenti pubblici di rilievo, poi da recuperare nel tempo. Sono cioè da avviare ogni volta e luogo per luogo "cicli economici" alquanto speciali, e questi, per essere avviati e seguiti per anni, richiedono spesso un'alta specializzazione di chi vi lavora e un'alta capacità di operare a lungo in gruppo.

In breve tempo non è certo possibile migliorare sostanzialmente il livello di preparazione tecnica, scientifica amministrativa e risvegliare l'interesse verso il benessere sociale e l'equilibrio ambientale, della maggioranza di coloro che, già oggi amministratori o dirigenti o consulenti di Amministrazioni Pubbliche o di Enti di settore, non hanno già raggiunto per loro conto alti livelli in tale tipo di cultura e/o, per loro virtù, non hanno tali interessi e capacità.

Non esiste in Italia un numero sufficiente di amministratori, dirigenti, loro collaboratori in grado di operare a favore della qualità globale cui si dovrebbe tendere e sembra si voglia tendere. Ma poco a poco, anno dopo anno, tutti costoro – preparati e non – sono e saranno sostituiti da altri, provenienti da studi universitari e, spesso, da esperienze di specializzazione post-lauream. Questi possono e potranno godere di una preparazione tecnica e scientifica diversa se si darà subito corso ad azioni tendenti a tal fine.

Sono perciò da sollecitare sia i Ministeri che le Amministrazioni di Regioni e Province (molti dei quali Enti concedono già, ogni anno, borse di studio a laureati, ma senza organizzarle in "sistemi") a prendere iniziative tendenti a soddisfare le esigenze nel campo della formazione e informazione, ai fini di una nuova cultura e prassi inter- ed infra-disciplinare.

A questo fine, pur dovendosi sempre prevedere il rilascio di titoli individuali di specializzazione in una sola o in poche discipline, si dovrebbe tener conto del fatto che le pianificazioni e programmazioni qui considerate derivano sempre da attività svolte contemporaneamente da diversi individui, ciascuno dei quali ovviamente monodisciplinato o quasi, ma in grado di operare a lungo insieme agli altri secondo un metodo che potrebbe esser definito "corale" (o, meglio, di ricerca di una "coralità") tutti sollecitandosi, confrontandosi e non di rado scontrandosi, per giungere a risultati da tutti o dalla maggioranza condivisi, comunque apprezzabili e condivisibili dalle popolazioni e dalle Amministrazioni che "politicamente" dovranno farli propri. Le pianificazioni – programmazioni territoriali/ urbanistiche/ ambientali di vasto respiro e di lungo periodo non sono "progetti"; sono processi in cui sono da impegnare insieme "esperti" in quasi tutte le discipline: non solo geologi, idrologi, idrogeologi, naturalisti, ingegneri, architetti, paesaggisti, storici, archeologi, ma anche medici, sociologi, economisti, giuri-

sti, amministrativisti... e in Italia (nei corsi universitari, nei corsi di specializzazione, attraverso le borse di studio, anche tenendo conto delle trasformazioni ormai in corso nelle strutture e negli insegnamenti universitari) praticamente non esistono, se esistono sono pochissimo conosciuti, e proprio non sembra che nei nuovi ordinamenti siano previsti, veri allenamenti ad operare a lungo in gruppo, su temi complessi, da parte di "esperti" dotati di preparazioni scientifiche e tecniche così diverse come quelle su elencate.

Per questa ragione si propongono nuove forme di specializzazione, così strutturate:

- 1) istituzione – da parte di un Ente pubblico o un gruppo di Enti pubblici, in accordo con Dipartimenti Universitari – di "cicli di borse di studio", concedendo contemporaneamente ogni anno tali borse a 15 o 20 giovani, opportunamente selezionati, laureati in discipline diverse, ciascuno già possesso del titolo di "dottore" nella propria disciplina (quindi, preferibilmente, borse post-dottorato, previste in molti documenti dell'Unione Europea e incentivabili dall'Unione Europea);
- 2) avendo scelto preventivamente (da parte del Ministero e/o dall'Amministrazione concedente le borse, o dal gruppo di Enti che hanno preso insieme l'iniziativa) un ambito territoriale sufficientemente vasto, complesso, e sul punto di essere investito da trasformazioni;
- 3) così che i 15 o 20 "dottori" cui saranno state contemporaneamente concesse le speciali borse di studio possano essere concretamente impegnati a studiare e descrivere, ciascuno per proprio conto e secondo la sua disciplina, non solo le situazioni trascorse, esistenti, probabili in prospettiva, ma le cause vicine e lontane dei cambiamenti avvenuti e prevedibili, e le possibili forme di rimozione o limitazione sostanziale dei fenomeni negativi nell'ambito territoriale preindividuato,
- 4) prevedendo però in ogni ciclo un Seminario ogni mese, ciascuno della durata di due-tre giorni (da 15 a 18 Seminari nel triennio) per incontri e confronti sistematici tra tutti i borsisti ciascuno impegnato a presentare in forma scritta e a illustrare oralmente in ogni seminario:
 - la parte di ricerca svolta nel mese precedente;
 - considerazioni sul seminario precedente;
 - ipotesi per dare soluzione ai problemi studiati;
 - confrontare e discutere pubblicamente più volte i risultati delle varie ricerche in corso e le diverse ipotesi di soluzione, e confrontare queste ipotesi con soluzioni che in altre parti d'Italia e in altri paesi d'Europa hanno avuto evidente successo, e con i metodi, gli strumenti, i tempi impiegati e i costi sostenuti per tali soluzioni.

- 5) prevedendo inoltre almeno un viaggio all'estero ogni anno per esami accuratamente predisposti di problemi simili a quelli studiati, soluzioni adottate, risultati ottenuti;
- 6) impegnando inoltre, dal secondo anno in poi, tutti i borsisti (anche quelli che non hanno abitudine a prendere in considerazione gli aspetti geografici, urbanistici, territoriali dei problemi da loro studiati) a collaborare alla redazione di documenti e cartografie rappresentanti la localizzazione di risorse esistenti, evoluzioni trascorse, evoluzioni configurabili in prospettiva, possibili linee di intervento a correzione di tendenze ritenute negative, ecc.;
- 7) pubblicando e diffondendo le relazioni conclusive dei borsisti che hanno costantemente e positivamente partecipato, rilasciando a ciascuno di questi un titolo riconosciuto valido dall'Ente o dagli Enti organizzatori.

Costo previsto per un ciclo:

min.: 1 mil.do di Lire distribuibile in tre anni: L. 330 milioni / anno in media

max: 1,5 mil.di Lire distribuibile in tre anni: L. 500 milioni/anno in media.

È il costo sostenuto ogni anno, anche da alcuni pic-

coli Comuni, ciascuno dei quali ama distribuire premi a propri abitanti che si laureano, per trarne un vantaggio di puro prestigio.

Una forma più semplice, meno impegnativa, praticamente priva di costi ma di una certa efficacia per lo sviluppo di una cultura pluridisciplinare può consistere nell'invito a laureandi in discipline diverse, ai rispettivi relatori, di svolgere contemporaneamente i lavori preparatori delle loro tesi di laurea in modo che in ciascuna tesi, dal punto di vista della disciplina coltivata dal laureando, sia esaminata la situazione esistente e prevedibile in un determinato ambito territoriale (es. un piccolo Comune e suoi dintorni), impegnando tutti a incontrarsi spesso per illustrare ciascuno agli altri i problemi da lui individuati e le soluzioni da lui ritenute possibili, e assicurando a tutti quelli che si laureeranno la pubblicazione totale o parziale del loro lavoro, indicando il nome dell'autore e quello del relatore.

Anche questo tipo di esperimento dovrebbe essere ripetuto per molti anni consecutivi, invitando ogni anno, ai dibattiti sui problemi individuati, i laureati degli anni precedenti e i rispettivi relatori.

Margherita Guccione

Ufficio Centrale per i Beni Archeologici Architettonici, Artistici e Storici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Paesaggio e Progetto

Considerazioni in margine ai temi della tutela ambientale e paesaggistica

Le analisi e le valutazioni che hanno affrontato il tema della tutela e dell'intervento nel paesaggio hanno fornito, nel corso della Conferenza Nazionale del paesaggio, molti spunti utili a qualificare il punto di vista di chi opera sul fronte della tutela. Un punto di vista che, nel panorama delle funzioni istituzionali del nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, è urgente precisare, spostando l'attenzione dall'oggetto della tutela, il paesaggio (sul cui significato "plurimo" si è anche in questa sede a lungo dibattuto¹), a soggetti, obiettivi e strumenti di una tutela paesistica "non meramente difensiva" ma partecipe, con piena corresponsabilizzazione, delle politiche territoriali.

Si è anche detto che una disciplina, come quella della tutela del paesaggio, può superare l'appiattimento vincolistico che l'ha connotata fino ad oggi, solo mutando radicalmente prospettiva. È ovvio che in questa direzione molti sono gli ostacoli da superare: di natura giuridica e amministrativo-gestionale. E anche di natura culturale.

È innanzitutto necessario rilevare la difficoltà di affrontare queste tematiche con la mentalità di chi opera per la tutela dei beni architettonici. Nel concreto, si tratta di una mentalità che è ancora fortemente condizionata dai principi e dalle modalità del restauro, per lo più mirato ad intervenire su singoli oggetti, seguendo l'istanza conservativa.

La tutela del paesaggio non richiede solo un salto di scala, per la considerazione (ovvia) che riguarda un insieme complesso e diffuso di beni, ma necessita di un atteggiamento valutativo e progettuale: con capacità di interazione in un processo dinamico, per individuare, direi senza pregiudizi, gli obiettivi da perseguire e gli interventi da intraprendere. Considerando l'ampio spettro di situazioni che si presentano, dalla tutela integrale alla valutazione *ex ante* delle trasformazioni indotte dai processi di riqualificazione o di sviluppo, alle proposte di restauro del paesaggio.

Si delinea, pertanto, per l'attività di tutela paesisti-

ca un orizzonte di accezioni enormemente dilatato che vanno affrontate con gradi diversi di progettualità. La centralità della dimensione progettuale della tutela paesistica è ben esemplificata dal paradosso di Bernardo Secchi che ha osservato come "forse tutto il paesaggio dovrà essere progettato se vorrà essere conservato".

Una dimensione progettuale che è ancora più evidente quando il danno è già stato consumato, laddove è necessario dar forma o "nuova forma" al paesaggio: dopo l'abusivismo, dopo il terremoto, in situazioni di abbandono e marginalità. In casi come questi emergono i limiti della cultura del restauro. Perché applicare al paesaggio il tema del ripristino può essere solo un esercizio intellettuale: come nell'approccio visionario di Violet-le-Duc che concepisce e restituisce in disegni puntuali le immagini del Monte Bianco prima dell'erosione o nella suggestiva proposta di Bruno Taut di sfaccettare i picchi alpini in giganteschi cristalli.

Tuttavia se non è possibile considerare il paesaggio un "grande manufatto" e quindi attingere *in toto* alle metodologie disciplinari del restauro architettonico si può riflettere in analogia a queste per alcuni aspetti dell'intervento sul paesaggio: per l'attenzione alla conservazione della materia fisica che supporta l'immagine (si pensi all'impatto prodotto dagli interventi di sostegno della Unione Europea che, modificando le coltivazioni, comportano di conseguenza radicali trasformazioni del paesaggio, indipendentemente dalla presenza di vincoli); per la necessità di operare in un'ottica di prevenzione al fine di salvaguardare quel carattere di palinsesto² che fa del paesaggio un archivio vivente; per le limitazioni d'uso indispensabili a salvaguardare contesti paesistico-culturali particolarmente fragili.

Con questa premessa è però necessario porre l'accento sul fatto che solo da una cultura progettuale può discendere un'attività di tutela paesistica efficace, che consideri complementari gli obiettivi conservativi con quelli di "risignificazione contemporanea" del paesaggio compromesso o di "invenzione" di luoghi. Una tu-

tela volta ad alimentare la ricerca progettuale sui temi della progettazione paesistica, per rispondere anche a un bisogno collettivo di reinterpretazione del paesaggio, capace peraltro di superare la stereotipa contrapposizione naturale/artificiale o antico/moderno.

Per condurre un'efficace opera di tutela occorre promuovere una cultura progettuale che utilizzi capacità professionali insieme a strumenti di conoscenza e di valutazione dei paesaggi italiani. Gli *atlanti del territorio* o i *manuali dei paesaggi*, più volte citati nei contributi per la Conferenza Nazionale, potrebbero essere una "base condivisa" per la progettazione e per la valutazione, con l'accortezza di non proporre una dimensione precettistica (tanto pericolosa quanto inadeguata al caso del paesaggio) ma metodologie e indirizzi. Il sostegno della qualità del progetto di architettura è un contributo qualificante della tutela paesistica. Non solo in casi eccellenti o esemplari, ma soprattutto nella miriade degli interventi diffusi che disegnano il paesaggio.

Il recente disegno di legge recante "Disposizioni per la promozione della cultura architettonica e urbanistica" individua alcune linee di promozione in tal senso (per esempio con il favorire il ricorso alla procedura concorsuale per individuare soluzioni di qualità) che possono costituire un primo nucleo da sviluppare per sostenere la qualità del progetto nel e del paesaggio. Con i "dovuti distinguo" determinati dal salto di scala tra paesaggio e edificio, dalla molteplicità degli interessi in gioco, dai costi aggiuntivi che appunto dalla qualità discendono e che, nel caso del paesaggio, si amplificano a dismisura.

Alla qualità è riferito il binomio del titolo in cui i due termini, paesaggio e progetto, sono legati idealmente (e grammaticamente dalla congiunzione "e") appunto dal concetto di qualità. Si postula pertanto un rapporto di interdipendenza tra paesaggio e progetto. Ma se è vero che la qualità del paesaggio richiede una progettazione di qualità, è anche vero che una progettazione di qualità è il presupposto dell'intervento (corretto) nel paesaggio.

È questa una riflessione che si pone al limite di quanto previsto dalla legislazione vigente sull'esercizio della tutela paesistica, in cui la valutazione per l'inserimento nel paesaggio tutelato di un'opera non ne considera la qualità del progetto, ma opera solo una verifica di legittimità (che valuta se la trasformazione operata dall'intervento progettato non vanifichi le motivazioni del vincolo che insiste in quel dato paesaggio, motivazioni legate peraltro ad un preciso momento temporale). In questo giudizio (e per questo va qualificato) è posto un nodo importante e sono evidenti le conse-

guenze che la sola valutazione della legittimità comporta sul piano operativo all'azione delle Soprintendenze. Senza considerare, oltretutto, che il vincolo pone condizioni pesanti sulla base di motivazioni espresse anche in modo generico e vago, senza registrare le trasformazioni che pesantemente hanno segnato il paesaggio (dopo decenni di abusivismo e provvedimenti di condono), spesso senza fornire elementi per individuare le valenze reali da salvaguardare o da recuperare.

Un ordine di problemi sia sul versante legislativo che su quello dell'indirizzo metodologico-culturale è dunque legato al dispositivo giuridico del vincolo paesistico e al suo contenuto sostanziale, nelle derivazioni estetico-formali della 1497/39 o di natura tipologica della 431/85. L'altro ordine di problemi dipende invece dai momenti decisionali: si è proposto, ma certo non basta, di spostare l'azione di tutela al momento di redazione dei piani, di limitare un potere di annullamento tanto discrezionale quanto inaccettabile, per il fatto stesso di porsi come "ultima spiaggia" di un processo avviato già da tempo e da altri soggetti.

In tutte le diverse fasi di pianificazione e di gestione la tutela dovrebbe svolgersi con modalità definite e note: per ovvi motivi di trasparenza, per rendere pubblici accanto agli strumenti limitativi anche gli strumenti di conoscenza, indirizzo e valutazione che informano l'azione dell'amministrazione. A maggior ragione questo vale nella prospettiva di momenti di cooperazione interistituzionale che comportino un allargamento del campo con il coinvolgimento (e la corresponsabilizzazione diretta) di nuovi soggetti nella gestione e nel controllo dei vincoli.

Non vanno infine tralasciate altre questioni: la contraddizione tra vincoli puntuali (o per categorie tipologiche) e una tutela del paesaggio che necessariamente si proietta in una dimensione territoriale e ambientale. A tal proposito si è spesso osservato come sarebbe opportuno superare la dicotomia tra paesaggio protetto e paesaggio non protetto. In una accezione nuova, la tutela paesistica potrebbe tutelare, con intensità diverse, tutto il paesaggio.

NOTE

¹ Il carattere complesso e sistemico del paesaggio è stato evidenziato da una nutrita letteratura critica che ha ampiamente messo in risalto non solo le diverse accezioni del termine paesaggio, ma anche le sfumature di significato, le sovrapposizioni e le confusioni che si ingenerano con concetti contigui, quali ambiente, territorio, insieme geografico.

² Cfr. André Corboz, *Il territorio come palinsesto*, in: Casabella, 516, 1985, pp.22-26.

Valori estetici e paesaggio contemporaneo

1. Premessa

Il presente contributo si propone di mettere in discussione il concetto usualmente accreditato di paesaggio al fine di precisarne uno differente e più "evolutivo"; quindi, forte delle precisazioni concettuali stabilite, cerca di indicare quali ricadute operative e legislative possano generarsi da quel diverso concetto di paesaggio.

Viene dunque recepita e sviluppata una delle traiettorie di lavoro delineate dal Comitato Scientifico: l'aggiornamento del concetto di paesaggio. Che tale aggiornamento sia urgente ed indifferibile lo dimostrano i fatti: ci si affronta spesso oggi con assetti inediti del paese, caratterizzati sovente dall'ibrido, cioè dall'arbitraria giustapposizione ovvero dall'incongruo accostamento di materiali territoriali appartenuti, lungo il corso storico, ad ambiti distinti e talora contrapposti: si mescolano infatti materiali rurali, naturali ed artificiali, ordinati e caotici, centrali e periferici. Tali contrapposizioni sono oggi superate in una superiore promiscuità, vero tratto distintivo di quella urbanizzazione del territorio che gli studiosi hanno definito variamente *Città Diffusa*, *Ipercittà*, ecc. Questo quadro inedito impone la revisione degli strumenti interpretativi accreditati e dei valori in funzione dei quali vengono emessi i giudizi di qualità. Il concetto di paesaggio non fa eccezione: la rielaborazione del suo statuto e la ridefinizione dei valori che lo sostanziano, si impongono come progetto culturale necessario.

Il mancato aggiornamento della nozione di paesaggio alle ragioni della contemporaneità appare infatti la vera causa ostativa alla ridefinizione degli obiettivi da perseguire nel medio e lungo termine e alla precisazione degli strumenti normativi e progettuali pertinenti.

2. Il paesaggio non esiste in sé

Affermiamo che il paesaggio non esiste in sé; esiste il paese, il mondo. Il paesaggio è piuttosto un co-

strutto culturale, ovvero l'esito di un giudizio critico esteticamente intenzionato, frutto dell'osservazione e delle reiterate esperienze del paese stesso considerato sotto lo specifico riguardo degli aspetti figurativi. Pertanto, occuparsi di paesaggio significa occuparsi dei valori figurativi del paese, ed il termine paesaggio, notoriamente polisemico, è qui inteso esclusivamente nella sua eccezione figurativa, essendo demandate altre accezioni a termini correlati come ambiente, territorio, ecc.

Ma il giudizio critico esteticamente intenzionato del paese, il cui esito è il paesaggio, fonda su un repertorio più o meno consapevole di valori figurativi: quelli dell'educazione estetica di un determinato individuo, che appartiene a una precisa cultura, ad un luogo, ad un'epoca, ad una società. Tali valori figurativi sono quindi storicamente determinati e, pertanto, variabili.

Come scrive Eco, "ciò che interviene a definire le nostre attese e le nostre tendenze (a proporci una serie di esigenze formali), non è una naturale adesione alla felicità organizzativa dei processi naturali, ma tutto un mondo di esperienze precedenti che ci guidano nella scelta della organizzazione percettiva entro un campo di stimoli dati"¹, e questo è perché "la percezione di un tutto non è immediata e passiva: è un fatto di organizzazione che si apprende in un contesto socio-culturale; in tale ambito le leggi della percezione non sono fatti di pura naturalità ma si formano entro determinati modelli di cultura"².

Semplificando ai limiti del tollerabile, diremo che il "modello di cultura" presente in ogni giudizio critico sul paese è fornito dalla pittura di paesaggio e comunque dalle arti della rappresentazione sorelle della pittura (fotografia, cinema). Il paesaggio è infatti un costrutto culturale nato all'interno della disciplina pittorica, ove assume la dignità di genere autonomo solo a partire dal '600, identificandosi progressivamente in un corpus di valori codificati che scarsamente si sono modificati nel tempo, fino a costruire un vero e proprio

stereotipo culturale. Per converso, guardare il mondo con occhio esteticamente intenzionato è un'attitudine che deriva dalla pittura, essendo proprio la pittura ad insegnare all'occhio a saper vedere, a riconoscere ed individuare in uno scenario reale qualità estetiche.

A valle di queste premesse, consideriamo quest'affermazione di Bruno Zevi che, nel lontano 1962, prendendo atto del "paesaggio inedito" dovuto alla territorializzazione urbana e ribadita la biunivocità del rapporto - lungo l'arco storico - tra assetti territoriali e paesaggio pittorico, notava che "i testi iconografici scorrono assai meno nel tratto di storia che va dal risorgimento ad oggi. I disboscamenti inconsulti, le strade ferrate, i programmi parziali di riforma, la meccanizzazione, il saccheggio delle campagne da parte dei monopoli industriali, inducono radicali rielaborazioni geografiche, nuove forme del paesaggio che i pittori non captano se non in episodi marginali. Si manifesta così una scissione tra arte e paesaggio che tuttora perdura"³. Le affermazioni di Zevi ci inducono ad affermare che, se l'arte non guarda il paese, mancando di aggiornarne l'interpretazione, simmetricamente la cultura del paesaggio non guarda l'arte; vogliamo cioè affermare che le difficoltà interpretative intorno al paesaggio contemporaneo derivano dal mancato assorbimento, da parte della cultura paesaggistica, dell'insegnamento dell'arte contemporanea; e ciò che pertanto occorre è un rinnovamento della percezione, una rifondazione dei parametri dell'*aisthesis*, una rifondazione basata sulla lezione dell'arte del Novecento, dando corpo all'affermazione di Remo Bodei secondo cui "un'opera d'arte riesce a rinnovare la percezione delle cose appiattite dall'abitudine"⁴.

3. Valori estetici e paesaggio contemporaneo

Stiamo dunque esprimendo la necessità di individuare e rendere operanti nuovi valori estetici da affiancare ai vecchi, nella convinzione che le regioni dei contesti e le ragioni dei programmi indurranno a scegliere i valori più opportuni e congruenti che presiedono all'attività critica del valutare, dello scegliere, del progettare.

Infatti, così come sarebbe causa di giudizi inappropriati e fuorvianti assumere i valori estetici della contemporaneità per emettere un giudizio critico su uno scorcio di paese ancora largamente rimasto nel suo assetto storicamente formatosi (se non per disvelarne valenze ulteriori), analoga inadeguatezza è quella che deriva dall'assunzione dei valori estetici della storia per emettere giudizi critici sull'aspetto contemporaneo del paese laddove questo sia contraddistinto da quell'ibrida mescolanza che è la cifra peculiare di questi tempi.

Intendiamo affermare che attualmente la nozione

di paesaggio è sostanziata da un persistente pre-giudizio, poiché alcune connotazioni del paesaggio stesso sono ritenute soprastoriche e immutabili. Ci si scontra con quel luogo comune che consiste nella triplice attribuzione di naturalità, bellezza ed armonia al paesaggio; tale convincimento, che deriva dalla coscienza paesaggistica maturata entro la pittura seicentesca e i suoi canoni estetici, resiste pervicacemente a qualunque tentativo di modificazione, e si configura come vero e proprio stereotipo culturale.

Posizioni culturali così connotate da pregiudizi estetico-ideologici spiegano, ma non giustificano, l'imbarazzo davanti al paese ibrido e complesso della contemporaneità, rendendo più acuta la necessità dell'enunciazione di un nuovo progetto culturale riguardo il paesaggio, sostanziato da valori figurativi nuovi, che affianchino quelli ereditati dall'età preindustriale; a nostro parere, tali nuovi valori figurativi, che istituiscono il paesaggio contemporaneo, devono derivare dall'insegnamento dell'arte moderna, dalla sua peculiare *vio- lenza figurativa*⁵, dalla sua iconoclastia.

Restare legati a modelli obsoleti apre infatti solo allo spazio della nostalgia e della recriminazione, oscura qualunque qualità del *diverso* - in questo caso il *nuovo* -, e soprattutto produce atteggiamenti progettuali inefficaci, minati all'origine da una volontà di conservazione che sempre si riduce ad inseguire i cambiamenti, senza peraltro mai raggiungerli, incapace di programmarli e indirizzarli.

Ovviamente le precedenti considerazioni non implicano l'emissione di un giudizio assolutorio nei confronti dei moltissimi scempi irresponsabilmente compiuti ai danni del paesaggio, o meglio del territorio: tutti quei casi che non sono ispirati da una consapevole sostituzione di valori figurativi, ma soltanto da stolta inconsapevolezza ed ignoranza, con il solo risultato di alterare la fisionomia storica dei luoghi.

Proviamo dunque a considerare un differente repertorio di valori, sostituendo il brutto al bello, l'artificiale al naturale, il disarmonico all'armonico; potremo forse negare l'attualità e la pregnanza di questi valori nella contemporaneità, o la loro centralità nell'arte del Novecento?

Seguiamo per un attimo le indicazioni del futurismo italiano, che si è adoperato per combattere l'ideologia della bellezza naturale: come dice Luisa Bonnesio, "Boccioni, nelle sue riflessioni tecniche ha preconizzato la vittoria della <pubblicità rossa> sulla natura <verde di rabbia>, codificando l'ideale della trasformazione industriale e tecnologica del paesaggio naturale"⁶. Benché sconfitta dalla metafisica, l'indicazione futurista deve essere recepita, sviluppata ed aggiornata ai tempi; dunque il brutto, l'artificiale e il disarmonico definiscono i valori estetici su cui fondere uno statuto contemporaneo del paesaggio, e l'arte del Novecento

ha prodotto innumerevoli opere ispirate a tali valori: dobbiamo dunque trasferire al paesaggio "quella violenza dell'immagine" in cui Franco Purini riconosce "la prima eredità delle avanguardie storiche"⁷.

Rintracciamo tali valori estetici nelle opere degli artisti, lungo le due vie distinte del coinvolgimento e del riserbo (Schwitters e Rauschenberg vs Mondrian e Judd), considerando cioè tanto le avanguardie negative⁸ che quelle costruttive. Impariamo dalle scomposizioni e sovrapposizioni cubofuturiste; dalle *macchine spaesatrici* dipinte da Dalí, dal suo giustapporre imprevedibilmente – condensare – ciò che appartiene a luoghi diversi; impariamo dalle polimerie di Prampolini e Burri, e torniamo ad osservare con occhi nuovi le sovrapposizioni di elementi, materiali, colori e tessiture che troviamo nel paese che ci circonda; impariamo dall'opera di Rauschenberg che, come dice Jellicoe, "è di grande importanza per gli architetti paesaggisti, perché egli sembra coordinare in un'unica vasta composizione un gran numero di oggetti senza rapporto tra loro"⁹; impariamo dalle cataste di Kounellis, sovrapposizioni incoerenti di vari prodotti e relitti; impariamo dalle rarefazioni e concentrazioni materiche di Fontana, veri e propri sistemi gravitazionali; e così via.

Come si vede, solo una profonda conoscenza e comprensione dell'arte di questo secolo ci consentirà di dotarci di strumentazioni critiche tali da poter emettere giudizi critici sul paese che ci circonda che risultino accordati ai tempi, e di fare scelte progettuali consistenti in manipolazioni positive degli incoerenti materiali territoriali presenti sul campo.

4. Verso il progetto

Il senso ultimo, proiettato cioè sull'attività progettuale, di questa apparentemente oziosa discussione, si ritrova nella tensione dialettica tra conservazione e trasformazione, troppo spesso ridotta allo sterile predominio del primo termine; ed anche in questo caso ci dobbiamo confrontare con una catena di pregiudizi. È significativo constatare come l'unica azione progettuale per il paesaggio esplicitamente ritenuta opportuna da Rosario Assunto (forse colui che in Italia ha compiuto le riflessioni sul paesaggio più fondate dal punto di vista filosofico) sia il restauro, "non solo per restituire ai luoghi l'aspetto visuale originario, ma per recuperare certi attributi del paesaggio come realtà naturali"¹⁰.

Non ci dilungheremo ulteriormente sull'inopportuna volontà di congelare certi valori figurativi del mondo, ritenuti evidentemente definitivi ed insuperabili, né sull'ostinazione nel valutare il paesaggio in funzione della naturalità; piuttosto è necessario precisare come tali convincimenti delegittimino di fatto la

cittadinanza ed il progetto del nuovo, specie laddove quest'ultimo non si ispiri ad una non sempre necessaria poetica dell'ascolto. Eppure già nel 1964 Ernesto Rogers evidenziava lucidamente la necessità di "riprendere le fila" della tradizione della trasformazione consapevole e artistica del territorio, per (e sono le sue parole) "inventare un nuovo paesaggio per i 50 milioni di italiani che ormai ci vivono". Sugerendo alcune modalità, Rogers scriveva che dal "dialettico contrasto di questa azione del preservare e dell'inventare il nuovo paesaggio, sorgerà un'Italia nuova come armonico sviluppo della sua storia"¹¹.

Il primato della conservazione, sotteso al quadro legislativo a partire da un'interpretazione troppo orientata dell'art. 9 della Costituzione, svilisce gravemente l'idea stessa di progettualità. È infatti inibita, se non del tutto esclusa, qualunque possibilità di ampliamento o sostituzione dei valori figurativi ereditati dal paesaggio storico, ovvero e implicitamente escluso qualunque metro di valutazione estetica diverso dall'armonia, dall'ambientamento, dalla mimesi.

Anche negli strumenti urbanistici la conservazione si istituisce quale asse portante; considerando infatti questa situazione dal punto di vista che abbiamo sin qui adottato, noteremo come sia esclusa qualunque possibilità di trasformazione del paese stesso che non faccia centro sull'ideale dell'armonia, escludendo in toto la modernità. Salvo poi vederne reintrodotti nei fatti i prodotti meno qualificati, ad esempio nelle cementificazioni ad alta densità delle coste, ma non già sulla scorta di una pur possibile consapevolezza estetica, bensì soltanto in accondiscendenza alle ben più "reali" pressioni economiche. E qui si evidenzia un'ulteriore debolezza concettuale: finché il paesaggio o, meglio, il paese verrà considerato come puro oggetto di contemplazione, trascurando le ineliminabili spinte economico-politiche che inevitabilmente lo percorrono e lo trasformano - si pensi alla rendita fondiaria - gli strumenti vincolistici rimarranno insufficienti¹². Per di più, in un paese che ha fatto consuetudine del condonare qualsivoglia abuso edilizio, che sostanzialmente ignora procedure come l'esproprio, la confisca, la demolizione, che significato può assumere una legislazione vincolistica?

Crediamo invece che il senso più autentico del progetto della conservazione risieda nella possibile dialettica storico-contemporanea, non già come congelamento di un passato mitico - sua imbalsamazione e sostanziale falsificazione - quanto piuttosto come contrasto reattivo. Trasponendo dal monumento al paesaggio un ragionamento di Giovanni Carbonara, occorrerebbe volgere il progetto di restauro al conseguimento di un'immagine "diversa e non sostitutiva rispetto a quella originaria perduta, riprogettata utilizzando e reimmettendo in un <circuito> figurativo i resti esistenti accanto ad elementi attuali"¹³.

NOTE

¹ UMBERTO ECO, *Necessità e possibilità nelle strutture musicali*, in: U.E., *La definizione dell'arte*, Mursia, Milano 1978, pag. 178.

² Ivi, pag. 179.

³ BRUNO ZEVI, *Per una moderna coscienza critica del paesaggio*, in "L'Architettura. Cronache e storia" n. 78, 1962.

⁴ REMO BODEI, *Le forme del bello*, Il Mulino, Bologna 1995, pag. 121.

⁵ Cfr.: FRANCO PURINI, *Rifluita nel suo stesso successo*, in "Lotus" n. 57, 1988. Ora anche in: F.P., *Dal progetto. Scritti teorici di Franco Purini 1966-1991*, Kappa Roma 1992, pag. 145. Cfr. anche ALESSANDRO ANSELMI, *Il paesaggio dell'architettura*, in: FABRIZIO ROSSI PRODI, *Atopia e Memoria*, Officina, Roma 1994.

⁶ LUISA BONESIO, *La terra invisibile*, Marcos y Marcos, Milano 1993, pag. 9.

⁷ PURINI, *Rifluita nel suo stesso... cit.*

⁸ A proposito delle avanguardie negative scrive Manfredo Tafuri: "Gli oggetti indifferenti, <che galleggiano sospesi nel flusso della corrente monetaria>, sono ora disponibili: ridotti a segni, essi possono essere inseriti in un processo di metamorfosi continue. È questo l'obiettivo ultimo di Duchamp che, montando su uno sgabello una ruota di bicicletta, o rovesciando un orinatoio e ponendo all'oggetto così manipolato il titolo di *Fontana* (1917), non ha solo fini scandalistici. L'intera realtà è <ready-made>, già data. Eppure, il si detto al rea-

le ne consente la trasformazione; consente, appunto, di agire in esso. L'opera distruttiva delle avanguardie <negative> rivela così il suo volto costruttivo". In: MANFREDO TAFURI, FRANCESCO DAL CO, *Architettura contemporanea*, Electa, Milano 1979, vol. I, pag. 105.

⁹ GEOFFREY JELICOE, *L'architettura del Paesaggio*, Edizioni di Comunità, Milano 1982, didascalia fig. 145.

¹⁰ ROSARIO ASSUNTO, *Il Paesaggio e l'Estetica*, Novecento, Palermo 1994, pag. 466.

¹¹ ERNESTO ROGERS, *Homo additus naturae*, in "Casabella-Continuità" n. 283, 1964.

¹² Riportiamo a questo proposito due osservazioni di Paolo Leon. La prima: "Poiché si altera il paesaggio allo scopo di appropriarsene, il risultato è la sua distruzione, non la creazione di un nuovo paesaggio – come invece avverrebbe se l'alterazione rispondesse ad un bisogno diverso da quello paesaggistico (produttivo, sociale, artistico, ecc.). Questa è una distinzione molto rilevante, che sfugge spesso ai conservazionisti". La seconda: "... il vincolo è condizione necessaria, non sufficiente, per la conservazione del paesaggio: non accompagnato dalle altre misure, il vincolo può addirittura favorire l'espandersi della rendita; è noto, infatti, che poiché il vincolo restringe l'offerta, esso genera spesso le forze (sociali, politiche, malavitose) che lo rendono inefficace". PAOLO LEON, *La politica del paesaggio*, in "Casabella" n. 575/6, 1991.

¹³ GIOVANNI CARBONARA, *La Reintegrazione dell'Immagine*, Bulzoni, Roma 1976, pag. 100.

Italia Nostra

Diciotto punti per la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio

Che cos'è il paesaggio

1. Il paesaggio è il *prodotto storico* di una lunghissima e multiforme sedimentazione di imprese, progetti, lavori ed edificazioni con cui l'uomo ha organizzato l'ambiente in cui vive. Natura e storia formano diverse unità di paesaggio – naturale, agrario, urbano –, ciascuna caratterizzata da genesi, caratteri, significati, utilità, problemi diversi, ma tutti leggibili tenendo conto di quell'intreccio. Esso concorre quindi a formare l'*identità dei luoghi*.

2. Nella vicenda culturale italiana ed europea il paesaggio è stato oggetto di interpretazioni diverse. Queste però non devono essere viste come l'espressione di posizioni antitetiche, ciascuna delle quali si contrappone alle altre, ma come l'espressione di differenti punti di vista, ciascuno dei quali sottolinea uno degli aspetti del paesaggio.

3. L'intervento dell'uomo sulla natura ha avuto ed ha segni diversi: dal positivo al negativo. A volte (con semplice manutenzione, oppure con la formazione di nuovi paesaggi agrari, oppure con la creazione di opere integrate nel paesaggio preesistente) ha aggiunto valore alla forma della Terra, altre volte (con l'incuria e l'abbandono, con l'eliminazione dei segni del passato in nome del profitto immediato, con l'artificializzazione dissennata) ha sottratto valore e distrutto il patrimonio culturale e storico costituito dal paesaggio, ha ridotto la ricchezza della civiltà umana.

Lo stato attuale del paesaggio italiano

4. In Italia, negli ultimi cinquant'anni, lo spazio urbanizzato è aumentato di dieci volte. Prima della seconda guerra mondiale, città e paesi erano ancora separati dalla campagna e da grandi vuoti. Ora i residui

territori rurali e naturali, soprattutto se di valore paesaggistico, hanno perso qualità e consistenza, per la mancanza di politiche di conservazione attiva, con la conseguenza di essere esposte ai processi irrazionali di urbanizzazione. Oggi, quasi ovunque, gli intervalli a carattere prevalentemente agricolo e naturale sono stati sostituiti da una sconfinata periferia, senza forma e senza memoria.

Anche se è quasi nulla la crescita demografica ed è minimo ogni altro parametro dello sviluppo, il consumo di suolo agricolo continua inesorabile. Mentre il recupero degli spazi dismessi, sempre solennemente dichiarato come irrinunciabile, solo in rari casi è diventato un'autentica alternativa all'ampliamento urbano. Questa dinamica perversa, che andrebbe meglio studiata e documentata, è certamente la più vistosa manifestazione della grave crisi che affligge il governo del territorio e del paesaggio del nostro paese.

Perché conservarlo, perché incrementarlo

5. Il paesaggio è memoria ed è risorsa culturale. Il paesaggio è un deposito di storia. In esso è rappresentato e testimoniato il nostro passato, il passato della nostra civiltà. Esso è dunque il fondamento della identità delle diverse comunità che abitano il pianeta (dalle nazionali alle locali). Esso serve – a noi e alle generazioni future – perché è una insostituibile risorsa della civiltà, è la materia vitale che alimenta il futuro.

6. Il paesaggio è anche risorsa economica. Sempre più, nell'economia moderna, i settori legati alla produzione di "beni immateriali", tra i quali i comparti legati alla ricreazione e al benessere fisico, al turismo, alla conoscenza e al godimento estetico, assumono crescente rilievo. In moltissime aree dell'Italia (e dell'Europa), il paesaggio di qualità è luogo e condizione per produzioni eno-gastronomiche "di nicchia", caratterizzate dalla

qualità e dall'identità, fondamentali per lo sviluppo economico e sociale delle aree coinvolte e per la conservazione di valori universali.

7. Nei prossimi decenni non va trascurato il peso che può avere per lo sviluppo dell'occupazione in molte regioni italiane un'azione di manutenzione del suolo, di riduzione dei rischi e dei costi del degrado ambientale, di avvio di un'azione di presidio ambientale. Si tratta di ricostruire e mantenere ambienti naturali distrutti dall'incuria dell'uomo (e minacciosi per la sopravvivenza nelle aree a valle del degrado), oppure ambienti caratterizzati dai manufatti e dalle forme del paesaggio agrario.

8. Alla qualità del paesaggio è legata anche la qualità della vita. La bellezza dei panorami, l'armonia dei luoghi nei quali si svolge la sua vita sono essenziali per il benessere della donna e dell'uomo, del bambino e dell'anziano. Nell'epoca della globalizzazione, la concorrenza tra le regioni e le città assume sempre di più la qualità dell'ambiente (come componente della qualità della vita) come un valore economico da mettere in gioco nel "marketing urbano". Ciò pone, una volta ancora, l'esigenza di migliorarne la qualità del paesaggio anche là dove (come nelle periferie urbane) non si è stati capaci di creare qualità nuove, ma solo di distruggere quelle preesistenti.

Come governarlo

9. Come ricordato anche nella memoria introduttiva del Ministro, il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa ha predisposto, anche con la partecipazione attiva del governo italiano, un progetto di convenzione che può e deve costituire la base per ogni ulteriore approfondimento.

Si assumono i seguenti quattro punti indicati dal progetto di convenzione su cui il governo sembra essere disponibile ad impegnarsi.

a) *Riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale, ecologico, sociale ed economico e fondamento della loro identità.*

In merito si rilevano i seguenti fatti:

– dal 1948 la Costituzione repubblicana sancisce all'art. 9 che: la Repubblica "tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della Nazione". Con questo viene data sanzione giuridica al riconoscimento del paesaggio italiano come elemento fondante dell'identità del paese. Questo è perfetta-

mente coerente con il principio enunciato nella proposta di convenzione;

– già dal 1939 vige in Italia una legge che riconosce il paesaggio come un valore e ne promuove e disciplina la tutela. Essa è stata successivamente emendata e perfezionata, anche in attuazione del dettato costituzionale.

b) *Formulare e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione di provvedimenti particolari (...).*

– La legge 431, ultimo aggiornamento delle leggi di tutela del paesaggio, riconosce ed indica i paesaggi che sono soggetti a tutela e definisce gli strumenti della tutela individuandoli nei piani territoriali paesistici.

c) *Avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri protagonisti interessati dalla concezione e dalla realizzazione delle politiche paesaggistiche (...).*

– È questo il punto debole dell'attività di tutela in Italia, non pienamente attuata, laddove le leggi sono state disattese ed aggirate, accreditando, anche in vasti strati dell'opinione pubblica e della cultura, tesi non documentate sulla non modernità delle politiche di tutela.

d) *A considerare sistematicamente il paesaggio nelle politiche di gestione del territorio, di urbanistica e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche settoriali che possano avere una influenza diretta o indiretta sul paesaggio.*

– Il principio della pianificazione, apparentemente affermato in Italia, è di fatto delegittimato dalla prassi della legislazione settoriale e particolare, frequentemente orientata a svincolare le scelte di trasformazione dagli obblighi di coerenza alle scelte generali della pianificazione.

10. La legge n.431/85 ha affrontato il tema della integrazione dei contenuti paesaggistici con quelli urbanistici, laddove indica che le Regioni possono redigere piani territoriali con contenuti paesistici. Fin dalla sua approvazione, anche le Regioni apparentemente più evolute hanno dimostrato la loro incapacità ad assumere responsabilità delegate dalla nazione. Diverse Regioni, sul cui territorio insiste notoriamente un patrimonio di interesse nazionale, e per il quale lo Stato giustamente ha sempre speso risorse aggiuntive, fecero un ricorso contro la legge presso la Corte Costituzionale – che lo ha opportunamente respinto – in nome di una idea dell'autonomia resa irresponsabile rispetto agli interessi

generali. Ancora oggi continuano ad esservi forti resistenze ad attuare indirizzi proposti dalla legge.

11. Queste resistenze, in quindici anni, non hanno fatto emergere ragioni oggettive per mettere in discussione il modo in cui la legge ha posto le premesse per innovare il sistema di pianificazione. Infatti, esiste ora una esperienza di attuazione di quella legge (là dove un'attuazione positiva e pur reticente vi è stata) che induce a sottolineare, e a proporre come indirizzi, i seguenti punti: a) il sistematico riconoscimento delle qualità storiche e naturali del territorio, ad ogni livello di governo e di pianificazione (nazionale, regionale, provinciale, comunale), come base costituente della pianificazione; b) l'individuazione degli interventi ammissibili e delle utilizzazioni compatibili negli spazi territoriali, come criterio preliminare per ogni decisione da attuare; c) l'inserimento della "specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali" nella pianificazione territoriale e urbanistica ordinaria, a tutti i livelli.

12. L'esperienza della attuazione della legge 431/85 e la constatazione delle tendenze attuali di cambiamento del paesaggio nazionale, propongono ora l'esigenza di:

- a) mantenere integro l'impianto. Pertanto la legge n. 431/85 resta nella sua impostazione un caposaldo della vigente legislazione, conforme anche agli indirizzi della proposta europea di convenzione sul paesaggio;
- b) integrarne i contenuti laddove non consente specifici interventi la cui necessità è resa evidente dal rilievo dello stato del paesaggio descritto nelle premesse di questo documento. Infatti nell'elenco di cui all'art. 1 del DL n. 312/85 (Galasso), recepito dalla L. 431/85, non sono inclusi i territori agricoli che formano il paesaggio agrario italiano. Occorre dunque che tali territori siano aggiunti all'elenco e che, da parte del Governo, siano presi urgentemente tutti gli altri provvedimenti complementari, necessari ad assicurare la tutela attiva della loro integrità;
- c) perfezionarne il meccanismo attuativo, chiarendo innanzitutto che non è ammissibile la subdelega, da parte delle Regioni, del potere di autorizzazione ai Comuni, in quanto non capaci di rappresentare l'interesse generale a tutelare il paesaggio. Inoltre, occorre estendere il contenuto del controllo dei soggetti preposti alla tutela della sola verifica di legittimità, al merito dei provvedimenti autorizzativi;
- d) corredarla degli strumenti operativi necessari per una estesa e sistematica applicazione, resa finora episodica e debole dalla mancanza di allocazione di specifiche ed adeguate risorse umane e finanziarie da parte del Governo. I compiti degli uffici centra-

li e periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali sono ora svolti in forma episodica e soltanto dimostrativa, a causa della assoluta mancanza di adeguate strutture organizzative, in termini di personale, servizi, mezzi finanziari di intervento. Infatti, i compiti di tutela di competenza dello Stato sono sostanzialmente affidati ad un minuscolo ufficio centrale, ed a Soprintendenze sempre più deboli, prive dei più elementari strumenti (tra cui sarebbe essenziale un sistema informativo sul paesaggio italiano) indispensabili anche in vista dei compiti indicati nei punti successivi di questo documento.

Non sembra possibile, in conclusione, che un paese che è il luogo su cui è fondata da sempre l'idea di paesaggio, non disponga delle strutture e dei mezzi migliori per conservarlo.

13. Obiettivo primario del Governo deve essere quello di conferire piena efficacia alla conservazione e al godimento dell'insieme dei beni paesaggistici, ed in particolare dei beni culturali che ne costituiscono una componente essenziale, da parte delle generazioni presenti e future. Lo stato di degrado di vaste porzioni del territorio e del paesaggio italiano impone che in molti contesti la tutela si realizzi, oltre che con politiche di manutenzione e mantenimento, con interventi di recupero, a partire dalla ricognizione delle risorse residue e la ri-creazione di valori paesaggistici. Soltanto una corretta gestione del territorio, ovvero la pratica efficace della pianificazione territoriale e urbanistica, può creare le condizioni per una efficace azione di valorizzazione delle risorse paesaggistiche, di recupero, e per la creazione di architettura di valore.

14. Sottolineare l'utilità della pianificazione significa andare finalmente oltre la parzialità e, quindi, l'insufficienza della protezione passiva (dei vincoli di tutela). Ma occorre, al tempo stesso, riaffermare che essa costituisce un necessario passaggio obbligato verso l'attuazione della politica di tutela. Il vincolo deve essere in primo luogo considerato come un atto preliminare di pianificazione che provvederà ad articolare le politiche, sia attive che passive, di tutela. In secondo luogo – come dimostra l'esperienza della attuazione della legge 431/1985 – il vincolo agisce strumentalmente come sollecitazione alla pianificazione e, quindi, alla possibilità di una fruizione dei beni paesaggistici che ne garantisca la conservazione.

15. Oltre alle condizioni fin qui indicate, la tutela attiva del paesaggio richiede l'impiego di tutti gli strumenti complementari disponibili: le politiche e le azioni di settore, gli incentivi finanziari, la partecipazione a programmi e progetti nazionali e sovranazionali, il concor-

so dell'imprenditoria privata. Questi strumenti devono essere strettamente integrati nella pianificazione e, soprattutto, non devono essere adoperati in contrasto oppure come alternativa ad essa.

16. La tutela e la valorizzazione del paesaggio mettono in gioco una pluralità d'interessi collettivi: da quelli nazionali a quelli locali. Occorre evitare sia il rischio della negazione di uno o dell'altro degli interessi coinvolti, sia quello del conflitto paralizzante tra le istituzioni preposte alla cura di tali interessi. Il principio di sussidiarietà¹ è il criterio utilizzabile per stabilire a chi spetta la responsabilità della decisione finale in relazione ad oggetti e ad aspetti, tra i quali i beni culturali ed i valori paesaggistici, che non sono attribuibili esclusivamente ad istituzioni che rappresentano soltanto parti della collettività nazionale, ma delle quali è indispensabile garantire il concorso nella formazione delle scelte.

17. Esiste però una malintesa interpretazione del principio di sussidiarietà, indicato nel testo del trattato di Maastricht all'art.3b, di cui si trova riscontro in tutta la materia contenuta nei decreti Bassanini, e nella letteratura contingente sul federalismo. Questa interpretazione significherebbe, secondo alcuni, il trasferimento di compiti dello Stato agli Enti Locali, anche se questi oggettivamente non hanno i requisiti costitutivi per gestire i problemi che sono di competenza dei livelli superiori. Si finge di non distinguere tra compiti dell'uno e compiti dell'altro, in una furiosa opera di decentramento spesso non pertinente. Non pare possibile sostenere che la gestione della tutela della costa (migliaia di chilometri), il paesaggio agrario (migliaia di ettari), il sistema degli insediamenti storici ed archeologici grandi e piccoli (migliaia), dei

grandi fiumi e dei monti, possano essere tutelati in forme ed intensità non omogenee e diverse a seconda dei Comuni dove si trovano. Ecco dunque dove la corretta applicazione del principio di sussidiarietà trova ragione di essere applicato con l'indicazione della competenza dello Stato con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Cosa che è già posta e risolta in questi termini fin da quando è stato approvato l'art. 9 della costituzione.

18. Riassumendo dunque, non sembra necessario ne urgente mettere mano a leggi di riforma complessiva del settore. L'attuale sistema normativo è, nei principi, pienamente rispondente a una efficace e compiuta politica di governo e di tutela del territorio, e può essere perfezionato con semplici integrazioni. Esso è infatti basato sull'attribuzione ai poteri locali delle competenze in materia urbanistica, mentre compete allo Stato garantire la tutela (ed indirizzare la valorizzazione). Se la situazione attuale è del tutto insoddisfacente, non è per carenza normativa (soltanto cinque regioni hanno compiutamente attuato la legge n. 431/85). È invece necessario che l'amministrazione statale preposta alla tutela sia adeguatamente attrezzata, a partire dal potenziamento qualitativo e quantitativo del personale e della strumentazione operativa.

NOTE

¹ Trattato di Maastricht, art. 3b: "Nei campi che non ricadono nella sua esclusiva competenza la Comunità interviene, in accordo con il principio di sussidiarietà, solo se, e fino a dove, gli obiettivi delle azioni proposte non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri e, a causa della loro scala o dei loro effetti, possono essere raggiunti meglio dalla Comunità".

Paolo Leon

Università degli Studi di Roma Tre, Facoltà di Economia

Il paesaggio è un bene, e dunque va amministrato, non soltanto regolato. Poiché la proprietà di questo bene (o meglio del suo supporto fisico) è in genere diffusa, i singoli proprietari non hanno come missione quella del paesaggio (conservazione, valorizzazione), ma quella della risorsa come fattore di produzione (per il mercato, o per il servizio pubblico, o per qualsiasi altro scopo che si danno i soggetti secondo la loro specifica missione). Si ritiene, in genere, che apponendo vincoli alla risorsa allo scopo di *creare* il bene paesaggio, si possa riuscire a far trasformare la risorsa generica in paesaggio, anche agli occhi dei proprietari della risorsa.

In parte, il vincolo effettivamente genera la risorsa; ma poiché apporre un vincolo crea ogni volta una scarsità, il suo valore implicito (di mercato o fuori mercato) cresce, mentre il valore di tutto ciò che non è vincolato diminuisce, accrescendo l'uso di ciò che il vincolo *non* definisce come paesaggio. Ora, il problema del paesaggio sta largamente nella sua definizione fisica, e se la definizione è imperfetta (come sarà sempre il caso) parte del non-paesaggio (che però è paesaggio) verrà compromessa. Forse più importante è un'altra considerazione: se il vincolo è solo apposto, ma non amministrato, può facilmente generare le forze volte ad annullarlo. È chiaro, infatti, che se il vincolo rende implicitamente maggiore il valore delle aree vincolate, allora si creeranno gli interessi per scardinarlo e profittarne a fini privati o commerciali come avviene per i parchi e le aree protette. Il paradosso è che le popolazioni il cui territorio è vincolato ritengono che il vincolo riduca il loro reddito; ma è noto che tale visione è spesso telescopicamente errata: le popolazioni ritengono che il reddito

futuro atteso di un paesaggio – una volta che fosse definito tale – spetta ai proprietari della risorsa fisica sulla quale insiste il paesaggio; che se il paesaggio non fosse definito, le popolazioni non si attenderebbero altro reddito che quello derivante dallo sfruttamento di una qualsiasi risorsa fisica (un generico suolo, la pesca, l'allevamento, la coltivazione, la raccolta del legno).

Da ciò segue che il paesaggio deve essere amministrato, ovvero che il bene deve avere una qualche forma di gestione. Poiché non siamo nel caso dei parchi o delle aree protette, e poiché il bene materiale sul quale insiste il paesaggio è proprietà altrui, la gestione della quale si parla non è la gestione di un bene fisico, ma la gestione delle attività che valorizzano il paesaggio.

Il paesaggio è fonte di godimento individuale e collettivo. La parte di utilità individuale dovrebbe essere assoggettata ad un prezzo, mentre l'utilità collettiva dovrebbe essere finanziata dallo Stato. Il paesaggio è ambedue queste cose – come qualsiasi bene culturale – e dunque la sua gestione non può che essere mista, ispirata cioè da forme di gestione aziendale e da forme di gestione pubblica. Nel nostro ordinamento, abbiamo diverse forme societarie capaci di combinare le due diverse forme di gestione. È in ogni modo evidente che dovrebbe sorgere, sulla scorta di questo ragionamento, un qualcosa che assomiglia all'agenzia del paesaggio: agenzia, non semplice ufficio pubblico, e proprio per la combinazione delle due utilità da massimizzare.

Si può creare un'agenzia del paesaggio (senza che questa possieda il bene), sul quale apporre un prezzo per il godimento individuale e che riceva risorse pubbliche per valorizzarne l'utilità collettiva?

Cesare Macchi Cassia

Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura

Partendo dal presupposto, che sembra sufficientemente condiviso, di una forte innovazione del significato e del valore stesso della risorsa paesaggio, sottolineo alcuni punti in una logica progettuale.

Ciò al duplice scopo di mettere in luce la parte più importante di quella innovazione, cioè il superamento in positivo dalla logica della sola tutela – perseguita esclusivamente dalla norma, mentre ogni azione ha in sé una proposta di modificazione che va quindi dalla norma stessa indirizzata - e di offrire un contributo alla formulazione di linee di comportamento da discutere alla Conferenza per il paesaggio. In tal senso queste note fanno riferimento alle *domande poste dal Ministro al Comitato scientifico* al termine della sua relazione, e solo ad alcune di esse.

In primo luogo sembra utile e necessario riportare qui i punti forti di quella innovazione di significato relativamente alla concezione stessa di paesaggio.

L'accettazione dell'esistenza di differenti famiglie di paesaggi che vanno trattate in modi fortemente diversi. Ai due estremi: il paesaggio dei nuovi "territori urbani" della città contemporanea milanese che individua i suoi spazi collettivi nei grandi vuoti delle aree protette, degli spazi agricoli residuali, dei verdi lineari lungo i corsi d'acqua naturali e artificiali, avendo eliminato ogni separazione tra città e non città, tra urbano e naturale; i paesaggi storici più celebrati della cultura agricola toscana.

La derivazione di ciò dal fatto di considerare degni di attenzione tutte le famiglie di paesaggi. Essendo essi in ogni caso visti come la specifica forma di rappresentazione del continuo lavoro di modificazione – stratificazioni e progetti - dei territori di vita da parte delle diverse popolazioni, e il substrato della specificità, cioè della qualità della vita delle medesime.

La coscienza del valore economico oltre che culturale del paesaggio.

La visione dinamica del paesaggio, che si scontra con lo strumento statico del vincolo per la difesa della

sua specificità, e che deve invece portare ad un lungo e vario lavoro teso a individuare i modi di intervento sui processi di progettazione del paesaggio, al miglioramento dei loro risultati. Di qualsiasi processo si tratti: inconscio o cosciente dei propri riflessi morfologici, pubblico o privato, diretto o mediato, di grande o di piccola scala.

Avendo come sfondo questi punti forti, mi sembra che nella costruzione di linee di comportamento viste come strumenti di quel lungo e vario lavoro, i seguenti argomenti debbano essere messi sul tavolo e approfonditi, dando una risposta tentativa ad alcune delle *domande poste al Comitato scientifico* e ad altre che sembrano ugualmente importanti.

Assumere un atteggiamento attivo in relazione alle risorse paesistiche e più in generale ambientali porta, oltre a non separare conservazione e innovazione, a riconoscere un carattere progettuale alla stessa conservazione.

Ciò significa intendere quelle risorse come potenzialità da costruire ancor più che come presenze da registrare. Significa aggiudicare loro valore tramite le modalità con le quali esse vengono intese da un progetto che le vede parte integrante.

Assumere un atteggiamento attivo porta ad affermare una prassi progettuale secondo la quale il progetto di trasformazione è contemporaneamente progetto di recupero della memoria ed innesco di una nuova identità culturale che entra in sintonia con quella già esistente e sedimentata, facendola riemergere.

Non è possibile parlare di valore paesistico o di valore storico-culturale di un territorio – che definisce in senso moderno il significato di quello paesistico – se non riferendosi alle potenzialità e ai vincoli costituiti, a tutti i livelli della grande come della piccola scala, dalla permanenza di elementi strutturanti la forma ambientale ed urbana: non solo quindi sotto specie di ambienti esteticamente pregevoli, di manufatti storici e artistici o di sopravvivenze dell'ambiente naturale, ma dell'insieme dei

segni e delle forme che si sono depositati nella lunga storia di antropizzazione e trasformazione del territorio. Questo appare essere *l'aggiornamento culturale della nozione di paesaggio di cui abbiamo modernamente bisogno*.

L'assunzione di responsabilità nei riguardi della forma del territorio può costituire oggi lo strumento che con minore ambiguità ci permette di parlare dei diversi luoghi e insieme di definire uno sfondo su cui costruire la qualità di un progetto per essi, realizzando nell'unico possibile modo *un corretto rapporto pianificazione/conservazione*. È infatti constatazione via via sempre più condivisa che la forma fisica del territorio si configuri quale deposito dei valori storico-culturali e paesistici, come risorsa economica e culturale, e che la permanenza nel tempo di questo aspetto della realtà costituisca come un vero e proprio "monumento".

È il mutamento di significato al perdurare della forma, che definisce una condizione monumentale per i valori e per i segni che definiscono quella forma. Rendendoli materiali preziosi per la progettazione degli spazi da essi strutturati e in generale dell'intero territorio. La condizione di quelle risorse e di quei segni è infatti per un verso dinamica e per un altro statica.

Il paesaggio è specificità, è differenza, è localismo. Ci si potrebbe quindi attendere una naturale attenzione ai suoi significati e valori da parte dei livelli di governo locali. Questa è invece, nella maggioranza dei luoghi e dei momenti, fortemente carente anche quando il livello centrale mette in campo iniziative e normative che chiedono questa attenzione.

Il tema del paesaggio pone in luce con grande chiarezza il problema del rapporto biunivoco – locale/globale – di valori, interessi, capacità culturali, assumendo con ciò un significato di straordinaria valenza. Facendo emergere con chiarezza il significato culturale della politica.

Da qui può anche partire una riflessione su quale non semplicistico, moderno *aggiornamento giuridico della nozione di paesaggio abbiamo bisogno, su come attuare un riordino delle competenze sul territorio, sulla necessità di verificare i risultati del governo del territorio*.

Il ruolo delle Regioni in particolare, dall'epoca della loro creazione negli anni '70, avrebbe potuto riassumersi degnamente nel favorire il coniugarsi della crescita economica con il corretto uso del territorio di vita delle diverse comunità nazionali. Assumendo come strumentalmente fondamentale e degno della massima riconoscibilità *il rapporto positivo tra pianificazione e conservazione*, tra progetto e tutela, tra modificazione e custodia. L'omologazione in atto tra le parti – spazi e manufatti – dei singoli territori e in parte tra i territori stessi, la perdita delle differenze, la diminuzione del valore del capitale disponibile, rappresentano invece il fal-

limento, o meglio la non presa in considerazione di un compito politico-culturale che riferendosi al senso del datato articolo costituzionale sulla difesa del paesaggio, l'avrebbe specificato nelle diversità culturali e quindi aggiornato nella modernità.

Si sta aprendo una forbice tra accessibilità ai più per le scelte localizzative e di immagine, e decadimento di ciò che viene conseguito. Ciò è pericoloso per i nostri "territori urbani", ma anche per la democrazia.

Il paesaggio è tutto il contesto, non ne è parte. Né fisica, né scalare. Tutte le scale sono ugualmente importanti nella sua definizione, a livello di lettura, di uso, così come a livello del processo di progettazione che dobbiamo saper indirizzare.

Il rapporto tra le scale è diverso per le differenti famiglie di paesaggi.

Ad esempio, la scala minuta degli elementi costitutivi il paesaggio della città contemporanea si rapporta direttamente con la scala geografica del "territorio urbano".

Quest'ultimo riassume in un'unica forma strutturale le diverse città che lo compongono, ma mentre le più antiche hanno elaborato al loro interno valori interposti che, mediando significati e spazi, costituiscono riferimento per la scala minuta, definiscono gerarchie ordinarie, la città contemporanea non presenta tra le sue parti fattori di contiguità e di corrispondenza spaziale capaci di elaborare una scala intermedia. In essa si affermano invece rapporti tra luoghi analoghi separati, e la loro stessa dimensione, insieme alla distanza nello spazio e nel tempo e alla pervasività rispetto all'universo fisico disponibile, costituisce un riferimento geografico che emerge fortemente a fianco della scala dei componenti singoli.

A fianco di questa autoreferenzialità, sono i vuoti territoriali a definire la scala geografica del territorio urbano attraverso la loro disponibilità, le loro differenti tessiture, il loro valore di differenza, il loro significato collettivo.

Ne emerge un paesaggio che solo un osservatore non interessato, o statico, può scambiare per casuale e privo di riferimenti al contesto. La sua caratteristica è invece quella di situarsi tra i due estremi apparentemente senza contatto della scala complessiva e della scala del dettaglio.

Ne emerge la necessità di un progetto che sappia mettere in luce in modo compiutamente integrato il rapporto tra la scala minuta e la scala geografica, cogliendo le potenzialità che stanno nella nuova dimensione, nei nuovi significati e modi d'uso della città contemporanea. Per dare alla sua affermazione sul territorio un significato culturale che si aggiunga, innovandolo radicalmente, a quello raggiunto in altri momenti della storia e della dimensione della città. Mettendo con ciò in luce *quali proposte urgenti per le zone urbanizzate*, e anche il significato

e l'utilità, in alcuni casi e contesti, di *piani di recupero paesistico e ambientale*.

Una concezione allargata di paesaggio urbano storico e l'assunzione delle testimonianze tipologiche non solo per il loro valore di singoli fatti edilizi ma come parti integranti di ambienti complessi ed estesi che travalicano e i limiti municipali e le competenze stabilite dalle leggi del '39, sono punti base per un atteggiamento moderno su *i centri storici e la loro tutela*.

Una progressiva estensione semantica del concetto di centro storico ha caratterizzato la riflessione nelle sedi di dibattito (Ancsa), fino ad introdurre la nozione di "città esistente". Il superamento di una tradizione normativa che in materia di tutela del patrimonio culturale spesso contribuisce a far sì che le pratiche si limitino alla conservazione di singoli "pezzi" quali reperti immersi in un territorio che sempre meno è il loro e che ne can-

cella le relazioni, è invece tutto da conquistare e molto potrà contribuire allo stesso *aggiornamento della nozione di paesaggio*.

In generale, limiti ormai evidenti di una situazione in evoluzione sono quelli rappresentati da una troppo immediata associazione tra valore e storia.

Strade da perseguire sono quelle del riconoscimento di valore a una rosa di testimonianze monumentali, storiche e moderne, tali da costituire i capitali dell'immagine di un paesaggio; del riconoscimento di valore alla lettura a sistema di queste testimonianze, anche al di là del valore puntuale, in modo tale, ad esempio, da costituire una base di partenza per una riflessione sul *paesaggio agrario e sull'agricoltura rurale*, attraverso il riconoscimento del valore delle "tipologie connotanti", quali sono in molti territori italiani cascine, ville e acque artificiali.

Annalisa Maniglio Calcagno

Università degli Studi di Genova, Preside della Facoltà di Architettura

Alcune considerazioni per operare sul paesaggio

Dall'impegno analitico alla sperimentazione

La peculiarità dell'“operare sul paesaggio” (e cioè della pianificazione e progettazione paesistica) va ravvisata nella particolare considerazione che deve essere attribuita alla complessa natura di questa entità fisica scientificamente analizzabile, organizzata in sistemi naturali e artificiali, prodotto dell'interrelazione tra cultura, azione dell'uomo ed evoluzione spontanea delle realtà naturali.

Per “operare sul paesaggio” occorre, quindi, fare riferimento al sistema diffuso di “beni e di valori” che lo connotano e lo caratterizzano, alla dinamica interna che ne assicura il funzionamento, alle relazioni intercorrenti tra realtà naturale e attività umana, ai processi che lo modificano incessantemente, all'esperienza percettiva che lega la società all'immagine del territorio.

Un'azione istituzionale sul paesaggio, dotata di strumenti operativi concreti, consente di passare dalla tutela vincolistica al corretto uso delle risorse ambientali – frequentemente sottovalutate dalla pianificazione urbanistica –, alla possibilità di migliorare e accrescere il potenziale ecologico ed ambientale della città e del territorio (attraverso uno studio analitico del complesso intreccio delle interrelazioni esistenti fra fattori naturali e artificiali, tra vocazioni e usi del suolo), alla capacità di produrre nuovi paesaggi e di riqualificare quelli esistenti consolidandone strutture e funzioni.

L'attuale politica del territorio, invece, continua a contrapporre luoghi dove la civiltà economica può effettuare alterazioni a luoghi in cui la natura – e quindi determinate risorse di base, indispensabili alla vita – sono protette, dando origine ad azioni difensive e compensative, quali i parchi, le riserve naturali, e i luoghi sottoposti a tutela paesistica.

Per raggiungere il concetto di totalità dinamica e complessa, che comprende tutto ciò che sul nostro pianeta è “permeato e generato dalla vita”, occorre affiancare al concetto di “zone da tutelare” (contrapposte a superfici a disposizione dell'uomo), l'individuazio-

ne di misure finalizzate alla valorizzazione e gestione delle risorse territoriali. Occorre impadronirsi dell'esperienza paesistica coniugando tra loro approcci diversi e tra loro complementari, che insieme concorrano ad indagare la complessa natura del paesaggio.

La pianificazione (e anche la progettazione) paesistica impone quindi, alla pianificazione urbanistico-territoriale nuove prospettive subordinando ogni intervento e trasformazione antropica del territorio alla lettura analitica (alla conoscenza approfondita cioè di tutti gli elementi naturali e antropici), all'individuazione dei valori e del complesso intreccio di relazioni esistenti nel paesaggio, al rispetto delle componenti ambientali, all'individuazione dell'evoluzione in atto nel territorio e alla definizione delle misure di intervento più opportune per indirizzare la compensazione e la riqualificazione degli squilibri esistenti e per individuare le premesse per le trasformazioni future.

Viene posta, in tal modo, al centro dello studio, un'adeguata individuazione e valutazione delle caratteristiche paesistiche e ambientali del territorio ed in particolare la conoscenza degli aspetti relazionali dei vari elementi, fattori e caratteri del paesaggio; la comprensione dei legami funzionali che connettono tra loro fenomeni e processi e delle dinamiche in atto nell'insieme paesistico considerato. Viene sollecitata e approfondita, inoltre, l'analisi e la comprensione delle mutazioni paesistiche passate, delle dinamiche evolutive in atto e delle probabili mutazioni future.

Dalla conoscenza e dall'integrazione di queste conoscenze devono quindi essere ricavate le regole qualitative e quantitative per il controllo e la guida delle trasformazioni stesse, per l'individuazione di indirizzi propositivi per la costruzione (e modalità d'uso) di nuovi paesaggi.

Gli studi sugli assetti geomorfologici, vegetazionali e antropici, sulle qualità visive e sui valori panoramici del paesaggio, le valutazioni sulle vulnerabilità e le potenzialità ambientali, assumono un peso determinante

sia nell'analisi dello stato attuale, sia negli orientamenti da assumere rispetto alle trasformazioni e agli interventi attuabili, nonché alle azioni di tutela, di valorizzazione e/o di riqualificazione da promuovere.

La disciplina paesistica porta, quindi, necessariamente, ad un ampliamento dei processi conoscitivi e interpretativi del territorio e ad una integrazione interdisciplinare tra diversi studi specialistici.

L'elaborazione conoscitiva, fondata su basi analitiche, utilizza la scomposizione per temi e fattori della complessità ambientale e culturale allo scopo di comprenderne le specificità e individuare le interrelazioni tra tematismi diversi.

L'elaborazione descrittiva e/o cartografica tende a rendere esplicito il valore e la peculiarità dei beni e degli elementi di interesse paesistico, culturale e ambientale e il differente grado di vulnerabilità del territorio in rapporto agli usi cui può essere sottoposto, onde promuovere azioni differenziate di tutela e/o modalità di valorizzazione, di riqualificazione e di gestione.

Il sistema descrittivo – comunicazione grafica e linguistica – vengono, quindi, a fare parte integrante dell'analisi dei caratteri e delle peculiarità paesistiche nonché della valutazione delle potenzialità e/o della vulnerabilità dei luoghi.

Con l'aggettivo "paesistico" collegato al termine di "pianificazione" ci si riferisce all'obiettivo primario di ricollegare l'assetto del paesaggio naturale e antropico alle esigenze di uno sviluppo qualitativo delle risorse e al mantenimento quantitativo del patrimonio di base; di promuovere un uso non distruttivo dello spazio, dell'ambiente naturale e delle sue risorse, finalizzando le decisioni alla protezione del patrimonio dei beni culturali e ambientali cui si attribuisce valore; di individuare l'uso ottimale delle "risorse" attraverso la scelta degli interventi e delle attività compatibili, dei loro modi di attuazione della loro quantificazione e localizzazione al fine di renderli ammissibili.

Questa intenzionalità può prevedere interventi volti a perpetuare le modalità esistenti di utilizzazione del suolo e/o ad attuare interventi migliorativi (e/o di tutela) dei valori paesistici, degli equilibri ecologici e delle qualità ambientali.

Può promuovere il corretto uso dei beni attraverso interventi volti a modificare, con obiettivi mirati, l'attuale modo di utilizzazione e gestione del territorio.

Può evidenziare, in altri casi, utilizzazioni improprie di beni, di elementi singoli o di sistemi paesistici e prevedere interventi di ripristino ambientale.

Questi obiettivi vanno spazialmente riferiti, attraverso una idonea perimetrazione cartografica, alle situazioni individuate e agli obiettivi da perseguire.

È necessario precisare inoltre che l'attuale impostazione della pianificazione urbanistica – la rigidità degli

enunciati, delle logiche funzionali, i metodi di valutazione generalmente utilizzati nella ricerca di idoneità insediativa – sono coniugabili con difficoltà con l'impostazione della disciplina paesistica che si esprime attraverso condizionamenti all'uso del suolo dedotti da criteri di valore e vulnerabilità e dalla individuazione e comprensione delle possibili evoluzioni del sistema paesistico.

La pianificazione urbanistica, infatti, tende soprattutto a promuovere l'uso dello spazio riconducendo le decisioni alla finalità di soddisfare i bisogni funzionali relativi alle molteplici attività umane.

La vastità dei bisogni che la pianificazione urbanistica deve soddisfare, la quantità di problematiche coinvolte nelle scelte urbanistiche porta, e ha portato sovente, a considerare come "secondarie" o a trascurare del tutto, le finalità di tutela e valorizzazione dei beni paesistici e le regole per un corretto uso e/o protezione delle risorse ambientali del territorio.

La pianificazione paesistica intesa nella sua accezione più completa, e cioè come disciplina di sintesi, ricerca i migliori usi della risorsa sulla base delle considerazioni di sintesi che emergono dalle conoscenze acquisite nella fase analitica multi-disciplinare; stabilisce regole e misure di intervento indirizzate a compensare e minimizzare gli squilibri esistenti; persegue il raggiungimento delle istanze della collettività nei confronti del vasto ambito indicato genericamente come "qualità della vita".

La peculiarità delle analisi paesistiche consiste nella particolare considerazione che viene attribuita agli elementi caratterizzanti il paesaggio e nel diverso valore che viene attribuito alla leggibilità dell'insieme, all'integrità, rarità, peculiarità, di forme e strutture paesistiche, all'importanza ecologica, scientifica, culturale e visuale di un territorio; sono tutti criteri utili alla valutazione dei paesaggi, frequentemente sottovalutati nella pianificazione urbanistica.

Con la presa di coscienza dell'esauribilità delle risorse e dei limiti di modificabilità dell'ambiente, il territorio non è più considerato come oggetto passivo dei processi di trasformazione, ma come soggetto degli interventi e delle scelte; la pianificazione urbanistica e territoriale si trova quindi a dover conciliare lo sviluppo insediativo, produttivo, strutturale (e perciò economico) con l'esigenza di tutelare le qualità paesistiche e le risorse ambientali; a dover acquisire le novità di merito e di metodo che la disciplina paesistica promuove riguardo all'uso del territorio.

La disciplina paesistica, da integrare alla pianificazione urbanistica, ricerca modi d'uso del territorio che assicurino la tutela della qualità e minimizzino la probabilità di arrecare danni al sistema di beni individuati nei fattori agronomici, vegetazionali, geologici, idrici, architettonici, paesaggistici, visivi e panoramici; individua

forme e modi di riqualificazione del paesaggio e dell'ambiente, in diverse situazioni di degrado, compromissione, perdita di valori.

Per quanto osservato più sopra, gli indirizzi paesistici utilizzabili all'interno della pianificazione urbanistica (nell'attuale struttura e concezione) sono ancora necessariamente assai riduttivi rispetto ai principi fondativi e alle finalità che la pianificazione paesistica persegue: finalità, come osservato più sopra, di valorizzazione, tutela, riqualificazione e miglioramento dell'equilibrio ambientale e della potenzialità ecologica dei territori, difficilmente coniugabili con gli strumenti amministrativi e con l'apparato normativo dei piani regolatori.

Nel piano paesistico vengono inoltre individuate possibilità di scelte e strumenti per produrre e ricreare nuovi paesaggi; vengono individuate modalità per non impoverire, destrutturare o distruggere quelli esistenti (con elementi estranei alla dinamica del paesaggio stesso), per consolidarne e potenziare strutture e funzioni ecologiche, per compensare gli squilibri esistenti.

Una struttura progettuale e normativa, lontana da schematismi e rigidità funzionali, propositiva e aperta a possibili "variabili" paesistiche, capace di coniugare funzioni e processi del piano urbanistico e del piano paesistico sembra essere ancora prematura sul piano attuativo.

Le "analisi e le sintesi paesistiche", i "giudizi di valore" su porzioni o elementi del paesaggio, le conside-

razioni sulle dinamiche in atto, le valutazioni sulla "vulnerabilità o attitudine" ad accogliere trasformazioni e/o nuove attività, consentono di adottare misure per avviare una tutela attiva del paesaggio, promuoverne qualità e identità, per concretizzare prospettive di sviluppo sostenibile.

Consentono in particolare non solo di

- conseguire un progressivo superamento del sistema vincolistico e inibitorio in favore di strategie propositive (riequilibratrici o riqualificatorie) nell'attuale situazione paesistico-territoriale;

ma possono anche

- favorire operazioni progettuali fondate sull'attenta considerazione dell'identità culturale dei luoghi, per riconferire leggibilità a paesaggi incoerenti o disgregati, per conservare e potenziare i caratteri paesistici fondamentali;
- contribuire a valutare nel piano e nel progetto, la pluralità di fattori implicati nei processi di modificazione delle paesistico-ambientali;
- contribuire a superare le tendenze ad operare con interventi puntuali e non coordinati;
- favorire quelle trasformazioni che assicurino un migliore equilibrio ecologico e riducano le condizioni di vulnerabilità;
- contrastare l'abbandono, l'alterazione e/o lo smantellamento delle strutture agrarie paesaggisticamente rilevanti.

Luciano Marchetti

Viceministro per le zone terremotate dell'Umbria, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Dopo un evento catastrofico come il terremoto, il paesaggio rappresenta un elemento da tenere in giusta considerazione sia nella definizione degli interventi legati all'urgenza che di quelli programmati per il definitivo ripristino dei beni danneggiati. Nel caso dell'Umbria le zone colpite avevano, per la maggior parte, già subito dei fenomeni di progressivo depauperamento in relazione sia alla diminuzione della popolazione residente sia agli effetti perversi di precedenti eventi sismici e, soprattutto, degli interventi postsismici. La zona montana a confine con le Marche aveva progressivamente perduto la capacità di esprimere un'economia in grado di dare il necessario sostentamento alle popolazioni che prima vi risiedevano, e fenomeni migratori, anche imponenti, avevano progressivamente vuotato degli abitanti i borghi montani, riducendo a *secondo case* quelle che una volta erano abitazioni principali.

Gli effetti del sisma e di questa profonda modifica del tessuto sociale si sono sommati ed hanno rapidamente sconvolto un tessuto urbano e rurale stratificatosi nei secoli e progressivamente adattatosi alla natura del territorio ed alle esigenze umane.

I paesaggi culturali, come ben definiti dall'arch. Carla Maurano, consulente dell'Ente Parco dell'Etna: "sono il risultato formale di processi evolutivi di trasformazione degli ambienti naturali da parte delle comunità antropiche. Tali processi sono stati originati dalla necessità primaria di rispondere a ben definite esigenze materiali e spirituali, ed attivati attraverso la messa in opera di artifici che, in modi diversi, hanno reso manifesta nel tempo la volontà dell'uomo di razionalizzare la Natura ed interpretarne a proprio vantaggio leggi e regole. Artifici che, in modi diversi, hanno garantito il delicato quanto complesso equilibrio dinamico derivato dal rapporto tra le diverse culture ed i relativi ambienti naturali, tanto attraverso l'applicazione razionale di tecniche e tecnologie "eco-derivate", quanto attraverso l'utilizzo strumentale di codici e fenomeni apparentemente distinti come la "sacralizzazione" dei luoghi e la "ri-

tualizzazione religiosa" dei comportamenti sociali.

La comparsa di "nuovi modelli di sviluppo", avulsi da un'attenta storicizzazione e teoricamente poco attenti ad alcuni valori strutturali delle singole culture, quali il radicamento al territorio e l'identificazione con i valori unici e specifici del paesaggio, ha inciso profondamente su strutture sociali apparentemente semplici e forti ma in realtà estremamente complesse e fragili, ed ha innescato pericolosi processi di perdita di identità e di progressiva incomprendimento ed allontanamento dei singoli individui dal loro "paesaggio culturale", dal loro ambiente. Quest'ultimo, modificato per millenni dall'uomo, sembra avere perduto quello stretto legame con la vita umana stessa e con le esigenze legate alla sopravvivenza della collettività che ne aveva permesso la graduale antropizzazione nel rispetto della straordinaria ricchezza e varietà degli ecosistemi naturali, la trasformazione del territorio ed il mantenimento delle caratteristiche di "naturalità" (considerata come tasso eccezionale di biodiversità delle specie animali e vegetali in presenza dell'attività e delle modificazioni umane) e di "spazialità culturale" (considerata come valore connesso alla sfera umana ed imprescindibile dall'ecosistema naturale)".

Il brusco alterarsi degli equilibri consolidati dal tempo e l'introduzione di innovazioni tecnologiche a grande impatto ambientale, unite ad una incontrastata volontà di "modernizzazione ed industrializzazione", hanno stravolto alcune delle aree di fondovalle e condannato all'abbandono molte delle aree di cresta del sistema montagnoso che fiancheggia la Val Nerina.

Il Commissario per i Beni culturali danneggiati dal sisma ha ritenuto di dover prendere atto di queste considerazioni e della constatazione che in occasione di precedenti eventi sismici gli interventi di ricostruzione non si erano preoccupati di opporsi a tali tendenze degenerative, ma anzi le avevano assecondate. Basti ricordare gli interventi post-sisma a Cascia in località Santa Maria della Neve o a Sellano in località Postignano o, ancora a Norcia in località Biselli, ove gli amministratori-

ri e gli amministrati si erano lasciati lusingare dalla sirena del "più nuovo e più bello" realizzando nei fatti delle squallide periferie urbane in luogo dei piccoli e suggestivi centri storici danneggiati dal terremoto.

In quest'ottica, per evitare il ripetersi di tali negative eventualità il Vice-commissario per i beni danneggiati nella Regione Umbria ha perseguito due linee di intervento. Da un lato, attraverso la normativa sulla ricostruzione, privilegiare il recupero del costruito rispetto alla demolizione con successiva ricostruzione ex-novo del patrimonio danneggiato, pur garantendo dei livelli di sicurezza adeguati in relazione alla sismicità dell'area; dall'altro, studiare metodi di consolidamento adeguati e forme di utilizzo del territorio che potessero garantire una crescente ripresa delle attività economiche e quindi sociali nell'area della montagna.

Questa seconda azione si è concretizzata in un accordo di programma con la Regione Umbria, due comuni dell'area ed il servizio Sismico Nazionale per un'attività di ricerca che potesse fornire, attraverso degli studi su campioni ristretti, una metodologia di intervento e di valorizzazione del particolare territorio esaminato.

Lo studio della presenza umana nel territorio umbro interessato dal sisma ha un valore particolare in quanto quelle aree, oggi marginali, sono state interessate da attività agro-silvo-pastorali che hanno consentito lo sviluppo di una società locale caratterizzata, anche, da fenomeni di rilevante valore culturale, come quello della Scuola Medica di Preci che, sviluppatasi nel XIII secolo forse come emanazione e conseguenza dell'analogo scuola benedettina, chiusa in seguito alla proibizione dell'esercizio dell'arte medica per i chierici, è rimasta vitale fino al XVIII secolo; o come i numerosi cicli di affreschi di buona fattura realizzati ad opera di artisti anche non autoctoni. Realtà che si erano potute affermare anche in relazione ad una prosperità non trascurabile degli insediamenti urbani e rurali.

La ricerca, quindi, doveva approfondire lo studio di queste aree in quanto sia il Ministero per i Beni e le Attività Culturali che il Commissario Delegato per il recupero del patrimonio culturale danneggiato dal terremoto non potevano ignorare l'esigenza di approfondire la conoscenza al fine di utilizzarla proficuamente per il loro recupero. Per ovvi motivi di urgenza e di oneri sopportabili da un ufficio provvisorio come quello del Commissario ci si è concentrati su due aree campione scelte all'interno dell'area terremotata: la frazione di Montesanto di Sellano e quella di Roccanolfi di Preci, la seconda all'interno del Parco Nazionale dei Sibillini e la prima in una zona limitrofa. Da un preventivo esame dei costi per il recupero degli immobili danneggiati si è constatato come, a fronte di una presenza umana stabile di poche unità, gli oneri relativi fossero assai rilevanti e quindi il recupero di tali insediamenti trovava la sua unica giustificazione nelle necessità culturali e di salvaguardia am-

bientale. Ma la semplice ricostruzione non poteva garantire un mantenimento dei livelli di insediamento stabile delle due frazioni e nemmeno un loro incremento, condizioni che sole potevano conseguire un efficace e stabile mantenimento delle condizioni socio-culturali di queste aree. Conseguentemente, si è reso necessario verificare quali possibilità di sviluppo compatibile fossero oggettivamente ipotizzabili per le aree in oggetto e quindi per l'intero territorio della Val Nerina Umbra.

La convenzione con la sezione umbra di Legambiente era conseguente all'attività svolta dai volontari di questa organizzazione nell'area della Val Nerina per il rilevamento dei danni provocati dal terremoto e quindi alla conoscenza già acquisita dei relativi problemi. Da tale accordo è poi nato il coinvolgimento della scuola media superiore di Perugia, l'Istituto tecnico ad indirizzo scientifico e tecnologico "G. Bruno", con la convinzione che solo la scuola può costituire quel veicolo di conoscenza e di sensibilizzazione della popolazione necessaria per creare una coscienza civile sensibile alla tutela del patrimonio culturale ed ambientale dell'area, e che, nello stesso tempo, la scuola stessa rappresenta una fucina di idee e di proposte per l'uso del territorio. La collaborazione con la scuola, da un lato, arricchisce di idee non convenzionali la ricerca e, dall'altro, contribuisce alla formazione dei giovani facendo loro prendere coscienza dei limiti dello sviluppo e della necessaria ricerca della sua compatibilità.

Alla comunità scolastica, professori ed allievi, è stata richiesta una partecipazione particolare ed unica nel suo genere; le classi si sono incontrate con la realtà del territorio acquisendo le informazioni sulla sua storia e sulla sua evoluzione attraverso incontri sia con specialisti che con gli abitanti del luogo, ripristinando, in un certo senso, quella tradizione di trasmissione orale della conoscenza, della storia e delle tradizioni che ha caratterizzato la cultura di tutte le nostre zone prima dell'alfabetizzazione generalizzata.

Gli studenti proseguono in questa attività di ricerca e di elaborazione e proposta che vedrà il suo compimento nel giugno del 2000.

Un'altra importante considerazione sulle possibili linee di ricerca e di valorizzazione del "bene paesaggio" si può trarre dagli studi intrapresi dall'Arch. Maurano per il Parco dell'Etna e per quello del Cilento sulle interrelazioni fra millenaria presenza umana, la sua grande mobilità e quindi la possibilità di esportazione e scambio di tecniche, credenze e modalità di trasformazione dei territori elaborando specifici linguaggi conformativi del paesaggio.

La ricerca storico-culturale, portata avanti dall'architetto si lega all'analisi dei diversi ambienti, da quelli più singolari a quelli più facilmente identificabili, come quelli terrazzati delle zone collinari, tipici di tutte le culture contadine che hanno operato su siti declivi per renderli adatti all'utilizzo agricolo.

L'architetto constata come interi territori appaiano sapientemente disegnati e ristrutturati dall'uomo con un lavoro durissimo e continuato nel tempo che, presupponendo la conoscenza profonda dei singoli sistemi naturali e del loro funzionamento, testimonia la possibilità di interventi di antropizzazione eco-compatibili pur nella loro radicalità, a condizione che la collettività umana rispetti le leggi e le regole del corpo-territorio di quella Grande Madre disponibile a farsi modificare per produrre quanto a lei richiesto solo in cambio di rispetto ed attenzioni costanti.

La ricerca di questi rapporti fra uomo e specifico sito ambientale può riallacciare quei legami storici e culturali troncati dall'avvento dell'industrializzazione e meccanizzazione selvagge con la loro illusoria possibilità di trasformazione radicale degli ambienti ad uso esclusivo della comunità antropica e senza una valutazione delle conseguenze secondarie della scomparsa del patrimonio di biodiversità che aveva caratterizzato le singole aree geografiche.

Dagli studi effettuati emerge come: "l'appropriazione dei territori collinari, ad esempio, che pure è funzione di esigenze variabili delle comunità residenti (sopravvivenza, contingenze storiche, geografiche ed economiche più o meno complesse), si fonda sulle potenzialità e caratteristiche intrinseche del versante prescelto per il terrazzamento. È la natura del luogo (microclima, qualità dei terreni, rete idrografica, ecc.) a determinare non solo il tipo e le modalità del terrazzamento, la posizione di cisterne, accessi e costruzioni, ma anche la scelta dei cultivar da impiantare, che vengono selezionati con criteri sperimentali attentissimi agli equilibri ecologici dell'area, a quelli statici dei muri ed alla gestione e funzionalità del versante. I paesaggi terrazzati riproducono così artificialmente l'assetto del sistema naturale di partenza, riproponendosi come organismi viventi in cui è richiesto ad ogni componente la collaborazione, l'integrazione, la piena assolvibilità alle proprie funzioni, pena la perdita dell'equilibrio dinamico che contraddistingue l'intero sistema e la sua rovina. Alla conservazione di questo equilibrio sono spesso legati anche i rituali dedicati a Demetra o elementi di religiosità o credenza contadina volti all'organizzazione ed al mantenimento di usi e doveri sociali relativi. In realtà, l'esistenza di un processo divino che lega l'uomo alla terra e la partecipazione ad esso dell'individuo, del contadino, rispondono alla necessità che questi sia consapevole e responsabile dell'importanza e del valore "sacro" del suo ruolo, del suo lavoro indispensabile a pulire i muri, a drenare e conservare le acque, a mantenere attivo, vitale, sicuro e produttivo il sistema collinare.

Ma anche il sistema terrazzato non è che parte di un sistema territoriale più ampio, ed esso interagisce con altri tipi di paesaggi culturali, che usa e dai quali viene usato, garantendo equilibrio all'intera struttura di riferimento: il sistema delle foreste, il più delle volte anch'es-

se "antropizzate", riconvertite e segnate da luoghi di culto e percorse da superstiziose credenze, i centri urbani rurali, cerniere strategiche e "nicchie" di particolari attività sociali, gli insediamenti sparsi, veri e propri sistemi autosufficienti, ecc. Questi paesaggi culturali, insieme, rappresentano gli elementi costitutivi di un *unicum* le cui parti sono definite e distribuite secondo regole antiche e sperimentate, attente al tipo e all'uso o non uso dei suoli, alle condizioni geologiche, alla conservazione delle specie meglio adattate ai terreni e al clima, alla irregimentazione e al non spreco delle acque, all'attenzione e alla precauzione per gli effetti degli eventi meteorologici; regole antiche, sperimentate e comuni elaborate, affinché il sistema territoriale complessivo possa essere equilibrato, funzionare al meglio e garantire al meglio chi ci vive, in una realtà inscindibile di ambiente, tradizione, cultura, religiosità, produttività. In quella realtà millenaria di conservazione e sviluppo che ha plasmato e caratterizzato i nostri territori, i nostri paesaggi culturali."

Queste ricerche possono poi essere fonte di scelte metodologiche di intervento per il loro recupero che consentano di avvicinarsi con umiltà e conoscenza della complessità strutturale di questi siti, evitando interventi che possano in qualche modo comprometterne la corretta conservazione.

È necessario ricordare che spesso interventi anche di natura diversa possono incidere sulla conservazione del paesaggio ed anche sulla salvaguardia degli uomini che risiedono in determinate aree, numerosi sono gli esempi di scelte errate nella realizzazione di infrastrutture che hanno provocato più danni che benefici: per citarne una fuori dal territorio nazionale, basti ricordare la realizzazione di una strada di fondovalle nella catena dell'Atlante in Marocco, più precisamente nella vallata dell'Urika, la cui conseguenza immediata è stata una rapida urbanizzazione delle aree adiacenti con lo spostamento dei vecchi abitati in quota nelle nuove aree di fondovalle, un tempo destinate ad usi esclusivamente agricoli. Un'analisi storica dello sviluppo delle comunità umane nell'area avrebbe evidenziato come la scelta di costruire in quota fosse frutto, non solo di necessità difensive e di economizzazione delle scarse aree agricole disponibili, ma anche di difesa dalle piene improvvise del fiume di fondovalle soggetto ad un regime torrentizio estremamente variabile. Questa considerazione avrebbe sconsigliato di realizzare le opere nel modo in cui sono state effettivamente eseguite e che la piena del 1997 ha distrutto con la perdita di numerose vite umane.

Questo tipo di ricerca della matrice antica dell'antropizzazione delle singole aree, del suo legame con l'immaginario tradizionale, le credenze religiose e le attività di sfruttamento dei diversi ambienti, può rappresentare la realtà del nostro patrimonio secondo un angolo visuale non usuale e foriero di metodologie di conservazione nuove ed efficaci.

Salvatore Mastruzzi

Direttore Generale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Acquisire risorse per interventi di restauro del paesaggio

La tutela del paesaggio, inteso in un'accezione più ampia rispetto a quella di "aspetto visibile della struttura fisica del territorio", rientra nel più vasto tema dell'uso di risorse scarse in un sistema complesso e dinamico; per esso non si può parlare di conservazione dello *status quo* ma di valutazione delle trasformazioni compatibili con la conservazione dei valori *esplicitati dalla collettività*, della quale costituiscono il patrimonio. La trasmissibilità dei valori alle generazioni future segna il limite dello sviluppo sostenibile (sviluppo che soddisfa i bisogni e le aspirazioni della presente generazione senza compromettere la possibilità per le future generazioni di soddisfare i propri bisogni).

Finora la gestione della tutela, giuridicamente derivata da un'idea di paesaggio ereditata dal pensiero idealistico-crociano, è stata essenzialmente, se non esclusivamente, conservazione dello *status quo*. Applicata ad una risorsa allocata sul territorio, quindi sulla base fisica di ogni attività umana, naturalmente dinamica, la tutela si è tradotta in *non uso*.

Ma la tutela del paesaggio sul territorio non può essere solo vincolistica e punitiva: pianificare, dettare norme, imporre vincoli, negare o assentire autorizzazioni.

La risorsa "paesaggio" è tra le poche capaci di ridare identità e qualità ad una vita e ad uno spazio sempre più soffocati dalla standardizzazione ma anche dall'antropizzazione selvaggia. Solo intervenendo su aree estese vi è residua possibilità di salvare sia i beni culturali che il paesaggio nella sua interezza, nei suoi aspetti emergenti e nella sua qualità diffusa, in quella qualità che fa definire il Bel Paese un *museo all'aperto*.

Per difendere tale risorsa, per valorizzarla utilizzando senza consumarla, non bastano gli interventi autoritativi. Occorre una capacità propositiva nuova, iniziative coraggiose che pongano il problema del restauro del paesaggio in termini non subalterni rispetto a quello monumentale.

Interventi esemplari, che indichino una precisa volontà di politica culturale, ma che segnino anche l'inizio di una tutela attiva diffusa a tutte le scale.

Ciò significa naturalmente disponibilità di risorse che attualmente non ci sono, né nel bilancio dell'Amministrazione centrale, né nei bilanci degli Enti delegati alla tutela paesaggistica.

La costruzione di un credibile piano finanziario, che non sia incompatibile con gli attuali indirizzi di politica economica, passa attraverso alcune prioritarie acquisizioni concettuali.

1. Attribuzione di Valori diversi a paesaggi diversi, quindi "dichiarare" l'interesse pubblico alla conservazione di quei valori: è questa la sostanza dei vincoli paesistici e, comunque se ne voglia modificare la gestione e la stessa impostazione giuridica, non si può negare che il vincolo oggi rappresenta la difesa temporanea dei suddetti valori, "in attesa che la pianificazione consenta di articolare le politiche, sia attive che passive, di tutela" (Salzano).
2. L'uso del suolo, in contesti paesaggistici di pregio, quindi *vincolati*, consente la formazione di una sorta di "rendita posizionale" concettualmente analoga a quella che si gode da chi detiene il diritto di proprietà o di uso in contesti urbani di pregio.
3. Tale "rendita" è di difficile quantificazione, perché riferita a beni immateriali, come sono quelli paesaggistici. Essa si riferisce a chiunque usi il suolo, sia esso privato cittadino sia istituzione o ente pubblico.

Fatte queste premesse, si ritiene che la collettività, cui appartiene nella sua globalità il bene paesaggistico, dovrebbe intercettare una parte, sia pur minima, dei benefici (anche se non sempre monetizzabili) derivanti a chi usa il suolo dal fatto che il contesto paesaggistico è vincolato, quindi di particolare valore, ma in cui però è anche giuridicamente riconosciuto un interesse pubblico.

Le risorse in tal modo acquisite dovrebbero costituire un *Fondo Unico per il Restauro del Paesaggio*, cui attingere per gli interventi di riqualificazione e restauro necessari a trasformare la tutela passiva e denegante in tutela attiva e valorizzazione del bene.

Ovviamente la strumentazione giuridica da approntare può essere più o meno complessa, può graduare o meno l'incidenza del "contributo" da pagarsi da parte di chi usa il suolo e *anche* il paesaggio (edilizia privata, residenziale e non, alcune opere pubbliche) e da parte di chi usa il suolo *ma non anche* il paesaggio (reti infrastrutturali).

Si potrebbe parlare di 2% e 1% sul valore delle opere che si vogliono realizzare.

È necessario precisare che non si tratta di una misura di compensazione riferita al singolo intervento. Infatti ogni intervento, per poter essere realizzato in contesto vincolato, deve *comunque* contenere in sé quelle caratteristiche, originarie o derivate da prescrizioni e limitazioni, che lo fanno giudicare "compatibile" con il contesto stesso. Le stesse misure compensative, che spesso accompagnano le realizzazioni delle grandi opere, non possono essere disgiunte dalle opere stesse, di cui costituiscono componente essenziale af-

finchè, nel bilancio paesaggistico complessivo di quel certo ambito territoriale, vi sia una valutazione positiva dell'intervento.

Il contributo di cui si è parlato si pone invece ad un livello più generale, che esula dall'ambito territoriale su cui incide il singolo intervento. Si tratta di reintegrare in ambito nazionale, attraverso interventi di riqualificazione e di restauro che in generale non riguarderanno le aree delle singole opere autorizzate, la "risorsa paesaggio" nella sua globalità. Si potrebbe affermare, con evidente traslazione concettuale dall'ambito dei beni culturali, che si vuole mantenere inalterato il patrimonio paesaggistico nel suo complesso, anzi, se possibile, che se ne vuole accrescere il valore patrimoniale.

Da ciò la perfetta congruenza con i principi di *sostenibilità* delle trasformazioni, da ciò la concreta attuazione dei principi stabiliti dalla conferenza di Amsterdam sullo sviluppo sostenibile (1998).

Patrizia Micoli

Geologo direttore coordinatore, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

La ricerca scientifica e la geografia del paesaggio e dello sviluppo sostenibile

Il paesaggio nella geografia italiana

Il paesaggio nella disciplina geografica costituisce un tema centrale e una primaria fonte di conoscenza, anche se la sua storia risulta caratterizzata da varie fasi evolutive che gli hanno attribuito, di volta in volta, importanza e significati diversi.

Nella prima metà del nostro secolo il paesaggio ha avuto un ruolo centrale non solo in Italia ma anche presso le scuole russe, tedesche, francesi, imponendosi come concetto oggettivo che fa riferimento agli elementi naturali e umani e alle loro relazioni sul territorio.

Tra i maestri della disciplina che hanno gettato le basi della tradizione geografica italiana il primo ad affrontare il tema del paesaggio è Antonio Renato Toniolo (Toniolo, 1954)¹, il quale distingue tra *Naturlandschaft* e *Kulturlandschaft*, il primo definito naturale, astratto, spazioso e vario, primitivo, zoologico e biologico; il secondo è invece il paesaggio umano, detto anche geografico, ma anche politico, biologico, artificiale, che si configura, per esempio, attraverso un'attività mineraria, agricola, industriale, proponendo una sorta di paesaggificazione dell'intera geografia, tentativo intrapreso anche da Umberto Toschi il quale, fin dal 1949, definì la geografia come la scienza che studia gli insiemi, asserendo che il primo insieme è il paesaggio e che la geografia, quella vera, è la scienza del primo insieme fondamentale che è il paesaggio (Toschi, 1962)².

Dello stesso periodo è l'opera di Renato Biasutti il quale fa propria una posizione fisicalista, che considera il paesaggio naturale come prodotto della natura, caratterizzato esclusivamente dai suoi aspetti fisici (Biasutti, 1962)³.

Promotore della teoria possibilista del paesaggio umanizzato è Aldo Sestini (Sestini, 1947a, 1947b, 1963)⁴ sostenitore del paesaggio antropogeografico; la sua opera, *Le fasi regressive dello sviluppo del paesaggio antropogeografico*, fu subito apprezzata e, per

questo, inserita da Philip L. Wagner e Marwin W. Mikesell insieme a quella di Max Sorre ed Albert Demangeon nella sezione "Landscape and Ecology" della loro rassegna⁵.

Non tutti i maestri della geografia di questo periodo, tuttavia, hanno ritenuto di dover dedicare particolare attenzione al tema del paesaggio nei loro "grandi" manuali della geografia classica; tra questi ricordiamo Roberto Almagià (1961) ed Elio Migliorini (1953); il termine paesaggio ricorre invece nel poderoso manuale di Osvaldo Baldacci (1972), anche se riferito soprattutto al paesaggio agrario o considerato quale risultato di un determinato processo morfogenetico⁶.

Più di recente Costantino Caldo accenna ad una "geografia del paesaggio sviluppatasi fra le due guerre" (1979) e Piero Dagradi introduce il concetto di paesaggio agrario come spazio connotato dalle tecniche agricole (1982), in sintonia con la concezione di Paul Claval (1983)⁷.

Un ulteriore approfondimento degli studi analitici sul paesaggio permette di giungere al saggio critico di Franco Farinelli (1980)⁸ e alla "profonda traccia" di Adalberto Vallega (1978, 1985)⁹, in parte fatta propria anche da Maria Chiara Zerbi, più avanti citata.

La metodologia di indagine geografica si sostanzia in una "descrizione esplicativa" che muove dall'osservabile e si spinge nella ricerca delle cause che hanno concorso a determinare quel particolare paesaggio. Per portare a termine questo livello di analisi sono affiancate all'osservazione fonti storiche e statistiche le quali consentono di effettuare il passaggio dalle strutture osservabili ai processi che queste sottendono (Zerbi, 1993, 1994)¹⁰. Un percorso praticabile grazie alla particolare attenzione dedicata alla problematica degli indicatori ambientali, al ruolo che essi esplicano nella ricerca geografica, alla loro natura, ai tipi multiformi, la cui centralità nelle diverse fasi della ricerca geografica è ormai da tempo posta in particolare evidenza (Corna Pellegrini, 1986 e Zerbi, 1987)¹¹.

Già alla fine degli anni '60 e soprattutto nel corso degli anni '70 si profila l'emergere della questione ambientale poiché diventano sempre più evidenti i limiti dello sviluppo intensivo e indiscriminato, perseguito negli anni della ripresa economica e sociale del dopoguerra. In corrispondenza di tali ritmi di crescita si registrano parallele espansioni delle attività che interessano il territorio, quasi sempre incontrollate, come se lo spazio costituisca una risorsa fungibile o rigenerabile (Micoli, 1992)¹². Si consolida, in quegli anni, il principio secondo il quale *l'Homo oeconomicus* non può essere il soggetto passivo e irriflessivo di processi decisi al di fuori delle parti, in ambiti ristretti e incontrollati. Nella valutazione di *cosa, come e quando* produrre comincia a ricollocarsi la stima prioritaria delle finalità "complessive" del lavoro, dell'imprenditoria, degli interventi sul territorio, delle iniziative finanziarie, tecniche e amministrative (Paratore, 1988)¹³. Solo con la legge 431/85, sulla quale torneremo più avanti, si potrà parlare di svolta ambientalista nell'urbanistica italiana; con essa la ricongiunzione tra paesaggio, ambiente e urbanistica compie un sicuro passo avanti: infatti, la tutela ambientale acquista piena rilevanza urbanistica, territoriale e socioeconomica, entrando a connotare obbligatoriamente la pianificazione (Gambino, 1989)¹⁴.

C'è da registrare, tuttavia, che in Italia, a partire dagli anni '60, la ricerca geografica tende a ridimensionare l'approccio al paesaggio come fonte informativa poiché sostituisce lo studio delle relazioni verticali intercorrenti tra l'uomo e l'ambiente, di cui il paesaggio costituisce una sorta di interfaccia, con lo studio delle relazioni orizzontali generate da flussi di persone, di merci, di capitali, di informazione tra aree differenti, relazioni non sempre di facile percezione attraverso il paesaggio.

Recentemente, almeno negli ultimi quindici, venti anni, il paesaggio è tornato in auge, anche se non più come fonte di conoscenza, ma con nuove connotazioni: quella percettiva, che individua in esso l'aspetto visibile dell'ambiente, oggetto di fruizione individuale e sociale, e quella ecologica, in base alla quale è auspicabile una sorta di pianificazione che sia il risultato di una cooperazione dell'uomo con il mondo ecologico. Si tratta, in sostanza, dell'utilizzo dello spazio secondo le attitudini proprie dell'ambiente, evidenziate attraverso una cartografia tematica il più possibile ampia e della adozione di una connotazione rispettosa della organizzazione biologica del paesaggio, che viene ad assumere la valenza di un sistema di ecosistemi.

Ci riferiamo a una serie di analisi diverse e, talora, contrastanti, che la Zerbi ha saputo sistemare in una sorta di teoria del paesaggio arricchita, ne *Il paesaggio tra ricerca e progetto*, di fermenti diversi che si pongono come obiettivo comune il superamento del dualismo cartesiano, sempre presente nella disciplina geo-

grafica, e la comprensione del mondo in modo sintetico, olistico.

Una varietà concettuale di paesaggio nella legge 431/85

A distanza di quindici anni circa dalla sua emanazione, la legge 431/85 richiede alcune riflessioni sulle importanti novità introdotte, sulle molte luci e poche ombre dei suoi effetti.

Il merito più grande che da più parti le viene riconosciuto è quello di aver ricongiunto nel paesaggio l'ambiente e l'urbanistica, poiché attraverso i suoi dettami la tutela ambientale è divenuta parte integrante dei problemi di rilevanza urbanistica, territoriale, socioeconomica e culturale, entrando a connotare obbligatoriamente la pianificazione¹⁵.

Per questo motivo la legge, come è facile comprendere, ha rivelato subito un aspetto dirompente ed un significato provocatorio, anche se positivo, dal momento che il suo dettato invita a "ripartire dall'ambiente" per progettare città e territorio, puntando al miglioramento della qualità della vita con rinnovato vigore a motivo della solida e ampia legittimazione giuridica dei vincoli ambientali e del crescente consenso accordato dall'opinione pubblica alle "ragioni dell'ambiente".

La legge Galasso, inoltre, conferisce effettiva rivalorizzazione del Piano come strumento deputato a motivare, differenziare e giustificare le scelte di tutela e razionalità distributiva negli interventi sull'ambiente e sul paesaggio.

Come diretta conseguenza di questo cambiamento, si viene determinando anche una diversa attribuzione delle responsabilità tecniche e scientifiche di quanti sono deputati ad intervenire nel governo dell'ambiente; responsabilità che non ricadono più esclusivamente sull'urbanista e sull'architetto, ma vengono condivise dalle altre figure professionali che partecipano alla stesura dei Piani stessi, quali naturalisti, geologi, geografi, agronomi, forestali ecc.

C'è da rilevare, tuttavia, come la mancata definizione del concetto di paesaggio da parte della legge 431, per questo precocemente contestata¹⁶, abbia lasciato spazio alle più diverse interpretazioni, alimentando una sorta di confusione. In generale, l'analisi delle relazioni e dei documenti programmatici che accompagnano i Piani fa registrare una presa di distanza dalle concezioni estetizzanti, dal vedutismo che aveva caratterizzato il precedente concetto di paesaggio, legandolo a quello di un godimento esteriore destinato a pochi amanti del bello.

In particolare, la legge Galasso, non definendo in modo chiaro e preciso l'oggetto dei Piani, genera una

grande confusione, anche lessicale, che prende il sopravvento anche nelle componenti analitiche dei piani, sia quelle che riguardano le "cose", sia quelle che riguardano i "costrutti", come ambiente, paesaggio, territorio, patrimonio culturale. Tutto ciò, emerso in fase di applicazione della legge, non costituisce altro che la punta di un iceberg che tradisce la reale inadeguata maturazione della nuova concezione dell'ambiente e del paesaggio, non solo nel sapere comune, ma anche nel sapere scientifico delle discipline interessate.

In questo quadro, si vengono affermando due tendenze contrapposte; una considera il paesaggio come un "bene" di particolare valore e, per questo, identificabile e vincolabile come risorsa rara, unica o scarsa che deve essere tutelata e valorizzata; l'altra tende a "dissolvere" tale concetto in quello di territorio, identificando nel paesaggio essenzialmente il divenire e, per così dire, il conformarsi di una certa società in un certo territorio, che nient'altro esprime se non i valori del paese reale.

La nozione di "paesaggio edificato", proposta fin dal 1845 dal Cattaneo, il concetto di "abitare" sviluppato da Haidegger (1976), le più recenti delucidazioni del Gambi (1986) sul paesaggio che "nasce entro e dal territorio", costituiscono riferimenti autorevoli a favore di quest'ultima posizione, peraltro condivisa da chi scrive, la quale, in generale, sembra godere di maggior favore¹⁷.

Questi concetti, naturalmente, prendono forma e si consolidano soprattutto a livello teorico, poiché nelle pratiche sociali e nelle scelte operate per il governo del territorio non sempre si riflette questa nuova posizione non facile da realizzarsi a motivo delle spesso divergenti esigenze della tutela, da un lato, e dello sviluppo, dall'altro.

Tale mancata definizione, tuttavia, non sminuisce l'importanza delle innovazioni introdotte con l'applicazione della legge 431/85 né sminuisce il merito di aver riconosciuto al paesaggio un valore autonomo, di aver allargato i vincoli espressi dai Piani ad un maggior numero di categorie di beni, di aver promosso la tutela delle risorse primarie, quali suolo e acque, per cui il paesaggio sembra essere assimilabile alla somma delle risorse da tutelare.

Aspetti, questi, che possono condurre ad una sottovalutazione del ruolo simbolico-rappresentativo del paesaggio, dal momento che non si comprende bene in che cosa lo stesso differisca dalla somma delle sue risorse (Gottmann, 1985)¹⁸. Al riguardo, è utile riflettere su come da una parte il riconoscimento dei parchi e delle grandi aree naturali si propone come "metafora del nostro rapporto con la natura, come traccia su cui ricostruire il nostro atteggiamento nei confronti delle risorse e dei processi naturali" (Gambino,

1986)¹⁹. Dall'altra, la tutela o la valorizzazione del paesaggio nella pianificazione contemporanea diventano momenti strettamente correlati alla crisi dell'odierno ordine urbano e alla ricerca di identità e di specificità, che sembra imporsi di fronte alla uniformazione e banalizzazione dello spazio e alla globalizzazione dei processi urbani (Mazza e All., 1988)²⁰ nel villaggio globale.

È per questi motivi, infatti, che sembra prendere forma a scala internazionale, travalicando le vecchie economie di prossimità, l'individuazione di quadri ambientali specificamente connotati; un modo, questo, per affermare e rivendicare la propria identità, il ruolo specifico nella rete delle relazioni economiche, sociali e culturali.

Il bene culturale "paesaggio" nella politica italiana

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, tenuta a Rio nel 1992, ha impresso una svolta storica alla geopolitica mondiale, una svolta destinata ad incidere profondamente anche nella cultura del paesaggio del nostro Pianeta.

In tale sede, infatti, è stato distinto di netto il concetto della *crescita* da quello dello *sviluppo* del pianeta Terra; da quel momento si è convenzionalmente stabilito che il primo sta ad indicare un accrescimento non necessariamente dai risvolti positivi mentre il secondo implica una espansione o realizzazione di potenzialità, il conseguimento graduale di uno stato più completo, comunque migliore, che implichi anche l'idea di una "crescita" qualitativa; si è determinata, insomma, una biforcazione culturale estrinsecantesi appunto in due modi diversi di intendere lo sviluppo.

Fino a quel momento, infatti, vigeva una posizione convenzionale secondo la quale sviluppo e crescita economica coincidevano ed entrambi erano oggetto di indagine attraverso l'analisi dei tassi di aumento dell'occupazione, del prodotto nazionale lordo e del prodotto lordo pro-capite, mentre il rapporto tra comportamento sociale e ambiente costituiva solo una "esterneità" rispetto al sistema economico.

A partire da tale data si è affermata con prepotenza la nuova posizione che non identifica necessariamente lo sviluppo con la crescita, che include l'ambiente nelle internalità del sistema economico, che comporta *un miglioramento della qualità della vita, del paesaggio, del patrimonio culturale*, che implica l'affermazione *di valori che riguardano la società e la natura*.

Questa nuova consapevolezza risulta tanto più rilevante a motivo della consistenza del patrimonio culturale del nostro Paese; c'è da rilevare, infatti, che i nostri beni culturali e ambientali costituiscono una risorsa

sa tale da rappresentare l'elemento portante di un mondo fondato sulla sostenibilità²¹; tutto ciò viene riaffermato con forza dalla concettualizzazione secondo la quale il paesaggio viene letto come l'insieme non scomponibile del substrato naturale e del patrimonio storico, archeologico, artistico, etnografico: una sorta di palinsesto naturale in cui si iscrivono i segni dell'uomo²².

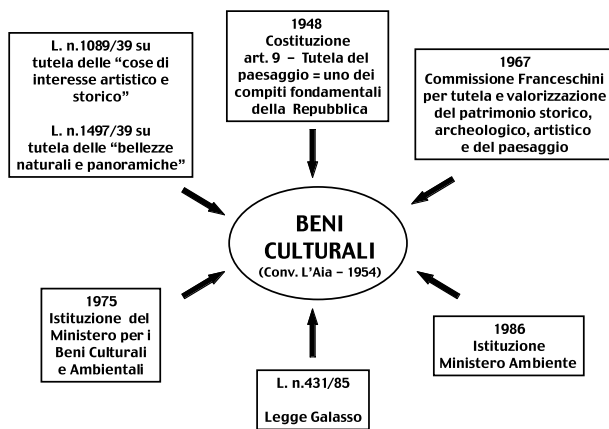


Fig. 1. *Importanti tappe di sviluppo del concetto di beni culturali*

Una gestione sostenibile dei beni culturali e ambientali²³, tuttavia, non si esaurisce in un'opera di ricognizione e catalogazione, in una tutela, ripristino e valorizzazione capita e attuata da una élite di specialisti, ma costituisce un evento di portata assai più ampia, che deve dilatarsi e includere altri momenti, precedenti e successivi, quanti sono necessari alla fondazione di una cultura allargata, premessa indispensabile per una fruizione sociale piena e consapevole (fig. 1).

Si tratta di una "cultura" diversa che deve diventare patrimonio della collettività non meno che degli operatori del settore e che si concretizza nel giusto equilibrio tra esigenze della tutela e della fruizione, fra le istanze della conservazione, della valorizzazione e del riuso, mettendo nel debito conto la funzione strategica che tali beni possono giocare nei processi di riorganizzazione territoriale, in quanto potenziali perni di sviluppo economico e socio-culturale a patto di essere coinvolti da un *management* creativo e lungimirante (Grosso 1996a, 1996b, Mautone, 1994)²⁴.

Un ruolo importante nella prospettiva di questa convinzione gioca il senso dell'appartenenza al proprio ambiente di vita, al proprio habitat, nell'accezione più feconda del termine, un sentimento che opportunamente stimolato e arricchito può condurre a superare i confini del "particolare" per una identità caratterizzata da orizzonti sempre più ampi che si allargano a comprendere l'intero Pianeta²⁵, pur non comportando detrimento alcuno alla dimensione locale.

La geografia della regione coincide con la geografia del paesaggio

Il concetto di *paesaggio e sviluppo sostenibile* non può essere scisso dal concetto di *regione e sviluppo sostenibile*; non è un caso che esponenti di rilievo della disciplina geografica, come ad esempio, Max Sorre sostenessero che regione e paesaggio costituiscono due entità che possono coincidere.

Se ripercorriamo brevemente la storia della regione, dobbiamo sottolineare come nel XIX secolo questa viene identificata in una struttura costituita dall'ambiente fisico che genera una funzione e, appunto, da questo connubio nasce la regione. Successivamente, nello stesso secolo, la stessa viene assimilata ad un'associazione di elementi fisici e culturali che costituiscono una struttura soggetta ad evoluzione nel tempo.

Nella seconda metà del secolo XX (1950-1980) si afferma una concezione strutturalista che ha come presupposto la regione funzionale costituita da una struttura e da una funzione in continua evoluzione: queste ultime due voci si ritiene costituiscano due aspetti inscindibili della realtà; mentre struttura e funzione rispondono alla logica della meccanica razionale, la struttura in evoluzione segue le regole della termodinamica.

Nel complesso, la concezione strutturalista della regione si sostanzia nel paradigma del funzionalismo, per cui si può individuare un magnete (città, porto, un'industria, un nodo di traffico) che ha un suo campo di forza, cioè un territorio di gravitazione.

Le attività economiche esercitate dal magnete e dal suo intorno costituiscono le funzioni della struttura e il loro sviluppo nel tempo determina l'evoluzione della regione, la quale può essere studiata e conosciuta attraverso i livelli di analisi diacronico e sincronico.

In questo contesto assumono valore di parole chiave la centralità, la coesione, la gerarchia, l'area di gravitazione determinata dal dominio di un elemento centrale; l'insieme dei concetti suesposti permette di delineare i tratti di una regione funzionale di tipo polarizzato, un'area organica, organizzativa, nodale e, dunque, gravitazionale dotata di una struttura che può essere descritta attraverso le funzioni che esplica, in particolare attraverso le attività economiche.

Per comprendere quale tipo di paesaggio esprima questa tipologia di assetto territoriale è opportuno fare riferimento alla teoria delle località centrali del Christaller (1980)²⁶. Lo studioso tedesco conferì spessore concettuale e ricchezza metodologica alla regione grazie alla sua teoria basata su un campo di forza, costituito appunto dalla località centrale che può sostanzarsi in vario modo; un esempio può essere quello di un polo industriale che viene ad assumere una "cen-

tralità" che è funzionale, e non necessariamente topografica.

Il concetto di regione funzionale, tuttavia, implica una forma di riduzionismo poiché, basandosi su struttura e funzione, manifesta una sostanziale assenza di attenzione per le relazioni che si instaurano tra comunità e ambiente. È dunque una concezione che si sviluppa sulle coordinate orizzontali costituite dalla distribuzione delle funzioni sul territorio e non su quelle verticali intercorrenti tra comunità e ambiente e che fa proprie come idee trainanti la localizzazione, la diffusione e la "crescita".

Una regione diversa da quella indicata dal Toschi come tratto della superficie terrestre individuata e differenziata per i suoi caratteri, soprattutto per quelli del proprio paesaggio; una regione che negli anni '60 ancora si sostanzava in un insieme di strutture disaggregate, mentre si cominciava a concepire la realtà in termini di complessità.

La vera confutazione di questa teoria si avrà solo negli anni '70 quando la presa di coscienza dello sviluppo vorticoso delle città suggerirà di proporre come prioritaria la questione ambientale, sancita nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 72).

Ad essa si deve il merito di aver introdotto ufficialmente la variabile ambiente nelle politiche di gestione del territorio, di aver considerato la città e l'industria come luoghi della possibile compromissione ambientale e, di conseguenza, di aver indicato la necessità di affrontare la questione ambientale su scala regionale (Mura 1996)²⁷.

Di contro alla crescita economica ad ogni costo comincia ad affermarsi il ruolo di rilievo della tecnologia, attraverso i sistemi informativi di riferimento, e di una cultura consapevole dei limiti dello sviluppo e particolarmente attenta alla questione ambientale, alla qualità della vita, alla tutela del patrimonio culturale.

La regione, pertanto, comincia a non essere più identificata in un tratto di territorio omogeneo in base a una o più caratteristiche (funzioni) che lo differenziano dal territorio esterno, ma in un "organismo", cioè in uno spazio che si caratterizza, rispetto all'esterno, per una coesione finalizzata al raggiungimento di un obiettivo, alla realizzazione di un progetto.

I presupposti della geografia del paesaggio dello sviluppo sostenibile

Una forma di identificazione della regione con il paesaggio, a nostro avviso, può essere rintracciata già in alcune opere della geografia classica e può essere considerata implicita nell'opera stessa del Biasutti che ne *Il paesaggio terrestre* distingue dieci tipi di "paes-

saggio umano": 1. Regioni prive di abitanti,...10. Regioni industriali e minerarie.

Nel tempo si è consolidato lo stretto legame esistente tra regione e paesaggio; con i P.T.P. (Piani Territoriali Paesistici) il legame è divenuto ancora più stretto poiché il paesaggio subisce un sostanziale cambiamento concettuale e diventa *progetto*, anticipando di qualche anno l'avvio della nuova cultura, consapevole della necessità dello sviluppo sostenibile per la tutela del Pianeta.

Abbiamo già avuto modo di accennare come l'approccio al paesaggio diventi prepotentemente operativo, richiedendo l'intervento di varie professionalità che concorrano alla realizzazione del progetto e, in particolare, ponendosi in stretto collegamento con le modalità operative del lavoro empirico del geografo²⁸, nonostante la sussistenza di diverse concettualizzazioni determinate dall'indirizzo teorico metodologico seguito.

Piace richiamare ancora una volta Dematteis per illustrare il percorso che, ad avviso di chi scrive, prelude all'orientamento verso la complessità e, dunque, verso la consapevolezza della necessità di perseguire lo sviluppo sostenibile. Lungo questo percorso si affermano due tendenze fondamentali, che si differenziano per processi logici inversi.

Il "paesaggio simbolo", un insieme di segni da interpretare, offre un'immagine che costituisce l'inizio di un percorso conoscitivo, individuale o collettivo, che può condurre alla conoscenza, esplicitando i significati evocati da quella immagine iniziale e già impliciti in essa.

Un paesaggio inteso, dunque, come metafora euristica o pedagogica²⁹, come punto d'arrivo privilegiato, anche se soggettivo, della conoscenza scientifica della Terra nei suoi rapporti con l'uomo; concezione che si è affermata a motivo di un rinnovato interesse per la problematica della percezione e della rappresentazione geografica, che ha riportato in auge il soggetto che percepisce o osserva il paesaggio, prendendo le mosse dall'esperienza percettiva per seguire diversi *iter* finalizzati a spiegazioni causali dei comportamenti e delle azioni verso il mondo esterno o all'esplorazione delle relazioni "interne" soggettive e intersoggettive³⁰.

Il "paesaggio modello", costruzione razionale esplicativa di realtà esterne, può essere studiato attraverso uno schema di relazioni spazio-temporali, atto a spiegare le forme sensibili di quella porzione di territorio, oppure di tipi di forme che si ripetono con caratteri simili in aree diverse, con un percorso logico che individua nel riconoscimento il punto di arrivo del processo conoscitivo, al quale si può arrivare sintetizzando, in una costruzione razionale e oggettiva, elementi e relazioni già note in astratto.

È interessante, in questo contesto, riproporre il

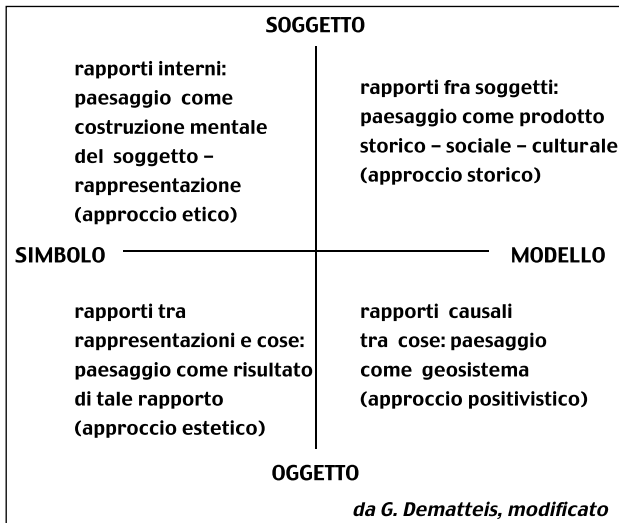


Fig. 2. Componenti concettuali del paesaggio

percorso logico seguito dal Dematteis per delineare il rapporto esistente tra paesaggio geografico e piani, introducendo, accanto alla succitata bipartizione tra simbolo e modello, gli aspetti soggettivi e oggettivi della rappresentazione separati da assi cartesiani che ripartiscono quattro quadranti (fig. 2); quello di NE è campo della geografia storicistica e delle scienze sociali, quello di SE della geografia fisica e dell'approccio positivistico, quello di SO della percezione dell'uomo che tenta di collegare in qualche modo le azioni esterne con le rappresentazioni interne; da ultimo il quadrante di NO, dove il paesaggio diventa un fatto esclusivamente interno, una mera costruzione mentale.

È interessante passare da questo sintetico schema del paesaggio geografico alla illustrazione grafica dell'azione esercitata attraverso i piani. Per attuare questo passaggio Dematteis lascia inalterato l'asse dell'oggetto/soggetto, poiché esso riguarda tanto i

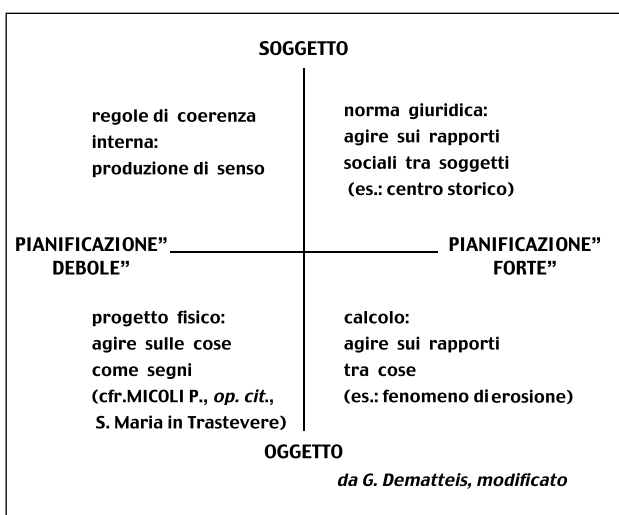


Fig. 3. Componenti concettuali del paesaggio nella pianificazione territoriale

contenuti della conoscenza quanto dell'azione; modifica, invece, l'asse orizzontale indicando nel simbolo il corrispondente prodotto progettuale della pianificazione "debole" e nel modello quello della progettazione "forte", basata su criteri rigorosamente razionali (fig. 3).

In questa ripartizione progettuale è possibile individuare nei campi SE e SO una pianificazione che si basa soprattutto sugli oggetti, sugli elementi costitutivi del paesaggio con un approccio di tipo naturalistico, che valuta come prioritari i rapporti fra le cose con una metodologia strettamente razionale, basata sul calcolo, a SE; di tipo estetico, cioè particolarmente attento non solo agli oggetti in quanto tali ma in quanto segni, simboli resi tali dalla nostra percezione, a SO.

Di chiara comprensione il quadrante di NE, relativo all'approccio di tipo storicistico, dove importanti sono i soggetti e la loro storia, da ricostruire attraverso documenti di natura giuridica, socio-economica, artistica. Particolare attenzione deve essere riservata al quadrante di NO, anche se, forse, il più ostico per il geografo³¹ maggiormente avvezzo a proiettare studi, ricerche e interventi in una dimensione bimodulare, in quanto maturati interiormente al soggetto e proiettati successivamente all'esterno, sulle "cose" rappresentate.

Fondamentale è, comunque, anche per la disciplina geografica questo livello di analisi, che si sostanzia nella conoscenza della "natura" interna della rappresentazione, per agire avendo ben maturato le intenzioni, le modalità e le finalità dell'intervento sui soggetti che ne determinano la trasformazione.

Porsi in tale prospettiva, inoltre, aiuta a comprendere meglio come gli altri approcci conoscitivi e di azione non siano fra loro alternativi ma complementari, nonostante ciascuno di essi risulti il più adatto in determinati contesti.

In presenza di un fenomeno di erosione, che sia costiera, fluviale, carsica o di altra origine, il quadrante che ha più titolo è sicuramente quello di SE, anche se con il ricorso al settore di NE è possibile fare una verifica socio-economica e culturale, necessaria in fase progettuale, e con l'ausilio del quadrante di SO è possibile tenere nel debito conto anche l'attribuzione dei valori simbolici alla fisionomia dei luoghi.

In questo quadro si collocano momenti conoscitivi e progettuali diversi, caratterizzati da numerose contraddizioni, che possono essere composte attraverso due distinte scelte politiche. L'una adotta il piano suggerito da uno solo dei quadranti nel tentativo di individuare, attraverso un campo ben delimitato, norme semplificatrici e regole assolute; l'altra ritiene necessario il ricorso al quadrante di NO stimando in positivo l'ampliare e il sottoporre ad analisi critica il progetto, caratterizzato da dubbi e idee contrastanti,

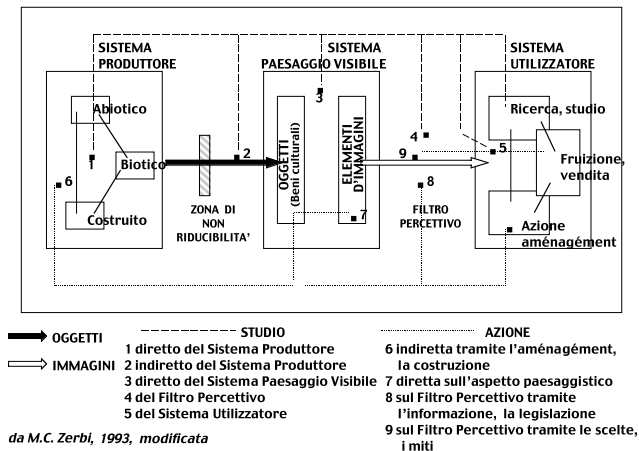


Fig. 4. *Involucro concettuale geografico*

nella convinzione di privilegiare le scelte migliori perché ponderate, maturate e attuate in un quadro valutativo più ampio.

In tale fase, naturalmente, il discorso meta-geografico diviene parte integrante di quello geografico.

La riproposizione per sommi capi di queste sintetiche ed efficaci trasposizioni grafiche della conoscenza e della pianificazione del paesaggio è sembrata particolarmente adatta a sostenere la tesi che individua nella legge Galasso il momento storico nel quale si afferma nella sostanza, in Italia, il concetto di sviluppo sostenibile. Accanto a quelle descritte si ritiene utile introdurre un'altra costruzione grafica della fase di studio e di quella operativa (fig. 4), altrettanto efficace nel descrivere il processo logico-concettuale e quello progettuale correlati alla gestione del paesaggio; le relative spiegazioni sono illustrate nella legenda della stessa figura³².

I piani paesistici, infatti, nascono nell'intento di tutelare tutti i tipi di paesaggi, naturali e antropizzati, anche urbani, e per salvaguardare gli ecosistemi, pur ribadendone l'importanza anche sotto i profili socio-economico, culturale, estetico, percettivo.

A ciò si aggiunga che gli approcci sopra ricordati costituiscono un'importante metodologia di indagine che può, sempre ad avviso di chi scrive, essere ricondotta alla teoria della complessità che considera la regione come un organismo che si caratterizza per una propria coesione sociale finalizzata al raggiungimento di un obiettivo, alla realizzazione di un progetto.

Sarà non privo di interesse vedere applicata la teoria della complessità e dello sviluppo sostenibile ad un'area specifica. Per questo motivo, chi scrive, sta approfondendo, sotto il profilo geografico, un caso di studio che evidenzia, tra l'altro, il ruolo fondamentale del materiale documentario, in particolare di quello cartografico, nonché della tecnologia; di rilievo è, infatti, per una pianificazione che miri al perseguimento dello svi-

luppo sostenibile, il supporto dei sistemi informativi geografici.

Si tratta di uno studio pilota che potrà costituire un punto di riferimento per aprire un confronto che produca un arricchimento finalizzato a migliorare ed, eventualmente, a completare il risultato raggiunto e ad estendere questa esperienza anche ad altre aree.

Piace concludere sottolineando che la strada intrapresa verso l'armonizzazione dei piani paesistici, al fine di individuare nuove "aree sensibili" facendo tesoro della esperienza fin qui maturata, costituisce la chiave di lettura e di accesso ad una politica realmente protesa verso la realizzazione dei paesaggi dello sviluppo sostenibile, preoccupata di preservare l'integrità degli ecosistemi, di creare gestioni efficienti delle risorse naturali, di garantire equità alle comunità umane, rispettando in tal modo i diritti delle generazioni future.

NOTE

¹ TONIOLO A. R., *Compendio di geografia generale*, Milano, Messina, Principato, 1954 (VII edizione).

² TOSCHI U., *Corso di geografia generale*, Bologna, Zanichelli, 1962 (V edizione).

³ BIASUTTI R., *Il paesaggio terrestre*, Torino, UTET, 1962 (II edizione).

⁴ SESTINI A., *Il paesaggio antropogeografico come forma di equilibrio*, in "Bollettino della Società Geografica Italiana", Roma 1947a, pp. 1-8; Idem, *Le fasi regressive nello sviluppo del paesaggio antropogeografico*, in "Rivista Geografica Italiana", Firenze, Pacini, 1947b, pp. 153-171; Idem *Il paesaggio*, Milano, Touring Club Italiano, 1963. Nonostante Aldo Sestini abbia contribuito a conseguire i livelli più alti che la letteratura geografica italiana ha raggiunto nel produrre analisi di paesaggi secondo i canoni della geografia classica, ben diverse sono le rappresentazioni del paesaggio fornite dalla letteratura contemporanea che punta a focalizzare la organizzazione economica del territorio e le implicazioni sociali ad essa correlate, oppure, attraverso un'analisi tipicamente ecologista, a evidenziare gli atteggiamenti irresponsabili e le speculazioni e a valutare gli impatti ambientali prodotti dall'opera dell'uomo sul territorio. Attualmente, comunque, qualunque sia il peso attribuito all'ambiente fisico, si conferisce maggiore rilievo al comportamento umano di quanto avvenisse nell'atmosfera ispirata a Vidal de la Blache, caposcuola dei geografi francesi, il quale diverge dal determinismo naturalistico ratzeliano per aprire ad un possibilismo in cui la storia riveste maggiore importanza dell'ecologia.

⁵ LANDO F., *Paesaggio e geografia culturale. In merito ad alcune pubblicazioni*, in "Rivista Geografica Italiana", Firenze, Pacini, 1995, pp. 495-511. Si veda il dotto *excursus* che l'Autore fa "navigando" attraverso pubblicazioni inerenti al paesaggio e alla geografia culturale; di rilievo, anche perché stimolanti per ulteriori approfondimenti, le conclusioni cui Fabio Lando giunge, anche se non completamente condivisibili, ad avviso di chi scrive.

⁶ Dei tre maestri della Geografia cfr. BALDACCI O. *Geografia generale*, Torino, UTET, 1972; ALMAGIÀ R., *Fondamenti di geografia generale*, Roma, Cremonese, 1961, 2 voll. e MIGLIORINI E., *La terra e gli uomini. Lezioni di geografia umana*, Napoli, Pironti, 1953 (II edizione). Si veda anche BALDACCI O., *Il pensiero geografico*, Brescia, La Scuola, 1978; CARACI I., *Storia del pensiero geografico*, in FERRO G. e CARACI I., *Ai confini dell'orizzonte*, Milano, Mursia, 1979; DEMATTEIS G., *Le metafore della Terra. La geografia umana tra mito e scienza*. Milano, Feltrinelli, 1985. CARACI I., *Storia della geografia in Italia dal secolo scorso ad oggi*, in CORNA PELLEGRINI

G. (a cura di), *Aspetti e problemi della geografia*, Milano, Marzorati, 1987, pp. 45-94 e GAMBINO L., *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, in Idem, *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 148-174.

⁷ Nel testo si fa riferimento a: CALDO C., *Geografia umana*, Palermo, Palumbo, 1979; DAGRADI P., *Introduzione alla geografia umana*, Bologna, Pàtron, 1982, (II edizione); CLAVAL P., *Elements de géographie humaine*, Parigi, Génin, 1974, trad. it. *Elementi di geografia umana*, Milano, Unicopli, 1983, (II edizione).

⁸ FARINELLI F., *Due modelli in cerca di riflessione, insediamento e paesaggio*, in CORNA PELLEGRINI G. e BRUSA C. (a cura di), *La ricerca geografica in Italia*, Varese, ASK Edizioni, 1980, pp. 793-799.

⁹ VALLEGA A., *Il Paesaggio, concetto mitico*, in Cassa di Risparmio di Savona (a cura di), *Il paesaggio costiero della provincia di Savona. Evoluzione e problemi*, Savona, Cassa di Risparmio, 1978, pp. 303-314; Idem, *Paesaggio*, in AA.VV., *Gli strumenti del sapere. I concetti*. Torino, UTET, 1985, vol. II, pp. 606-608.

¹⁰ ZERBI M. C., *Paesaggi della geografia*, Torino, Giappichelli, 1993; Idem (a cura di), *Il paesaggio tra ricerca e progetto*, Torino, Giappichelli 1994.

¹¹ CORNA PELLEGRINI G., *Gli indicatori ambientali nella ricerca geografica*, in P. SCHMIDT DI FRIEDBERG (a cura di), *Gli indicatori ambientali: valori, metri e strumenti nello studio dell'impatto ambientale*, Milano, F. Angeli, 1986, pp. 181-188; ZERBI M. C., *Gli indicatori ambientali nella ricerca geografica*, in CORNA PELLEGRINI G. (a cura di), *Aspetti e problemi della geografia*, vol. I, Milano, Marzorati, 1987, pp. 725-70.

¹² MICCOLI P., *Premessa geografica allo studio dei piani territoriali paesistici del Comune di Roma*, in "geografia", Roma, Edigeo, 1992, pp. 115-123; Idem, *Quali parametri per i piani territoriali paesistici del Comune di Roma?*, in "geografia", Roma, Edigeo, 1993, pp. 65-79.

¹³ PARATORE E., *La vitalità della natura e l'uomo economico nei Piani Paesistici: l'esempio del Lazio*, in "geografia", Roma, Edigeo, 1988, pp. 123-126.

¹⁴ GAMBINO R., *I piani paesistici nell'esperienza urbanistica*, in "Rivista Geografica Italiana", Firenze, Pacini, 1989, pp. 427-443; Idem, *I piani paesistici: uno sguardo d'insieme*, in "Urbanistica", 1988; cfr. anche PALLOTTINO M., *Relazione presentata al Convegno organizzato dall'INU, Paesaggio, Ambiente, Pianificazione territoriale* (Cagliari, 1987).

¹⁵ Pianificazione urbanistica e tutela paesistico-ambientale in Italia seguono per lo più percorsi diversi e paralleli, che solo in rari casi deviano da questa impostazione di base per alcune sporadiche occasioni d'incontro. Anche sotto il profilo giuridico questi due momenti della pianificazione hanno matrici diverse, le leggi 1089 e 1497 del 1939 che disciplinano rispettivamente il patrimonio artistico e delle bellezze naturali e la legge urbanistica 1150/42, per cui nei fatti si determina una divisione che non si limita agli indirizzi pianificatori ma si manifesta anche nelle pratiche amministrative e nei comportamenti sociali che il territorio esprime. Non ha avuto un ruolo determinante nella composizione di questa divisione neanche la legge 1187/68 che introduce nei Piani regolatori l'obbligo della "tutela delle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, né il DPR n. 616/77 concernente il riordino della materia urbanistica articolando in modo nuovo la distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni e che, in particolare, all'art. 80 include nella materia urbanistica "le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente" (GAMBINO R., *op. cit.*, 1989).

¹⁶ GAMBINO L., *La costruzione dei piani paesistici*, in "Urbanistica", 1986.

¹⁷ Al riguardo, si vedano: CATTANEO C., *Industria e morale*, in *Atti della Società d'incoraggiamento di Arti e Mestieri*, Milano, 1845; HAIDEGGER M., *Saggi e discorsi*, Milano, Mursia, 1976 e GAMBINO L., *op. cit.*, 1986.

¹⁸ GOTTMANN J., *La città invincibile*, Milano, Franco Angeli, 1985.

¹⁹ GAMBINO R., *Nuovi indirizzi per i parchi*, in *Atti del Convegno: Dodici parchi per il Veneto per il 1987*, Venezia, 1986; cfr. anche Idem, *Piani paesistici: uno sguardo d'insieme*, in "Urbanistica", 1988, pp. 6-62; Idem, *Il paesaggio edificato: piani paesistici e prospettive di recupero*, in "Recuperare", 1989.

²⁰ MAZZA L. (a cura di), *Le città del mondo*, Milano, Electa, 1988.

²¹ La politica dello sviluppo sostenibile è il traguardo più ambizioso che l'umanità si sia posta, ben più impegnativo di quello per cui nel 1945 furono istituite le Nazioni Unite. Infatti, sviluppo sostenibile vuol dire preservare l'integrità degli ecosistemi e creare gestioni efficienti delle risorse naturali, garantire equità alle comunità umane e rispettare i diritti delle generazioni future (cfr. VALLEGA A., *Geopolitica e sviluppo sostenibile. Il sistema mondo nel secolo XXI*, Milano, Mursia, 1994).

²² Il termine "beni culturali" è stato introdotto recentemente per sostituire le precedenti categorie di "cose di interesse artistico e storico" – dette anche "cose d'arte" o "antichità e belle arti" – e di "bellezze naturali e panoramiche". Tali espressioni figurano infatti nelle leggi 1089/1939 e 1497/1939 concernenti rispettivamente la tutela delle precitate categorie di "beni". Le leggi del 1939 sono dominate da una impostazione estetica; si fa riferimento a ville, giardini, parchi che si distinguono per la loro "non comune bellezza", complessi di cose immobili aventi valore "estetico" tradizionale, a bellezze naturali. Ma possono individuarsi altri criteri oltre quello estetico: il criterio scientifico che opera con particolare riguardo alle "singolarità geologiche"; il criterio storico-sociale, il quale interviene con rango non inferiore a quello estetico nella qualificazione dei complessi aventi valore estetico e tradizionale (è il caso dei centri storici); il criterio della fruibilità pubblica, il quale agisce in rapporto alle bellezze panoramiche, da proteggere in quanto si possono godere da un punto di vista o di belvedere accessibili al pubblico. Le "cose" che entrano a far parte della categoria dei beni ambientali sono prodotti della creatività umana. L'uomo ha contribuito in varia misura come agente modificatore dell'ambiente naturale. Il paesaggio è dunque una testimonianza di un certo ambiente socio-economico e del suo evolversi nel tempo. Inoltre, "culturale" deriva dalla destinazione alla fruizione umana, sia essa scientifica, estetica o di altra natura. La nuova terminologia di beni culturali sorge in ambito internazionale, introdotta, probabilmente in occasione della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (l'Aja, maggio 1954), nel cui art. 1 sono considerate le categorie di beni culturali prescindendo dalla loro origine e dal loro proprietario. Di patrimonio e attività culturali si parla anche nella Convenzione culturale europea per la protezione del patrimonio culturale e naturale del mondo (Parigi, dicembre 1954). La Costituzione, all'art. 9, individua nella tutela del paesaggio uno dei compiti fondamentali della Repubblica.

Nel 1967 la Commissione Franceschini pubblica: "Per la salvezza dei beni culturali in Italia, per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio". Nel 1975 è istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali; nel 1986 il Ministero per l'ambiente.

²³ In tema di geografia e beni culturali, oltre alle opere citate si vedano anche: BELLEZZA G., *Geografia e beni culturali*, Milano, Angeli, 1999; il numero monografico di "geotema", organo ufficiale dell'Associazione Geografi Italiani, Bologna, Pàtron, n. 1, 1996; CERRETI C. e TABERINI A. (a cura di), *Ambiente geografico, storia, cultura e società*, Roma, Centro Italiano per gli Studi Sorico Geografici, 1998.

²⁴ GROSSO N., *Agricoltura, tutela dell'ambiente e conservazione del paesaggio: le frontiere dell'agro-ecologia nella CEE – UE*, in "Rivista Geografica Italiana", 1996a, pp.215-225; idem, *Uso, tutela e valorizzazione del paesaggio e della dimora rurale nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile. Il caso dell'area metropolitana milanese*, in "Bollettino della Società Geografica Italiana", 1996b, pp. 491-515; idem, *Geografia e beni culturali e ambientali nella costruzione di un futuro sostenibile. Il caso della foresta di Camaldoli*, in "Ri-

vista Geografica Italiana", Firenze, Pacini, 1998. Quest'ultimo studio è stato eseguito nell'ambito di gruppi di ricerca CNR e FAR 60%, coordinati da E. Manzi, ordinario presso l'Università di Pavia.

²⁵ Su questi temi si veda CALDO C. e GUARRASI V. (a cura di), *Beni culturali e geografia*, Bologna, Pàtron, 1994; in questo volume cfr. anche MICOLI P., *S. Maria in Trastevere, un bene culturale nella percezione geografica*, pp. 182-200.

²⁶ CHRISTALLER W., *Le località centrali della Germania meridionale*, trad. di Malutta E. e Pagnini P., Milano, Franco Angeli, 1980.

²⁷ *Per un programma di gestione sostenibile delle regioni italiane*, Relazione presentata da Mario Mura, studioso, prematuramente scomparso, in occasione della Giornata di lavoro tenuta presso la Società Geografica Italiana sul tema: *La regione sostenibile. Geografia regionale e nuovi modelli di gestione del territorio*, Roma, Villa Celimontana, 15 febbraio 1996.

²⁸ DEMATTEIS G., *I piani paesistici. Uno stimolo a ripensare il paesaggio geografico*, in "Rivista Geografica Italiana", Firenze, Pacini, 1988, pp. 445-455.

²⁹ DE VECCHIS G., (a cura di), *I paesaggi del Lazio: letture, interpretazioni, percezioni*, in "Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia", Roma, Università degli Studi "La Sapienza", n. 2, 1993. Nel volume vengono presentati approcci al paesaggio diversi ma compatibili: storico, letterario, geografico, musicale, artistico in un articolato diorama che offre la possibilità di operare un confronto tra i diversi metodi seguiti.

³⁰ DEMATTEIS G., *I Piani ...*, op. cit.; l'Autore rammenta nelle note il carattere ambiguo del concetto di paesaggio nella geografia accademica che, partendo dalla regola "prima osservare e descrivere", propone una natura percettibile, concreta, viva e persino soggettiva del paesaggio, come premessa e stimolo emotivo alla sua conoscenza, e ricorda come venga riservato al concetto "tipo di paesaggio" il carattere di modello astratto. Dà inoltre indicazioni bibliografiche per l'esame del percezionismo e del behaviorismo nello studio del paesaggio, nonché per l'approccio fenomenologico e semiologico allo stesso.

³¹ In questo campo hanno avuto un ruolo di sensibilizzazione e di avvio a questo tipo di approccio al paesaggio: OLSSON G. *Birds in Egg. Eggs in Bird*, London, Pion, 1980; RAFFESTIN C., *I segni della geografia*, in *Hérodote Italia*, 4 (1981), pp. 47-76; FARINELLI F., *Epistemologia e geografia*, in CORNA PELLEGRINI G. (a cura di), *Aspetti e problemi della geografia*, Milano, Marzorati, 1987, vol II, pp. 1-37; MARTURANA H. e VARELA F., *L'albero della conoscenza*, Milano, Garzanti, 1987.

³² Si sottolinea un particolare: con questo schema si è inteso fare specifico riferimento al paesaggio culturale, cioè a quello che si connota per la presenza di un bene culturale. È chiaro che il senso del modello concettuale non cambia se non restringiamo gli oggetti ai soli beni culturali ma li ampliamo a comprendere tutti gli elementi costitutivi del paesaggio stesso. Sul paesaggio culturale si veda PICCARDI S., *Il paesaggio culturale*, Bologna, Pàtron, 1986.

Ministero dei Lavori Pubblici

Direzione Generale della Difesa del Suolo

Nota preliminare per la Consulta per il Paesaggio

Per inquadrare le attività del Ministero dei Lavori Pubblici che influiscono sulla dinamica evolutiva del paesaggio occorre fare riferimento all'ampio ventaglio delle sue attività.

Esse riguardano in prevalenza azioni destinate a trasformare il territorio e dunque il paesaggio, ma sono anche presenti aree di lavoro, quali la difesa del suolo, la cui impostazione più recente è indirizzata al rispetto dei caratteri storici e naturali del territorio, con ciò costituendo una potenziale area di "collaborazione" con la tutela paesistica.

Analogamente va sottolineata la cooperazione tra disciplina urbanistica e tutela paesistica quando la prima è informata ai principi dell'uso sostenibile del territorio.

1. Nell'ambito dei nuovi orientamenti per la difesa del suolo, espressi con apposite previsioni legislative o atti di indirizzo, vanno ricordate le attività di individuazione e perimetrazione delle aree di libera esondazione dei corsi d'acqua – "fasce fluviali" per la cui salvaguardia sono previste specifiche misure, anche di delocalizzazione – quelle dedicate alla tutela del reticolo idrografico minore, alla conservazione del potere di assorbimento dei suoli attraverso la copertura vegetale, alla salvaguardia degli insediamenti nella fascia collinare e dei loro caratteri costitutivi, e al rilascio del minimo deflusso costante vitale negli alvei.

2. Nel campo della trasformazione del territorio un esempio evoluto è rappresentato dai Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile che attraverso interventi di recupero di strutture esistenti e di riqualificazione di aree urbane anche industriali sono finalizzati ad un minor consumo di territorio e ottengono quindi effetti positivi per la conservazione del paesaggio.

3. È stato da tempo diramato, ed è in corso di concertazione, uno schema di disegno di legge per rafforzare gli strumenti a disposizione degli Enti locali, e il relativi

vo intervento sostitutivo, nelle misure di contrasto e di demolizione delle costruzioni abusive.

4. Sono in corso specifiche azioni, sul dettaglio delle quali si fa riserva di riferire, per la repressione della cartellonistica pubblicitaria abusiva lungo le strade statali.

5. Sul fronte della realizzazione delle linee elettriche ad alta tensione si sottolinea la necessità di uno spinto aggiornamento della normativa, in parte in corso in sede parlamentare, anche per iniziativa del Ministero dei Lavori Pubblici.

6. La trasparenza delle procedure di programmazione e approvazione dei progetti introdotta dalla legge Merloni agevola, attraverso lo strumento dei programmi triennali delle opere pubbliche, l'attività di concertazione e di collaborazione tra enti, che può esplicarsi fin dal progetto preliminare con il ricorso ad apposite conferenze dei servizi di consultazione e orientamento.

In termini generali sarebbe auspicabile che la tutela del paesaggio non si traducesse soltanto in una verifica "a valle" del processo di progettazione attraverso un nullaosta dell'ente preposto alla osservanza dei vincoli relativi alla porzione di territorio su cui si va ad operare, ma che si individuassero appropriate modalità per poter incorporare fin dalle prime fasi del progetto gli aspetti da tutelare, facendo sì che la tutela del paesaggio non sia percepita come una sorta di "resistenza alla trasformazione" del territorio ma rappresenti anzi un criterio informatore di tale trasformazione.

Uno strumento per mirare a questo obiettivo potrebbero essere i Piani Territoriali Paesistici (o il Piano territoriale di coordinamento), se essi scendessero ad una scala maggiore di dettaglio per quanto riguarda le infrastrutture nell'ambito della programmazione/pianificazione d'area. In tal caso la definizione del piano paesistico dovrebbe trovare la fattiva collaborazione delle

amministrazioni competenti all'infrastrutturazione territoriale.

Ci si dovrebbe poi indirizzare verso una tutela attiva del paesaggio in connessione con la realizzazione di grandi opere infrastrutturali: nel loro processo di ideazione e attuazione potrebbe infatti svilupparsi una concertazione di azioni volte al miglioramento paesistico (attuando per punti quello che è già ipotesi di lavoro del Ministero per i Beni e le Attività culturali: i piani di riqualificazione ambientale e paesaggistica). Si pensi, ad esempio, alle necessità di collocazione di materiali di scavo o di demolizione, da utilizzare per il recupero o la riconfigurazione di aree.

Per il miglioramento del paesaggio industriale si potrebbero avviare concorsi internazionali per ideare dei manufatti edilizi industriali di miglior qualità, mettendo in atto una politica di sgravi fiscali ed incentivi finanziari, specie nel mezzogiorno, per gli operatori del

settore che adottino gli standard di qualità individuati. Nel settore industriale si potrebbe pensare ad un marchio analogo all'*ecolabel*.

Si raccomanda infine l'istituzione di qualche meccanismo premiale, anche di tipo simbolico, per i privati che hanno concorso nelle loro proprietà alla tutela dei caratteri del paesaggio italiano.

Se si esamina poi il rapporto tra amministrazione tutelante e paesaggio si rileva una problematica: la *unità di paesaggio* da tutelare solitamente supera i confini amministrativi comunali. Il soggetto referente per la *maglia elementare* del paesaggio potrebbe quindi essere di livello più appropriato alla sua scala: le Soprintendenze potrebbero svolgere tale compito.

Si auspica infatti il superamento di una certa contrapposizione tra culture diverse e tra enti diversi per giungere ad una effettiva collaborazione nel perseguire l'auspicabile obiettivo della qualità del paesaggio.

Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato

Direzione Generale Sviluppo Produttivo e Competitività

L'artigianato artistico e il paesaggio

Le origini delle attività artigiane si confondono con quelle stesse dell'umanità. Risalgono alle prime esperienze con le materie offerte dalla natura, alla individuazione delle necessità pratiche e alla scoperta – suggerite dai bisogni della vita – dell'attitudine ad inventare e costruire gli strumenti per soddisfarle.

I primi manufatti sono semplici ed elementari, richiamano immediatamente l'ambiente naturale e le materie prime che questo offre, rivelano le abitudini e il modo di vivere del gruppo sociale che li ha prodotti e mostrano una chiara destinazione all'uso per il quale sono stati realizzati.

L'ambiente naturale offre modelli, ispira forme e colori.

Bastano queste premesse per giustificare il riconoscimento della funzione dell'artigianato nel contesto delle tematiche sul paesaggio inteso "come insieme di elementi naturali interrelati alle componenti storiche dovute alla presenza dell'uomo sul territorio".

La stessa toponomastica delle città rimane ancora a testimoniare e a ricordarci l'intensa attività svolta dagli artigiani che improntarono di sé l'economia del tempo.

Dagli inizi ad oggi si può dire che non esiste soluzione di continuità.

Le nostre imprese artigiane (circa 1.3 milioni, 1/3 di quelle complessive italiane) costituiscono una rete connettiva essenziale del nostro sistema produttivo, capillarmente diffusa sull'intero territorio.

In particolare l'artigianato di qualità, oltre che fatto socio-economico, culturale, artistico, costituisce un'importante componente del turismo, un richiamo che si unisce alla bellezza della natura, ai patrimoni artistici e culturali, ai fattori climatici ed ambientali per attirare verso l'una o l'altra località.

Alcuni paesi d'Italia si distinguono soprattutto per la loro "natura" artigiana.

Valga un esempio per tutti: la tutela della denominazione d'origine delle produzioni di ceramica artistica e tradizionale, ai fini della difesa e della conservazione delle loro caratteristiche tecniche e produttive, viene

attuata dallo Stato con l'apposizione di una marchio previsto dalla legge n. 1/90 così come modificata dall'art. 44 della legge n. 52/96.

Tutto ciò riguarda le zone individuate dal Consiglio nazionale ceramico, che ha sede presso il Ministero dell'Industria e che attualmente sono:

Albissola Superiore e Albissola Marina (SV), Assemini (CA), Bassano del Grappa (VI), Caltagirone (CT), Capodimonte (zona del Comune di Napoli), Castellamonte (TO), Castelli (TE), Cerreto Sannita e San Lorenzello (BN) – Civita Castellana (VT), Deruta (PG), Faenza (RA), Grottaglie (TA), Gualdo Tadino (PG), Gubbio (PG), Impruneta (FI), Lodi (MI), Montelupo Fiorentino (FI), Nove (VI), Orvieto (TR), Santo Stefano di Camastra (ME), Sciacca (AG), Squillace (CZ), Vietri sul Mare (SA), Urbani (PS).

Quando si entra in queste città si respira nell'aria la loro origine artigiana; l'attenzione del visitatore viene attratta dalle tantissime vetrine che espongono ceramiche prodotte secondo forme, decori, tecniche e stili che sono divenuti patrimonio storico e culturale di quelle zone.

E ogni città ha un suo museo che riveste un ruolo importante e arricchente nella vita attiva, culturale e di relazione. Essi infatti sono un punto ed un'occasione d'incontro, una fonte d'idee, un motivo di riflessione e di riappropriazione dei valori del passato che spingono ad una innovazione verso le prospettive di mercato.

Quanto detto per la ceramica vale per altri settori dell'artigianato artistico.

Raramente l'artigianato di un determinato territorio appare distaccato dai valori culturali, archeologici, ambientali, tradizionali e sociali che hanno caratterizzato, attraverso i secoli, il modo di esprimersi artigianalmente e la vita di quella particolare zona.

Nel condividere tutta una serie di interventi a livello locale, destinati al recupero e ad una migliore vivibilità dei centri storici, nel cui ambito l'artigianato, soprattutto quello del settore del restauro, gioca un ruolo importantissimo si ritiene di richiamare un problema che è diventato di grande attualità per la categoria: la prosecuzione dell'iter legislativo delle proposte di leg-

ge recanti "norme per la tutela e la valorizzazione dell'artigianato artistico" (testo unificato – AC 969 – 992 – 2861) sulle quali è in corso un dibattito che prende lo spunto dal passaggio delle funzioni statali alle regioni in materia di artigianato ai sensi del D. Lgs. n. 112/98.

Se da un lato è necessario prevenire ogni forma di duplicazione e di aggravio inopportuno dei bilanci pubblici occorre ribadire che – rispetto ai principi di federalismo e alle competenze delle Regioni – lo Stato resta ti-

tolare della potestà di determinare e definire forme giuridiche qualificanti attività economico-settoriali.

I "principi fondamentali" stabiliti nel sopra richiamato testo unificato adottato dalla X Commissione della Camera dei Deputati sono in armonia con il tema della Conferenza. Essi, infatti, intendono garantire il recupero, la tutela, la valorizzazione, la promozione della tradizione dell'artigianato artistico e tipico, valorizzando anche mestieri che rischiano la scomparsa e riconfermandone il ruolo ai fini della valorizzazione delle tradizioni e delle culture locali.

Movimento Azzurro

Associazione di protezione Ambientale

Rocco Chiriaco

Presidente

“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione” (art. 9 della Costituzione).

L'ampio, pubblico dibattito apertosi da alcuni anni in Italia sulla sorte del nostro patrimonio artistico, storico e ambientale, è servito, se non altro, a meglio chiarire e fare intendere quale sia, in termini concreti, il rapporto che corre tra questo e i restanti 138 articoli della Costituzione repubblicana.

Al di là della sua poca esplicita formulazione, il riferimento di tale articolo ai diritti del cittadino alla vita, al lavoro e al progresso civile (diritti che la Costituzione si impegna a garantire e a promuovere), appare ormai elementare e diretto.

Tutela dell'ambiente vuol dire, infatti, salvaguardia dell'equilibrio ecologico, che è condizione dello sviluppo biologico, quindi della vita stessa del genere umano; e vuol dire, al tempo stesso, controllo per una corretta e razionale utilizzazione delle risorse naturali, su cui si fondano il lavoro dell'uomo e lo sviluppo di una società organizzata.

Tutela del patrimonio storico e artistico significa, d'altra parte, conservazione e recupero delle testimonianze e dei prodotti della scienza, dell'arte e della cultura delle passate civiltà, ai fini dell'acquisizione di un'esperienza e di una coscienza storica, che sole consentono il progresso civile della società, dando un significato alla nostra esistenza e uno scopo al nostro lavoro.

Tutti questi valori, che siamo soliti apprezzare nella loro specifica e contingente rilevanza e che sono oggetto di studio di singole e differenti scienze e discipline, rappresentano dunque, all'atto pratico, aspetti diversi di un medesimo problema esistenziale. Un problema che tutti noi ci sforziamo, in un modo o nell'altro, di risolvere, tenendo conto delle esigenze e delle scelte individuali o sociali, ma quasi sempre ignorando o eludendo i suoi primi termini e condizioni.

Risulta pertanto evidente che una politica di tutela e di promozione culturale, volta a salvaguardare tale vitale e civile equilibrio da ogni possibile sconvolgimento, e a contenere quindi da un lato la sconsiderata aggressione dell'uomo al suo ambiente e a prevenire, dall'altro, i danni provocati da eventuali catastrofi naturali, deve fondersi sul preciso intendimento dell'intimo rapporto che lega quei fatti e quei fenomeni in un organico sistema dinamico. Questo soprattutto in un Paese come l'Italia, dove non è dato trovare alcun luogo e alcuno spazio in cui l'intervento dell'uomo non abbia in qualche modo alterato l'opera della natura e, al tempo stesso, non ne sia stato condizionato.

Secondo una consuetudine ormai consolidata, il paesaggio viene visto come uno scenario naturale immoto ed inerte e non come un ambiente in gran parte codificato e trasformato dagli uomini. In altre parole la lettura del territorio è sempre avvenuta secondo criteri estetici senza tenere conto che nel paesaggio sono inseriti invece i segni delle trasformazioni delle società contadine, del mutare dell'economia, del progresso delle tecniche.

Pertanto, ad un osservatore attento, i vecchi borghi, le case, i laghi, i fiumi, le stesse forme dei campi debbono apparire come documenti e testimonianze di una storia che deve essere in gran parte ancora scritta.

Senza dubbio, nel nostro secolo, l'azione dell'uomo ha notevolmente modificato il paesaggio, tanto che alcune volte risulta difficile individuare le numerose trasformazioni che anche in breve tempo si sono susseguite.

Nella maggior parte dei casi è però ancora possibile scorgere nell'ambiente molti aspetti che testimoniano il nostro passato, che ne individuano le caratteristiche specifiche e, di conseguenza, offrono l'opportunità di mettere in atto una corretta azione di tutela.

Pertanto ci accingeremo a modificare il paesaggio in cui viviamo solamente quando saremo consapevoli del rispetto verso il patrimonio culturale che ci circonda.

Gianluigi Nigro

Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura

Paesaggio e ambiente: politiche di piano e cooperazione interistituzionale

1. Sul concetto di paesaggio

Nell'esperienza comune "paesaggio" è quella parte di territorio che si abbraccia con uno sguardo da un punto determinato; nel concetto di paesaggio è infatti insito il rapporto percettivo tra uomo e territorio. Un territorio è paesaggio quando viene visto, quando vengono colti i messaggi che esso manda dal punto di vista percettivo; quando, cioè, l'uomo "legge" i segni che esso contiene, ricavandone un qualche arricchimento dello spirito, sul piano della conoscenza e/o dell'emozione estetica. In questo territorio ed in questo paesaggio i segni sono sia quelli della natura e dei suoi cicli sia quelli lasciati dalle vicende e dalla storia dell'uomo.

In questa accezione il concetto di paesaggio prescinde da giudizi di valore: il paesaggio esiste nella misura in cui esiste il territorio con i suoi segni ed esiste un uomo che li percepisce. Certo, il livello e lo spessore della percezione cambiano secondo la capacità e l'intenzione, individuali e/o collettive, di leggere ed interpretare nel territorio i segni e le loro relazioni; ma mentre la percezione del paesaggio è in qualche modo soggettiva, i segni fisici che lo costituiscono, i loro caratteri, le loro relazioni sono oggettivi, individuabili ed analizzabili scientificamente dalle diverse discipline che studiano la natura, l'insediamento antropico e le loro dinamiche.

Fino a qualche tempo fa il concetto di paesaggio sembrava limitarsi alla considerazione di quei segni e di quegli insiemi di segni, per lo più naturali, le cui relazioni, all'interno di una precisa porzione di territorio, venivano reputati significativi dal punto di vista estetico. Conseguentemente la tutela paesistica aveva per oggetto quelle situazioni territoriali nelle quali, tramite apposite procedure, veniva riconosciuta questa condizione ("bellezze naturali"); dunque una tutela mirata alla "conservazione" di porzioni eccellenti di territorio nelle quali

esercitare un controllo speciale delle trasformazioni antropiche.

Successivamente il concetto di paesaggio si è venuto evolvendo con l'estendersi della cultura ecologica e della cultura della città e del territorio storici, in concomitanza e in contrapposizione ai violenti fenomeni di trasformazione del territorio degli ultimi decenni. Il carattere accelerato ed intenso delle trasformazioni antropiche (dai fenomeni insediativi all'infrastrutturazione del territorio, dalle pratiche agricole al prelievo e consumo delle risorse naturali) ha spesso consistentemente alterato il sistema dei segni del territorio e, soprattutto, delle loro relazioni; ciò sia direttamente con un processo di cancellazione, sostituzione o introduzione di nuovi segni, sia indirettamente con la mutazione delle condizioni di funzionamento dei cicli naturali. È così che si sono moltiplicati i paesaggi sgradevoli, che altro non sono che la rappresentazione sintetica e visibile dei fenomeni del degrado ecologico e della dequalificazione delle forme insediative, e si è palesemente dimostrata inadeguata la tutela per punti emergenti e non sistemica. La legge 431/85 ha rappresentato una prima presa d'atto di ciò ed ha aperto significativamente la strada alla evoluzione del concetto di paesaggio ed alla relativa tutela.

Com'è noto la legge, che risente del dibattito e dell'elaborazione teorica sull'ambiente sotto il duplice profilo dei beni culturali e dell'ecologia, considera beni di interesse generale non più gli elementi che singolarmente esprimono qualità estetiche e panoramiche, ma tutti quegli elementi naturali ed antropici che per categorie concorrono, secondo una logica sistemica, a "segnare" il territorio contribuendo a definirne i caratteri ecologici, antropici e paesaggistici. Si tratta, sotto il profilo teorico, di un salto di qualità rilevante: il paesaggio è inteso come insieme dei segni della natura, come insieme dei segni della sedimentazione dei processi storici insediativi ed eco-

nomico-culturali, come relazione tra i segni e dunque anche come immagine estetica: in sintesi paesaggio come dimensione visibile dell'ambiente, cioè delle condizioni materiali e spirituali nelle quali negli specifici territori si svolge la vita dell'uomo. Tutelare il paesaggio vuol dire allora tutelare anche l'ambiente come sopra inteso, e dunque non tanto il "bel paesaggio" contrapposto al "non paesaggio", ma un "determinato paesaggio" caratterizzato dalla specificità dei segni naturali ed antropici di cui è costituito e dalle relazioni che questi segni tra loro determinano.

2. La pianificazione paesistica dopo la L. 431/85

Non condivido i giudizi banalizzanti o addirittura negativi sull'attività di pianificazione paesistica delle Regioni a seguito della L. 431/85. Innanzitutto perché tre quarti delle Regioni dispongono oggi di piani paesistici formati in seguito ed in ossequio alla legge; in secondo luogo per il significato che la stagione di pianificazione paesistica provocata dalla L. 431/85 ha assunto come esperienza di crescita collettiva di conoscenza, di pratica professionale interdisciplinare, di sperimentazione e rilancio della cultura di piano, in particolare d'area vasta. Si è trattato infatti, per le Regioni che l'hanno praticata, di una occasione unica per procedere all'inventario dei "segni" del territorio, costruito attraverso una elaborazione inevitabilmente multidisciplinare finalizzata anche alla valutazione della rilevanza dei diversi segni e dunque della loro attitudine ad essere conservati/trasformati.

La sistematica ricognizione e descrizione dei segni o, se si vuole, dei beni oggetto di tutela e di attenzione paesaggistica ha aiutato le comunità interessate dai piani paesistici a riconoscere e rappresentare le caratteristiche naturali ed antropiche significative, positive e negative, del proprio territorio, con indubbia crescita della cultura collettiva in proposito. Il ricorso diffuso agli specialisti portatori dei vari saperi (geologi, biologi, agronomi, archeologi, storici dell'architettura, ecc.) non solo ha favorito un processo di conoscenze integrate, ma ha anche comportato il passaggio da un atteggiamento meramente descrittivo ed astratto proprio, fino a qualche tempo fa, delle scienze della terra, ad un atteggiamento valutativo, indirizzato a rendere ragione delle regole della tutela e/o della valorizzazione. È appena il caso di sottolineare in questo quadro la presenza, tra gli altri specialisti, del progettista e del pianificatore: la finalità della tutela e della valorizzazione richiede da un lato la motivazione e la gra-

duazione del vincolo, dall'altra la esplicitazione delle valenze e delle opportunità insite nelle risorse paesistico-ambientali nonché la individuazione dei segni del paesaggio esistente da assumere come riferimento per il paesaggio da costruire nel futuro della storia dell'uomo.

Ma l'aspetto a mio avviso più significativo e che qui mi preme sottolineare di quella esperienza è il contenuto ed il carattere prevalenti che la pianificazione paesistica ha assunto e che l'hanno differenziata rispetto alla pianificazione urbanistico-territoriale. Al di là della denominazione e dei riferimenti legislativi regionali (di legislazione paesistica o di legislazione urbanistica) in base ai quali sono stati formati, i piani paesistici redatti dalle Regioni, salvo il caso della Regione Lazio che ha assunto come riferimento la figura pianificatoria nazionale istituita dalla L. 1497/39, si risolvono in discipline di compatibilità, più o meno articolate e differenziate volte a fornire indicazioni di procedura, di metodo e di valutazione cui fare riferimento nelle dinamiche di sviluppo e nel processo di trasformazione funzionale antropica del territorio, peraltro regolato dalla pianificazione territoriale ed urbanistica. Ciò a conferma, anche in quella circostanza, che il piano paesistico nasce come ipotesi più razionale, meno discrezionale e più dinamica, di gestione del vincolo di tutela, mentre il piano urbanistico territoriale, che trova limiti e linfa dal piano paesistico cui è subordinato, cura l'assetto funzionale e produttivo del territorio; assetto in nome del quale appone vincoli ma, come è noto, di altra natura. Ma su questo tornerò in seguito.

3. Il paesaggio ed i beni culturali nelle pratiche di progettazione e pianificazione urbanistica

I piani urbanistici e territoriali dell'ultima generazione pongono al centro della propria attenzione gli aspetti ambientali, sia ecologici che culturali. La costruzione dei contenuti progettuali dei piani si basa sempre più su una teoria interpretativa dei processi di trasformazione antropica del territorio secondo la quale la qualità dello spazio urbano e di quello extraurbano è strettamente connessa con la loro capacità di restituire i segni della stratificazione storica e quelli dei caratteri naturalistici; ciò in un'accezione globale e sistemica, a prescindere dalla presenza di vincoli di tutela monumentale e paesistica.

Non bisogna infatti dimenticare la tradizione della cultura urbanistica, alla quale si deve l'introduzione, nel corpo legislativo, appunto urbanistico, del "centro storico". Tradizione che ha portato nella prassi

si progettuale e pianificatoria ad estendere, nella costruzione dei piani, l'attenzione all'esistente nel suo complesso (dal centro storico alla città storica ed al territorio storico, dalle "zone agricole" agli "ambiti di paesaggio") e ad assumere un atteggiamento progettuale diversificato in rapporto alle situazioni specifiche e di contesto; atteggiamento che consente di articolare l'intensità della trasformazione dalla conferma dello stato attuale alla riqualificazione, al nuovo impianto.

È evidente però che il piano urbanistico e/o territoriale deve fare i conti con la sua ridotta capacità di regolamentare i comportamenti dei privati in nome di interessi generali che non siano di tipo urbanistico o genericamente ambientale e, sul versante della gestione, con il rischio di invadere il campo attualmente riservato ad autorità diverse da quella urbanistica, che esercitano comunque le proprie competenze ed il proprio potere attraverso l'apposizione del vincolo e la relativa gestione o attraverso le procedure della V.I.A.; ciò anche a prescindere dall'esistenza di piani paesistici regionali ovvero di piani urbanistico-territoriali con contenuti e valenza anche ambientali e paesistici.

L'irrisolto problema della differenza dei contenuti e dell'efficacia delle diverse figure pianificatorie (piano paesistico; urbanistico-territoriale; urbanistico-territoriale con valenza paesistica) tutte attualmente imputate alle Regioni ed agli Enti locali, e tra queste ed i Piani di bacino, i Piani delle Aree naturali protette, nonché i vincoli monumentali e paesistici e le procedure V.I.A., è alla base dell'attuale complessità, poca chiarezza e scarsa incisività del governo del territorio e della sua inefficacia rispetto agli obiettivi, in genere condivisi, della tutela e della valorizzazione. Si tratta di un problema che postula un approfondimento, anche in questo campo, delle dimensioni operative dei principi della sussidiarietà e della cooperazione interistituzionale, ma anche e contemporaneamente della innovazione sul versante degli atti tecnico-amministrativi e delle figure di piano più adatte ad assicurare, nella tempestività, la qualità alle dinamiche di sviluppo dei territori e delle città.

4. Tra vincolo e piano

4.1 La tutela

Nell'attuale ordinamento le politiche della tutela si esprimono attraverso il vincolo e la sua gestione. Il vincolo altro non è che un diritto che l'Amministrazione competente si riserva riguardo ai singoli elementi del territorio, via via individuati ovvero ricadenti nelle categorie di cui all'art. 1 della legge

431/85, di decidere, di volta in volta, e cioè per singoli progetti ed in modo sostanzialmente discrezionale, quali debbano essere i comportamenti operativi perché gli interventi siano da considerarsi rispettosi della tutela e dunque, sotto questo profilo, legittimi. Il vincolo non stabilisce preventivamente e concretamente la portata della limitazione che esso stesso comporta né è accompagnato da modalità prefissate di approfondimento conoscitivo e di esplorazione progettuale volta a conciliare conservazione e valorizzazione.

Corollario di ciò è che il vincolo, al di là degli sforzi di sistematicità introdotti dalla L. 431/85, nel momento in cui viene apposto, è generico, non si gradua rispetto alla rilevanza assoluta e contestuale dell'elemento vincolato; è un vincolo cieco e muto, che nulla dice rispetto al modo migliore per attuare la tutela, o, se parla, dice le cose più comode per una gestione piattamente burocratica della tutela basata sulla conservazione più o meno assoluta, trascurando le questioni della valorizzazione del bene e cioè della sua incarnazione nel ciclo vitale del territorio e, in ultima analisi, della sua stessa sopravvivenza.

In sostanza la necessità di una individuazione organica delle componenti paesaggistiche del territorio appartenenti al sistema naturale e/o a quello antropico e delle loro relazioni visibili ed invisibili, nonché la necessità di inserire beni e "segni" nei processi di vita delle comunità, superando la banale equivalenza tra vincolo ed immutabilità del bene, spingono alla ricerca di un più stretto rapporto tra politiche di vincolo e politiche di piano.

Ma c'è un'ulteriore ragione, non meno importante delle altre, che invita alla ricerca di questo rapporto. Sempre nell'attuale ordinamento le componenti del territorio che ne costituiscono la valenza paesaggistica, e cioè i "segni" della natura e della storia dell'uomo, afferiscono a materie ed a competenze diverse, imputate a poteri diversi. Né sembra possa essere altrimenti, dal momento che la nostra forma di democrazia è caratterizzata dal pluralismo dei poteri costruito sull'articolazione, per livelli e settori, in verticale ed in orizzontale, delle competenze; circostanza che rende pressoché improponibile una ipotesi di ricerca di sintesi e di sinergie basata sul riaccorpamento delle competenze relative alle materie territoriali e dunque sul conseguente e relativo riaccorpamento dei poteri.

Sembra più ragionevole puntare ad una ricomposizione ed integrazione in corso d'opera dei contenuti frammentati "per competenze", nell'esercizio cooperativo del potere, utilizzando strumenti tecnici ed amministrativi adeguati a questa ricomposizione ed integrazione nonché a modalità decisionali inter-

stituzionali; muoversi, cioè, nella prospettiva di collocare la tutela e la valorizzazione nel processo di piano.

4.2 *L'integrazione tra tutela e valorizzazione: alcune questioni aperte*

Una prima questione riguarda la utilità di affidare a tecniche di piano la stessa individuazione, ad integrazione eventuale di quanto non già sottoposto a vincolo, delle componenti naturali ed antropiche del territorio che, in quanto "segni", costituiscono "beni" sotto il profilo paesaggistico e la cui conservazione attiva è di preminente interesse pubblico. La seconda questione riguarda la individuazione del modello di pianificazione (caratteri del processo di piano, scala, tipo e contenuto degli strumenti di piano) capace di integrare tutela e valorizzazione, vincolo e piano e di facilitare la cooperazione tra titolari delle relative competenze, ai vari livelli e nei diversi settori.

La individuazione delle componenti che costituiscono "beni" dal punto di vista paesaggistico richiede, specie dopo la L. 431/85, una loro considerazione integrata volta a cogliere, in relazione all'appartenenza al sistema naturalistico e/o a quello antropico, le condizioni essenziali, anche invisibili, della loro sopravvivenza come "segni", nonché una valutazione circa la rilevanza relativa che essi assumono rispetto al contesto ai fini dell'attivazione di politiche articolate e differenziate di tutela e valorizzazione. Non c'è dubbio che il processo di piano, inteso come insieme di atti tecnici ed amministrativi di governo delle trasformazioni territoriali ed urbane è la sede più adatta per questa individuazione.

D'altra parte il processo di piano è anche la sede congrua per l'intreccio della tutela con le politiche di valorizzazione; la sede per passare da un vincolo cieco ed astratto a regole volte ad integrare la conservazione dei segni ereditati con l'eventuale introduzione di nuovi segni senza distruggere o banalizzare i segni precedenti; la sede soprattutto per introdurre nuovi usi che consentano al bene di non essere segregato, di rientrare invece in circuiti virtuosi di attività sociali ed economiche che gli assicurino, quanto meno, una dignitosa sopravvivenza attraverso un reale radicamento col territorio.

Ma in quale momento del processo di pianificazione, con quali soggetti, con quali strumenti ipotizzare questo virtuoso incontro tra vincolo e piano? Attraverso un piano paesistico-ambientale o un piano territoriale-urbanistico? È sbagliato ritenere che la questione sia stata risolta dalla L. 431/85 nel momento in cui ha lasciato la facoltà alle Regioni di scegliere tra piano paesistico e piano territoriale urbanistico con valenza paesistico-ambientale; o dal DL

112/98 che ha attribuito al Piano territoriale di coordinamento provinciale di cui alla L. 142/90 la possibilità di assumere il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della natura, dell'ambiente, della difesa del suolo e delle bellezze naturali, cioè delle componenti fondamentali del paesaggio. I veri nodi della questione non sono stati affrontati: può il piano regionale paesistico o territoriale urbanistico con valenza paesistico-ambientale, ovvero il P.T.C.P. avere valore esplorativo e dichiarativo dei beni e, conseguentemente, imporre discipline conformative della proprietà, in nome dell'interesse paesaggistico, per beni non precedentemente ed autonomamente sottoposti a vincolo con le procedure ordinarie *ex lege* 1497/39? Quale il ruolo delle diverse Amministrazioni (regionale e statale) nella formazione, approvazione e gestione di questi piani? La disciplina stabilita dal piano regionale paesistico o territoriale urbanistico con valenza paesistico-ambientale, ovvero dal P.T.C.P., che di fatto consiste nel regolare preventivamente, articolandoli in funzione della rilevanza contestuale del bene, i comportamenti procedurali, conoscitivi e progettuali ai fini del rilascio delle autorizzazioni, è vincolante ed a quali condizioni, la gestione del vincolo da parte dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.?

5. Due ipotesi a confronto

Fermo restando il mantenimento dell'attuale separazione tra vincolo paesaggistico e disciplina urbanistica e tra le relative gestioni, si possono tuttavia evidenziare possibilità innovative, quanto a strumenti e procedure, volte a rendere più sistemica, complessiva e condivisa la considerazione del paesaggio in tutte le occasioni di trasformazione antropica (dal prelievo delle risorse naturali, alle pratiche agricole e forestali; dal divenire delle forme insediative, allo sviluppo delle reti infrastrutturali). Le innovazioni fanno riferimento, schematicamente, a due diverse ipotesi di lavoro.

La prima consiste nel lasciare immutato l'attuale meccanismo di individuazione dei beni e quindi di apposizione del vincolo, eventualmente migliorandolo sotto il profilo della partecipazione e condivisione, attraverso forme concrete di collaborazione interistituzionale (comitati congiunti formati da Soprintendenze, Regione, Provincia, Università, ecc.); nell'affidare poi alla pianificazione territoriale/urbanistica regionale, provinciale e comunale, la definizione della portata operativa del vincolo, ovvero delle regole da rispettare nelle aree vincolate in rapporto ai diversi usi ed alle diverse trasformazioni antropiche possibili. Ciò

utilizzando procedure formali di copianificazione e riassorbendo in detta pianificazione la disciplina dei piani paesistici regionali preesistenti.

La seconda consiste invece, in primo luogo, nell'innovare l'attuale meccanismo di individuazione dei beni, di graduazione ed apposizione del vincolo, estendendo e rendendo obbligatori i piani paesistici a livello regionale, intesi come piani di ricognizione sistemica dei caratteri paesaggistici ed ambientali del territorio che rivestono interesse pubblico, di definizione delle regole della compatibilità delle trasformazioni antropiche. Tali piani dovrebbero essere frutto di una pratica di sussidiarietà tra Stato e Regioni e, tramite queste ultime, Province e Comuni, nonché espressione formale di copianificazione delle Regioni e dello Stato. Consiste, in secondo luogo, nell'affidare alla Provincia ed ai Comuni la possibilità di specificare ed approfondire le regole della compatibilità, ovvero di interventi specifici di qualificazione paesistico-ambientale, come contributo integrante il piano paesistico-ambientale regionale e quindi distinto dal proprio strumento di pianificazione territoriale ed urbanistica; il contenuto del quale dovrà essere comunque compatibile con le regole del piano paesistico regionale.

Nel primo caso il piano territoriale/urbanistico sarebbe la sede delle inevitabili mediazioni tra politiche di conservazione e politiche di trasformazione; ciò con il rischio di rendere meno chiari ed espliciti gli aspetti tecnico-scientifici delle situazioni conflittuali e delle possibili alternative e di aumentare oltre misura il connotato politico delle decisioni di piano. Inoltre, la compresenza nello stesso piano urbanistico, di regole conformative della proprietà imputabili a valori connaturati al bene (caratteri del paesaggio) ovvero a valori da attribuire al bene (aspetti funzionali-urbanistici) porterebbe, come già sta portando, a conseguenze la cui portata è oggi non ancora valutata appieno¹.

Nel secondo caso i piani separati, uno (piano paesistico-ambientale matrice strutturale del territorio regionale) caratterizzato da discipline di compatibilità paesistico-ambientale, gli altri (piano territoriale provinciale, piano urbanistico comunale) da discipline urbanistiche per la realizzazione degli interventi dell'assetto programmato, potrebbero essere il risultato di procedure trasparenti tramite le quali le decisioni sarebbero prese in una maggiore evidenza della portata tecnica delle alternative e delle scelte.

La seconda ipotesi, allo stato attuale, mi sembra la più convincente. In effetti ritengo che occorra assicurare la tutela del paesaggio e del suo divenire finalizzando l'istituto del vincolo alla costruzione di una "disciplina paesaggistica", basata sulla considerazio-

ne organica e sistematica dei "segni" che caratterizzano e diversificano i territori regionali costituendone "il paesaggio", prima ed insostituibile dimensione della loro identità e riconoscibilità.

L'organicità e la sistematicità che è bene caratterizzi questa disciplina ne postulano la costruzione attraverso un "piano", la cui finalità deve essere quella di aiutare tutti i soggetti dai quali dipendono le trasformazioni del territorio (e dei suoi segni) ad avere attenzione al paesaggio. Fornendo, a chi usa il territorio, a chi lo pianifica, a chi ne progetta le trasformazioni ed a chi le esegue, le informazioni, gli indirizzi, i criteri, le indicazioni necessarie a leggere il paesaggio e le sue componenti, a prevedere o a progettare di inserirsi in esso con attenzione ai suoi "segni" introducendo solo segni capaci di arricchire quelli preesistenti e le loro relazioni. Fornendo, inoltre, indicazioni circa l'opportunità di aiutare l'attenzione per il paesaggio con apposite politiche di sostegno (agricoltura, periurbano, ecc.).

Il contenuto di questa disciplina, che non può che essere costituita con l'apporto delle diverse scienze e conoscenze, naturalistiche ed antropiche, che consentono di cogliere l'essenza costitutiva e le dinamiche proprie delle molteplici componenti del paesaggio, sarà quello di stabilire le condizioni della compatibilità delle trasformazioni, in rapporto alla valutazione della rilevanza del paesaggio e dei suoi segni (graduazione del "vincolo") ed alla diversa consistenza ed alla diversa intensità della trasformazione antropica. Una disciplina di "compatibilità paesaggistica", dunque, che avrà lo scopo di suggerire, ovvero di imporre, i comportamenti conoscitivi, valutativi, argomentativi che devono accompagnare la definizione delle politiche di settore a tutti i livelli, delle azioni di progetto e di intervento in modo che la cultura del paesaggio si diffonda nelle pratiche di governo e di trasformazione del territorio.

La circostanza poi che, in questa seconda ipotesi, la disciplina di compatibilità paesistico-ambientale sia frutto di copianificazione tra Regioni e Stato, rende quest'ultima più autorevole di quanto non sarebbe se fosse definita in sede di Piano Provinciale. Ciò in particolare rispetto alla possibilità di praticare verifiche adeguate di compatibilità paesistico-ambientale nel caso di interventi di trasformazione promossi dai poteri forti (Anas, Enel, F.S., Società di telecomunicazioni, Radiotelevisioni, ecc., e le stesse Amministrazioni settoriali statali e regionali).

Questa ipotesi comporta una ricollocazione del ruolo dello Stato in materia di copianificazione paesistico-ambientale nonché un suo ridimensionamento in materia di amministrazione diretta; non sarebbe possibile prevedere per le Regioni la facoltà di condivide-

re con lo Stato (cioè con tutti i Ministeri che hanno competenza sul territorio: dal Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero dell'Ambiente, dei Trasporti, dei Beni e le Attività Culturali) la pianificazione paesistica ed ambientale a fronte di semplificazioni delle procedure autorizzative (Nulla-Osta, Valutazione Impatto Ambientale, ecc), di sostegni finanziari alle politiche regionali di riqualificazione paesistico-ambientale? Mi auguro che questa ipotesi possa essere approfondita in sede di Conferenza per il Paesaggio.

NOTE

¹ Se è vero che il TAR Lazio ha riconosciuto la possibilità di inserire elementi di disciplina ambientale nell'ambito di quella urbanistica è anche vero che ciò ha giustamente autorizzato molti osservatori a ritenere necessario, accanto a quello dei vincoli urbanistici, il risarcimento dei vincoli ricognitivi, magari estendendo la perequazione oltre misura e dunque rischiando di renderla impraticabile perché ambientalmente insostenibile. A questo proposito è necessario che il Testo Unico delle disposizioni legislative sui beni culturali e sui beni paesistico-ambientali contenga le disposizioni della legge 1497/39 sulla non indennizzabilità dei vincoli paesistico-ambientali.

Liliana Pittarello

Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici della Liguria, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

A. Intervento alla riunione del 24 marzo 1999

È ormai da tempo urgente ed indispensabile fare il punto sull'efficacia della legge Galasso e mettere insieme le esperienze positive e negative delle gestioni ministeriale e regionali, per arrivare a delineare un assetto normativo più snello e più efficace per la tutela.

Già negli anni 1992-93 si era lavorato per l'organizzazione di un convegno, che poi il Ministero non ritenne di realizzare. Vi fu però in sede di comitato scientifico e poi nella giornata di seminario organizzata nel giugno 1993 un utile scambio di esperienze fra tecnici dell'Ufficio Centrale, delle Regioni, delle Soprintendenze, dei Ministeri dell'Agricoltura e dei Lavori Pubblici, ecc.

La richiesta nostra era quella di anticipare il momento del nostro impegno almeno all'esame dei piani attuativi, al fine di riuscire a tutelare il paesaggio in modo più complessivo e di dare maggiori certezze al cittadino.

Ora finalmente il Ministero ha la volontà politica di affrontare la questione del nostro paesaggio malato e di aprire un confronto per migliorarne la tutela.

Espongo di seguito i risultati che secondo me si dovrebbero raggiungere.

1) *Una concezione più consapevole ed ampia del concetto del paesaggio da tutelare*, da intendersi come

- a. Paesaggio culturale, cioè il palinsesto dei dati fisici della formazione storica del paesaggio e dei rapporti fra i vari processi, che dovrebbe essere tenuto in conto nella progettazione di qualsivoglia intervento edilizio, dell'espansione di un abitato, della realizzazione di piccole e grandi opere pubbliche, dell'uso del suolo ecc.
- b. Paesaggio naturale, cioè gli aspetti ecologici, vegetazionali, geomorfologici, i fiumi, le monta-

gne ecc., con la consapevolezza che si tratta di natura antropizzata, cioè storicamente in massima parte modellata dal lavoro dell'uomo (o anche dal suo abbandono), per la quale occorrerebbe attenzione alle problematiche della conservazione, riqualificazione, salubrità, vita.

- c. La riproposta in termini più aggiornati del paesaggio inteso come spazio di percezione, come "luogo" nel quale le comunità locali riconoscono la propria identità e nel quale i turisti, i visitatori individuano le caratteristiche peculiari del sito. Occorre difendere l'azione di tutela del paesaggio dalle critiche di chi bolla come superato l'orientamento di tutela dei suoi valori d'immagine. È un errore ridurre la questione del paesaggio alla sola questione ecologico-ambientale od economico-sociale. La mancanza in Italia di una disciplina attenta alla "forma del territorio" (il paesaggio) – fatta eccezione per pochi studiosi e filosofi comunque perlopiù separati dalla concreta operatività – ed il modo di "fare urbanistica" con poca o nessuna attenzione agli esiti formali delle previsioni dei piani ritengo siano due delle cause della poca consapevolezza culturale con cui in Italia dal dopoguerra ad oggi si è intervenuti sul territorio.

2) *Il riconoscimento della natura sovraordinata del fine dell'attenzione al paesaggio*, che dovrebbe essere insieme il quadro di riferimento ed anche la garanzia comunque assicurata della pianificazione urbanistica a tutti i livelli.

La scelta che venne fatta negli anni '70 di concentrare sui tavoli delle Regioni la pianificazione territoriale e la tutela del paesaggio aveva come fine l'integrazione delle due materie, ma non vi furono esiti in tal senso, poiché l'attenzione alla qualità del paesaggio nei fatti risulta perdente se posta sullo

stesso piano di altre esigenze e discipline, le quali si possono esprimere con dati e normative semplici e certe (come gli standard, gli indici di cubatura, le zone, ecc.), mentre i temi del paesaggio (l'armonia, la bellezza, i modi di percezione, l'attenzione alla costruzione storica del territorio, la qualità compositiva degli interventi, l'attenzione alla natura...) non si possono certo quantificare e normare in modo semplice.

L'affermazione che la tutela del paesaggio è materia sovraordinata significa accrescere la consapevolezza delle Regioni delegate e pretendere da ogni piano urbanistico la previsione dell'esito visivo (una sorta di valutazione dell'"impatto paesistico") delle trasformazioni previste e rese possibili, al di là di indici e zonizzazioni.

Per garantire la tutela del paesaggio inteso in questa accezione è indispensabile che il Ministero continui ad avere un ruolo: senza la riflessione imposta dalla legge Galasso, infatti, pur con i limiti della macchinosità delle procedure ivi definite, probabilmente in Italia oggi si parlerebbe ben poco di paesaggio, il cui concetto di tutela sarebbe stato definitivamente perlopiù soccombente e dimenticato nell'ambito della pianificazione urbanistica.

Questo ruolo dovrà però accrescersi in termini di qualità, ed essere prima di tutto un ruolo di indirizzo.

- 3) *La revisione della legge Galasso*, tale da, pur non alterandone gli aspetti sostanziali, dare agli uffici dello Stato un ruolo tecnico e progettuale, sollevandoli – a regime – dal controllo frammentario a tappeto stabilito dalla legge, un controllo essenzialmente di procedura di tutti i provvedimenti autorizzativi delle Regioni delegate e degli Enti locali subdelegati, in un momento in cui i processi economici delle varie operazioni sono già molto avanzati.

La riforma dovrebbe garantire:

- a) intese fra Stato e Regioni finalizzate alla definizione dei criteri cardine della pianificazione paesistica, così da assicurare maggiori certezze al cittadino ed una più complessiva elaborazione in fase di programma;
- b) la definizione, anche sulla base di esperienze positive sperimentate nei 14 anni passati da Regioni ed Uffici ministeriali centrali o periferici, di criteri di indirizzo generali (a riempire il silenzio del 1986 quando nessun indirizzo venne dato dal Ministero alle Regioni per la pianificazione paesistica), atti a definire e chiarire:
 - le caratteristiche irrinunciabili del P.P. o P.C.P. (che dovranno giungere a definire i diversi gradi di tutela – dalla conservazione inte-

grale al risanamento e recupero ecc. – da esercitare nelle varie zone classificabili in un paesaggio, sulla base di approfonditi studi conoscitivi, sviluppando cioè i criteri fondativi sui quali venne elaborato il Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico ligure);

- le procedure approvative del piano paesistico;
- le condizioni perché si possano approvare "varianti" del P.P.;
- le modalità delle subdeleghe (ora ampiamente utilizzate delle Regioni in forza dell'art. 118 della Costituzione);
- fra queste modalità, l'obbligo al reale controllo da parte delle Regioni delegate sull'operato degli Enti locali subdelegati: è infatti assurdo quanto accade ora in Liguria, dove non essendo normata nessuna forma operabile di tale controllo, anche la verifica della corretta applicazione della subdelega (cioè ad esempio se una casa progettata superi o meno i 400 mc ed allora sia competenza nel primo caso della Regione, nel secondo del Comune, ma solo se superiore ai 5.000 abitanti, sennò della Provincia, ecc.) ricade sulla Soprintendenza;
- fra queste modalità, l'obbligo della definizione degli indirizzi irrinunciabili della tutela, che anche gli Enti subdelegati dovranno seguire;

- c) il chiarimento di "come va a finire" il processo di pianificazione e controllo stabilito dalla L. 431, cioè cosa accadrà a regime, quando la Regione si sia fornita di un P.P. valido ed approvato e siano stati definiti i criteri di cui al punto b). Io credo che in questo caso sia assurdo ed insostenibile che lo Stato prosegua nel controllo caso per caso, la delega potrebbe essere data *in toto* alle Regioni, magari definendo fra Soprintendenze e Regioni dei tavoli di confronto, delle "conferenze di verifica" periodiche. Gli uffici statali, superate le macchinose procedure definite dalla L. 431, vedrebbero così ridefinito il loro ruolo in termini di qualità e sarebbero impegnati in quanto sopra indicato al punto a) ed in questa attività di verifica congiunta.

Questo sarebbe il fine da raggiungere in tutta Italia, ma con tempi differenziati a seconda delle regioni, perché dovrà attuarsi sulla base dello stato attuativo della pianificazione paesistica, che è diverso di regione in regione.

- 4) I mezzi per raggiungere i fini enunciati dovrebbero essere:

- L'elaborazione di intese sul piano culturale tecnico-scientifico intorno alla definizione della complessità del paesaggio da tutelare fra Ministero, Regioni, Università, Associazioni, altri Ministeri interessati;
- formazione di un tavolo privilegiato Stato delegante/Regioni delegate (ricordando peraltro il loro recente atteggiamento sulla porzione del T.U. relativa al paesaggio) per la definizione delle linee di riforma della legge Galasso, evitando il clima del conflitto sulle competenze istituzionali (che a mio modo di vedere sarebbe pericoloso ed improduttivo nell'ottica di affrontare concretamente la difficile questione del paesaggio italiano), al fine di orientare insieme la materia sulla base anche delle esperienze positive e di una serena ed obiettiva valutazione di quelle negative;
- Potenziamento delle strutture e dei mezzi delle Soprintendenze.

B. Testo approntato per "Urbanistica Informazioni" n.165/99, accolto nei documenti preparatori al Convegno

In queste settimane, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali è impegnato fra l'altro in due importanti progetti: il primo, già annunciato fin dai primi giorni del suo incarico dal Ministro Melandri, è relativo al disegno della cosiddetta legge sull'"architettura", che ha il fine di promuovere la qualità in architettura e nel paesaggio; il secondo è l'organizzazione della Prima Conferenza Nazionale per il paesaggio, che si svolgerà a ottobre.

Queste iniziative dimostrano una nuova attenzione al territorio da parte del Ministero, che finalmente si appresta a svolgere quel ruolo di alto profilo di indirizzo culturale che dovrebbe competere allo Stato, soprattutto in relazione ad una materia come il territorio, la cui programmazione, gestione, tutela è in Italia tanto frammentata da implicare ad esempio Conferenze dei servizi in molti casi composte da parecchie decine di soggetti.

Certo è che esprimere indirizzi sulla qualità degli interventi non è di per sé facile. Ci vuole coraggio oggi in Italia a parlare di "bellezza", di "inserimento armonico", di "adesione al contesto storico", ecc. Lo sanno bene le Soprintendenze, che dal 1939 per legge si occupano di paesaggio: spesso veniamo accusati di fare tutela in modo ottuso ed oscurantista, di adottare parametri superati (come sarebbero i criteri "estetici" e "vedutistici"), di volere le "cassette tutte uguali", di indicare operazioni false ed antistoriche quando prescriviamo l'impiego dei materiali tradizionali della zona, di voler impedire che il nostro momento storico si esprima con un proprio linguaggio in architettura. Eppure, quando si guarda il

paesaggio italiano, cresce generale un senso di sconforto. Allora, il turista ed il cittadino usano parole semplici per definire quanto vedono: un paesaggio appare bello o brutto, salvaguardato o scempiato, armonico o disordinato. L'opera insigne di architettura può risultare illeggibile all'interno di un'espansione urbana squallificata, oppure tante opere vicine possono lasciare disorientati, tanto dissonanti sono i linguaggi espressi. Ed allora, senza tanti ragionamenti ma come semplice scelta dettata dal fastidio visivo, molti turisti possono scegliere di non tornare e l'economia di una località può ricevere duri colpi. La consapevolezza di questo disagio è ormai estesa: è nata persino una nuova associazione in nome della "Bellezza" ed altre associazioni storiche fanno convegni sulla "bellezza del paesaggio". La bozza della cosiddetta legge sull'"architettura" introduce un concetto fondamentale, mutuandolo peraltro dalla vigente legge sulla tutela del paesaggio e dalla Costituzione, ma esplicitandolo: il modo col quale gli interventi edilizi si inseriscono nel contesto ha interesse pubblico, cioè chi si fa una casa o chi gliela progetta non deve soddisfare solo le proprie esigenze o i propri gusti, ma deve pensare che l'ingombro, la facciata, il tetto o il garage della sua casa saranno visti da milioni di cittadini, passanti e turisti e dai loro figli che verranno, che hanno il diritto di non essere infastiditi dal suo intervento, che hanno il diritto di vedere una cosa "bella", un inserimento "non stonato". Nell'800 ed all'inizio del '900 si cercava il "decoro urbano" e non credo che nessuno oggi possa negare l'alta dignità, qualità e bellezza, ad esempio, della Circonvallazione a monte di Genova o dei grandi corsi e piazze di Torino in quel periodo.

In realtà, il senso del giudizio diciamo "estetico" espresso ai sensi della legge 1497/39 si è venuto chiarendo nei decenni di questo dopoguerra, arricchendosi di significati e motivazioni: parlare di "bellezza", di "armonia" di un sito è un modo semplice per indicare che quel sito ha nel tempo assunto caratteristiche che, per richiamare Rosario Assunto, lo individuano e lo qualificano come "luogo": per perpetuarne l'individualità, che è poi quanto garantisce all'uomo il senso di appartenenza ed il sentirsi a proprio agio, occorre che i nuovi interventi pongano attenzione al processo di costituzione storica di quella località, alle relazioni che vi si sono instaurate, ai segni delle generazioni che si sono susseguite. Quando gli interventi non prestano attenzione a questi valori, i "luoghi" si dissolvono, il filo conduttore della loro storia viene spezzato, le relazioni fra i diversi elementi diventano irricognoscibili ed allora l'uomo, disorientato, definisce "brutto" quel posto. Questo è un Paese in cui per secoli il paesaggio è stato costruito attraverso parametri visivi, secondo allineamenti visuali, secondo regole (gli ordini dell'architettura anche la tradizione costruttiva dei borghi): perché mai non si dovrebbe più, oggi, parlare di estetica del paesaggio o

dell'architettura? Alcuni affermano che il degrado qualitativo e formale delle espansioni edilizie dal dopoguerra ad oggi sia proprio dovuto alla mancanza di regole compositive che garantiscano, come nei secoli passati, un alfabeto comune agli interventi, al di sopra dei quali certo un tempo poteva eccellere un'architettura per genialità particolare del progettista o per una funzione specifica, inserita comunque in un contesto di elementi in qualche modo "in tono", come le note in un'armonia. È probabile che da decenni stiamo vivendo ancora il rifiuto dell'accademia, il rifiuto dell'eclettismo di inizio secolo, finendo però per creare un clima di personalismo che assicura ad ognuno (che sia il proprietario, l'imprenditore o le troppe figure professionali che possono firmare un progetto) di costruire case come più gli piacciono, alla sola condizione, ma neanche sempre, viste le piaghe dell'abusivismo e dei condoni, che segua regole che non sono più compositive e formali, ma che derivano esclusivamente da norme semplici, perché quantificabili e motivabili sulla base di discipline che offrono dati certi: l'igiene, gli indici di cubatura, le distanze dai confini, ecc. I regolamenti edilizi comunali e le normative dei piani regolatori difficilmente si avventurano a dare prescrizioni finalizzate alla "qualità" delle opere, oppure, se anche indicano i materiali e le tecniche da utilizzare, gli uffici comunali valutano in genere piccoli abusi le opere in contrasto, e quindi non li impediscono e non li perseguono.

La gestione del territorio in Liguria non fa eccezione. Anche se il Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico, in vigore dalla fine del 1986 ed esteso all'intera Regione (oggi per l'80% vincolata ai sensi delle leggi 1497/39 e 431/85), ha caratteristiche di grande originalità ed aderenza alle tematiche della salvaguardia degli aspetti naturalistici, geomorfologici, culturali e tradizionali del territorio ed anche se le commissioni edilizie comunali vengono integrate con i cosiddetti "membri esperti" per la quota parte di competenza paesistica subdelegata, di fatto accade che l'esito non sia soddisfacente: sono pochi i Comuni che si sono finora dotati del "livello puntuale" del P.T.C.P. (da definirsi attraverso il rinnovo del piano regolatore); troppi sono i modi normati per andare in variante del piano paesistico; gli uffici tecnici dei piccoli Comuni (il 41% dei 235 Comuni liguri ha meno di 1000 abitanti e ben il 18% meno di 500) sono ridotti ad un solo tecnico, quasi mai laureato; la Regione poco ha fatto per qualificare i "membri esperti" ed i tecnici comunali, peraltro a ciò impegnata da una propria legge del '91; le subdeleghe sono state attribuite a Province e Comuni senza nessun incremento di personale e senza nessun altro supporto; la Regione non attua il controllo della gestione delle subdeleghe da parte degli Enti locali e questo compito finisce per ricadere sul lavoro svolto dalla Soprintendenza ai sensi della L. 431/85. L'esperienza ligure, cioè, chiarisce che la qualità del paesaggio e delle opere

non si garantisce solo attraverso un buono strumento di pianificazione territoriale al 25.000 od anche al 10.000. Dovrebbe essere il piano regolatore comunale con valenza paesistica a chiarire metodi e criteri per intervenire con attenzione prioritaria alla qualità del paesaggio e si dovrebbe trovare il modo di comprendere nel suo iter le verifiche dell'esito di impatto paesistico di quanto reso fattibile. E dovrebbe essere anche garantita una gestione che sappia indirizzare e garantire la qualità degli interventi. L'esperienza ligure chiarisce, anche, quanto le difficoltà di coniugare le esigenze di sviluppo e quelle della salvaguardia del paesaggio fatichino ad essere superate: non sarebbe difficile riconoscere come la salvaguardia delle risorse territoriali sia in molti casi d'aiuto e non in contrasto con l'economia locale, ma questa consapevolezza tarda a farsi strada, certo perché manca una creatività innovativa da parte degli imprenditori (che tendono a continuare a proporre il modello di sviluppo delle seconde case, rivelatosi spesso illusorio ed in ultima analisi dannoso all'economia delle comunità), ma anche perché occorrono più azioni di sostegno alle attività agricole o legate alla trasformazione dei prodotti locali.

Che fa la Soprintendenza, nello svolgimento del ruolo residuo disposto dalla L. 431/85? La legge prevede procedure di controllo di rara inadeguatezza e macchinosità sull'operato delle Regioni: il controllo è quasi di mera legittimità ed il conseguente parere non si può esprimere attraverso indicazioni utili a migliorare la qualità dell'inserimento nel contesto, ma può solamente esplicitarsi attraverso l'annullamento del provvedimento autorizzativo regionale o dell'Ente subdelegato o attraverso il mancato annullamento. Inoltre, la legge prevede che questo controllo venga attuato sui progetti edilizi (e non sui piani attuativi), di fatto cioè quando i processi economici sono già molto avanzati, addirittura dopo la concessione edilizia, nel caso di materia subdelegata ai Comuni. Un annullamento espresso a questo punto, soprattutto nel caso di edifici inseriti in un piano attuativo su cui la Regione abbia già da anni espresso "parere di massima paesistico" favorevole, come accade in Liguria, crea ovviamente grave danno all'operatore e mostra un lavorare schizofrenico della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, così da rendere odioso il provvedimento assunto dalla Soprintendenza, pur a tutela del bene comune che è il paesaggio.

Per rendere più qualificato ed utile il suo ruolo, la Soprintendenza ligure ha a lungo richiesto di esaminare i citati "pareri di massima paesistici" previsti dalle normative regionali sui piani attuativi: la Regione non ha aderito a tale richiesta, ma nel settembre 1994 ha legiferato di inserire il Soprintendente o suo delegato fra i membri dei Comitati Tecnici Urbanistici regionale e provinciali, nelle sedi, cioè, dove vengono esaminati i piani regolatori ed i piani attuativi. Pur fra le grandi difficoltà che tale lavoro implica per un ufficio gravemente sottoorgani-

co come quello ligure, certamente in tal modo viene finalmente garantita alla Soprintendenza una visione territoriale delle problematiche e quindi l'elaborazione di pareri maggiormente qualificati. Nelle sedi dei C.T.U. si attua inoltre un confronto più diretto fra le istanze che per brevità sintetizzo in "urbanistiche" e "paesistiche", istanze che devono trovare una integrazione e composizione nella pianificazione territoriale e nella sua gestione.

È cresciuta così la prassi di colloquio e di collaborazione fra gli uffici, che ha proprio in questi giorni portato alla presentazione di un documento di indirizzi congiunto per la interpretazione delle norme del P.T.C.P. sulla base dell'esperienza di gestione maturata dal 1987 e contenente anche alcune prime semplici indicazioni (che si vorrebbero negli anni prossimi estendere alla redazione di sorte di "manuali" sulla falsariga di quanto viene fatto in Francia) sui criteri di valutazione dell'insediamento paesistico degli interventi.

Il documento si inquadra nell'intesa Regione Liguria-Ministero in corso di definizione, finalizzata a sviluppare sia attività congiunte di indirizzo e di formazione per tecnici delle Amministrazioni locali, membri esperti delle commissioni edilizie integrate e progettisti in relazione alle specifiche normative locali ed alla qualità degli interventi in riferimento al contesto culturale e paesistico, sia attività di studio sulle caratteristiche storiche e compositive del paesaggio ligure e forme normative idonee, al fine di aggiornare il vigente P.T.C.P., come previsto dalla legge urbanistica regionale del 1997. L'intesa prevede anche la possibilità di attivare a tali fini convenzioni e collaborazioni con l'Università e la Scuola di specializzazione del Paesaggio.

In questo modo, ci si impegna a unire le forze per lavorare alla migliore qualità possibile del paesaggio ligure, ben sapendo che in questo campo non esistono formule preconfezionate di esito sicuro e che nessuno può affermare di esserne il detentore.

C. Appunto per l'incontro del 13 luglio 1999 del Gruppo "Legislazione di tutela e normative per il territorio"

L'appunto che segue raccoglie anche contributi relativi al lavoro di altri gruppi (Gruppo "Paesaggio e sviluppo sostenibile" e Gruppo "Paesaggi italiani e qualità della progettazione").

1) "Paesaggio" – "paesaggi"

Non concordo con questo plurale di cui si compiacciono molti esperti di materie scientifiche. Non si tratta di mera questione formale indicare il termine al singolare o al plurale. Il termine "paesaggio" implica il rapporto di percezione fra uomo e territorio. Sono convinta che noi dobbiamo parlarne al singolare. Trovo sba-

gliato riferirsi ad elenchi di "paesaggi", perché questo sembra dimenticare il rapporto con l'uomo, sembra che si tratti di elenchi di categorie, di "cose", mentre è il rapporto percettivo con l'uomo che distingue l'azione della tutela del paesaggio da quella della gestione del territorio o dell'ambiente.

Del resto, il *Progetto di convenzione europea* cita il termine sempre al singolare, quando ne parla in senso generale. Lo cita al plurale quando si riferisce a "paesaggi" dei diversi Stati o comunità, ma non a diverse categorie (paesaggio agrario, industriale, urbano, ecc., come alcuni teorici tendono a fare).

2) *Il vincolo*

2.1 La proposta di mutarne natura attribuendogli gradi diversi di valore.

Nelle discussioni dei vari gruppi di lavoro spesso emerge il convincimento che il vincolo su di un'area perimetrata debba precisare cosa vi si possa fare e da ciò deriva l'indicazione di stabilire diversi gradi di vincolo.

Non concordo con tale orientamento che confonde il riconoscimento di valore paesistico insito nel vincolo con i diversi gradi di tutela che solo la programmazione paesistica può definire.

2.2 *La tutela passiva.*

Viene spesso avanzata la contrapposizione fra "tutela passiva" svolta sulla base dei vincoli e la "tutela attiva", svolta con finanziamenti ed interventi di riqualificazione. Tali due attività non dovrebbero essere viste in contrasto, ma in sinergia.

Oggi molti definiscono "passiva" la tutela pluridecennale esercitata dall'Amministrazione statale ai sensi della L.1497, nel senso che non è stata tale da essere propositiva. Ma mi sembra eccessivo quanto espresso nel documento dell'Ufficio Centrale distribuito nell'incontro del 30 giugno, che addirittura afferma che "finora la gestione della tutela ... è stata essenzialmente, se non esclusivamente, conservazione dello *status quo*. Applicata alla risorsa allocata sul territorio... la tutela si è tradotta in un *non uso*". Non riesco a riconoscere in questa definizione l'esercizio della tutela: finora la tutela è stata esercitata avendo attenzione – e molta – alle esigenze economiche alla base dei singoli progetti di intervento, espresse o rappresentate perlopiù dagli Enti locali. Basta guardarsi intorno. Altro che "non uso"!

In sostanza, difendo il vincolo, inteso come "riconoscimento di valore paesistico" e ritengo che debba sopravvivere alla pianificazione, in contrasto con quanto esposto dal prof. Salzano nel punto 11 dello scritto distribuito sempre il 30 giugno, dove viene affermata l'utilità del vincolo come "difesa temporanea, in attesa che la pianificazione consenta di articolare le politiche sia attive che passive di tutela". Il vincolo, cioè il giudizio di valore, non può essere passibile delle varianti che la pianificazione territoriale

può subire: per questo deve sopravvivere. Certo, nelle aree di vincolo oggetto di una pianificazione qualificata devono essere superati, come dirò dopo, i “doppi controlli”.

3) *Il Piano Paesistico*

3.1 *Estensione del piano.*

- il D.P.R. n.8/72 trasferisce alle Regioni la pianificazione paesistica ex art.5 della L.1497/39
- la L.431/85 impone alle Regioni di attuare i “Piani Paesistici” o i “Piani urbanistico-territoriali con specifica valutazione dei valori paesaggistici e ambientali”
- il D.L.112/98, art.57, stabilisce che le Regioni con leggi regionali prevedano che il piano territoriale di coordinamento provinciale assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori che cita, fra cui la “tutela delle bellezze naturali” non mi è quindi chiaro perché qualcuno affermi che non si può tutelare il paesaggio se questo è “onnipresente”, se lo si concepisce in maniera “totalizzante”, come se in tal modo la sua tutela si annullasse nella gestione urbanistica. Le norme vigenti citate non identificano infatti la tutela del paesaggio con la gestione urbanistica, ma indicano nello stesso strumento (il piano territoriale di coordinamento) la possibilità di affrontare in modo integrato ambedue le tematiche, che sono mantenute distinte.

Mia opinione, anche sulla base dell’esperienza di gestione del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (P.T.C.P.) ligure, è che:

- la tutela della qualità del paesaggio – come la difesa del territorio – debba essere intesa come finalità “sovraordinata” alla quale deve tendere la pianificazione territoriale a tutti i livelli;
- il paesaggio sia tutto quanto l’uomo percepisce, cioè l’intero territorio¹. Sarà il piano paesistico, riferito all’intero territorio, ad indicare diversi gradi di tutela, ad esempio:
 - a. aree di valore assoluto
 - b. aree di sviluppo “compatibile”, ulteriormente da diversificare
 - c. aree abbandonate o compromesse da assoggettare a restauro ambientale
 - d. aree a caratteristiche speciali
 - e. aree prive di valore paesistico

3.2 *Natura del piano.*

Nella sede della revisione della legge Galasso, oppure di una “Intesa quadro con le Regioni sulla gestione della Galasso”, occorrerebbe sancire:

- a) la definizione degli indirizzi irrinunciabili della tutela, che Stato, Regioni, Enti subdelegati dovranno seguire (che sarebbe bene fossero gli stessi in tutta Italia; potrebbe essere la “Carta del paesaggio” sulla quale si sta lavorando).

- b) le caratteristiche irrinunciabili del Piano di Coordinamento Paesistico. Secondo me, esso dovrebbe:
 - basarsi sulla conoscenza delle componenti storiche e naturali del paesaggio e di un approfondito esame visivo dello stesso;
 - essere occasione e strumento di riordino dei vincoli esistenti (sulla base del giudizio di valore delle singole aree): con ciò si sancirebbe la natura vincolistica del giudizio di valore attribuito dal P.C.P. ad aree non precedentemente vincolate;
 - indicare i diversi gradi di tutela (conservazione integrale, diversi gradi di sviluppo compatibile, risanamento e recupero di aree abbandonate o compromesse, aree dove non occorre tutela specifica, ecc.) con valore prescrittivo, da programmare di esercitare sull’intero territorio regionale per quanto sopra detto, suddiviso e classificato con perimetrazioni su cartografie almeno al 10.000)²;
 - per alcune zone selezionate assumere l’aspetto di piano disegnato di *landscape*;
 - comprendere norme d’attuazione di dettaglio, fino alla redazione di manuali per gli interventi sul costruito, per gli interventi sul terreno e per il rispetto delle tipologie edilizie tradizionali in ambiti paesistici così caratterizzati;
 - a mente delle normative, dovrebbe essere il Piano di Coordinamento Provinciale ad assumere valenza paesistica, ma il riordino dei vincoli e le zonizzazioni possono travalicare il confine provinciale: per queste definizioni, la sede dovrebbe essere quindi, meglio, uno strumento-quadro regionale. Ogni Regione dovrebbe comunque individuare sulla base della sua storia il rapporto fra Piano Territoriale Regionale, Piani di Coordinamento Provinciali, Piani Regolatori Comunali: quel che conta è che tutti questi livelli di pianificazione dovrebbero rispettare il fine della salvaguardia del territorio e del paesaggio.
- c) le procedure approvative del Piano, che dovranno comprendere il parere dell’Amministrazione dei Beni Culturali (l’“intesa” prevista dall’art.57 del D.L.112/98).

3.3 *L’attuazione e gestione del Piano.*

Nella sede della revisione della legge Galasso, oppure di una “Intesa quadro con le Regioni sulla gestione della Galasso”, occorrerebbe sancire:

- a) le condizioni perché si possano approvare “varianti” alle previsioni di Piano. Ove, come detto sopra, il piano stesso abbia natura “vincolistica”, tali varianti non dovrebbero incidere sui “giudizi di valore” attribuiti alle singole zonizzazioni e quindi sui vincoli;

- b) l'attuazione del Piano Paesistico attraverso i Piani Regolatori Comunali³, i quali dovrebbero affrontare durante il percorso della loro elaborazione dei momenti di verifica sull'impatto visivo di quanto si sta valutando di rendere eseguibile (o anche di risanare), sulla base di progetti planovolumetrici;
- c) le modalità delle subdeleghe agli Enti locali da parte delle Regioni della gestione della tutela paesistica: esse dovrebbero sussistere solo in presenza di pianificazione paesistica approvata, di indirizzi di tutela paesistica sanciti e precisati e di uffici tecnici degli Enti locali sufficientemente dotati di personale qualificato ed a ciò preparato. Le disposizioni rinnovate in materia dovrebbe avere valore retroattivo;
- d) l'obbligo al reale e concreto controllo ed indirizzo da parte delle Regioni delegate sull'operato degli Enti locali subdelegati;
- e) l'espressione di parere delle Soprintendenze sui Piani Regolatori Comunali e sui piani attuativi, preferibilmente in sede di concerto con le Regioni e le Province (e non solo all'interno dei Comitati Tecnici Urbanistici Regionali o Provinciali dove il voto della Soprintendenza conta solo x 1⁴, od addirittura in alcune regioni non conta neppure).

4) *Riordino delle competenze fra i diversi livelli istituzionali*

Nella stessa sede della revisione della legge Galasso, oppure di una "Intesa quadro con le Regioni sulla gestione della Galasso", si dovrebbe precisare "come va a finire" il processo pianificatorio, attraverso un riordino delle competenze come attualmente distribuite:

- ove il Piano Paesistico sia buono ed approvato dall'Amministrazione dei Beni ed ove ci siano le necessarie garanzie per la sua gestione corretta (punto 3.3), potrà essere delegato alle Regioni anche il controllo "puntuale" oggi attuato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali attraverso le Soprintendenze;
- la delega totale alle Regioni dovrà cioè avvenire in maniera differenziata, via via che esse avranno elaborato i Piani Paesistici secondo i criteri stabiliti e si siano dotate delle normative atte alla gestione corretta del piano;
- potrebbero conservarsi momenti di verifica congiunta, attraverso "conferenze" Regione-Soprintendenza periodiche appositamente istituite;
- Il Ministero dovrebbe anche poter disporre di fondi per attuare progetti di risanamento o recupero ambientale di aree degradate o abbandonate con elevati valori storici e paesistici.

5) *Fondi per il risanamento e recupero paesistico*

Il Documento diramato dall'Ufficio Centrale il 30 giugno configura una sorta di tassa "sulla bellezza", che ver-

rebbe a formare un fondo da gestire a livello centrale senza rapporto con le aree di derivazione di tali somme. Mia opinione è che, essendo il vincolo perlopiù vissuto come un gravame, questa tassa sarebbe non operabile perché estremamente impopolare, a meno che non venisse concepita chiaramente proporzionata alla redditività dell'opera e finalizzata con immediatezza ed evidenza al recupero ambientale, evidenza che si può garantire solo ove le opere di recupero vengano attuate nella stessa area territoriale (comune, o almeno provincia) da cui la tassa è tratta. Se proprio si vuole seguire questa strada, sulla quale non posso non esprimere perplessità, si potrebbe studiare, cioè, un sistema affine agli oneri di concessione (anche se questo fondo non è pensato gestito dai Comuni), oppure si potrebbero condizionare certe autorizzazioni alla realizzazione di opere di risanamento e valorizzazione paesistica di aree o strutture pubbliche o comuni.

Occorrerà immaginare un sistema di incentivi per il recupero paesistico e, soprattutto, per la cura dell'ambiente (ad esempio, ripagare gli agricoltori per opere o culture finalizzate alla conservazione, valorizzazione, ripresa di coltivazioni, ecc.): a tal fine, occorrerebbe sistematizzare i contributi di derivazione europea che già oggi vengono erogati dalle Regioni. Nelle varie commissioni si è molto sentito parlare della necessità di recupero del paesaggio di territori compromessi. Secondo me bisognerebbe, oltre che pensare al paesaggio dei territori guastati dalle opere abusive, avere attenzione alle aree montane ed agricole degradate per abbandono, dove un intervento di recupero ambientale potrebbe ricostituire l'economia del luogo, richiamando lavoro ed abitanti. Non porrei come prioritarie le aree degradate dall'abusivismo, anche perché bisognerebbe che l'intervento di recupero creasse o favorisse attività lavorative stabili, non solo quelle connesse col cantiere.

Infine, occorre orientare verso la qualità delle opere ed il recupero ambientale le ingenti somme che vengono spese da vari soggetti pubblici sul territorio, attraverso un rapporto autorevole del Ministero per i Beni e le Attività Culturali con le altre Amministrazioni e Soggetti centrali.

6) *La formazione dei tecnici*

Concordo appieno con quanto detto dal Cons. Severini, circa i margini di valutazione discrezionale che comunque resterebbero nella gestione della tutela a livello puntuale, anche in presenza di piano paesistico prescrittivo corredato da dettagliate norme attuative. Allora, occorre che tutti siano sensibilizzati e professionalizzati nella tutela paesistica: i tecnici comunali, i membri "esperti" che integrano le Commissioni edilizie nei casi di subdelega, i professionisti⁵ ... A mente dell'esperienza pluridecennale maturata, l'Amministrazione Centrale del Ministero e le Soprintendenze dovrebbero lavorare con le Regioni a questo fine.

7) *Senso della riforma*

- a) Le proposte sopra esposte sono finalizzate:
- alla miglior qualità della tutela del paesaggio italiano,
 - ad un migliore, più certo ed agile rapporto del cittadino con la Pubblica Amministrazione,
 - ad un miglior rapporto fra i vari livelli istituzionali.
- b) Sarebbe così salvaguardato e messo a disposizione dell'interesse pubblico quel patrimonio di esperienza maturato nelle Soprintendenze a motivo delle loro competenze istituzionali, di "saper leggere" il paesaggio (in senso storico, vedutistico, estetico, di qualità ...) e di curarsi della tutela del patrimonio storico territoriale (che è competenza esclusiva delle Soprintendenze), mettendole in condizioni di fare quello che per la loro specializzazione tecnica sanno fare meglio,
- collaborando cioè alla pianificazione della qualità del paesaggio
 - collaborando con le Regioni nelle attività di sensibilizzazione e formazione
 - progettando o valutando progetti di risanamento o recupero ambientale
 - valutando insieme con le Regioni, ma con un ruolo definito ed autorevole i piani attuativi ed i P.R.G., preferibilmente - come sopra detto - in corso di stesura, per la valutazione dell'impatto paesistico di quanto da essi previsto realizzabile.

8) *Le strutture*

Tutto quanto sopra esposto implica un grosso sfor-

zo normativo ed economico: in relazione alle Soprintendenze con organici inadeguati, occorrerà rinforzarne le strutture ed accrescerne i mezzi.

NOTE

¹ Del resto, così è inteso nella pianificazione paesistica ligure.

² Sviluppando cioè i criteri fondativi sui quali venne elaborato il P.T.C.P. ligure. Ricordo che il Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico della Liguria:

- è in vigore in scala al 25.000
- è stato adottato alla fine del 1986 ed approvato nel 1990
- è stato elaborato sulla "carta dei vincoli", su cartografie descrittive, sulla base di studi approfonditi storici, vegetazionali, geomorfologici, ecc. per quanto era possibile in quegli anni e con i tempi definiti dalla L. 431
- individua per l'intero territorio regionale, attraverso perimetrazioni al 25.000, le aree sottoposte a differenziati gradi di tutela
- comprende il "livello territoriale" e quello "locale". Si deve definitivamente attuare nel "livello puntuale", che le norme prevedono venga definito dal Piano Regolatore Comunale con valenza paesistica: attualmente, solo pochi Comuni hanno a tal fine variato i vigenti P.R.G.

In sostanza, anche se certamente il P.T.C.P. ligure è da migliorare apportandovi le variazioni che si verificano indispensabili dopo 14 anni di gestione (soprattutto per introdurre previsioni di "recupero ambientale"), i suoi criteri fondativi appaiono validi e, penso, estensibili come "modello" a livello nazionale.

³ Come è previsto nel P.T.C.P. ligure.

⁴ In Liguria il Soprintendente o suo delegato è stato inserito con diritto di voto in tali Comitati fin dal settembre 1994 da leggi regionali.

⁵ La Soprintendenza ligure è già molto impegnata in attività di "formazione": è infatti in corso di formalizzazione un'Intesa con la Regione anche a tal fine indirizzata, sono stati elaborati documenti "congiunti" con la Regione per la precisazione di alcune norme attuative del P.T.C.P., sono stati negli anni scorsi attuati ed anche ora sono programmati incontri con Regione, Province, Ordini professionali per concordare attività formative e per la messa a punto di manuali sulla falsariga di quelli francesi.

Polis

Associazione Culturale

Edoardo Salzano

Note per la riunione della Consulta per il Paesaggio del 3 maggio 1999

Tre principi

L'evoluzione legislativa che si è sviluppata dal 1939 a oggi e il dibattito culturale che l'ha accompagnata (dalla legge Bottai alla legge Galasso, dalla Commissione Franceschini alla Commissione Papaldo, ...), e le esperienze condotte nel nostro Paese (negli aspetti positivi come in quelli negativi) conducono a porre come decisivi e centrali tre principi, tra loro non dissociabili, che devono presiedere all'azione di tutela del paesaggio e dei beni culturali:

1. i beni culturali e ambientali, e il paesaggio che ne costituisce la sintesi territoriale, sono patrimonio inalienabile nella collettività nazionale: quindi la loro individuazione e tutela sono competenza primaria dello Stato;
2. l'azione di vincolo è indispensabile per garantire la salvaguardia dei beni e il loro godimento da parte delle generazioni presenti e future; essa è perciò compito che lo Stato è tenuto a esercitare anche in via presuntiva;
3. la pianificazione territoriale e urbana deve costituire il metodo e l'insieme di strumenti capace di conferire piena efficacia alla tutela dei beni culturali e ambientali, di raggiungere la sintesi nel complesso delle esigenze attinenti l'uso del territorio, da ottenere il concorso di tutti gli interessi (generali e locali) coinvolti.

L'appartenenza nazionale

È l'insieme dei beni culturali e naturali, compresi nel loro processo di formazione storica, che costituisce il fondamento dell'identità culturale della nazione. Quei beni perciò non sono attribuibili alla piena ed esclusiva disponibilità di istituzioni che rappresentano soltanto parti di tale collettività. Di tali istituzioni, e delle comunità che esse rappresentano, è indispensabile garantire il concorso, ma deve essere chiaro a chi appartiene la responsabilità della decisione finale, in ogni procedura di concorso.

Del resto, nell'esperienza dell'ultimo mezzo secolo, è dimostrato che – nonostante gli errori e le inefficienze dimostrate dall'azione statale – le responsabilità più gravi e le negligenze più devastanti devono essere attribuite, nella grande maggioranza delle situazioni territoriali, alle azioni locali.

L'auspicabile progredire del processo di integrazione europea può consentire di far evolvere l'attribuzione delle competenze verso il livello sovranazionale, nella misura in cui si manifesta la presa di coscienza di una identità culturale dell'Europa, e quindi di una responsabilità comunitaria nella tutela dei patrimoni che di tale identità costituiscono il fondamento.

Utilità del vincolo

Vincolare un bene non risolve certo tutti i problemi della sua conservazione e del suo godimento. È tuttavia indispensabile per garantirne la sussistenza, cioè la base materiale di ogni possibile fruizione. In tal senso è indispensabile rivendicare la piena legittimità dell'azione di vincolo finché lo svilupparsi dei processi di analisi, di definizione dei modi di godimento e di conservazione, di attribuzione patrimoniale non abbiano garantito tutte le condizioni necessarie.

In tal senso va pienamente recuperata la proposta, avanzata dalla seconda Commissione Papaldo, tendente a far sì che taluni beni culturali fossero dichiarati tali dalla legge ed altri, descritti dalla stessa legge, fossero "beni culturali presunti" e come tali assoggettati "al regime dei beni culturali dichiarato proprio della loro categoria", finché non sia emessa una "dichiarazione negativa".

La pianificazione

La più matura evoluzione culturale induce a considerare la pianificazione territoriale e urbana come il *metodo generale* che le istituzioni pubbliche elettive

adottano, a qualunque livello territoriale (nazionale, regionale, provinciale, comunale) per conferire coerenza e trasparenza a tutte le scelte suscettibili di modificare l'assetto del territorio. Nel campo della tutela dei beni culturali è dalla legge Bottai che tale consapevolezza emerge, e trova la più compiuta (finora) espressione nella legge Galasso.

Ciò non significa chiudere gli occhi di fronte alla realtà e dimenticare che in molte circostanze i piani regolatori comunali, e gli stessi piani presentati come ispirati da "specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali", abbiano avallato, o addirittura promosso, azioni di distruzione dei beni culturali e ambientali e di manomissione irreparabile di paesaggi di rilevante interesse. Significa invece assumere la pianificazione territoriale e urbana, a tutti i livelli, come il luogo, e l'insieme degli strumenti, che può consentire di portare a sintesi le diverse esigenze concernenti le trasformazioni del territorio, di comporre in un unico quadro di decisioni gli interessi e le azioni dei diversi soggetti pubblici coinvolti nel processo di trasformazione, di ottenere il consenso necessario per dare efficacia e continuità all'azione di tutela.

La concorrenza dei poteri e l'istituto della "intesa"

Rivendicare il ruolo della pianificazione come luogo della sintesi tra esigenze e interessi attinenti diversi livelli di responsabilità e di governo significa mettere l'accento su tre aspetti.

In primo luogo, il criterio da assumere per distinguere le responsabilità coinvolte. Tale criterio non può essere assunto che nel *principio di sussidiarietà* correttamente inteso (secondo lo statuto europeo).

In secondo luogo, l'esigenza (e la responsabilità) della *concorrenza dei poteri* nell'azione di tutela. Se la

responsabilità primaria spetta allo Stato, i livelli di governo regionale e locale sono certamente legittimati a concorrere con esso nell'azione di individuazione, definizione, tutela.

In terzo luogo, e conseguentemente, l'istituto della *intesa tra poteri concorrenti* come fonte di legittimazione complessiva delle decisioni da ciascuno di essi assunte. È opportuno a tale proposito indicare un recente testo normativo che può costituire, se esteso al di là del suo specifico contesto, un modello sulla cui base affrontare compiutamente la questione.

Un modello per le "intese"

Si tratta del testo dell'art. 57 del decreto legislativo 112/1998 (il cosiddetto Bassanini bis).

"La Regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intesa tra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti".

È un modello, del resto, che è già stato più volte proposto e applicato in concrete esperienze di governo del territorio. Esso può dar luogo a utili semplificazioni e snellimenti delle procedure. Così ad esempio (e in particolare) negli strumenti di pianificazione formati attraverso tali "intese" potrebbe essere stabilito se e per quali "oggetti" sia ancora necessaria l'acquisizione del provvedimento abilitativo dell'autorità statale (nullaosta o simili), e per quali "oggetti" invece i provvedimenti abilitativi dell'autorità locale, verificandone la conformità agli strumenti di pianificazione, assolvano anche alla finalità di tutela.

Antonia Pasqua Recchia

Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Paesaggio e sviluppo, antinomie componibili*

È difficile immaginare una fase di transizione e di crisi altrettanto complessa come è l'attuale per quel che concerne il governo del territorio e la tutela del paesaggio. Molteplici sono i fattori determinanti lo stato di incertezza che, pur in presenza di un vivacissimo dibattito scientifico, culturale e politico, caratterizza i processi valutativi e decisionali su quei temi: si va dalle contrapposizioni apparentemente solo terminologiche alla reimpostazione critica di discipline come l'urbanistica e la pianificazione, dalla ridefinizione degli obiettivi e dei contenuti della tutela alla riorganizzazione dei sistemi istituzionali di decisione e di controllo.

È vero comunque che le fasi di trasformazione, anche se tumultuose, costituiscono premessa necessaria di successivi stati di equilibrio maggiormente aderenti, nei diversi ambiti, ai bisogni delle società in cui si determinano. Ne deriva l'auspicio che si raggiunga, in tempi non lunghi, la conciliazione tra le ragioni dello sviluppo e quelle della conservazione dei valori, poste sinora in rapporti quasi sempre conflittuali.

I valori, i bisogni

La tutela del paesaggio (inteso nell'accezione totalizzante e non in quella dicotomica di aspetto visibile della struttura fisica del territorio, cioè dell'ambiente) rientra nel più vasto tema dell'uso di risorse scarse in un sistema complesso e dinamico; per esso non si può parlare di conservazione dello *status quo* ma di valutazione delle trasformazioni compatibili con la conservazione dei valori esplicitati dalla collettività, della quale costituiscono il patrimonio. La trasmissibilità dei valori alle generazioni future segna il limite dello sviluppo sostenibile (sviluppo che soddisfa i bisogni e le aspirazioni della presente generazione senza compromettere la possibilità per le future generazioni di soddisfare i propri bisogni).

Rispetto alla chiarezza dell'assunto generale appare

molto più complessa e perfino confusa la trasposizione sul piano delle scelte, essenzialmente perché risulta estremamente difficoltoso strutturare un metodo condiviso di valutazione, secondo un approccio consensuale, che comporti l'equa ripartizione di costi e benefici tra i diversi gruppi. Ciò sia a causa della imperfetta legittimazione dei soggetti investiti della decisione sia, essenzialmente, del conflitto (o della non coincidenza) nello spazio, tra interessi locali e globali e, nel tempo, tra tempi brevi e tempi transgenerazionali. A chiunque si occupi di questioni ambientali risulta evidente la discrasia tra consenso "prossimo" e consenso "remoto" alle scelte sul paesaggio, tanto più condivise, anche nelle formulazioni più vincolanti, quanto meno incidono nell'ambito ristretto della soggettività del gruppo o degli individui. La soglia che stabilisce il limite della disponibilità a modificare i comportamenti in ragione delle scelte ambientali è molto variabile, a seconda dell'immediatezza, reale o presunta, del ritorno di beneficio. Il ritardo con cui lo strumento del piano (sia esso inteso come piano-testo che come piano-processo o in qualsiasi altra accezione la cultura urbanistica lo voglia intendere) è stato approntato è da imputare soprattutto alle difficoltà di conciliare il consenso con le scelte selettive (o restrittive) sull'uso del suolo che il piano impone.

Da ciò la necessità di stabilire il minimo comun denominatore del valore da tutelare, che sia generalmente condiviso, e di conferire il massimo della legittimazione ai soggetti individuati per la tutela. Da ciò, anche, la necessità di ridefinire i rapporti tra tali soggetti, anche alla luce di un bilancio ultradecennale.

I Soggetti istituzionali e gli strumenti

Sembra innegabile il fatto che il Ministero per i Beni e le Attività Culturali stia affrontando negli ultimi tempi con maggior determinazione e cognizione di causa le problematiche connesse all'amministrazione della tutela ambientale e paesaggistica, ponendosi come interlocutore autorevole nel dibattito scientifico sul te-

ma. Soltanto poco più di quattro anni orsono, in occasione di un importante convegno sul tema del "Paesaggio", l'Istituzione deputata alla sua tutela risultava invece clamorosamente assente. Oggi non è così, ma l'indubbia maggiore visibilità raggiunta non deve trarre in inganno circa la facilità di semplificare e risolvere tutti i nodi problematici che si sono via via accumulati nel tempo.

È opinione diffusa che le difficoltà di attuare in Italia una efficace politica di tutela ambientale e paesaggistica siano dipese anzitutto dalla riduttiva impostazione estetico-formale dell'azione di tutela, fondata su giudizi di valore che privilegiavano l'emergenza, la "singolarità", la "bellezza", in secondo luogo dal "mostro burocratico" centralizzato che ha ostacolato o addirittura impedito il riconoscimento del ruolo positivo svolto dall'approccio "localistico" al problema della tutela stessa.

La realtà sembrerebbe dimostrare altrimenti.

È senz'altro vero che nel nostro Paese hanno stentato ad affermarsi concetti totalizzanti come l'ecologia del paesaggio, nei quali l'approccio olistico è la premessa per stabilire, in un crescendo di ampliamenti ed integrazioni, una sorta di "primato" terminologico, paesaggio come sistema di ecosistemi, in cui sono ricomprese tutte le altre accezioni (ambiente, territorio, ecc.). Ma è pur vero che sin dal 1984-85 è maturata, anche a livello di normativa, la concezione della tutela estesa a complessi strutturali, il cui valore è nella loro stessa funzione strutturante, piuttosto che limitata ad oggetti dichiarati ed individuati nella loro singolarità.

La perfetta adeguatezza rispetto ai tempi delle trasformazioni istituzionali e delle maturazioni disciplinari è stata allora dimostrata anche nell'individuazione delle modalità di attuazione: la legge 431 infatti aveva correttamente indicato, in conformità alla legislazione vigente, nella Pianificazione paesistica regionale lo strumento principe di quella vera ed efficace politica di tutela che si voleva realizzare.

Le difficoltà insorte nell'attuazione del complesso sistema di regole allora introdotto sono quindi da imputare più a fattori connessi alla formazione del consenso che non ad un generico ritardo della cultura "del paesaggio" (o dell'ambiente).

Analizzare il paesaggio, identificarne i valori (valutarlo), valutarne la compatibilità delle trasformazioni proposte: pur volendo circoscrivere tali operazioni ad un ambito di applicazione limitato (escludendo l'accezione olistica del termine, propria dell'approccio ecologico), la sfida posta nel 1985 agli organi istituzionali era assai impegnativa, ma anche assai stimolante e coinvolgente.

Non si può dire che la sfida sia stata vinta e che si siano raggiunti gli obiettivi di trasporre nelle scelte di trasformazione quella cultura del paesaggio che si è detto essere già allora pienamente matura.

Ritardi ed errori si sono avuti per entrambi i soggetti: a livello di Regioni ed Enti locali per quanto riguarda gli adempimenti, a livello di Amministrazione statale per quanto riguarda le carenze organizzative.

L'obiettivo fondamentale, quello di dotarsi in tempo reale (rispetto alle grandezze in gioco) di una efficace pianificazione paesistica, è stato mancato nella maggior parte dei casi: anche quando ci sono, è difficile che i Piani siano strutturati in modo tale da costituire un quadro di riferimenti certi entro cui collocare le valutazioni degli interventi. A volte è l'incongruenza della scala, a volte è la genericità delle analisi e delle valutazioni del paesaggio, quasi sempre è l'assenza di elementi propositivi ai fini della progettazione, che vadano ad arricchire ed integrare il quadro delle prescrizioni e dei dinieghi.

Di più, la delega della valutazione di compatibilità degli interventi che quasi tutte le regioni hanno adottato a favore delle province e persino dei comuni ha prodotto effetti assai contraddittori e spesso nefasti per la tutela, in ragione del conflitto tra consenso remoto alla condivisione dei valori e dissenso prossimo alla limitazione delle scelte.

Se è indubbiamente riscontrabile una crescente domanda di identità dei gruppi, (integrativa ma, si ritiene, non sostitutiva della domanda di identità nazionale), e se è altrettanto indubbio che essa si sostanzia nella riscoperta del patrimonio culturale "prossimo" e nella enunciata difesa e protezione del patrimonio ambientale-paesaggistico "prossimo", non si può negare l'effetto deleterio della enfaticizzazione del carattere sempre e comunque positivo delle scelte regionalistiche o localistiche in tema di tutela, a detrimento delle scelte centrali che avrebbero un carattere sempre e comunque negativo.

Il "regionalismo" come riconoscimento e valorizzazione dell'interdipendenza dei fattori culturali e naturali delle diverse aree non può delegittimare, sia pure implicitamente, il soggetto centrale deputato alla tutela di quei valori che la collettività nel suo insieme, e non solo quella locale, ha individuato in quella stessa interdipendenza, e, ancor più, in quegli stessi fattori culturali e naturali.

Percorrendo questa strada si potrebbe incorrere in un certo strabismo intellettuale, come quello che addirittura attribuisce ad una coscienza ecologica *ante litteram* il complesso delle rivendicazioni e delle lotte che le comunità hanno combattuto lungo tutta l'Età moderna per la conservazione degli usi civici sia sulle terre demaniali che su quelle feudali e private.

La sfida sul paesaggio non può dirsi però nemmeno vinta dai soggetti statali indicati nella norma come "ultima spiaggia" della tutela.

Nel Ministero per i Beni e le Attività culturali le scelte di accentrare i poteri della tutela, a qualsiasi sca-

la si esercitassero (dal comignolo all'autostrada) furono fatte, nel 1985, nel contesto di un dibattito culturale sulla allora recentissima legge 431, nel corso del quale si metteva in luce, da parte di alcuni, la necessità di attribuire invece agli organi periferici del Ministero stesso, le Soprintendenze, autonomia decisionale. La valutazione di compatibilità delle trasformazioni che qualsiasi intervento induce nei beni paesaggistici si sarebbe dovuta istruire e concludere, almeno per alcune categorie di interventi, nella Soprintendenza, allo stesso modo in cui all'autonomia decisionale dei Soprintendenti era ed è demandata la valutazione sulla compatibilità delle trasformazioni sui beni culturali.

Allora prevalsero scelte organizzative che privilegiarono la componente amministrativa nella gestione della tutela, proprio da parte dell'Ufficio Centrale che avrebbe dovuto, più di ogni altro organo del Ministero, valorizzare i contenuti tecnico-culturali di quella stessa attività.

All'obiettivo condizione di frustrazione che ne è derivata a livello periferico, accentuata dalla sempre maggiore inadeguatezza di strumenti e di mezzi, spesso si è reagito con una sorta di declassamento delle attività di tutela ambientale svolte nelle Soprintendenze rispetto a quelle più gratificanti della tutela e degli interventi sul patrimonio culturale. D'altro canto l'ingorgo funzionale ed operativo che si è ben presto determinato a livello centrale ha prodotto una contestuale e sempre più accentuata inadempienza dell'Amministrazione, manifestatasi in modi e circostanze diverse: mancato rispetto dei tempi per l'emissione dei pareri, frequente assenza nelle sedi decisionali intersettoriali (come le Commissioni di Valutazione di Impatto Ambientale), opacità mostrata nei confronti del cittadino, sia in quanto esercente un diritto sia come osservante un dovere.

Ne è derivata una progressiva perdita di credibilità da parte dell'Amministrazione, sia pure in un contesto in cui l'applicazione delle due leggi di tutela paesaggistica (legge 1497/1939 e legge 431/1985) ha comunque costituito l'unica possibilità di conservazione di quei valori la cui persistenza avrebbe pur dovuto essere, per gli Enti locali, obiettivo irrinunciabile e prioritario nel governo del territorio. In una sorta di infausto circolo la lenta, anche se informale, estromissione dai centri decisionali ed un certo logorio dell'immagine, hanno favorito l'instaurarsi, nell'Amministrazione ed in particolare nelle Soprintendenze, di una sindrome da accerchiamento, che ha rafforzato ancor più i rigidi connotati deneganti dell'azione di tutela (di cui l'annullamento delle autorizzazioni regionali o locali costituisce l'atto più emblematico).

La "cultura del paesaggio" come sistema complesso diventa sempre più estranea agli operatori della tutela che, essendo prevalentemente architetti, dovrebbero invece avere insiti nella loro storia formativa,

per così dire nel loro codice genetico professionale, i principi della complessità, dell'integrazione, dell'inter-settorialità, della processualità. Una sorta di pervicace autodisistima permette l'affermazione del principio riduttivo di una valutazione strettamente confinata all'ambito visivo-percettivo delle componenti del paesaggio, anzi, ancor più limitatamente, ai famosi "coni visuali".

Complessivamente si può parlare di una sconfitta.

La riorganizzazione della tutela

L'istituzione dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici nel dicembre 1994, attivo dal giugno 1995, nel contesto storico-politico-culturale cui si è accennato, costituisce però un segnale importante: è la riaffermazione di quanto lo Stato ritenga importante conservare i valori del paesaggio all'interno dei processi di trasformazione del territorio; è la riproposizione della difesa del diritto collettivo al paesaggio *lato sensu* nei confronti degli interessi legittimi settoriali e locali a realizzare interventi nel paesaggio stesso; è infine, per lo Stato, la ricostituzione, notevolmente rafforzata, della *chance* di operare con efficienza ed efficacia che si era persa nel corso di dieci anni.

L'ampio decentramento realizzato a livello organizzativo nell'esercizio della tutela connota l'azione dell'Ufficio Centrale in senso radicale: si riconoscono e valorizzano le competenze tecniche delle Soprintendenze, se ne sollecita l'autonomia decisionale, anche in rapporto al ruolo preponderante che si attribuisce alla conoscenza del paesaggio, conoscenza che è patrimonio primo dell'organo periferico.

Tutta l'attività amministrativa viene semplificata, si rafforzano le strutture logistiche e si realizzano complessi progetti di informatizzazione, al centro e in periferia, con l'obiettivo di recuperare efficienza ed efficacia all'azione di tutela, mediante il rispetto dei tempi certi, invero assai ridotti rispetto a prima, e la massima trasparenza rispetto ai cittadini e alle altre istituzioni.

Si investono risorse per la realizzazione di uno dei più complessi e completi sistemi informativi territoriali finalizzato alla conoscenza del paesaggio, dei suoi valori, delle sue vulnerabilità, dei suoi vincoli, delle sue suscettività, delle sue compatibilità.

Si recupera credibilità presso le altre istituzioni e presso i cittadini.

Si impostano infine i problemi di coordinamento e di indirizzo a livello nazionale della tutela ambientale, con la conseguenziale necessità di pervenire alla definizione di criteri metodologici cui uniformare l'attività degli organi periferici, pur nel rispetto delle rispettive specificità territoriali, mai tanto cogenti come in questo settore.

È proprio in questa fase di primo bilancio, decisamente positivo, che si focalizzano i temi di riflessione per

un'ancora più efficace azione di tutela, i cui riferimenti terminologici sono quelli della negoziazione e della consensualità, del bilancio ecologico-economico, della compatibilità tra la scala delle regole e quella delle trasformazioni proposte.

La negoziazione preventiva si conferma sempre più come strumento anche economicamente vantaggioso per pervenire alla valutazione consensuale: il potere deneigante proprio dello Stato, che annulla decisioni già prese in altre sedi, se in molti casi ha indubbiamente impedito che si continuassero a perpetrare scempi nel paesaggio ha anche mostrato tutti i limiti di una barriera a valle, sia per i riflessi dannosi sul corretto rapporto tra i diversi livelli dell'Amministrazione che concorrono alla realizzazione dello stesso obiettivo (tutelare il paesaggio), sia per l'impossibilità di applicarsi a tutte le autorizzazioni che ne bisognerebbero, con la nefasta conseguenza di introdurre una disparità di trattamento, fonte prima di contenzioso. Nel ritenere comunque valida una ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, a fronte dei tanti progetti di trasformazione tra cui, non ultimo, quello della istituzione di una Autorità unica per il "governo del territorio", si sottolinea tuttavia la necessità di istituzionalizzare il momento di confronto prima della valutazione definitiva.

Il tema del bilancio ecologico-economico è analogamente di importanza fondamentale, soprattutto nel caso della valutazione dei grandi interventi. La doppia attribuzione fa riferimento alla onnicomprensività che, alternativamente, viene rivendicata a ciascuno dei due termini. Se si intende il paesaggio come complesso di ecosistemi, in una prospettiva temporale molto lunga, il bilancio ecologico assomma in sé, alla fine, anche le valenze economiche. Se si intendono come valori del paesaggio non solo quelli connessi alla mediazione culturale dell'uomo - come la memoria dei luoghi, o i se-

gni dell'antropizzazione, o la rappresentazione di esso -, bensì anche quelli connessi all'uso di esso come risorsa, il bilancio economico comprende anche quello ecologico. In qualunque modo la si voglia intendere, si ritiene che la valutazione della compatibilità debba essere effettuata considerando l'intervento proposto come uno degli elementi, non l'unico. Altri elementi da considerare sono le misure compensative e la stessa assenza di intervento; anch'essa infatti induce trasformazioni in un contesto diacronico tipico di un sistema complesso come il paesaggio.

Il tema della compatibilità della scala si pone infine non appena si voglia verificare l'efficacia della strumentazione della tutela, come sta succedendo per la Pianificazione paesistica. Il problema è di importanza fondamentale, come sa chiunque abbia effettuato valutazioni di compatibilità: lo scollamento che si è spesso sottolineato tra il Piano e la valutazione, da cui deriva la lettura solo vincolistica del Piano stesso (vincolo come negazione di uso, non come proposta di uso compatibile) è determinato anche dalla non corrispondenza dei parametri scalari del Piano con quelli dell'intervento. Forse non è azzardato affermare che mentre le macrotrasformazioni si possono governare con il Piano, le microtrasformazioni, la cui individualità e densità assai spesso disorienta il valutatore, si possono governare solo con il progetto.

Nell'uno come nell'altro caso è di importanza cruciale il poter disporre di tutti i più avanzati strumenti conoscitivi, in particolare di sistemi informativi territoriali.

NOTE

* La maggior parte di queste considerazioni sono state pubblicate su *Economia della Cultura*, 1997, anno VII, n 2, con il titolo: *Il metodo condiviso - Tutelare il paesaggio tra decentramento e regionalizzazione*.

* * *

Adeguare gli strumenti di conoscenza, indirizzo e valutazione

Contributo all'elaborazione del documento preliminare della Sessione "Paesaggio e sviluppo sostenibile"

1. Organizzare un monitoraggio permanente sul paesaggio per la "Produzione di un rapporto triennale sullo stato del Paesaggio"

Il monitoraggio deve essere orientato verso le aree maggiormente "sensibili":

- da un punto di vista soggettivo: aree molto vulnerabili, con bassa capacità reattiva delle componenti e bassa capacità di assorbimento, visivo e non;

- da un punto di vista oggettivo: entità delle "pressioni" subite, determinata dal numero e dal tipo degli interventi che vi si collocano.

Il progetto potrebbe avviarsi mediante l'utilizzazione di un sistema informativo territoriale nazionale, come è quello dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, nel quale, dalle sedi periferiche, dovrebbe inserirsi in tempo reale ogni informazione relativa alle richieste di autorizzazione ad intervenire in aree vincolate.

Il rafforzamento di tale Sistema informativo è pertanto essenziale. Si prevede in futuro una connessione in rete anche con gli Enti locali (con le Soprintendenze sarà attuata nei prossimi mesi).

La finalità di elaborare un "*Rapporto triennale sullo stato del paesaggio*" è quella di disporre di uno strumento conoscitivo di supporto alle decisioni, in grado di orientare le scelte di politica del paesaggio, con riferimento a:

- rimodulazione degli strumenti di tutela, dimostratisi eventualmente inefficaci;
- pressione per rimodulare i grandi interventi di trasformazione del territorio e gli stessi programmi di sviluppo settoriali, da cui la cadenza triennale del Rapporto, coincidente con la cadenza temporale della programmazione;
- definire i programmi di riqualificazione e restauro del paesaggio.

È necessario selezionare indicatori sia quantitativi (dalla pressione demografica, alla crescita del reddito, al numero degli interventi, alla loro dimensione economica ecc.) sia qualitativo (tipologie di opere, tipologia dei soggetti, ecc.).

2. Promuovere la formazione di carte locali delle permanenze e delle vulnerabilità

Si tratta di avviare un sistema di "catalogazione diffusa" dei paesaggi, necessariamente demandata agli enti territoriali, ma con criteri e standard di rilevamento definiti univocamente.

L'individuazione delle permanenze, nell'ambito dei sistemi di paesaggio, porta a definire parti o insiemi di elementi nel P. tipologicamente riconoscibili e perimetrabili. Di tali parti è necessario definire "indici" di vulnerabilità, secondo la capacità di reazione delle componenti alle trasformazioni indotte dalla realizzazione di certe tipologie di opere.

La carta della vulnerabilità dovrebbe costituire lo strumento principe per la valutazione preventiva, cioè per quella valutazione che, ormai è acclarato, si ritiene necessario sostituire alla valutazione ex post, i cui caratteri negativi, almeno in certe formulazioni, sono ampiamente riconosciuti.

La carta della Vulnerabilità costituisce *l'integrale* della capacità di carico di quel paesaggio, della soglia limite di compromissione.

Le carte delle Permanenze e delle Vulnerabilità costituiranno il più rilevante strato informativo del GIS sul paesaggio italiano.

3. Estendere la valutazione preventiva e le verifiche successive

Si ritiene ormai improrogabile il riconoscimento, come unico strumento davvero efficace, del criterio della

concertazione preventiva tra i diversi soggetti che governano il territorio, tutti legittimati istituzionalmente. La concertazione presuppone condivisione di scelte e valori. La concertazione si rafforza con la misurazione continua del grado di affidabilità delle decisioni prese di concerto alla prova dei fatti (cioè delle realizzazioni).

È allora evidente, per l'Amministrazione in particolare, il ruolo della verifica, che riguarda la qualità degli esiti delle politiche, delle norme e delle scelte dei vari soggetti.

Lo strumento può essere quello del monitoraggio di cui al punto 1, i cui dati vengano poi rapportati ai momenti decisionali già realizzati, ma che ne possono anche venir modificati.

Quindi:

Concertazione a livello dei piani – valutazione preventiva – verifica dei risultati.

Il momento autorizzatorio puntuale è lasciato alle autorità locali.

4. Potenziare la presa in carico del Paesaggio nella Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.)

Si vuole porre l'accento sulla necessità di riconoscere, nell'ambito del tema ambientale, il ruolo speciale che hanno le componenti paesaggistiche, intese sia come risorse naturali, sia come risorse culturali. Ancora si vuole sottolineare l'importanza che le risorse culturali in quanto tali, intese cioè nella loro accezione più comune di "patrimonio culturale", rivestono nel contesto della definizione di uno "Stato dell'ambiente" che sia finalizzato alla valutazione della *sostenibilità* dello sviluppo che si intende perseguire nell'Unione (come risulta evidente dal Trattato di Amsterdam).

Il trattare le suddette componenti in maniera sommaria e tutto sommato quasi subalterna nell'ambito della Valutazione Ambientale Strategica si ritiene che possa produrre conseguenze piuttosto gravi sia sulla efficacia della procedura stessa sia, in via più generale, sulla stessa attuazione dei programmi di sviluppo.

Si ribadisce la necessità peraltro ormai generalmente acquisita, di "anticipare" le valutazioni al punto da concertare le scelte che concernono il governo del territorio e i programmi di sviluppo. D'altro canto così come l'ambiente non si tutela soltanto, o principalmente, con interventi di finanziamento diretti nel campo dell'ambiente, bensì integrando la tematica ambientale in tutti i settori di investimento, così il paesaggio, sia nella accezione naturalistico-ecologica che in quella antropico-culturale, non si tutela solo con interventi diretti, bensì con l'integrazione della sua dimensione specifica, accanto a quella ambientale, nei piani e nei programmi di sviluppo.

L'integrazione della componente paesaggistica nel "sistema ambiente" deve essere recepita e inserita a tutti i livelli delle linee guida.

All'interno della V.A.S. dei piani e dei programmi di sviluppo da finanziare con i fondi strutturali riveste infatti ruolo parallelo, integrante e non secondario agli aspetti specificamente ambientali e naturalistici tutelati dal Ministero dell'Ambiente, la valutazione degli aspetti paesaggistici legati alla conformazione naturale, storico e culturale del territorio, e degli aspetti storico-artistici, archeologici e architettonici specificamente tutelati, in Italia, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali con le competenze derivanti da diverse leggi (1497/39, 431/85, 349/1986, 1089/39).

Nel modello del partenariato, che è alla base della fase programmatoria dei Fondi strutturali, il ruolo delle autorità ambientali, nazionali e regionali, "è di importanza cruciale per assicurare la conformità delle strategie e degli interventi con gli indirizzi di politica ambientale comunitaria, in un'ottica di promozione dello sviluppo sostenibile, nonché per garantire il rispetto della normativa in materia ambientale". Il coinvolgimento, fin dalle primissime fasi di definizione delle strategie settoriali di intervento, delle *Autorità Ambientali* dovrà pertanto includere in stretto partenariato le Regioni e le Amministrazioni centrali competenti, ossia i due Ministeri che in Italia, con differenti angolazioni, hanno competenza sulla tutela ambientale, il Ministero dell'Ambiente e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Il riconoscimento del ruolo esclusivo al Ministero dell'Ambiente nella strutturazione dell' "Autorità ambientale" non può comportare la sottovalutazione di competenze, la dispersione di capacità professionali, l'esclusione di strutture poste alle valutazioni di com-

patibilità paesaggistica del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e pertanto non solo istituzionalmente ma anche culturalmente e naturalmente predisposte a fornire tutti i più opportuni strumenti per la V.A.S. relativa al paesaggio.

Fortunatamente con il Ministero dell'Ambiente si è definito un modello operativo nel quale il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, con le sue strutture centrali e periferiche, affianca le Autorità ambientali, regionali e nazionali, nel processo di supporto alle Autorità dello sviluppo nella preparazione dei piani e di valutazione delle loro implicazioni, con evidente particolare riguardo agli aspetti dell'ambiente che implicano la compatibilità con la tutela paesaggistica, storica, archeologica e architettonica dei programmi.

L'inserimento nella V.A.S. degli operatori suindicati evita la frammentarietà di valutazioni e controlli e permette una unitarietà di indirizzi a livello nazionale.

Gli strumenti e le metodologie previste per le procedure di V.A.S., sia nella fase di valutazione ex ante, sia intermedia ed ex post, dovranno rendere effettiva ed efficace l'integrazione della componente ambientale-paesaggistica-culturale nelle politiche di settore e nella costruzione dei Programmi Operativi Regionali, quale elemento fondamentale della sostenibilità dello sviluppo e del risanamento del contesto economico, sociale, ambientale, paesaggistico e culturale dell'intero Mezzogiorno. Tanto si riconosce e si conferma nel "Rapporto di Sintesi" sulla prima fase della programmazione dei FS, secondo cui "il Programmatore deve assicurare tutela e manutenzione (alle risorse naturali e culturali) non più solo in omaggio a esigenze generali di rispetto della biodiversità, del paesaggio e delle testimonianze storiche, ma perché questo è essenziale, in contesti definiti, a garantire il successo dell'azione di sviluppo".

Anna Maria Reggiani

Soprintendente Beni Archeologici del Lazio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Archeologia e Paesaggio

Se il paesaggio archeologico costituisce uno degli elementi fondamentali di quello storico è pur vero che il suo significato attuale è mutato con il progredire della scienza archeologica, è quindi quanto mai opportuna una riflessione sulle problematiche di approccio che richiedono il *paesaggio con rovine*, caro a tutti coloro che dell'archeologia conservano una visione romantica, le *aree archeologiche* statali ben differenziate dai parchi archeologici ed i resti che emergono sia dopo i grandi lavori infrastrutturali che dopo gli scavi programmati.

Paesaggio con rovine

Nel paesaggio con rovine risiede gran parte del fascino esercitato dal nostro paese, soprattutto nel XVIII e XIX secolo.

La formazione di generazioni di classi dirigenti avveniva allora attraverso i canoni di Winckelmann del "bello, giusto, vero" che aveva nell'Italia, in Roma in particolare, una delle sue sedi privilegiate.

L'atmosfera di quei viaggi si può ancora oggi respirare in alcune parti della campagna romana, miracolosamente salvata dall'avanzare dell'edilizia moderna spontanea e programmata, ad esempio nei grandi acquedotti che adducevano l'acqua a Roma, nei resti delle strade consolari, nei templi e nei sepolcri che si ergono solitari sullo sfondo della campagna laziale.

La stessa atmosfera si respira anche all'interno delle aree archeologiche.

Area archeologica e parco archeologico

Entrando nell'argomento è opportuno sia chiarire il rapporto fra parco archeologico e parco naturalistico ambientale, che quello fra parco e area archeologica.

Il parco naturalistico ambientale si avvale di un sistema classificatorio e normativo, nato in ambito inter-

nazionale e recepito nelle definizioni in uso nella legislazione italiana nazionale e regionale.

Il parco archeologico, invece, non ha avuto alcun processo classificatorio, né a livello internazionale, ove la componente archeologica rientra come categoria di "valore storico culturale" nella struttura territoriale, né in Italia ove nonostante un vivace dibattito, a partire dagli anni sessanta ad oggi, abbia accompagnato la proposta di creazione di parchi archeologici nelle aree laziali e siciliane, non esiste alcun riferimento normativo né classificatorio a livello nazionale ed ove i parchi archeologici laddove esistenti, sono regolamentati da leggi regionali. La storia dell'istituzione del parco archeologico dell'Appia Antica che penetra nel cuore di Roma, è che si avvale di una legge istitutiva che lo classifica fra i parchi a valenza naturalistico-ambientale della Regione Lazio, è in qualche modo esemplificativa di quanto è stato compiuto in Italia in materia.

Se il termine "parco", così come è stato mutuato dal mondo naturalistico, sottolinea la concezione di un'area delimitata, caratterizzata dalla presenza di una serie di beni tipologicamente affini, concentrati spazialmente per la fruizione pubblica, con l'aggettivo archeologico si qualifica la particolare valenza che la zona riveste per il patrimonio culturale.

Differente è la definizione di "area archeologica", quale si è andata costituendo sulla scia della riscoperta dell'antichità e a seguito dei grandi scavi, che a partire dal Rinascimento hanno riportato alla luce le più importanti aree archeologiche italiane: Villa Adriana a Tivoli (fine del XV secolo, 1724 e 1742), Ercolano (1711 e 1738), Palatino (1720), Pompei (1748), Templi siciliani (1715 e 1759), Etruria (XVIII secolo), Ostia (1855), Paestum (XVIII secolo), ecc. L'area archeologica è solitamente uno spazio di proprietà pubblica di limitata estensione (qualche decina di ettari di fronte alle decine di migliaia dei parchi), gestito direttamente dall'amministrazione ed istituito a scopo di tutela, conservazione e fruizione. Inoltre il rapporto con il territorio circostante è fittizio, dal momento che al loro interno, le aree archeo-

logiche "storicizzate" sono il frutto di decenni di interventi di scavo e di manutenzione che hanno alterato il rapporto con l'ambiente; rispetto all'intorno soprattutto nel centro sud dell'Italia, l'area archeologica si presenta il più delle volte come una sorta di "isola felice" circondata da zone altamente degradate a livello ambientale e archeologico. In ultima analisi si può dire che il processo di costituzione delle aree archeologiche demaniali custodite non ha finora preso in considerazione l'ipotesi di aree tampone come ulteriore protezione dell'area stessa.

Attualmente non esiste uno strumento normativo a livello nazionale che consenta la istituzione di un parco archeologico; la creazione o l'ampliamento di un'area archeologica dalla nascita dello stato unitario ad oggi, avviene grazie ad un provvedimento di esproprio delle zone interessate.

Per quanto concerne, invece, la proposta di istituzione di un parco archeologico, per chi opera nel Ministero, punto di riferimento sono le direttive ministeriali emanate attraverso una serie di circolari.

Si ricordano in particolare le note che assimilando la definizione statica di area archeologica quale "Museo all'aperto" (circolare del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, art. 15.11.90) ne suggeriscono la proposta e definizione nell'ambito di una pianificazione territoriale più ampia, quale è il Piano Nazionale per l'Archeologia; in questo quadro, la creazione di un parco archeologico dovrebbe avvenire grazie all'emanazione di un apposito decreto, in cui le aree da assoggettare a tutela devono essere chiaramente individuate e per le quali gli strumenti di regolamentazione sono le leggi 1089/1939, 616/1977, 431/1985.

Resta da valutare, sulla base dei risultati ottenuti, se gli attuali strumenti legislativi siano sufficienti alla realizzazione dello scopo e al raggiungimento di finalità che interessano la tutela del territorio in cui il parco è ubicato, nonché gli aspetti di carattere gestionale derivanti dalla sua istituzione.

In tale contesto l'argomento si presenta in chiave problematica, soprattutto per quanto concerne i criteri di perimetrazione, la classificazione dei parchi rispetto alle esigenze di conservazione, che in certi casi impongono di limitare i flussi di visita, il rapporto con il territorio circostante, l'equilibrio da ricercare tra l'aspetto naturalistico ambientale e quello archeologico-monumentale, la necessità di istituire un coordinamento gestionale delle attività che si svolgono all'interno del parco (dalla manutenzione e restauro dei monumenti, alle varie attività umane consentite, ecc.) e relativa copertura finanziaria.

Del tutto diverse dal punto di vista normativo, sono le situazioni in cui è stata recepita l'esigenza di tutela di un'area, attraverso l'uso di piani regolatori delle grandi aree urbane, di piani regionali, di leggi a carattere ur-

banistico, che regolano l'uso del territorio e la sua pianificazione, inserendo normative per l'inserimento di aree verdi da destinare a parco archeologico.

Attività di scavo

Infine è da valutare il modo con cui i nuovi scavi mutano il paesaggio archeologico tradizionale. È un ambito questo che è stato finora vissuto in termini conflittuali per l'evidente disagio di comporre in un unico quadro le ragioni dell'interesse pubblico, nel caso di grandi opere infrastrutturali e quelle dell'archeologia.

L'esigenza di riproporre in termini positivi il dibattito fra interesse pubblico e privato è ormai diffusamente sentita non solo dagli Enti preposti alla tutela, ma anche dai settori più avanzati di quanti operano nell'ambito dei Lavori Pubblici e che tentano di invertire una tendenza che ha fatto in passato delle esigenze occupazionali, il perno della programmazione degli interventi sul territorio.

Non sono infatti lontani i tempi ricordati da A. Emiliani nel saggio "Una politica dei Beni Culturali" – "in cui buona parte delle mura delle nostre città fu abbattuta non solo per fare largo alle incalzanti esigenze di traffico, ma anche per dare lavoro agli stessi operai disoccupati; due modi ugualmente ipocriti per coprire quasi ovunque la lenta speculazione resa possibile dalle aree liberate! ..." considerazione che mantiene la sua validità anche per periodi successivi.

Il problema della tutela dei depositi archeologici è stato così affrontato dapprima per i centri urbani, a partire dal Convegno di Rapallo nel 1978 "Archeologia e pianificazione dei centri abitati" e, successivamente, pianificato soprattutto in Emilia Romagna, con la realizzazione di carte archeologiche tematiche (come quelle di Modena e di Faenza) e più recentemente dibattuto nei convegni.

È evidente la necessità di limitare per quanto possibile rinvenimenti cosiddetti "fortuiti" con conseguenti imprevisti nella realizzazione delle opere pubbliche relative. Un esame del territorio interessato dall'opera, corredato da specifiche ricerche, porta invece alla conoscenza preliminare delle presenze archeologiche oggetto di interferenza da parte del progetto, così da ridurre a casi veramente fortuiti, nel corso dei lavori, i rinvenimenti assolutamente non prevenibili.

La metodica tradizionale non consente di programmare né il numero, né i tempi, né i costi dei fermi in corso d'opera. La nuova metodologia programmatica consente invece di conoscere a monte il numero e le caratteristiche degli interventi archeologici e, quindi, di pianificarne i tempi e i costi.

L'attività archeologica diviene così una realtà inse-

rita su di un'ampia programmazione territoriale, e lo scavo archeologico affrontato come opera prioritaria.

L'adozione di tale strategia è quella prevista dalla *convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico*, siglata a Malta nel 1992 che per combinare le rispettive esigenze dell'archeologia e dei progetti di sviluppo, prevede opportune misure per facilitare la conservazione integrata del patrimonio archeologico, il finanziamento della ricerca e conservazione archeologica, la diffusione dell'informazione scientifica.

Ricordando che il patrimonio archeologico, è un elemento essenziale per la conoscenza della storia del-

l'uomo e riconoscendo che è gravemente esposto a rischi di varia natura, stabilisce anche l'istituzione di zone di riserva archeologica.

L'adozione dei principi della convenzione di Malta ed in generale una migliore conoscenza della normativa europea potrebbe essere un elemento di contributo al dibattito nel nostro paese.

Va da sé, comunque, che anche in questa materia, la concertazione degli interventi tra tutti i livelli interessati dalle pubbliche amministrazioni, deve diventare lo strumento ordinario di azione, da formalizzare attraverso opportune procedure quali l'accordo di programma, i patti territoriali, ecc.

Regione Autonoma della Sardegna

Assessorato della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport

Osservazioni al Documento preparatorio della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio *(approvato dalla Giunta Regionale il 15.7.99)*

1. Preliminarmente¹ – sotto il profilo del metodo – si deve sottolineare come il Ministero abbia indetto la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio senza una previa consultazione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, cui spetta, ormai da oltre vent'anni, la gran parte delle competenze in materia di paesaggio.

Va altresì sottolineato come il documento preparatorio sia stato elaborato nel chiuso degli uffici ministeriali senza alcun confronto preliminare con le Regioni e poi diffuso per il dibattito con tutte le istituzioni e le forze sociali, culturali interessate.

In questo modo si è voluto dare un indirizzo ed un taglio al dibattito preliminare tale da condizionare, in seguito, l'andamento della Conferenza.

Come ha più volte sottolineato la Corte Costituzionale, in materia di tutela del paesaggio, vale il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Collaborazione che, per essere leale, non può tradursi in subordinazione di uno dei due soggetti interessati.

La stessa struttura organizzativa dei lavori preparatori vede una netta prevalenza del personale statale con la totale esclusione di quello regionale che pure – specie in materia di pianificazione paesistica – è quello che ha maturato la più significativa esperienza.

2. Il documento esordisce richiamando tutta una serie di problematiche, in modo non propriamente coordinato, forse poste a titolo esemplificativo di quello che è lo stato dell'arte nella materia.

Manca un inquadramento storico della problematica che, nel dibattito culturale italiano, è stato aperto con la Commissione Franceschini e le sue conclusioni.

Non appare, inoltre, una riflessione sull'evoluzione istituzionale delle competenze dall'istituzione del Ministero per i BBCC al ruolo attribuito alle Regioni con i DPR del 1972 e 1977, sino alla legge 431.

3. I dati legislativi ed istituzionali sono richiamati soltanto per sottolineare il ruolo del Ministero in relazione alla legge Galasso.

Un ruolo, questo, esercitato in termini di controllo burocratico delle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni.

Pur lamentando i limiti di tale ruolo, il documento trascura di evidenziare le carenze statali in materia, specie quelle relative alla potestà di indirizzo e di coordinamento – assegnatagli dai DPR di trasferimento e delega delle funzioni alle Regioni -, la incapacità dimostrata di pervenire ad una legge quadro in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio che pure costituiva uno specifico impegno previsto dal DPR 616/77.

Di contro vengono evidenziati, in modo tendenzioso e fuorviante, i limiti che pure ha avuto, l'azione delle Regioni, non sempre omogenea e tempestiva nell'adozione degli strumenti di pianificazione e di tutela.

La mancata concertazione tra Stato e Regioni in materia di tutela paesistica viene attribuita semplicisticamente al dato legislativo senza considerare l'atteggiamento assunto dagli organi ministeriali sia in sede centrale che, soprattutto, periferica.

Così pure, l'assunto che il mancato controllo della pianificazione paesistica da parte del Ministero abbia impedito verifiche di tipo qualitativo (in cosa consistano poi, non è dato sapere), non considera che in gran parte delle Regioni le Soprintendenze hanno potuto – quando lo hanno voluto – collaborare con le Regioni alla stesura dei piani territoriali paesaggistici.

Questo tipo di argomentazione rivela l'assunto di fondo delle tesi ministeriali, volte a rimarcare le responsabilità delle Regioni non solo per la mancata adozione dei Piani paesistici ma anche e soprattutto sull'efficacia della pianificazione.

Va quindi sottolineato che se di responsabilità si deve parlare, esse attengono sia allo Stato che alle Regioni, con un'aggravante a carico del Ministero dei BBCC che, dalla sua istituzione ha brillato per assenza in ordine alla trattazione delle problematiche della tutela e pianificazione paesistica.

Le uniche indicazioni che si traggono dagli atti statali, riguardano la materia del condono edilizio, inoltre si è avuta un'unica circolare sulla legge Galasso, peraltro di carattere introduttivo e che quindi ha avuto pochissima utilità nell'applicazione dei disposti innovativi previsti dalla legge Galasso.

La Conferenza Nazionale per il Paesaggio non può quindi tradursi in un processo all'attività delle Regioni che sono state lasciate sole nell'individuare le più opportune linee di tutela e pianificazione paesistica.

4. Che il quadro legislativo nazionale e regionale – in materia di territorio, paesaggio ed ambiente – abbia subito, in questi ultimi quindici anni una forte evoluzione è un dato indiscutibile che richiede un forte intervento di razionalizzazione, semplificazione e coordinamento.

Ciò che si deve sottolineare – nel documento ministeriale – è l'assenza di ogni riferimento al dibattito in corso, specie per ciò che concerne il federalismo istituzionale.

Il principio di sussidiarietà non può essere solo accennato, come fa il documento ministeriale, ma deve costituire il criterio discriminante per ogni qualsivoglia disegno di riassetto istituzionale in materia di tutela e pianificazione del territorio.

La soluzione per i problemi del coordinamento tra le varie forme e finalità di tutela non può essere certo trovata in un nuovo centralismo statalista ma solo in un assetto che sia rispettoso dell'autonomia regionale e locale.

Il riordino deve riguardare non solo gli assetti delle competenze istituzionali ma anche e soprattutto le procedure che attengono i processi decisionali in materia di valutazione ambientale, pianificazione e tutela.

L'esperienza delle Conferenze di servizi e l'insufficiente avvio dell'esperienza dello sportello unico, sono lì a dimostrare che è necessario individuare sedi decisionali vicine ai problemi, in grado di procedere in modo rapido e coordinato sia per ciò che riguarda gli interventi pubblici e produttivi sia per ciò che riguarda la generalità dei cittadini.

Soprattutto va evidenziato come – in una materia come quella della tutela ambientale e paesaggistica – sia necessario superare il grado elevato di discrezionalità posto in capo a soggetti decisionali monocratici per pervenire all'individuazione di parametri certi e prefissati che diano certezza del diritto al cittadino ed all'operatore economico.

Parametri e certezza che possono darsi solo con un'efficace e coordinata pianificazione del territorio e con procedure decisionali improntate ad una collegialità effettiva e non formale.

5. La materia della tutela paesaggistica ed ambientale – dai tempi della Commissione Franceschini –

si è evoluta ed ha raggiunto livelli di complessità tali che investono i principi fondamentali dell'ordinamento.

Essa non riguarda solo e soltanto la dimensione culturale, che è pure essenziale, della società, ma investe la vita quotidiana di tutti i cittadini, in termini di qualità della vita e della crescita personale e civile di ciascuno di essi.

La centralità assunta dalla questione ambientale investe ormai tutti i settori del vivere civile, tanto che può affermarsi che essa costituisca parte essenziale del diritto di cittadinanza riconosciuto e tutelato dalla Costituzione.

Ciò porta a ritenere che la Conferenza per il paesaggio vada ad assumere una notevole valenza politica ed istituzionale, per cui le tematiche da trattare devono essere viste nella prospettiva di un miglioramento della qualità della vita del cittadino, miglioramento che non può che essere perseguito se non in una logica di partecipazione e di coinvolgimento diretto dei singoli cittadini interessati.

Bisogna pertanto rifuggire dalle tentazioni di stampo illuministico che inducono a ritenere il cittadino come un soggetto da tenere sotto controllo perché altrimenti provoca danni.

Sotto questo profilo, l'enfaticizzazione posta sui danni indotti dall'abusivismo porta da un lato a colpevolizzare il cittadino e, dall'altro, a rimuovere le responsabilità istituzionali – non solo in termini di mancati controlli ma anche e soprattutto in termini di mancata pianificazione – che ricadono sugli organi pubblici.

Tutti gli strumenti che possono e devono essere individuati per migliorare o recuperare una qualità del paesaggio, devono vedere la partecipazione attenta e responsabile dei cittadini, singoli o associati nelle organizzazioni, non solo ambientaliste, che operano sul territorio.

La tutela del paesaggio non è qualcosa che interessa o può interessare solo le istituzioni preposte, essa, per essere realmente efficace, deve coinvolgere tutti i cittadini in un processo di maturazione culturale, civile e democratica che occorre sostenere non solo con gli strumenti di controllo ma anche e soprattutto con quelli di valorizzazione.

6. La positività delle sperimentazioni richiamate dal documento non può essere attribuita alla determinante presenza del Ministero in rapporto agli altri soggetti coinvolti, anche perché altre esperienze di collaborazione, pur tradotte in atti di pianificazione, si sono rivelate non risolutive.

Vale al riguardo rammentare che tutte le fasi di elaborazione della pianificazione paesistica in Sardegna hanno visto la partecipazione delle Soprintendenze ministeriali. Ebbene ciò non ha impedito che, al mutare di Soprintendenti, cambiasse l'atteggiamento del Mini-

stero arrivando all'annullamento di una parte dei Piani paesistici che i Soprintendenti a suo tempo avevano approvato con il loro voto negli organi regionali a ciò preposti.

Ed è per questo che gli esempi proposti non possono considerarsi come esemplificativi di una positiva risposta alle esigenze di coordinamento in materia di tutela paesistica ed ambientale.

7. Tra gli obiettivi indicati dal documento preparatorio, quello primario da perseguirsi da parte della Conferenza deve essere quello di individuare un coordinamento ed una semplificazione delle procedure che presiedono al governo del territorio, riaffermando la centralità della pianificazione territoriale, paesistica ed ambientale, superando l'attuale assetto di frammentazione delle competenze riordinandole in un disegno federalista ispirato al principio della sussidiarietà.

Solo all'interno di tale prospettiva possono essere inquadrati gli altri obiettivi posti dal documento.

Al riguardo si ritiene non percorribile l'ipotesi di pervenire a soluzioni onnicomprensive, valide per tutto il territorio nazionale.

L'Italia è costituita da un insieme di paesaggi, di valenze territoriali, ambientali, culturali ed artistiche, assai differenti e che richiedono un approccio mirato e non omogeneo in termini di pianificazione e tutela.

Non esiste un paesaggio italiano, esistono i paesaggi italiani, a dimensione regionale o infraregionale. Ad essi va dedicata attenzione, al fine di individuare soluzioni calibrate in relazione ai contesti ed alle valenze individuabili come meritevoli di tutela e valorizzazione.

La stessa bozza di Convenzione europea sul paesaggio insiste sulla diversità dei paesaggi, rilevabile non solo su scala europea ma anche su scala nazionale.

Non a caso si sta sperimentando l'ipotesi di valorizzazione dei paesaggi mediterranei nell'ambito del progetto Interreg della UE.

Da qui deriva la centralità della pianificazione come presupposto necessario ed indispensabile della gestione del territorio, della sua tutela e valorizzazione, nel rispetto delle peculiarità che caratterizzano i vari paesaggi regionali e infraregionali.

Solo lo strumento della pianificazione può garantire una tutela mirata e finalizzata alla valorizzazione dei singoli paesaggi e delle peculiarità paesistiche ed ambientali riscontrabili sul territorio.

Insistere sulla omogeneità di indirizzi o di criteri di tutela, validi per tutto il territorio nazionale, può dare l'impressione che si voglia solo supportare un disegno di riassetto centralistico dell'assetto delle competenze istituzionali senza che ciò garantisca un'efficace e valida tutela del territorio.

Il coordinamento tra le varie forme di tutela deve quindi perseguirsi a partire da un raccordo e razionaliz-

zazione dei diversi strumenti di pianificazione e tutela a livello regionale e locale, superando l'attuale sovrapposizione che si traduce in duplicazione e moltiplicazione delle procedure di controllo, individuando quello che – per ogni ambito territoriale – è l'ambito, il soggetto e le procedure di governo e tutela del territorio.

Ad esempio, in un ambito di parco, dotato di piano e propri organi di gestione, non ha molto significato mantenere la vigenza di altri strumenti di pianificazione per continuare ad esercitare le competenze di controllo derivanti dalla disciplina paesistica, forestale, urbanistica, demaniale, di uso civico, ecc.

Il problema del coordinamento tra le varie forme di gestione e tutela del territorio non può essere risolto solo con il coordinamento dei vari strumenti di pianificazione, si richiede, anche e soprattutto, un coordinamento delle varie procedure di valutazione e di autorizzazione/concessione delle ipotesi di trasformazione del territorio.

Si tratta quindi di individuare forme di coordinamento che superino le rigidità dell'attuale formula della Conferenza di servizi per giungere ad operare una multidisciplinare valutazione degli interventi di trasformazione del territorio con un confronto aperto alle varie forze economiche, sociali e culturali interessate.

Il principio che deve essere giustamente affermato per un effettivo coordinamento ed una razionalizzazione delle procedure di pianificazione e tutela paesistica-ambientale è quello del federalismo e della sussidiarietà.

In tale prospettiva va riaffermato il ruolo dei soggetti locali, pubblici e privati, nella gestione e nella tutela del territorio, ruolo che può essere surrogato solo in caso di insufficienza o di straordinarietà.

Un tale coordinamento non può che essere effettuato mediante una procedura aperta, non chiusa al solo momento istituzionale ma che veda la partecipazione di tutti i soggetti interessati, pubblici o privati.

La procedura deve garantire, insieme, certezza dei tempi per rispondere alle esigenze di sviluppo del territorio ed evitare le attuali lungaggini burocratiche che, spesso, impediscono la realizzazione delle iniziative.

Un obiettivo di tal genere deve costituire il primo impegno di una Conferenza che non può essere solo un momento di studio e di verifica ma avere anche carattere propositivo.

Bisogna inoltre considerare il fatto che la valenza paesaggistica ed ambientale di un dato territorio non è limitata al solo ambito locale. Molti paesaggi, così come i beni culturali, hanno valenza nazionale ed anche internazionale. La loro tutela deve quindi coinvolgere anche i soggetti che si pongono a tali livelli, senza che ciò si traduca in nuove forme di centralismo tutorio, di livello nazionale o, magari, sovranazionale.

Ciò pone il problema di un coordinamento con le

politiche comunitarie e con i progetti di intervento che in tale sede vengono elaborati.

8. L'obiettivo della tutela paesaggistica ed ambientale non può che essere quello di perseguire uno sviluppo sostenibile del territorio anche e soprattutto di quelli che vivono oggi in condizioni di grave crisi economico-sociale.

La sostenibilità dello sviluppo non può però tradursi in un limite allo sviluppo, per cui l'eventuale valutazione negativa di interventi che venissero proposti dovrà essere accompagnata dall'individuazione di alternative compatibili con il paesaggio-ambiente.

Una tale esigenza impone di ripensare l'attuale struttura della legislazione di tutela basata principalmente su una disciplina meramente vincolistica in mo-

do da pervenire ad una sua integrazione con specifici interventi di valorizzazione e sviluppo.

A tal fine si ritiene opportuno che in sede di conferenza vengano affrontati anche i problemi che attengono la valenza economica delle politiche di tutela e di valorizzazione paesistica ed ambientale, in modo da coniugare ambiente e sviluppo, così da favorire ed incentivare la partecipazione popolare alle politiche di tutela.

NOTE

¹ *Nota del Comitato di redazione:* la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome ha fatto parte della "Consulta per il Paesaggio" a partire dalla riunione del 3 Maggio 1999, tramite la rappresentanza della Regione Piemonte, capofila per il settore relativo al paesaggio della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.

Regione Emilia Romagna

Giancarlo Poli

Assessorato Territorio, Programmazione e Ambiente

Appunti sul Documento preparatorio della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio

I principi contenuti in premessa risultano condivisibili nelle loro linee generali, tuttavia identificare nel solo processo urbanistico l'elemento di trasformazione del paesaggio risulta alquanto semplicistico, alla luce della molteplicità di strumenti programmatici e finanziari, legati sia a politiche comunitarie che nazionali. Questi strumenti, ad azione diffusa e di notevole spessore per gli effetti di trasformazione territoriale da essi prodotta, sono riferibili in particolare al settore agricolo, turistico, infrastrutturale, di risanamento ambientale e di difesa del suolo.

La Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio rappresenta un'occasione irripetibile per rilanciare, o meglio per varare, una concreta politica del paesaggio che non si appiattisca esclusivamente su di un regime vincolistico passivo gestito in modo opinabile (in quanto basato sulla soggettività di chi esercita il controllo e sulla contingenza) ma che risulti al passo coi tempi, sia dal punto di vista concettuale che da quello dei meccanismi di gestione. Una politica finalmente allineata con altre leggi di settore (es. i Parchi) dotata di adeguati strumenti finanziari tali da permettere una efficace evoluzione dei piani vigenti (estendendoli all'intero territorio regionale), nonché una reale valorizzazione e recupero dei paesaggi più degradati (anche per effetto dell'abusivismo edilizio) o destrutturati (da parte delle reti infrastrutturali, di politiche agricole incentivanti la monocoltura o da fenomeni di sprawl urbano).

È necessario abbandonare la tutela per categorie collegata alla L. 431 riconducendo alla dovuta transitorietà un dispositivo concepito in attesa dell'elaborazione dei Piani Paesistici regionali. Tali categorie, inoltre, non risultano identificative dei paesaggi caratterizzanti la realtà italiana, ma rappresentano mere "geometrie" non riconducibili ad alcuna struttura organica od organizzata del territorio, sia in campo geografico, che geomorfologico o storico-culturale.

Occorre trovare un diverso ruolo per il vincolo ex lege 1497 in quanto superato dall'elaborazione e dai

contenuti dei Piani Paesistici. Risulta infatti anacronistica ed inspiegabile l'attuale tendenza a sovrapporre tale vincolo ad aree già tutelate dai Piani Paesistici o dagli Strumenti urbanistici (se non attribuendo a questa attività la volontà di riappropriarsi di una competenza da parte dello Stato) in quanto teso a salvaguardare i soli punti di eccellenza del territorio, secondo un'impostazione "monumentalista", paragonabile a quella che ha guidato l'elaborazione del Piano della Campania. Non si ritiene esistano infatti paesaggi che meritano di essere tutelati ed altri che possono essere "consumati".

I Piani Territoriali Paesistici non dovrebbero essere, ne avrebbero dovuto essere, "il nuovo strumento vincolistico" ma l'univoco e sintetico quadro di riferimento per valutare la sostenibilità delle trasformazioni territoriali di qualsivoglia natura (non solo urbanistica!) tali comunque da non alterare i tratti tipici del paesaggio; così come il Piano di Bacino costituisce l'univoco riferimento per valutare i rischi naturali e le politiche di mitigazione degli stessi. Entrambi questi strumenti dovrebbero e potrebbero essere integrati e assimilati, secondo un reale principio di sussidiarietà, nei diversi livelli di programmazione e pianificazione territoriale. Solo in questo modo sarebbe possibile infatti ottenere un'assonanza ed una integrazione di obiettivi che porterebbe ad una maggior chiarezza ed efficacia degli strumenti stessi (in Emilia-Romagna questo processo è già in corso e sembra funzionare).

Occorre promuovere una vasta campagna di alfabetizzazione sul paesaggio nell'ambito delle attuali e future attività di educazione ambientale (da cui questo tema risulta nei fatti inspiegabilmente escluso), in quanto la reale salvaguardia dello stesso passa necessariamente attraverso la creazione di una consapevolezza popolare. Un qualsiasi oggetto od un paesaggio diventa un "bene culturale" solo nel momento in cui la conoscenza viene condivisa e l'oggetto o il paesaggio può essere fruito, altrimenti l'oggetto stesso viene inteso come reperto parte di un catalogo.

Per quanto concerne la semplificazione delle procedure questa può ottenersi attraverso l'eliminazione delle autorizzazioni ex art. 7 della L. 1497 che, come è ampiamente dimostrato dalla prassi, non hanno prodotto nessun risultato apprezzabile, se non in termini pubblicitari, determinandosi a valle di tutto il processo decisionale.

Avviare una nuova stagione di collaborazione tra organi periferici dello Stato e Regioni al fine di operare sinergicamente e non in contrapposizione (come troppo spesso ancora oggi si verifica) a partire dalla condivisio-

ne degli obiettivi della pianificazione paesistica regionale, su basi paritetiche, oggettive e sussidiarie.

Nonostante il notevole sviluppo concettuale che si riscontra nel documento preparatorio emerge ancora qua e là un atteggiamento "tematico" nei confronti del paesaggio, quasi si potessero enucleare dall'insieme categorie come: paesaggi archeologici, paesaggi urbani, rurali, ecc. Deve essere chiaro che nella realtà italiana essi rappresentano una astrazione, un mezzo facilitato di lavoro e di elaborazione, e non già paesaggi compiutamente intesi.

Sylvia Righini Ponticelli

*Soprintendente Reggente per i Beni Ambientali e Architettonici per le Province di Brescia, Cremona e Mantova
Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

“Vorremmo salvare il paesaggio, chi ci aiuta?”

Come contributo ai lavori preliminari alla Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio ritengo utile fornire una sintesi del serrato dibattito tenutosi nella Tavola Rotonda organizzata il 17 aprile 1999, in occasione della Prima Settimana della Cultura, presso la Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici di Brescia, Cremona e Mantova, dal titolo “Vorremmo salvare il paesaggio, chi ci aiuta?”.

Un titolo volutamente provocatorio, scelto per l'incontro che ha visto riuniti, nel salone della Soprintendenza, amministratori pubblici, rappresentanti del Ministero, dell'Avvocatura di Stato di Brescia, del Tribunale Amministrativo di Brescia, nella persona del Presidente, della Regione, delle Province e dei Comuni, personalità politiche e professionisti.

La Soprintendente ha introdotto il dibattito accennando al malessere che prova, insieme agli architetti del suo ufficio, dinanzi all'impossibilità di espletare una fattiva azione di tutela, intesa come prevenzione, conservazione e valorizzazione, avendo le Soprintendenze solo il potere di annullare le autorizzazioni sindacali per ravvisata illegittimità alla fine dell'iter burocratico di una pratica: questo a fronte di un territorio dalle variegate e peculiari caratteristiche paesaggistiche tutelato ai sensi delle leggi 1497/39 e 431/85 con vincoli che coprono il 50,35% dell'intera superficie.

Il nostro ruolo di censori formali è impopolare oltre che defaticante, e la nostra azione, che, per chi ignora la prassi, può essere giudicata tardiva, il più delle volte è vanificata dalle sentenze della giustizia amministrativa.

Certo non voleva essere il nostro stato d'animo il tema dell'incontro, ma piuttosto la pubblica dichiarazione della nostra ferma determinazione ad espletare la tutela del paesaggio, anche se nella forma contratta prevista dalla normativa vigente, intendimento questo implicito nel titolo, e nel contempo l'impellente necessità di individuare i nostri alleati in una battaglia ormai da tempo in corso e dall'esito quanto mai incerto.

I convenuti hanno risposto con osservazioni pun-

tuali e suggerimenti che meritano la massima considerazione. Per motivi di spazio, non potendo offrire la trascrizione integrale dei singoli interventi si cercherà di riassumerne i contenuti raggruppandone le tematiche.

Il territorio della Lombardia orientale e l'impegno della Soprintendenza (arch. G.B. Sannazzaro, Ispettore della Soprintendenza):

Nel 1997 sono state espletate dall'Ufficio 4723 istruttorie (6169 nel 1998 e 6336 nel 1999) e decretati 101 annullamenti (137 nel 1998). La maggior parte degli annullamenti è certamente a tutela della Val Camonica e del Lago di Garda dove la notevole attività edilizia a destinazione turistica è fra le cause più rilevanti di possibile conflitto con la tutela dei rispettivi ambiti e caratteri tipologici paesaggistici, che mutano, nella Val Camonica, nel risalire o nel discendere il corso alpino o prealpino dell'Oglio e che creano nel Garda un contrasto di particolare effetto nella cornice paesistica definita dal lago e dalla montagna. Se nella Val Camonica di particolare impegno è stato l'accordo per un percorso alternativo dell'elettrodotto Gorlago/Capo di Ponte, nel Garda di grande delicatezza appare il mantenimento di boschi, uliveti, di strutture caratteristiche quali le limonaie o di un intero villaggio operaio testimonianza di archeologia industriale come Campione del Garda. Problemi non mancano anche nella tutela del territorio del Sebino e nella Franciacorta.

Nel territorio della Bassa Bresciana, caratterizzata dall'unitarietà di aspetti percettivi legati alla secolare conduzione agricola, così come nel Cremonese e nel Cremasco, particolarmente problematica è la valutazione di nuove strade comprendenti anche ampi svincoli, e spesso le conseguenti contaminazioni industriali. Nel Cremasco è opportuno rammentare il caso del ponte strallato di Montodine, cui la Soprintendenza si è opposta in sede di Conferenza Servizi, ma che sembra essere stato assentito dall'Amministrazione Centrale.

Gli strumenti di tutela (arch. Vallara Dirigente Regione Lombardia, arch. A. Ferruzzi, Consulente Regione Lombardia).

L'evento cui viene data la maggiore importanza è l'adozione da parte della Regione del Piano Paesistico (non ancora approvato), un documento che, secondo i relatori, si distingue per la sua modernità in quanto non è assolutamente un piano di azzonamento ma attribuisce grande importanza alla conoscenza del territorio, quale premessa essenziale per un'adeguata tutela. Esso è dotato di un apparato documentale di notevole spessore, che dovrebbe consentire ed agevolare la successiva pianificazione territoriale demandata alle Province. Inoltre si ispira alla Convenzione europea del paesaggio, la quale, secondo l'arch. Boschi, rappresentante del Ministero presso il Consiglio d'Europa, è un documento regressivo rispetto ai livelli ai quali siamo arrivati in Italia (non avendo tutti i paesi, infatti, un'abitudine a ragionare in termini di tutela, di filosofia della conservazione). Qualità prevalente, secondo l'arch. Ferruzzi è tuttavia il ritorno alla discrezionalità del giudizio, straordinaria novità che ha come traguardo il raggiungimento della qualità, finalità ricercata non solo dagli Ordini professionali ma anche dalla Facoltà di Architettura. Bisogna accettare che la tutela cambi con la cultura, che i giudizi siano attualizzati quindi non è più auspicabile continuare a sperare nei piani regolatori, ma tendere ad ottenere non solo quantità ma anche qualità, e valorizzare ciò che il Piano Paesistico ha, cioè il recupero della capacità di giudizio senza meccanismi di automaticità.

Pianificazione urbanistica e pianificazione ambientale, (arch. Bettinelli, Consigliere di Italia Nostra, arch. Cupaiolo, Dirigente del Servizio Territoriale e Provinciale di Brescia, arch. R. Boschi, Ispettore Centrale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, arch. Tramutola, dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici).

Ma come possono coniugarsi le concrete previsioni dettate dai piani regolatori con l'attuale normativa di tutela del paesaggio? Come comporre il dualismo tra pianificazione urbanistica e pianificazione ambientale? Italia Nostra auspica una soluzione legislativa che faccia prevalere le ragioni dell'ambiente sulla rapina del territorio, innanzitutto con quella legge sul regime dei suoli che sarebbe una delle scelte di fondo risolutive che nel nostro Paese non si sono ancora volute fare. Preconizza inoltre la valutazione di impatto ambientale non alla fine di un procedimento come verifica, ma durante l'iter in modo che si arrivi ad una certificazione parallela ed ancora che la valutazione sia estesa ai piani urbanistici. La stessa Regione, che pure attribuisce una grandissima importanza nella tutela del paesaggio agli strumenti urbanistici, essendo gli strumenti che dialogano maggiormente con il progetto, non fornisce nel Piano

Paesistico nessuna indicazione per una revisione in questo senso dei piani vigenti.

Molto acutamente l'arch. Boschi osserva come l'obiettivo della tutela del paesaggio sia preservare l'ambiente senza o con una minima parte di interventi dell'uomo, quello dell'urbanistica è, al contrario l'organizzazione dell'intervento dell'uomo: finalità assolutamente contrapposte e inconciliabili.

L'arch. Tramutola ritiene che questa conflittualità, questo parlare dell'urbanistica e del paesaggio come di due categorie sia un concetto in fase di superamento in quanto la tutela del paesaggio è sovraordinato, come dice la Costituzione, rispetto agli altri strumenti di governo del territorio.

Allo stato attuale della normativa lo strumento urbanistico prevale rispetto ai dispositivi riguardanti la tutela del paesaggio. La verifica ambientale è effettuata da parte degli organi competenti che, oggi in Lombardia, si identificano con i Comuni; gli stessi enti territoriali che a suo tempo si erano dotati di quei piani regolatori, spesso tuttora in vigore, che hanno contribuito sistematicamente alla distruzione del paesaggio. Poche sono quelle amministrazioni che percorrono la strada impopolare di una verifica degli strumenti urbanistici proponendone varianti riduttive. Né la presenza di due esperti ambientali, con funzione consultiva, presso le commissioni edilizie, assicura una fattiva tutela del paesaggio non avendo nessuna chiara norma da contrapporre alle indicazioni dei piani regolatori. Il Piano Paesistico della Lombardia infatti, solo adottato ma non ancora approvato, è uno strumento di indirizzo e di coordinamento che rinvia a province e comuni la futura normativa di attuazione.

Se si dispone solo di piani urbanistici che sono strumenti di gestione e non di tutela del territorio, quale sarà la sorte del paesaggio?

Bisogna forse ricominciare dalle coscienze, suggerisce l'Assessore provinciale dott. Tino Pino, prima che il bene che vogliamo salvare sia del tutto scomparso. L'arch. Boschi dà la misura dell'importanza di questo bene definendolo l'archivio storico dell'uomo, poiché in esso vi sono tutti i segni della storia dell'uomo. Una realtà da preservare non con metro scientifico perché la tutela del paesaggio è "una costruzione mentale" frutto del coinvolgimento della pittura della poesia, della letteratura, della musica, una dimensione lontanissima da cui invece il paesaggio lo vuole utilizzare. Tino Bino fa rilevare come nel cittadino lombardo la cultura del fare e del lavoro sia insita nel proprio carattere, tanto da ritenere che ciò lo assolve da qualsiasi cosa faccia o costruisca. Bisogna convincersi che lo sviluppo non è più nella quantità ma nella qualità.

Avere il coraggio dei vincoli, ridare loro dignità ed efficacia questa sembra la strada da percorrere risolvendo nel contempo il problema della "riduzione di

rendita", come propone l'arch. Cupaiolo, limitando l'uso del territorio con strumenti come la perequazione urbanistica o territoriale che consente di spostare gli effetti economici degli interventi non avvenuti e garantire l'interesse privato ma soprattutto quello pubblico della salvaguardia del paesaggio.

Nel panorama attuale della tutela, l'architetto diventa una delle risorse in campo per la tutela del territorio, sia esso progettista, urbanista o esperto ambientale. L'arch. Maffei, rappresentante dell'Ordine degli Architetti di Brescia rileva come l'architetto debba operare nel paesaggio ed il suo operato comporta modifiche al territorio più o meno innocue, che a volte possono anche valorizzarlo.

L'arch. M. Fasser della Soprintendenza, vede il professionista imbrigliato da norme e cavilli legislativi che lo privano di quell'inventiva architettonica che dovrebbe essere propria del suo operare. A questo si aggiunge il ritmo frenetico con il quale vengono rilasciate le concessioni edilizie che non lascia spazio ai dovuti approfondimenti e contribuisce all'impovertimento progettuale. L'arch. Terzi, Assessore del Comune di Cremona non nasconde la propria preoccupazione per l'interpretazione allargata che potrebbe essere data al concetto di impresa con la conseguenza che circa il 50% delle richieste pas-

serebbe attraverso lo 'sportello unico' già in funzione in diverse città.

Nel clima di incertezza sulle reali sorti del nostro paesaggio forte e determinante è il ruolo culturale e di guida riconosciuto alla Soprintendenza che gli intervenuti vorrebbero più forte. Il Presidente del TAR Dott. A. Ingrassia di Brescia ha avuto parole di elogio per lo sforzo prodigato dal nostro ufficio, rilevando tuttavia come la struttura della Soprintendenza sia insufficiente quanto all'organico ma soprattutto al supporto giuridico inesistente all'interno dell'ufficio, ma che, a suo parere, sarebbe indispensabile, fintanto che le motivazioni per l'annullamento dei decreti sindacali dovranno essere costruite sulla legittimità del procedimento. Il discorso potrebbe cambiare, dice il Dott. Ingrassia, qualora fosse recuperato allo Stato il potere di una valutazione di merito. L'avvocato dello Stato R. Montagnoli, che segue costantemente il nostro operato, rileva come la giurisprudenza amministrativa abbia spesso dato indicazioni in materia di vincolo, di autorizzazione paesaggistica, di annullamenti, ma come raramente si possano trovare sentenze che approfondiscano la natura di questa strana situazione per cui la Regione, può autorizzare i lavori e poi il Ministero può annullare l'autorizzazione regionale.

Bernardo Rossi Doria

Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura

Lo stato in cui si presenta ovunque il territorio nazionale con tutte le sue ricche risorse, in termini di cattivo aspetto, cattiva qualità, degrado ambientale, è tale che la proposta di affrontare il tema della tutela del paesaggio trova largo consenso, genera grandi attese e spinte a partecipare ad una discussione che da anni stagnava, nonostante che i suoi termini fossero già da anni posti con chiarezza.

Gli interessi rappresentati sono diversi e contrapposti. Da una parte sono quelli di chi, sull'onda di una tendenza parlamentare e governativa evidente, spinge per una ulteriore deregolamentazione dell'uso del territorio, asserendo che le regole della tutela – i vincoli – costituiscono un ostacolo alla libera trasformabilità di ogni parte territorio. Dall'altra da chi riscontra nella debolezza istituzionale, se non nella passività dello Stato nell'attuare correttamente e compiutamente la politica di tutela che le leggi, anche aggiornate dallo stesso Parlamento e dai Governi, prescrivono e consentono.

Un'attività di promozione della revisione della legislazione vigente è in atto, da parte di giuristi e legislatori, con l'obiettivo di rendere i vincoli "flessibili" ed aggirabili, e forse anche di trasferirne la gestione, col pretesto dello snellimento delle procedure, agli Enti locali. Ci si domanda se l'intera conferenza sia concorde con questo orientamento, e se i sottocomitati che si interessano delle questioni di merito, non abbiano nulla da dire sull'opportunità di imboccare la strada della deregolamentazione.

Comunque, la discussione in atto chiarisce che la questione del paesaggio interferisce con quella dell'assetto del territorio, e che quest'ultima nella sua attuale logica istituzionale, non incorporando in se stessa la questione della tutela delle risorse storiche e naturali del territorio, non può proporsi come "prevalente" rispetto alla politica di tutela e conservazione. Né potrebbe eventualmente incorporare in sé la questione della tutela, dandogli soluzione

con procedimenti di contaminazione di responsabilità istituzionali e deregolamentazione, a favore dei quali esiste peraltro un orientamento diffuso quanto discutibile.

Dall'altra parte anche il Parlamento è attivo. La commissione dei Lavori Pubblici della Camera dei Deputati lavora su una nuova legge urbanistica che dovrebbe scaturire, a quanto sembra, da ben 17 diversi disegni di legge di cui nessuno è proposto dal Governo. Un nota della Presidenza della Commissione enuncia diligentemente e senza però indicare priorità e opzioni, tutte le possibili questioni da affrontare, tra cui naturalmente è citata quella della tutela del paesaggio. Anche da quel versante non si percepiscono espliciti segnali di indirizzo che possano orientare l'osservatore sulle intenzioni dei legislatori. Se mai ce ne sono, sono relativi a insofferenza per i vincoli, non solo quelli paesaggistici, ma anche tutti gli altri di natura ambientale.

* * *

Conviene dunque esporre un punto di vista definito cominciando con il ripercorrere la storia relativamente recente della questione della tutela del paesaggio.

La tutela del paesaggio è disciplinata in Italia fin dall'inizio del secolo con specifiche leggi. Tuttavia è con l'art. 9 della Costituzione che si sancisce l'interesse della collettività nazionale a che si tuteli il paesaggio.

Il testo dell'art. 9 della Costituzione segue di poco tempo ed in un contesto politico istituzionale rinnovato, la conclusione di una discussione parlamentare di grande interesse (leggasi la relazione di accompagnamento del Ministro Bottai) conclusasi nel 1939 con il varo della L. 1497/39 che regola la tutela del paesaggio e delle "Bellezze d'insieme".

È nello stesso contesto politico e culturale che nel 1942 viene approvata la legge urbanistica n. 1150, i cui fondamenti sono tuttora alla base della legislazione vigente, e che in particolare innovava rispetto al passato laddove estendeva il sistema di pianificazione all'intero territorio, non limitandolo come in precedenza al solo territorio urbano. Questa estensione si riferiva non soltanto al territorio agricolo di ciascun comune, ma si manifestava in sede di pianificazione territoriale dove si rappresentavano interessi che travalicavano quelli delle collettività locali e dei confini entro cui sono insediate.

Il fatto che fossero formulate due diverse leggi per la tutela del paesaggio, definito bellezze d'insieme, e per l'assetto del territorio, era essenzialmente determinato dalla circostanza che i legislatori di allora avevano ben chiara l'idea che gli interessi della collettività nazionale, tra i quali quello della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, si rappresentavano nello Stato, mentre gli interessi delle collettività locali si rappresentavano presso gli Enti locali. Ciò che non escludeva che vi fossero appropriate procedure per confrontare questi interessi e, ovviamente, comporli.

L'applicazione della legge 1497/39 fu di difficile attuazione anche a causa di un regolamento del 1940 che non corrispondeva allo spirito innovativo della legge, ma faceva piuttosto riferimento ad una prassi di pianificazione dell'ampliamento degli abitati così come regolata prima del 1942.

Che il tema della composizione degli interessi rappresentati nei procedimenti attuativi delle due leggi non fosse risolto è risultato evidente fin dal dopoguerra. In sede di attuazione della riforma regionale si cercò di affrontare il problema che sembrava aggravarsi con il trasferimento delle competenze primarie dell'urbanistica. Fu proprio per favorire l'integrazione delle istanze di tutela del paesaggio con quelle della pianificazione territoriale che le competenze della Pianificazione Paesistica furono delegate alle Regioni (e non trasferite per riaffermare il principio costituzionale dell'art. 9).

L'integrazione tra le diverse istanze non ha trovato attuazione a causa della incapacità costitutiva delle neoistituite Regioni a farsi carico di responsabilità delegate.

Nel 1985 i legislatori ritennero di fare un ulteriore passo avanti varando la legge 431, definendo "opere legis" i territori soggetti a vincoli paesaggistici entro cui eventualmente predisporre piani paesistici. Pur non interessando l'intero territorio la legge indicava quelle parti (coste, laghi, monti, boschi, ecc.) che in ogni caso sono di interesse generale.

La legge 431/85 affrontava anche il tema della integrazione dei contenuti paesaggistici con quelli

urbanistici, laddove indicava che le Regioni "possono" redigere piani territoriali con contenuti paesistici. Di fatto pochissime leggi regionali hanno trattato l'argomento, non riuscendo comunque a cogliere le potenzialità di integrazione tra istanze di interesse nazionale e locale e facendo confusione tra vincoli urbanistici e vincoli di tutela e relative responsabilità di gestione. Di qui nasce l'equivoco non accettabile secondo cui esisterebbero territori di interesse paesaggistico (pochi e ristretti) e territori non paesaggistici ove operare senza i necessari scrupoli.

Ci furono d'altra parte forti resistenze da parte delle Regioni ad accettare gli indirizzi proposti dalla legge 431/85. Fin dalla sua approvazione le Regioni apparentemente più evolute dimostrarono la loro incapacità ad assumersi responsabilità delegate dallo Stato. Ad esempio la Regione Umbria sul cui territorio insiste notoriamente un vasto patrimonio di interesse nazionale e per il quale lo Stato giustamente ha sempre speso risorse aggiuntive, fece un ricorso alla Corte Costituzionale, opportunamente respinto, in nome di una idea dell'autonomia resa irresponsabile rispetto agli interessi generali.

* * *

Se la problematica che emerge dall'esame delle esperienze in materia è quella esposta, le questioni da affrontare non sono quelle di favorire a livello nazionale istanze di riduzione dei vincoli o di trasferimento delle responsabilità di gestione a livelli regionali e locali, quando l'esperienza concreta mostra che per natura istituzionale e costitutiva le Regioni e gli Enti locali non possono rappresentare la prevalenza degli interessi a tutelare il patrimonio culturale della nazione.

Pare naturale invece che si riaffermi il principio dell'integrità dell'intero territorio nazionale, e d'altra parte la necessità che si provveda al governo delle sue risorse con lo strumento della pianificazione. Sul primo punto, l'integrità del territorio, non dovrebbero esserci dissensi se è vero che la preoccupazione per lo stato del paesaggio nazionale è diffusa ovunque. Sul secondo punto qualcuno vorrà forse discutere, ma pare che sia difficile pensare che i piani urbanistici debbano perdere quei contenuti strategici e permanenti che sono caratteristici di scelte dimensionate in uno spazio temporale durevole e intergenerazionale, riguardanti la sostenibilità, rinnovabilità, durevolezza delle risorse.

Come non pensare che il patrimonio storico e naturale ovvero il paesaggio non costituisca un contenuto di questi piani locali anche se indotto dallo Stato? Ma anche, come non pensare che il paesaggio che

si vuole tutelare sia quello visto e riconosciuto con gli occhi della collettività nazionale, prima ancora che con gli occhi spesso appannati dalle necessità o velleità locali, e spesso particolari?

È in voga ora l'orientamento a dividere i Piani urbanistici in una parte cosiddetta strutturale contenente le prescrizioni di lunga durata ed una operativa che in realtà si configura come un programma di gestione a breve scadenza. Perché no, purché il piano strutturale incorpori ciò che è riconosciuto come risorsa da conservare e valorizzare, in nome della collettività nazionale.

In questo occorre forse un supplemento di discussione. Nel formulare argomentazioni, come quelle appena esposte, si afferma che ciò collima con l'affermazione del principio di sussidiarietà, adottato nei trattati europei, secondo cui ai livelli istituzionali più alti compete esclusivamente ciò che non può farsi correttamente ai livelli inferiori.

Esiste però una malintesa interpretazione di questo principio, di cui si trova riscontro anche in tutta la materia contenuta nei cosiddetti decreti Bassanini, e nella letteratura contingente sul federalismo. Si ritiene che sussidiarietà significhi esclusivamente trasferimento di compiti dello Stato, anche quelli come la competenza in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici, alle Regioni e agli Enti locali, anche se questi oggettivamente non possono avere i requisiti costitutivi per gestire i problemi che sono di competenza dei livelli superiori. Ma si finge di non distinguere tra compiti dell'uno e compiti dell'altro, in una furiosa opera di decentramento spesso non pertinente in nome di uno slogan che a ben vedere risulta demagogico: avvicinare le decisioni ai cittadini. Dimenticando che individualmente i cittadini non possono decidere e che per questo ed altri compiti si sono dati delle specifiche istituzioni.

Per fare un esempio si pensi alla rete nazionale dei trasporti che attraversa decine di comuni, province e regioni, e che proprio in conformità al principio di sussidiarietà non può che essere di pertinenza dello Stato che infatti ha la competenza per la definizione delle "linee fondamentali" dell'assetto del territorio.

Analogamente non pare possibile sostenere che nella gestione della tutela della costa (8000 km), il paesaggio agrario (migliaia di ettari), il sistema degli insediamenti storici ed archeologici grandi e piccoli (migliaia), dei grandi fiumi e di monti, si adottino opzioni di intensità differenziate di tutela nei diversi comuni che comprendono parti di queste risorse. Ecco dunque dove la corretta applicazione del principio di sussidiarietà trova ragione di essere applicato con l'indicazione della competenza dello Stato, con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, a stabilire le ca-

tegorie di beni che, tutti e con la medesima intensità, una volta che ne siano stati riconosciuti i caratteri, debbono essere tutelati. Cosa che è già posta e risolta in questi termini fin da quando è stata approvata la Costituzione.

La vera questione su cui occorre invece discutere è sulla effettiva volontà politica del Governo di far funzionare correttamente lo Stato in materia di tutela del paesaggio e del territorio. La verità è che non siamo ancora usciti da un lungo periodo di disimpegno che ha visto attuarsi un processo di ridimensionamento ed impoverimento, in termini di risorse finanziarie strumentali ed umane, del ruolo dell'amministrazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, centrale e periferica, a seguito del quale si manifesta una debolezza strutturale, incapace di fornire i servizi che sarebbero richiesti. La scelta del trasferimento di competenze, sarebbe chiaramente una manifestazione di disimpegno ulteriore su di un problema che è, e non può che essere nazionale.

È vero che la mondializzazione dell'economia prescinde dall'attenzione per il territorio, e ne appanna i caratteri e l'identità. Cosichè, da visioni centralistiche corrispondenti sembra proporsi la esigenza di poter prescindere dalla considerazione dei valori della fisicità del territorio, con cui si manifesta la forma e la bellezza del paesaggio. Se questo fosse l'indirizzo governativo prevalente, la scelta di indire la Conferenza sembrerebbe oggettivamente in contraddizione.

Rinforzare e riqualificare, con nuove risorse umane e strumentali, l'organizzazione dello Stato. Perfezionare la legislazione esistente per renderla più efficace ed operante per tutto il patrimonio paesaggistico. Non possono essere che questi gli obiettivi del Governo che peraltro per bocca del Ministro ha dichiarato di volersi uniformare ad un documento approvato dalla Conferenza europea dei poteri locali, alla cui elaborazione ha contribuito. Ed in tal senso sembra opportuno partire da un aggiornamento conoscitivo sullo stato del territorio per definire meglio gli strumenti di intervento che debbono essere messi a punto oppure perfezionati.

L'aggiornamento non potrà prescindere dalla constatazione:

- a) che il territorio nazionale è saturo in quanto a spazio destinato alla urbanizzazione;
- b) che la parte urbanizzata contiene in sé vasti spazi che possono essere destinati a soddisfare bisogni di ammodernamento e sviluppo in una ottica di riqualificazione e recupero del diffuso degrado esistente;
- c) la parte non urbanizzata comprende i tratti significativi della 'naturalità' e del paesaggio agri-

colo e insediativo del territorio nazionale e ne costituiscono l'identità da conservare e valorizzare, ed è ugualmente soggetta ad azioni di degrado da abbandono e da sfruttamento non pertinente come ad esempio nel caso del cosiddetto "materiale lapideo" ovvero le Cave.

Non solo dunque esiste il problema di "conservare" ciò che risulta non investito da un cinquantennale ed estensivo processo di urbanizzazione ancora non arrestato. Esiste il problema di trovare indirizzi di riqualificazione all'interno degli spazi urbanizzati. Il disagio che muove attorno alla Conferenza è quello determinato dalla constatazione del fallimento della politica del territorio del dopoguerra in termini di qualità insediativa offerta. Il brutto paesaggio contemporaneo (se può essere tale un paesaggio) si è sovrapposto ad un bel paesaggio che c'era prima. Una innovativa opera di ripristino e re-invenzione della qualità urbana è ancora possibile ed occorre promuoverla.

Conservare laddove ci sono risorse integre, ripristinare e ricreare laddove ci sono risorse manomesse. Questi dunque degli obiettivi da promuovere ben puntualizzando che contrariamente a quanto affermano coloro che sono pregiudizialmente ostili alla conservazione questa è compito innovativo e progressivo, così come ripristinare un contesto significa ricrearvi un ambiente vivibile a partire dalle risorse originarie.

* * *

In realtà queste tesi possono trovare e trovano largo consenso e, se questo è vero, la discussione si sposta sugli strumenti da adottare per attuare una politica di tutela del paesaggio.

Due sono le parole ricorrenti ed emergenti in questa discussione: "Vincolo" e "Progetto". L'uno per essere demonizzato, l'altro per essere esaltato. E non sembra esagerato dire che in proposito sussiste una grande confusione, anche perché, visto da chi si occupa di pianificazione, si dovrebbe parlare anche di una terza parola che però tende ad essere accantonata: il "Piano".

L'ansia di sapere quale sia il nostro futuro e soprattutto l'ansia di modellarlo, traspare da questo dibattito e si traduce nel trasferire nell'idea di progetto un significato onnicomprensivo e totale che risulta riduttivo e soprattutto non risolutivo.

La Conferenza Nazionale per il Paesaggio è indetta dal Governo in un intrigante abbinamento con una proposta di legge di promozione della buona architettura. Significativo è il fatto che l'istanza del progetto trovi spazio nell'iniziativa governativa, che sen-

te la necessità di incentivare e premiare il buon progetto di architettura, proposito questo, assolutamente condivisibile.

C'è però il dubbio che si possa eludere il problema della cattiva qualità dell'ambiente territoriale e paesaggistico pensando che possa essere risolto da un moltiplicarsi di singoli e buoni progetti architettonici. E c'è anche il dubbio conseguente che il progetto urbanistico e la pianificazione, possano essere per questo considerati superflui. Tanto che nelle discussioni preparatorie della Conferenza per il paesaggio, anche se nessun argomento sembra trascurato, il perno della questione risulta relativo al fatto che secondo alcuni dei fautori e promotori del buon progetto architettonico, sono i vincoli che impediscono e tarpano la creazione architettonica.

Non si smetterà di ricordare, per contestare questa tesi, che l'invenzione della macchina, atto creativo bello, fondamentale e "moderno" degli ingegneri, non avrebbe mai potuto avvenire se gli ingegneri progettisti non si fossero scrupolosamente posti in condizione di rispetto rigoroso dei vincoli della natura. E che anzi proprio la profonda comprensione dei vincoli (cosa cui spesso i progettisti di architettura si dichiarano ostili) è all'origine di quegli atti creativi.

Per analogia si deve ritenere che lo sforzo di conoscenza della natura del territorio, del suo significato, delle sue componenti non può non essere alla base del progetto di trasformazione e costituire il vincolo, proprio il vincolo... di riferimento per ogni atto di progettazione e pianificazione.

Da tempo si fanno sforzi conoscitivi e di comprensione sulla natura del territorio. Non abbastanza ancora s'è fatto per ancorare a questi sforzi conoscitivi un metodo progettuale efficace e pertinente. Il fatto è che lo sforzo di aggiornare il campo e il metodo delle analisi conoscitive per superare l'inadeguatezza e non pertinenza dei contenuti dei piani e dei progetti, ha finora prevalso, ed in questo senso ha conferito una dimensione 'settoriale' ed in qualche caso fuorviante, alle ricerche prodotte.

Per questo occorre sicuramente andare oltre la capacità affinata negli anni recenti di conoscere le risorse paesaggistiche e naturali del territorio ancorando il loro riconoscimento ad una idea programmatica... progettuale. Semplificando si può affermare che occorre che il campo delle analisi conoscitive sia frutto di una riflessione pre-analitica che è soggettiva e presuppone un'idea... un progetto di relazione col territorio in cui si opera, che prenderà forma col progredire della conoscenza.

Se questa è una delle dimensioni della riflessione sul progetto urbanistico, che ovviamente è diverso e complesso rispetto al progetto edilizio, occorre fare ulteriori passi avanti.

Progetto è un modello ideale che non esiste nella realtà, verso cui si tende. Anche i piani urbanistici, soprattutto nel passato, prima e dopo la rivoluzione francese si sono configurati come tali e sono stati rappresentati con dei disegni simili a quelli dei progetti architettonici, corredati da altri elaborati. Mentre il risultato dei progetti edilizi che sono essenzialmente atemporali per la brevità del tempo in cui generalmente si realizzano, somiglia fisicamente alla rappresentazione ovvero al disegno originale, il risultato dei progetti urbanistici è diverso perché il tempo e la gente, ovvero la città, obbligano l'adeguamento continuo, la gestione prolungata del progetto, il suo cambiamento da modello disegnato a piano, ovvero a programma com-

plesso di governo delle trasformazioni. Il piano è contenuto nella totalità della realtà urbana e territoriale nella misura in cui essa vi è riconosciuta, e non ne può prescindere. Il disegno del progetto del piano somiglia soltanto al disegno della città che su quella base si è realizzato, ma è molto più ricco e denso di informazione.

In conclusione, vincolo, progetto, piano sono tutti termini complementari ed inseparabili. Il progetto architettonico, necessario e irrinunciabile, non è sufficiente come strumento a se stante. Anzi così concepito risulta perfino fatuo. Occorre che si inserisca in un processo di governo delle trasformazioni urbane e territoriali e di eventi più complessi ed articolati nel tempo.

Andrea Ruffolo

Architetto

Bella Italia, amate sponde,
Pur vi torno a riveder!
Trema in petto e si confonde
L'alma oppressa dal piacer.

(V. MONTI: *Dopo la battaglia di Marengo*)

Bisognerà un giorno vedere che cosa manca alle nostre grandi città:
ampi e quieti ed estesi luoghi adatti alla meditazione, luoghi con
lunghe portici spaziosi per le giornate cattive o troppo assolate,
dove non penetri strepito di vetture e di mercanti (...)

(F. NIETZSCHE: *La gaia scienza*)

La perdita del legame con lo spazio e il paesaggio è stata
proporzionale, negli ultimi decenni, all'intensità delle modificazioni
paesistiche. Esse hanno cancellato gli antichi riferimenti, le antiche
memorie, con lo smarrimento che ne consegue con chi in esse si
era identificato; (...)

(E. TURRI: *Semiologia del paesaggio italiano*)

È per questo che, non essendoci mai preoccupati di valutare la
compatibilità ambientale delle attività e degli insediamenti, rispetto
alla "qualità ambientale", alle "potenzialità" e alle "capacità di
carico" degli ecosistemi, oggi ci troviamo a parlare di distruzione e
scempio del territorio, con conseguenze spesso gravissime per la
sicurezza e la salute.

(A. MASULLO:

Il pianeta di tutti: vivere nei limiti perché la terra abbia un futuro)

Il nostro concetto di "benessere" si è profondamente modificato negli ultimi anni. La constatazione quotidiana di un crescente degrado ambientale e la diffusione e apprendimento dei dati relativi a questo degrado, impongono alla nostra cultura e ai nostri comportamenti un ripensamento dei modelli di sviluppo tradizionali basati su uno sfruttamento intensivo delle risorse. Non sfugge a questa regola il "paesaggio" che è, da un lato "forma esteriore del territorio", ma anche "lo spazio ambientale e culturale" in cui le trasformazioni socio-economiche si producono.

Una politica del paesaggio ha da un lato l'obiettivo di preservare gli aspetti estetico-culturali e le radici mnemoniche della storia e delle tradizioni, dall'altro la difesa di valenze naturalistiche e ecologiche. E tuttavia, non può pretendersi nemmeno un estremismo conser-

vazionista, tenuto conto delle dinamiche economiche della società e delle trasformazioni che esse, benché spesso in modo convulso e irrazionale, comportano. È necessario quindi che un'avveduta politica di difesa paesaggistica contrasti le dinamiche più distruttive e antieconomiche, ma non ostacoli quelle necessarie.

Il paesaggio attuale è esso stesso, infatti, risultato di trasformazioni che nel lontano passato hanno prodotto problemi e lacerazioni di cui oggi abbiamo perso traccia.

Il problema della tutela e della valorizzazione paesaggistica è legato, oggi, alla portata spesso imprevedibile delle dinamiche di trasformazioni sociali ed economiche (pensiamo al solo fenomeno dell'immigrazione degli ultimi anni, alla globalizzazione dei mercati, o alle bibliche migrazioni turistiche) che proiettano un paesaggio cresciuto (fin solo a qualche decennio addietro) secondo logiche di economie contadine e locali, in una dimensione planetaria che – malauguratamente – tende ad assimilare luoghi, tradizioni, culture diversissimi tra loro.

Oggi, perciò si aggiunge all'impatto prodotto dai grandi flussi di urbanizzazione e industrializzazione del primo dopoguerra e al guasto di una generale insensibilità verso il "parametro estetico" dell'architettura – quello di un Paese che si avvia ad essere (volente o nolente) multi-etnico e in cui sarà molto più difficile distinguere il preservando dal trascurabile.

Posto che la politica "ecologica" ricade in altre competenze, obiettivo di una politica del paesaggio rimane essenzialmente quello di mantenere il più possibile inalterate le valenze naturalistiche e culturali di pregio, consentendo, al contempo, che quelle trasformazioni che l'evoluzione della società richiede avvengano in coerenza con criteri di qualità (naturalistica e culturale).

In questo senso, anche gli ambiti già compromessi da interventi deturpanti effettuati – nel passato recente – devono trovare adeguati strumenti di "ripristino".

1. Ampliamento del concetto giuridico-amministrativo di paesaggio

Il concetto di paesaggio si è andato ampliando sia nella sua accezione terminologico-culturale, sia nella sua valenza prettamente giuridico-amministrativa.

Dal punto di vista lessicale il termine paesaggio è andato spostandosi da un'idea di scorcio o veduta eccellente a quella di territorio-ambiente.

Dal punto di vista giuridico-amministrativo si è assistito ad un analogo processo, che – dal protezionismo di ambiti limitati (già presente nelle legislazioni di diversi Paesi fin dall'inizio del secolo) – ha portato a identificare sempre più il paesaggio con un'area vasta di territorio, fino ad assumere, come è stato detto - il significato di forma esteriore del territorio.

Di questa "forma esteriore" fa parte il quadro naturalistico (oggi di competenza del Ministero dell'Ambiente) che, nei suoi aspetti faunistici e vegetazionali, richiede adeguate politiche di protezione degli ecosistemi.

Ma v'è di più: la qualità ambientale, con i suoi riflessi di tipo percettivo (rumori, odori, inquinamenti, modificazioni del microclima, ecc.) è essa stessa elemento essenziale della qualità paesaggistica e della sua modalità di percezione.

Pertanto si può dire che il concetto amministrativo di paesaggio non può oggi prescindere da connotazioni di carattere ecologico.

Il paesaggio è sì, dunque, semiologia del territorio e della tradizione artistico-culturale, ma anche "territorio dell'ambiente".

2. Limiti della pianificazione territoriale e della valutazione d'impatto ambientale

La pleora di strumenti di pianificazione per il controllo del territorio e delle sue modificazioni hanno generato, oltre ad un inevitabile disordine di linee di indirizzo, anche la paralisi, controproducente e sfociante nell'abusivismo, di ogni attività di trasformazione.

Mi soffermerò su un unico punto che sembra paradigmatico: la paradossale inconciliabilità tra gli obiettivi delle politiche di protezione ecologica e quelle di protezione paesaggistica. La politica ambientale (che si traduce in diversi strumenti di pianificazione) infatti, ha per obiettivo di preservare i livelli qualitativi dell'ambiente; il rispetto di tali livelli, inevitabilmente, comporta decentramento e delocalizzazione di attività, invadendo perciò ambiti paesaggisticamente meno compromessi. Per converso, la conseguenza è che sempre nuovi ambiti paesaggistici vengono invasi dai nuovi interventi estendendo il degrado. La procedura cosiddetta di Valutazione di Impatto Ambientale è paradossalmente, lo strumento amministrativo che, oggi, consente e avalla

questo consumo di territorio. Nel cosiddetto Giudizio di Compatibilità Ambientale, che conclude la procedura autorizzatoria ambientale e inizia quella di tipo urbanistico, gli aspetti paesaggistici sono marginali e la concertazione "ambiente-beni culturali" riguarda la sola verifica del rispetto dei vincoli paesaggistici, ai quali spesso si ovvia con deroghe. Le reali vocazioni paesaggistico-territoriali non sono considerate in quanto la procedura di V.I.A. segue e non precede le scelte localizzative.

È quindi necessario individuare linee di indirizzo del territorio nazionale che permettano di ribaltare tale logica distruttiva del paesaggio.

3. I limitati campi visuali del paesaggio italiano

La particolarità e la varietà della formazione geologica e naturalistica del nostro Paese, costituisce – insieme al suo imponente retaggio di testimonianze storico-artistiche – la vera singolarità che pone il nostro Paese in una posizione di preminenza assoluta rispetto ad altre situazioni paesaggistiche seppur vicine (penso alla Francia o alla Spagna). La varietà del "menù" paesaggistico italiano, cioè la possibilità di avere in breve spazio unità paesaggistiche totalmente diverse tra loro, costituisce da un lato la bellezza e il fascino della situazione italiana (con evidenti riflessi sul turismo) ma ne è anche il punto di maggiore vulnerabilità.

Non v'è dubbio infatti che, proprio per la limitatezza dei campi visuali del paesaggio italiano (Sestini) circoscritti da rilievi e numerose emergenze orografiche (a differenza di quelli mitteleuropei che si estendono fino all'orizzonte) ogni intervento di modificazione dell'assetto del territorio (seppur minimo) assume connotazione di emergenza visuale rilevante. Emergenza che secondo la dottrina (K. Lynch), positivamente o negativamente, permane nel campo mnemonico di quel determinato paesaggio.

L'eccezionalità del paesaggio italiano, ammirato dal mondo intero per l'armonico sodalizio tra conformazione orografica, assetto vegetazionale, eccezionalità artistico-urbanistiche (le cui radici affondano nei prodromi elleno-etruschi) e condizioni climatiche, richiede un supplemento di qualità che deve trovare – proprio per la sua vulnerabilità – sostanza in una più moderna cultura del progetto e di architettura del paesaggio.

4. Assenza di giudizio estetico nell'autorizzazione di opere di modificazione del territorio

La totale assenza di giudizio estetico e di qualità è frequente nelle procedure di rilascio delle concessioni edilizie, o delle autorizzazioni rilasciate dai Comuni.

Le commissioni Edilizie – ex-Commissioni di “ornato cittadino” – non sono altro che meri passaggi burocratici. L’istruttoria sui progetti viene predisposta precedentemente e da chi, in genere, non ha sensibilità estetiche.

Questo disinteresse per la qualità estetica ha prodotto una legislazione e un’abitudine culturale e amministrativa che ha focalizzato ogni interesse sul dato economico-dimensionale (le cubature per esempio) senza minimamente distinguere tra prodotti di pregio architettonico e non.

Ma v’è di più: la logica conseguenza di questo disinteresse per il bello ha prodotto proprio in Italia (internazionalmente riconosciuta come Patria della bella architettura) innumerevoli guasti paesaggistici prodotti da un’edilizia appiattita su stereotipi grossolani e indifferenti alle preesistenze. Questo è anche il risultato della indifferenziazione di una ridda di professionalità che operano nell’edilizia ma che, solo in Italia, sono legittimati a firmare progetti di architettura. Geometri, periti edili, ingegneri, ecc. hanno poco a che fare con il “bello”. In tutta Europa solo gli architetti e i paesaggisti sono gli unici professionisti deputati alla presentazione di progetti di trasformazione edilizia e paesaggistica.

Per concludere questo aspetto, basta confrontare la situazione italiana, in cui il tecnico del Comune (quasi sempre geometra almeno nei piccoli comuni) decide il buono e il cattivo, con quella francese dove ogni autorizzazione è istruita preventivamente, anche sotto il profilo estetico, da un “Architecte des Bâtiments de France”; mentre, ove si ricada nell’ambito di uno dei “Monuments o Sites Classés” (corrispondenti a quelli di cui alla L.1497/39 e 1089/39) è necessario, l’ulteriore assenso di un “Architecte des Monuments Historiques de France”.

Suggerimenti

1. *Qualità del paesaggio e dell’architettura*. Limitazione delle professionalità estranee all’architettura; linee guida per Nuovi Regolamenti Edilizi Comunali.

- Maggiore rilievo agli aspetti qualitativi e estetici dell’architettura che devono concorrere a formare il giudizio di un’opera tanto quanto quelli quantitativi; di conseguenza limitazione dell’ambito di intervento di professionalità estranee al discorso dell’architettura e del paesaggio, almeno nelle zone di pregio paesistico, in sintonia con il quadro normativo dei maggiori paesi europei.
- Promozione della qualità architettonica che come è stato sottolineato (Sandulli, Pittarello, De Cunzo), deve riguardare, dove possibile, anche l’incentivazione di libertà espressive di qualità e non soltanto

l’imbrigliamento in mal definite tipologie, totalmente anodine, che – proprio per la loro insignificanza (per non dire bruttezza) – costituiscono oltraggio alla nostra cultura estetica. In questo senso ci si attende molto dall’iniziativa della Legge sull’architettura, lanciata dall’allora Ministro Veltroni e saggiamente raccolta dal Ministro Melandri.

- Linee guida per la ridefinizione di competenze estetiche delle Commissioni Edilizie e per le revisioni dei Piani Regolatori che tengano conto dei valori estetici delle preesistenze (materiali, criteri vedutistici, illuminazioni, piantumazioni autoctone, ecc.), ma anche di nuove problematiche (es.: antenne televisive e di telecomunicazioni; linee di elettrificazione, impiantistica di sicurezza, zone per architettura innovativa, ecc.).

2. *Ecologia del paesaggio*. Limitare le fonti di disturbo percettivo: linee di indirizzo per l’aggiornamento dei Regolamenti di Edilizi e di Igiene.

Linee di indirizzo che possano regolamentare – anche sotto il profilo paesistico – aspetti di disturbo ambientale altrimenti trascurati dalle normative e che portino ad un aggiornamento periodico dei Regolamenti Edilizi e di Igiene dei Comuni.

Mi riferisco soprattutto – ma non solo – al rumore: la cui recente regolamentazione (vedere: “Piani urbani del rumore” ex DPCM14/11/97), ancorché largamente inapplicata, non sembra sufficiente a diminuire i problemi. Infatti anche in questo caso la legislazione non entra nel merito della “qualità del rumore” ma solo della sua intensità. Non si può pertanto diminuire l’impatto di disturbo (o “estetico”) del rumore, poiché esso è denotato da classificazioni quantitative che richiedono peraltro lunghe procedure di controllo, monitoraggio, valutazione con il risultato di vanificare qualsiasi rapido intento repressivo.

Risulta, per esempio, che vengano esentate talune forme di rumore (sirene di mezzi di emergenza, amplificatori di finte campane di chiese, ecc) i cui effetti sulla percezione qualitativa del paesaggio sono noti o facilmente intuibili.

Mi riferisco anche al problema del traffico veicolare (privato e pubblico) con il suo corollario di impatti visuali e ambientali.

3. *Commissioni locali per il ripristino paesaggistico*. Istituzione – a livello locale – di gruppi di lavoro che individuino situazioni di particolare compromissione, avviando Piani di ripristino paesaggistico da attuarsi anche attraverso la demolizione di interventi recenti a forte impatto visuale e individuando possibili fonti di finanziamento.

Segnalo a questo proposito, che in Francia da circa 10 anni i Comuni e gli Enti locali attingono a Fondi

Europei per la riconversione di ambiti industriali e minerari dismessi e di periferie di città e piccoli comuni cresciuti in maniera casuale.

4. *Un piano direttore del paesaggio nazionale.* Linee di indirizzo di assetto territoriale e paesistico.

Istituzione di un Ufficio (affiancato da esperti) con il compito di redigere un Piano Direttore del Territorio Nazionale che – sulla falsariga e in accordo a quello di altri paesi europei – individui le linee generali dell'assetto territoriale e paesistico del Paese.

L'esperienza pur significativa delle Proiezioni Territoriali del Progetto '80 potrebbe essere providamente riaggiornata.

Piano che dovrebbe – come per la "Relazione sullo Stato per l'ambiente" – aggiornare periodicamente la fo-

tografia del territorio nazionale, tenendo conto dei principali fenomeni di trasformazione: de-industrializzazione, terziarizzazione, mobilità, nuove conurbazioni ecc.

Un Piano che potrebbe aiutare a limitare il consumo di territorio mantenendo il più elevato possibile il tasso di concentrazione urbanistico e infrastrutturale (si veda la politica dei "points noirs" di Svezia e Francia), e che – nel rispetto delle diverse autonomie – esalti le reali vocazioni territoriali.

Nell'ambito di tale Piano potrebbero figurare tra l'altro indicazioni per la concertazione di Programmi utili a promuovere l'adeguamento di grandi infrastrutture nazionali (penso alle reti autostradali e ferroviaria) o di quelle urbane (penso alle metropolitane e ai parcheggi) la cui stentata funzionalità è, oggi, fonte di ulteriori guasti ambientali e paesaggistici.

Edoardo Salzano

Istituto Universitario di Architettura di Venezia

Dodici tesi per la Conferenza Nazionale sul Paesaggio*

Interessante e utile mi sembra la proposta di formulare, quale sbocco culturale e politico della Conferenza, una "Carta italiana del paesaggio". Un documento cioè (se ne ho compreso le intenzioni) che ponga all'opinione pubblica i temi e gli impegni di fondo, con un linguaggio chiaro e semplice ma con il massimo di rigore possibile.

Sulla base della scaletta proposta da Pio Baldi vorrei proporre alcune molto sintetiche enunciazioni, vere e proprie "tesi" facilmente argomentabili, ma la cui argomentazione tralascierò raccogliendo l'invito alla brevità. Le raggrupperò secondo tre domande che mi sembra riassumano alcuni dei punti del documento di Pio Baldi: che cos'è il paesaggio, a che cosa serve, come governarlo.

Che cos'è il paesaggio (punto 5.1.1)

1. Il paesaggio è il *prodotto storico* della cultura e del lavoro dell'uomo sulla natura. Natura e storia, variamente integrandosi nelle varie parti del pianeta, formano tipi diversi di paesaggio (naturale, agrario, urbano), ciascuno caratterizzato da genesi, caratteri, significati, utilità, problemi diversi, ma tutti leggibili tenendo conto di (a partire da) quell'intreccio. Esso definisce quindi *l'identità dei luoghi*.

2. Nella vicenda culturale italiana ed europea il paesaggio è stato oggetto di interpretazioni diverse¹. Queste però non devono essere viste come l'espressione di posizioni antitetiche, ciascuna delle quali si contrappone alle altre, ma come l'espressione di differenti punti di vista, ciascuno dei quali sottolinea uno degli aspetti del paesaggio.

3. L'intervento dell'uomo sulla natura ha avuto ed ha segni diversi: dal positivo al negativo. A volte (con la semplice manutenzione, oppure con la formazione di nuovi paesaggi agrari, oppure con la creazione di opere integrate nel paesaggio preesistente) ha aggiunto valore alla forma della Terra, altre volte (con l'incuria e

l'abbandono, con l'eliminazione dei segni del passato in nome del profitto immediato, con l'artificializzazione dissennata) ha sottratto valore e distrutto il patrimonio culturale e storico costituito dal paesaggio, ha ridotto la ricchezza della civiltà umana.

A che serve (punto 5.1.2)

4. Il paesaggio è *memoria* e il paesaggio è *risorsa*. Il paesaggio è un *deposito di storia*. In esso è rappresentato e testimoniato il nostro passato, il passato della nostra civiltà. Esso è dunque il fondamento della *identità* delle diverse comunità che abitano il pianeta (dalle nazionali alle locali). Esso serve (a noi e alle generazioni future) perché è una insostituibile *risorsa della civiltà*, è la materia vitale che alimenta il futuro.

5. Il paesaggio è anche *risorsa economica*. Sempre più, nell'economia moderna, tendono ad accrescere il loro peso (fino a diventare dominanti) i settori legati alla produzione di "beni immateriali", tra i quali i comparti legati alla ricreazione e al benessere fisico, al turismo, alla conoscenza e al godimento estetico assumono crescente rilievo. In moltissime aree dell'Italia (e dell'Europa) il paesaggio di qualità è luogo e condizione per produzioni enogastronomiche "di nicchia", caratterizzate dalla qualità e dall'identità, fondamentali per lo sviluppo economico e sociale delle aree coinvolte e per la conservazione di valori universali.

6. Nei prossimi decenni non va trascurato il peso che può avere per lo *sviluppo dell'occupazione* in molte regioni italiane un'azione di manutenzione del suolo, di riduzione dei rischi e dei costi del degrado ambientale, di avvio di un'azione di presidio ambientale. Si tratta di ricostituire e mantenere ambienti naturali distrutti dall'incuria dell'uomo (e minacciosi per la sopravvivenza nelle aree a valle del degrado), oppure ambienti caratterizzati da un assiduo rapporto di costruzione del paesaggio agrario.

7. Alla qualità del paesaggio è legata anche la *qualità della vita*: La bellezza dei panorami, l'armonia dei luoghi nei quali si svolge la sua vita sono essenziali per il benessere della donna e dell'uomo, del bambino e dell'anziano. Nell'epoca della globalizzazione, la concorrenza tra le regioni e le città assume sempre di più la qualità dell'ambiente (come componente della qualità della vita) come un valore economico da mettere in gioco nel "marketing urbano". Ciò pone, una volta ancora, l'esigenza economica di migliorare la qualità del paesaggio anche là dove (come nelle periferie urbane) non si è stati capaci di creare qualità nuove, ma solo di distruggere quelle preesistenti.

Come governarlo (punti 5.2.2 e 5.2.3)

8. Obiettivo primario è quello di conferire piena efficacia alla protezione e al godimento dei beni paesaggistici (di quelli esistenti e di quelli da realizzare) da parte delle generazioni presenti e future. La pianificazione territoriale e urbanistica, come insieme di metodi e strumenti volti ad assicurare coerenza alle trasformazioni del territorio garantendo trasparenza e partecipazione al processo delle decisioni, è l'ambito entro il quale tale obiettivo può essere raggiunto.

9. Particolarmente significativo, da questo punto di vista, il modo in cui la legge 431/1985 ha posto le premesse per innovare il sistema di pianificazione. L'esperienza di attuazione di quella legge (là dove un'attuazione positiva vi è stata) induce a sottolineare, e a proporre come indirizzi, i seguenti punti:

- a) l'assidua ricognizione delle qualità naturali e storiche del territorio, ad ogni livello di governo e di pianificazione (nazionale, regionale, provinciale, comunale), come *prima fase* della pianificazione;
- b) l'individuazione delle trasformazioni fisiche ammissibili e delle utilizzazioni compatibili con le caratteristiche proprie di ogni unità di spazio come *condizione* per ogni decisione sulle trasformazioni da promuovere o consentire;
- c) l'inserimento della "attenta considerazione delle valenze paesistiche e ambientali" nella pianificazione territoriale e urbanistica ordinaria, a tutti i livelli.

10. Una tutela attiva del paesaggio richiede l'impiego di tutti gli strumenti disponibili: le politiche e le azioni di settore, gli incentivi finanziari, la partecipazio-

ne a programmi e progetti nazionali e sovranazionali, il ricorso all'imprenditoria privata. Questi strumenti devono essere strettamente integrati nella pianificazione, non devono essere adoperati in contrasto ad essa oppure come alternativa.

11. Sottolineare l'utilità della pianificazione significa riconoscere la parzialità, e quindi l'insufficienza della *protezione passiva* (dei vincoli di tutela). Ma occorre al tempo stesso ribadire l'utilità, sotto un duplice profilo. In primo luogo, il vincolo è necessario come difesa temporanea, in attesa che la pianificazione consenta di articolare le politiche, sia attive che passive, di tutela. In secondo luogo perché (come dimostra l'esperienza della 431/1985) il vincolo agisce strumentalmente come sollecitazione alla pianificazione, e quindi alla possibilità di fruizione dei beni paesaggistici che ne garantisca la conservazione.

12. La tutela e valorizzazione del paesaggio esprime una pluralità d'interessi collettivi: da quelli nazionali a quelli locali. Occorre evitare sia il rischio del conflitto paralizzante sia quello della negazione di uno o l'altro degli interessi coinvolti. Il principio di sussidiarietà, nella sua accezione corretta², è il criterio utilizzabile per individuare a chi spetta la responsabilità della scelta in relazione agli oggetti e aspetti su cui occorre decidere. L'estensione a tutte le fattispecie dell'istituto dell'intesa tra amministrazioni pubbliche, introdotto nell'ordinamento italiano con l'articolo 57 del decreto legislativo 112/1998 è lo strumento pratico da impiegare per ottenere il più alto consenso e la più tempestiva efficacia.

NOTE

* Contributo ai lavori della Sessione 3: *Paesaggi italiani e qualità della progettazione*

¹ Basterà ricordare la concezione estetica del paesaggio, che esprime certo il punto di vista più antico e consolidato, quella del paesaggio come "rappresentazione materiale e visibile della Patria [Ö]. la fisionomia, la caratteristica, la singolarità per cui una nazione si differenzia dall'altra" (Benedetto Croce), quella del "paesaggio come luogo della memoria e del tempo" (Rosario Assunto), quella del paesaggio come "forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale (Emilio Sereni), e quelle più recenti della cosiddetta "archeologia del paesaggio" e della "ecologia del paesaggio".

² Trattato di Maastricht, art.3B: " Nei campi che non ricadono nella sua esclusiva competenza la Comunità interviene, in accordo con il principio di sussidiarietà, solo se, e fino a dove, gli obiettivi delle azioni proposte non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri e, a causa della loro scala o dei loro effetti, possono essere raggiunti meglio dalla Comunità."

Maria Alessandra Sandulli

Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze Politiche

Premessa ad uno studio per la riforma della legislazione sulla tutela del paesaggio

Il paesaggio costituisce un valore primario per il nostro ordinamento, che ne pone la tutela, unitamente a quella del patrimonio storico e artistico della Nazione, tra gli obiettivi prioritari della Repubblica, enunciati tra i principi fondamentali della Costituzione (art. 9).

Il significato del termine "paesaggio" ha quindi immediatamente assunto la massima importanza, determinando i confini della protezione costituzionale e della conseguente primazia della relativa disciplina sugli altri interessi confluenti sul territorio.

L'originaria concezione del paesaggio come "quadro naturale" e la conseguente identificazione della sua nozione giuridica con quella di bellezza naturale, individuata attraverso specifici provvedimenti di vincolo, è stata rapidamente superata in favore di un'accezione assai più ampia dell'espressione.

In forza della naturale evoluzione delle disposizioni costituzionali "a causa delle modificazioni introdotte nell'ordinamento complessivo in cui sono inserite e del divenire storico della società in cui quelle sono applicate" (C. Cost. 11-25.2.1988 n. 211 in tema di sanità pubblica), ad essa viene infatti ora onnicomprensivamente attribuito il significato di "forma esteriore del territorio" quale risulta dalla combinazione tra gli elementi naturali e l'intervento dell'uomo (C. Cost. 26.2-3.3.1986 n. 39).

In questa più moderna accezione, il termine paesaggio assume anche una connotazione storico-culturale, ponendosi come una testimonianza della storia, delle radici, della cultura e quindi dell'identità di una comunità insediata sul territorio, sicché esso non è più soltanto costituito dal complesso dei singoli beni, sottoposti a vincolo, per abbracciare invece l'intero aspetto esteriore dei luoghi e la relativa tutela costituzionale non si risolve nella salvaguardia e valorizzazione dell'esistente, ma si estende alla disciplina di ogni intervento umano che possa modificarne il profilo estetico, in una "riconsiderazione assidua dell'intero territorio alla luce della primarietà del valore estetico-culturale" (C. Cost. 27.6.1986n. 151).

Questa più "ampia" concezione del paesaggio si adatta in modo particolare al nostro Paese, nel quale la "forma" del territorio sotto tutti gli anzidetti aspetti costituisce un bene assolutamente fondamentale: il nostro, più che ogni altro Paese, unisce straordinarie bellezze naturali (alle coste e alle isole si aggiungano le splendide campagne del centro-Italia oltre al meraviglioso scenario alpino ed appenninico) a grandiose opere d'arte, testimonianza di diverse e molteplici epoche storiche e culturali (dai resti greci a quelli etruschi e romani, dall'arte bizantina agli splendori del Rinascimento, dal gotico, al barocco, al neoclassico, ecc.) e le une e le altre costituiscono un tutt'uno assolutamente inscindibile.

L'aspetto esteriore del nostro territorio quale esso risulta dalla combinazione tra l'elemento naturale e l'intervento dell'uomo, rappresentando una straordinaria testimonianza storico-culturale, è del resto la fonte di una delle nostre maggiori ricchezze, se non addirittura la principale: il turismo.

Nelle aree panoramiche come nelle città d'arte questo riveste non soltanto un importantissimo valore economico, ma anche un primario ruolo culturale, favorendo lo sviluppo stesso della popolazione e una maggiore conoscenza dell'Italia nel mondo, non priva di riflessi anche sul piano commerciale.

Il paesaggio, inteso nell'anzidetto senso più globale di "forma" del territorio, di "apparenza" di questo, lo abbraccia quindi nella sua interezza, perché ogni angolo, anche remoto, contribuisce a formarne il profilo esteriore.

La protezione che la Corte Costituzionale assicura a questo bene investe dunque l'intero territorio nazionale ed implica che ogni tratto di questo - e non soltanto quelle parti che presentino particolari caratteristiche - sia tutelata e valorizzata per assumere un aspetto esteticamente più apprezzabile e offrire migliore testimonianza della vita e della cultura del popolo che vi è insediato.

In quest'accezione il paesaggio assorbe quindi a

pieno titolo anche le aree culturalmente rilevanti e dunque i beni storici e archeologici visibili dall'esterno, ma, soprattutto, assorbe qualsiasi intervento dell'uomo che implichi una trasformazione esteriore del territorio.

In questi sensi la tutela del paesaggio e la conseguente disciplina degli interventi su di esso viene necessariamente ad interferire con tutti gli altri interessi, *in primis* economici, che in vario modo confluiscono sul territorio e, soprattutto, con il modello tipico di gestione di questo: la pianificazione urbanistica.

Un'autorevole dottrina (PREDERI) ha anzi affermato la piena coincidenza tra le due nozioni, soprattutto in considerazione della più ampia accezione di governo del territorio assunta dall'urbanistica nell'art. 80 D.lgs. 616 del 1977, anche se questa tesi è stata espressamente rifiutata dalla Corte Costituzionale (sent. 359 del 1986).

La stretta connessione tra disciplina urbanistica e tutela del paesaggio emerge peraltro chiaramente dall'atteggiamento del legislatore nella L. 431 del 1985, che significativamente esalta il ruolo della pianificazione quale strumento per la tutela paesistica, imponendo l'adozione, in alternativa, dei piani paesistici e dei nuovi "piani urbanistico-territoriali", con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, che sembrano aprire la strada alla composizione in unica sede degli interessi sulla forma del territorio, destinata a superare l'attuale modello del "sistema di tutela parallelo, in cui ogni potere pubblico provvede autonomamente alla tutela di quello specifico interesse cui è addetto".

Da un sistema vincolistico teso alla mera conservazione dell'esistente, si passa infatti ad un sistema di tutela del paesaggio nel suo momento dinamico, attraverso il modello tipico della disciplina urbanistica: la pianificazione.

Il principio informatore della L. 431 del 1985, che vede negli strumenti di pianificazione il modello di gestione dei beni ambientali è ripreso e sviluppato nelle successive leggi 183 del 1989 per la difesa del suolo e 394 del 1991 sulle aree protette alle quali, rispettivamente, si deve l'introduzione dei piani di bacino, prevalenti su quelli paesistici e dei piani dei parchi, sostitutivi per le aree protette di qualsiasi strumento pianificatorio e dunque idonei a riunire in sé tanto la disciplina paesistica quanto quella urbanistica.

La proliferazione dei piani di disciplina del territorio, in una con la diffusione dello strumento delle cosiddette varianti automatiche alle relative disposizioni costituisce per vero uno degli aspetti più criticabili della nostra legislazione in materia e una delle maggiori cause di malgoverno del territorio.

In un momento nel quale, anche sotto la spinta comunitaria, si tende alla semplificazione delle procedure tanto legislative che amministrative, sviluppando i modelli di composizione unitaria dei diversi interessi, è anacronistico un sistema che, su un unico ambito territo-

riale, prevede una serie di discipline parallele, alle quali peraltro è dato agevolmente derogare in sede di realizzazione di opere pubbliche.

Il recente D.lgs. 112 sembra fare un passo avanti a tale riguardo, prescrivendo da una parte che le procedure di localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale siano attivate previa presentazione alla regione di un quadro annuale delle opere e degli interventi che l'Amministrazione interessata intende realizzare sul suo territorio e che nel caso di variazione automatica agli strumenti urbanistici la stessa Amministrazione debba predisporre uno specifico studio sugli effetti urbanistico-territoriali e ambientali dell'intervento e sulle misure per il suo inserimento territoriale; e prevedendo dall'altra che le Regioni possano con propria legge affidare al piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'art. 15 L. 142 il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempre che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma dell'intesa tra la provincia e le amministrazioni anche statali competenti (e dunque, oltre Regioni, Comuni, Comunità montane, ecc., anche i Ministeri dell'Ambiente, dei Beni Culturali e Ambientali, dei Lavori Pubblici, ecc.).

Lo strumento, il cui valore è però condizionato all'acquisizione dell'intesa, può quindi divenire la sede per la composizione unitaria dei diversi interessi, nel rispetto delle linee-guida tracciate dallo Stato nell'esercizio dei compiti di cui all'art. 52 co. 1 del decreto, attraverso intese nella Conferenza unificata, linee che dovranno tener conto, secondo il puntuale disposto del decreto delegato, dei valori naturali e ambientali, della difesa del suolo e dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali delle opere di competenza statale, nonché del sistema delle città e delle aree metropolitane anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del Paese.

Ove adeguatamente esercitata, tale funzione potrà effettivamente fornire la traccia per una politica del territorio che, rispettando l'obiettivo fissato dalla L. 537/93 di eliminare inutili duplicazioni, "unificando in particolare le funzioni di ambiente e territorio", abbia come primo obiettivo la valorizzazione delle sue caratteristiche, attraverso la promozione di una programmazione urbanistica ad essa funzionale tanto nella zonizzazione e nelle tipologie costruttive quanto nella realizzazione delle più opportune infrastrutture.

Il piano territoriale a livello provinciale con valore ed effetti dei piani di tutela settoriale dovrebbe poi assumere carattere generale e necessario, con la previsione di interventi sostitutivi delle Regioni ed eventualmente dello Stato in caso di mancato raggiungimento dell'intesa.

Anche se il ruolo assunto dalle Regioni nell'attua-

le sistema legislativo le pone al centro della gestione del territorio, anche sotto il profilo della tutela del paesaggio, coerentemente del resto con il disposto costituzionale (la Repubblica nelle sue diverse articolazioni), il valore primario del paesaggio rende necessarie delle sedi stabili di confronto tra le esigenze, anche economiche, regionali di tale gestione e gli obiettivi generali di tutela a tutto campo della forma del territorio affidati al Ministero per i beni e le attività culturali.

Con più specifico riferimento alla disciplina urbanistica, il nuovo piano territoriale - nel quale l'apporto dei Comuni è evidentemente fondamentale e decisivo - dovrebbe poi costituire l'occasione per una generale ridisciplina della pianificazione urbanistica che, rivalutando il momento della programmazione, essenziale ad una corretta gestione del territorio alla luce anche del suo valore estetico-culturale, riduca comunque la possibilità delle varianti automatiche, attualmente così diffuse da negare effettività ad ogni scelta pianificatoria.

Il piano provinciale di coordinamento delle esigenze economiche e paesaggistiche avrebbe inoltre il vantaggio di una più attenta considerazione delle aree intermedie tra città e campagna, delle quali più difficilmente i piani regolatori comunali possano avere un'adeguata visione d'insieme.

Perché possa parlarsi di tutela del paesaggio in senso effettivo è però necessario in primis fronteggiare il dilagante fenomeno dell'abusivismo, che i recenti interventi di sanatoria non contribuiscono certamente a frenare.

A tale riguardo si impone una duplice politica rivolta da una parte ad una rigida repressione degli abusi attraverso una diffusa ed incondizionata applicazione delle misure ripristinatorie e dall'altra ad una maggiore tolleranza nei confronti di quegli interventi che possano in qualche modo integrarsi con il paesaggio esistente. In particolare, tenendo conto delle insopprimibili esigenze

sociali delle popolazioni residenti, appare opportuno studiare un sistema meno limitativo nei loro confronti, tutelato magari da vincoli al trasferimento e all'utilizzazione del bene.

A questi fini sarebbe opportuno affidare a comitati di esperti lo studio per il recupero delle zone già edificate e per la migliore utilizzazione di quelle ancora incontaminate.

In particolare, occorrerà ad esempio imporre per i nuovi interventi e le modifiche di quelli esistenti nelle zone di maggiore interesse paesistico specifiche tipologie architettoniche che ne valorizzino l'inserimento nel quadro preesistente, costituendone anzi una nuova caratterizzazione.

Le Piramidi davanti al Louvre sono soltanto uno degli esempi di perfetta conciliabilità del moderno con l'antico, con la sola fondamentale condizione che il moderno sia però esso pure "bello". Se viene così spontaneo pensare all'opportunità di modelli di architettura costiera, non si può ad esempio negare l'opportunità anche di modelli di architettura rurale ben integrata con il paesaggio circostante per tutelare e valorizzare i beni enogastronomici del Paese.

Piuttosto che vietare *in toto* l'edificazione sulle fasce costiere o nelle zone montane con l'inevitabile ricorso ad abusi potrebbe essere quindi preferibile individuare nell'ambito di esse le zone meno esposte ed imporre al loro interno un'architettura predefinita, oltre a specifiche misure di salvaguardia e magari di valorizzazione della vegetazione, e ad apposite garanzie contro l'inquinamento delle acque.

Quanto alla repressione dell'abusivismo occorrerà un monitoraggio completo e continuo con l'unificazione dei controlli in un'unica autorità, preferibilmente individuata in quella comunale competente a disporre il ripristino entro un termine prestabilito dalla relativa denuncia, salvo incorrere in gravi responsabilità e aprire la strada all'esercizio di poteri sostitutivi.

Paolo Scarpellini

*Soprintendente per i Beni Ambientali, Architettonici, Artistici e Storici delle province di Sassari e Nuoro
Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Carta italiana del paesaggio

Principi generali

Definiamo paesaggio l'aspetto fisico e visibile dell'ambiente naturale integrato con le componenti e i mutamenti dovuti alla presenza storica dell'uomo sul territorio.

Al paesaggio riconosciamo anzitutto un valore di identità del luogo, intesa come unica e irripetibile integrazione tra assetto naturale del suolo e presenza storica dell'uomo, attuata attraverso una lenta ed equilibrata, e perciò sostenibile, trasformazione fisica dell'ambiente, prima delle recenti repentine alterazioni. Tutti i beni culturali presenti sul territorio costituiscono parte integrante del paesaggio locale.

Al paesaggio riconosciamo poi diversi altri valori, che ne fanno una risorsa essenziale per l'armonioso e duraturo sviluppo dell'attività dell'uomo sul territorio, e per il perseguimento di una sempre più elevata qualità della vita. Diversi e importanti sono i benefici derivanti dalla cura del paesaggio storico: lo sviluppo dell'industria turistica, l'ordinato funzionamento del sistema territoriale, il rapporto mnemonico e affettivo tra abitante e abitato, la generale manutenzione dell'ambiente.

Fenomeni di vario genere, in prevalenza molto recenti e quasi sempre riconducibili all'azione impropria e inopportuna dell'uomo contemporaneo, fortemente condizionato dalle accresciute esigenze della società attuale, hanno depauperato il paesaggio storico dando luogo a paesaggi compromessi, o dismessi, o addirittura rifiutati dalle collettività locali.

Il paesaggio è oggi esposto al rischio costante di deterioramento e depauperamento, certamente per l'abbandono dei suoli e dei siti, ma anche a causa dei potenti mezzi di trasformazione di cui la nostra epoca dispone, e delle sempre più numerose e diversificate esigenze della società attuale. E se aumenta la capacità di modificare il paesaggio, deve aumentare la capacità di controllarne le modifiche.

Le azioni e le attività connesse con la tutela del paes-

saggio devono mirare anzitutto a conservare inalterati i connotati paesistici assunti dall'ambiente fisico attraverso i mutamenti apportati dall'uomo attraverso il tempo, e al tempo stesso ad eliminare gli elementi estranei e stridenti, e i guasti arrecati al paesaggio stesso.

La rete dei percorsi storici (sentieri, mulattiere, strade, tratturi, ecc.) costituisce parte integrante del paesaggio, sia come elemento formativo del quadro panoramico, sia come luogo di punti di vista privilegiati, e deve pertanto essere salvaguardata, ed anzi reintegrata e riutilizzabile, laddove sia stata cancellata o nascosta.

La progettazione e la tutela del paesaggio

La tutela del paesaggio non deve essere considerata uno dei tanti tematismi del territorio, bensì un obiettivo sovraordinato rispetto ai criteri di uso del suolo e di pianificazione urbanistica. Su questa base, devono essere fissate chiare norme di riferimento, in forma concertata, tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ministero dei Lavori Pubblici e Regioni, con la collaborazione delle Università e delle Associazioni portatrici di interessi diffusi. Deve essere istituito, in sede decentrata, un tavolo di concertazione Stato/Regione.

Il Piano paesistico (provinciale o regionale) deve essere redatto dalle Regioni e approvato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali. In caso di inadempienza da parte della Regione, sarà redatto direttamente dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali. I piani territoriali di coordinamento provinciali, in fase di formazione o di revisione, devono avere valenza paesistica, e pertanto devono essere costruiti d'intesa con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Il Piano Paesistico deve possedere le seguenti irrinunciabili caratteristiche: approfondita conoscenza delle componenti storiche e naturali del paesaggio locale (atlante del paesaggio); disciplina d'intervento articolata in funzione del grado di conservazione e trasforma-

zione al quale assoggettare il territorio vincolato; norme di attuazione di dettaglio, fino all'adozione di manuali del paesaggio per ambiti paesistici omogenei; preventiva concertazione o approvazione da parte del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. La qualità degli interventi ammissibili non può che essere assicurata dalla coerenza con i caratteri del paesaggio storico, da distinguere nel confuso accatastamento di segni e manufatti di anonima e recente fattura.

Adeguamento normativo

Le modifiche e le integrazioni legislative devono essere volte essenzialmente a prevenire la costituzione di interessi, pubblici o privati, contrastanti con la primaria esigenza della tutela del paesaggio.

1. Istituzione di un doppio controllo di merito (Ente locale e Ministero per i Beni e le Attività Culturali) sulla compatibilità paesaggistica degli interventi.
 2. Ripristino del preventivo parere vincolante delle Soprintendenze sugli strumenti urbanistici.
 3. Obbligo da parte delle Regioni della redazione dei Piani Territoriali Paesaggistici, possibilmente estesi a tutto il territorio regionale, con norme di attuazione che disciplinino gli interventi nel dettaglio, piuttosto che limitarsi a dettare limiti e divieti talora insufficienti o troppo estesi. I piani devono essere sottoposti all'approvazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.
 4. Istituzione di un Comitato Paritetico Regionale Paesistico (composto da Soprintendenti e da altrettanti rappresentanti dell'Amministrazione Regionale e presieduto dal Presidente della Giunta Regionale o suo delegato, ad esempio Assessore regionale competente), con il compito di orientare, in maniera concertata, tutte le forme di controllo della tutela e della qualità del paesaggio.
 5. Subordinazione dell'attività di programmazione, prima della fase iniziale, di tutte le opere pubbliche ad una previa verifica di competenza paesaggistica da parte delle Regioni e delle Soprintendenze (Comitato Paesistico).
 6. Istituzione di un fondo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali per attivare o incentivare interventi di prevenzione del degrado ambientale, di realizzazione del restauro ambientale per la riqualificazione paesaggistica delle aree degradate, purché l'obiettivo sia il ripristino del paesaggio "storico" e non l'"abbellimento" estetico generico del territorio, ovvero, in caso di irreversibile degrado, la formazione di un paesaggio di qualità coerente e compatibile con le caratteristiche naturali e storiche del luogo.
 7. È necessario incentivare la formazione professionale sul tema della progettazione ambientale e della tutela del paesaggio.
- (...)

Lionella Scazzosi

Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura

Aggiornamento della nozione di paesaggio

Non è questa la sede per esporre compiutamente le questioni relative alla nozione, complessa, di paesaggio. Si dà comunque qualche cenno ai riferimenti teorici principali che si utilizzano, perché il contributo operativo che segue risulti più chiaro.

Il termine "paesaggio" è assunto come concetto più complesso ed esaustivo rispetto a quello di "territorio" (legato a una lettura degli aspetti funzionali dell'uso del suolo, propria della tradizione delle discipline urbanistiche) e a quello di "ambiente" (con cui si fa riferimento prioritariamente ai problemi di carattere ecologico): esso racchiude in sé molte valenze e comprende diverse letture settoriali a cui ogni territorio può essere sottoposto (storiche, architettoniche, estetiche, ecc.), cui si intrecciano quelle naturalistiche, ambientali, economiche, funzionali, ecc.

Il paesaggio è "manufatto" complesso, artificio, costruzione dell'opera della natura e dell'opera degli uomini che nei secoli lo hanno utilizzato, conservato e innovato, sempre trasformato. In questo senso il concetto di paesaggio si applica a tutto quanto il territorio, non solo a parti o componenti di particolare qualità o significato, pur richiedendo strumenti di lettura e di intervento specifici: l'opera dell'uomo e l'opera della natura sono presenti ovunque in un intreccio inscindibile.

Il paesaggio è in continua trasformazione, "opera aperta", in mutamento inevitabile non solo per interventi di grande scala, ma soprattutto per interventi minuti e puntuali, nei quali sono implicati tantissimi operatori, nel tempo e nello spazio, che continuamente aggiungono e trasformano, per contrastare l'azione continua e capillare della natura. Il paesaggio è carico, in ogni sua parte, di tracce e segni della storia degli uomini che vi hanno lavorato: in questo senso è un grande "archivio vivente", aperto per chi voglia e sappia leggerlo; è "palinsesto", un unico documento continuamente in parte riscritto, non semplice stratificazione. L'intervento sul paesaggio non può che essere, sempre e comunque, di trasformazione: tutela e conservazione si realizzano solo attraverso un mutamento continuo, consapevole, guidato, tuttavia pieno

di comprensione e rispetto per tutto ciò che ci giunge dal passato e che deve caricare sempre di nuovi significati/ funzioni e di nuovi interventi umani ogni parte per trasmetterla al futuro. Come per i beni architettonici e i centri storici, anche per quanto riguarda il paesaggio si è ormai da più parti e da tempo posta in rilievo l'esigenza di superare il conflitto tradizionale tra una prassi della tutela avente per oggetto singoli beni o aree in quanto episodi eccezionali e la necessità di salvaguardare l'insieme diffuso del paesaggio stesso.

Oggi, attraverso il tema della pianificazione del paesaggio non si pone solo un problema di tutela e conservazione dei caratteri storico-culturali ereditati dal passato, insieme a quelli di salvaguardia e incremento dei valori ecologico-ambientali che vi si intrecciano, ma anche un problema di qualità, di riconoscibilità e di identità per l'intero territorio, sia urbano, che agricolo, che di frangia, ecc. Raggiungere una qualità globale, dunque, è una meta che investe tutte le parti del territorio nel suo complesso: accanto alle esigenze di salvaguardia storica e/o naturalistica di ciò che è giunto a noi in condizione di prevalente buona conservazione, si pongono necessità di aggiunta e innovazione per tutte quelle aree che sono abbandonate, degradate, che hanno perso o che sono prive di identità architettonica e di connotazioni qualitative.

Questa concezione di paesaggio è matura nell'elaborazione culturale, sia in Italia che all'estero, e ha trovato espressione, di recente, nella bozza di testo per la Convenzione europea per il paesaggio (1999), promossa dal Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa e ora in attesa di definitiva approvazione. Le differenze fra il problema dell'ambiente e il problema del paesaggio (pur nella loro interazione) sono in fase di approfondimento nelle elaborazioni più recenti di molti Paesi europei, e assumono una loro evidenza soprattutto in quelli, come la Germania, dove la questione ecologica ha avuto un peso determinante nel definire le politiche di tutela e gestione del territorio, soprattutto nella seconda metà del '900.

Revisione legislativa

È ricorrente una critica alle leggi fondamentali della tutela, in particolare la legge 1497 del 1939, frutto di una impostazione culturale legata prevalentemente all'affermazione del valore estetico dei beni; tuttavia, fin dalle prime riflessioni critiche sulle due leggi del 1939 compiute nel secondo dopoguerra (a partire dalla Commissione Franceschini), molti autori hanno posto in evidenza come il testo della legge 1497/39 lasci aperte, in realtà, varie possibilità interpretative, che hanno permesso finora e permettono ancora di utilizzarla per la tutela di beni, aree e componenti molteplici, con motivazioni differenti da quelle puramente estetiche (valori naturalistici, geologici, tradizionali, ecc.): essa è ancora sufficientemente flessibile per rispondere alle attuali esigenze.

Inoltre, la legge 431 del 1985, che ha integrato la 1497, ha di fatto introdotto nella cultura diffusa e nella strumentazione tecnica, attraverso l'obbligatorietà dei piani paesistici, un capovolgimento concettuale dell'idea di tutela: ha affermato, infatti, la necessità del progetto/piano preventivo come strumento che deve guidare la tutela, invece del solo "vincolo", strumento discrezionale di controllo che interviene a posteriori rispetto al formarsi delle volontà e dei progetti di trasformazione. Inoltre, essa ha creato le condizioni per iniziare a sperimentare, nel concreto, un processo di decentramento delle responsabilità di tutela del paesaggio, in coerenza con la consapevolezza che le necessità di diffusione dell'opera di tutela non possono essere risolte con l'estensione dei tradizionali poteri discrezionali di vincolo all'intero paesaggio.

Certo, l'applicazione della legge 431 attraverso il decentramento di competenze alle Regioni (e attraverso di esse spesso direttamente ai Comuni) e il ruolo di controllo e di surroga affidato alle Soprintendenze e agli Uffici centrali del Ministero hanno creato e creano non poche difficoltà e contraddizioni: oltre all'incapacità da parte di alcune Regioni di condurre a maturazione positivamente i processi di piano, gli organismi decentrati (Regioni, Comuni, Soprintendenze, ecc.) hanno incontrato notevoli difficoltà a rispondere ai compiti loro affidati con le forze e le competenze di cui essi dispongono, insufficienti per quantità, ma anche per qualità, in una situazione culturale priva di professionalità consolidate nel settore dell'architettura del paesaggio (l'Italia è uno dei pochissimi paesi al mondo a non aver avuto fino a pochissimi anni fa scuole per paesaggisti, né universitarie né di grado inferiore), e senza che i livelli di governo più alti (Stato e Regioni) fornissero linee guida unitarie per affrontare i molteplici e complessi problemi di progetto e di gestione del paesaggio.

Il tempo trascorso dall'approvazione della L. 431 va probabilmente considerato come un periodo di spe-

rimentazione di cui occorre oggi fare un bilancio: da un lato il decentramento di competenze non si è rivelato risolutivo; dall'altro emerge la necessità (anche alla luce delle difficoltà incontrate da esperienze di forte decentramento compiute in altri paesi) di confermare un ruolo, pur con necessità di mutamento, per organismi decentrati dello Stato, come le Soprintendenze, che hanno dimostrato competenze professionali comunque formate ai problemi della tutela (anche se non specificamente su quelli del paesaggio) e godono di autonomia rispetto agli interessi locali. Inoltre, soprattutto negli anni più recenti, sono state avviate in molte parti d'Italia, ad opera dei più diversi soggetti istituzionali (Comuni, Soprintendenze, Province, Enti locali diversi, come gli Enti di gestione di aree protette, ecc.), una serie di sperimentazioni volte a innovare i caratteri della strumentazione tecnica di progetto, le modalità e gli strumenti per la realizzazione e la gestione delle scelte, i rapporti fra amministrazioni locali e amministrazione dello Stato, ecc.: la relazione del Ministro ha portato alcuni casi, ma essi sono più numerosi, anche se sviluppatasi occasionalmente e soprattutto non generalmente noti, per cui non costituiscono ancora un corpo consolidato di conoscenze cui poter fare riferimento.

Piuttosto che impegnare gli operatori su un dibattito difficile per una nuova legge di tutela, necessariamente pieno di implicazioni teoriche e di principio, che rischierebbero di far scivolare in secondo piano i temi operativi, più urgenti, è probabilmente più utile utilizzare le possibilità che l'attuale normativa e l'attuale assetto di competenze consentono, sviluppando più compiutamente e operativamente il processo positivo di capovolgimento delle modalità della tutela avviato dalla L. 431 (dal vincolo al piano). Alla diffusa insofferenza nei confronti dei "vincoli" di tutela occorre rispondere proponendo forti innovazioni nel ruolo degli organismi dello Stato e degli organismi locali e rendendo più operativa la nuova concezione di tutela attiva del paesaggio che è andata maturando.

Direzioni di lavoro:

- Si sottolineano in particolare tre direzioni di lavoro:
1. L'ampliamento del campo di applicazione della progettazione/pianificazione paesistica a tutto il paesaggio, non solo a quello che è riconosciuto di particolare valore, al paesaggio del quotidiano: tutela e governo di tutto il territorio.
 2. Il rafforzamento e contemporaneo mutamento del ruolo del livello centrale di governo.
 3. La ridefinizione delle finalità e dei caratteri degli strumenti di piano e progetto per il paesaggio.

Nello specifico:

1. Tutela e governo di tutto il paesaggio

L'Italia, con la legge 431, ha ampliato fortemente il campo di interesse della progettazione del paesaggio, ma solo estendendolo all'intero territorio, al paesaggio del quotidiano, non unicamente alle parti che possono essere riconosciute di particolare valore, è possibile rispondere oggi alla domanda diffusa di qualità paesistica di tutti i luoghi di vita: è possibile, cioè, affrontare anche i problemi di recupero delle frange degradate ai margini degli insediamenti storici, delle aree dismesse, di miglioramento delle cadute di qualità, di innovazione, oltre a quelli di conservazione della qualità esistente. Già oggi sono abbastanza diffusi casi in cui singole amministrazioni comunali, o sovracomunali, si dotano di piani settoriali (che affrontano soprattutto problemi ecologico-ambientali o i problemi di dotazione di aree verdi, ecc.), senza tuttavia che essi siano inseriti in un quadro organico di conoscenze e di scelte e che sono privi di riferimenti normativi e operativi definiti e omogenei, almeno di massima, a livello regionale o nazionale. Inoltre, il paesaggio si costruisce a diverse scale di intervento e per governarlo occorre conoscerlo e "progettarlo" (conservare, innovare, recuperare) alle stesse scale, anche quelle più dettagliate. Ciò significa fare in modo che il processo di pianificazione/progettazione del paesaggio si sviluppi organicamente anche ai livelli amministrativi inferiori a quelli regionali, anche se ciò non può significare un'estensione quantitativa degli attuali compiti di controllo delle Soprintendenze.

Del resto, diversi Paesi europei si sono dotati, in parte o *in toto*, di una pianificazione paesistica che si occupa di tutto il territorio extraurbano (Germania, Paesi Bassi, Francia, Svizzera), non solo di aree eccezionali. Essa si sviluppa con varie modalità: per esempio, in Germania o, più di recente, in parte anche in Francia, i piani paesistici, pur non essendo strumenti obbligatori, coinvolgono l'intero territorio comunale o sovracomunale e divengono operativi appoggiandosi, in genere, alla pianificazione urbanistica.

Si tratta, quindi, di abbandonare definitivamente una concezione di tutela per episodi eccezionali, per gradazioni di valore assoluto da attribuire alle diverse parti del territorio, poiché questo porta come conseguenza il potenziale abbandono di ciò che rimane, ritenuto di minor valore, a trasformazioni non connotate qualitativamente. Ogni parte del territorio ha diritto, invece, ad un'attenzione di tipo paesaggistico, alla qualità.

Ciò non significa non riconoscere le specificità, le caratteristiche e i valori dei singoli luoghi, ma significa farlo in senso progettuale, operativo, attivo, non ai fini della sola difesa della qualità esistente. E non significa neppure non prevedere unità paesistiche sottoposte a par-

ticolare regime di pianificazione e di gestione per tutelarne meglio le specificità (aree archeologiche, strade storiche, ecc.). Del resto, già nella storia della protezione della natura e dell'ambiente si è compreso che non è opportuno tutelare solo le eccezionalità, ma occorre coinvolgere l'intero territorio.

2. Governo centrale e governo locale: il ruolo del centro

Uno dei modi per poter rispondere a volontà di ampliamento del campo di interesse, senza ampliare quantitativamente il lavoro dei funzionari della tutela, è quello di puntare decisamente su un rafforzamento del ruolo di indirizzo tecnico e operativo degli organismi centrali. La necessità del decentramento delle competenze non può essere posta in discussione (a beni diffusi non può che corrispondere tutela diffusa); occorre, tuttavia, che non venga meno, e che anzi si rafforzi maggiormente rispetto all'oggi, un impianto uniforme per la tutela/progettazione/pianificazione dei beni paesistici.

Anche alla luce delle esperienze estere, occorre rivedere il ruolo degli organismi del Ministero (ma anche delle Regioni), perché essi assumano *un forte ruolo propositivo di stimolo, di incentivazione, di indirizzo metodologico, di esemplificazione, di riconoscimento dei meriti*, al posto di quello di prevalenti controllori nel processo di trasformazione del paesaggio: in particolare, ciò significa sviluppare iniziative diverse e molteplici, che vadano dalla predisposizione di nuovi strumenti progettuali, operativi e gestionali, al supporto tecnico-scientifico, alla capacità di definizione di priorità, all'attitudine didattica, ecc.

In particolare:

2.1. Ruolo di indirizzo nella definizione di metodologie di piano/progetto e nelle procedure di attuazione da parte dei livelli centrali del governo dei beni culturali e paesistici.

La progettazione e la pianificazione delle opere di conservazione e trasformazione del paesaggio richiedono indagini e un iter progettuale specifici, diversi da quelli della pianificazione urbanistica. Essi sono oggetto di riflessione e sperimentazione in vari Paesi europei. Una metodologia di progetto/piano che sia adeguata ai problemi e che sia patrimonio diffuso tra i tecnici, costituisce la premessa necessaria perché possa essere garantita una qualità alta delle realizzazioni a venire, sia nelle opere di innovazione, che in quelle di salvaguardia.

Nella attuale situazione italiana, sarebbe utile una definizione minimale (periodicamente aggiornata) di una metodologia di studio del paesaggio e di progetto/piano cui tutti gli elaborati debbano rispondere: una serie di re-

quisiti *minimi* per l'elaborazione dei piani a tutte le scale, dei progetti ad alto impatto territoriale, degli stessi elaborati che accompagnano le richieste di autorizzazione per interventi singoli che devono essere presentate ad Enti locali e soprintendenze (oggetto e modalità degli studi preliminari, scale di rilievo, di studio e di progetto, caratteri e finalità degli elaborati progettuali, ecc.). Essa dovrebbe interessare sia le metodologie di studio che gli elaborati di piano/progetto a tutte le scale (del resto per la V.I.A. vi sono standard metodologici da rispettare nell'elaborazione dei progetti, anche se la parte relativa alla lettura del paesaggio nei suoi aspetti storici e culturali è decisamente carente rispetto a quella degli aspetti ecologico-naturalistici, per loro natura più facilmente misurabili).

Anche se non ci fosse nessun mutamento nell'attuale organizzazione della tutela e nel ruolo delle Soprintendenze, sarebbe già un grosso avanzamento se i pareri potessero essere dati in base a una documentazione predefinita che sia in grado di documentare adeguatamente i caratteri del paesaggio e di illustrare le conseguenze paesistiche delle proposte di intervento: in tal modo l'arbitrarietà comunque inevitabile di ogni scelta, sarebbe mitigata dalla presenza di molteplici dati conoscitivi oggettivi e dalla presenza di un corpo di regole conoscitive omogenee e di criteri noti per assumerli. Anche l'eventuale sostegno economico per opere sul paesaggio, a enti pubblici e a privati, dovrebbe essere sempre condizionato al rispetto di ben definite caratteristiche metodologiche di progetto e di intervento. Ciò è tanto più importante, quanto più aumentano le risorse che il Governo intende mettere a disposizione per il settore.

Le esperienze estere, avendo già in parte percorso tale strada (in particolare la Francia, la Gran Bretagna, la Svizzera), rappresentano in questo senso un riferimento per l'Italia, carente anche di adeguate strutture di formazione professionale specifica.

Sarebbe opportuno che il livello centrale dell'Amministrazione dello Stato sviluppasse tale ruolo direttivo, coinvolgendo le migliori competenze che sono presenti in Italia, in uno sforzo concentrato nel tempo ed eccezionale che indirizzi dal punto di vista metodologico l'opera di tutela, pur attribuendo comunque la più ampia autonomia di sperimentazione a ogni realtà locale, con le sue specificità e tradizioni sia territoriali, che culturali, che amministrative, che economiche, che operative, ecc.

Un ruolo simile potrebbero anche assolvere le Regioni.

2.2. *Raccordo di politiche settoriali.*

La tutela del paesaggio passa spesso, anche nell'esperienza di altri Paesi, attraverso finanziamenti, sovvenzioni e incentivi economici. Il problema, tuttavia, non è quello di trovare e mettere a disposizione nuovi fondi e strumenti, quanto quello di utilizzare *anche* ai fini della tutela e della progettazione del paesaggio quelli già esistenti, provenienti da settori diversi, come l'agricoltura, l'e-

cologia, la conservazione della natura, la forestazione, i lavori pubblici, l'urbanistica, le attività e le istituzioni culturali, il turismo, l'edilizia, ecc. Particolare attenzione dovrebbe essere posta, per esempio, per capire gli effetti sul paesaggio delle politiche comunitarie europee, in particolare quelle agricole e infrastrutturali, ecc. e per essere pronti, mobilitando le necessarie competenze tecniche, a orientarli opportunamente e ad utilizzarli anche ai fini della conservazione e della progettazione del paesaggio. Si tratta di stabilire un raccordo continuo tra le politiche settoriali nel quadro delle finalità di tutela e di miglioramento paesistico. Per esempio, dovrebbe essere pienamente sviluppata, nella pratica delle azioni di sostegno delle attività agricole, una concezione della figura dell'agricoltore (che già viene affermata, anche se non senza contraddizioni, nei documenti della politica agricola comunitaria) non più solo come produttore di reddito, ma anche come garante della protezione del territorio (con un ruolo di mantentore), nei suoi valori storico-culturali e ecologico-naturalistici, oltre che di risorsa per la fruizione ricreativa e turistica, economica, ecc. La politica europea del *set-aside*, in questo senso, può essere considerata un'occasione perduta. Ancora: la tutela finanziata di certi valori naturalistici, andrebbe collegata, sia concettualmente che nella concretezza dei progetti, con quella della tutela anche del significato storico ad essi collegato e delle sue tracce (si pensi, per esempio, al doppio valore, ecologico e storico, del sistema dei tratturi, dei pascoli, ecc., ma anche di una semplice siepe di separazione fra i campi).

Se si accetta una concezione di paesaggio consapevole della presenza contemporanea di significati storici, naturalistici, architettonici, occorre che sia costruito saldamente un intreccio fra le politiche della tutela della natura con quelle della tutela del patrimonio storico-culturale, con quelle dell'innovazione. In questo momento anche i Paesi europei che in passato più di altri si sono impegnati, in prevalenza, per lo sviluppo di uno solo degli aspetti costitutivi del paesaggio (in particolare per la tutela dell'ambiente e l'ecologia) stanno muovendosi verso un'integrazione di tale politica con quelle per la tutela delle tracce storiche e per la qualità dell'intero paesaggio come luogo di vita dei suoi abitanti e come risorsa capace di ospitare una molteplicità di funzioni (da quelle turistiche, a quelle produttive, alla mobilità, alla residenza, ecc.). La multifunzionalità è infatti divenuta uno dei principali concetti chiave per una politica per il paesaggio, in molti paesi esteri.

3. **Ridefinizione delle finalità e dei caratteri degli strumenti di piano/progetto per il paesaggio**

Il ruolo e i caratteri degli strumenti di piano/progetto del paesaggio costituiscono un punto fondamentale, ma anche delicato, per garantire la qualità della conser-

vazione/trasformazione/aggiunta, in modo da rispondere alle nuove esigenze di avere un paesaggio di qualità diffuso all'intero territorio. Del resto, vari altri Paesi europei, anche quelli dove è presente da più lungo tempo una tradizione di attenzione e di attiva politica per il paesaggio, stanno vivendo oggi una fase di sperimentazione di nuove modalità di progetto, di controllo e di indirizzo delle trasformazioni del paesaggio.

In Italia la tradizione della strumentazione urbanistica e l'esperienza della pianificazione paesaggistica seguita alla legge 431/85 hanno prodotto fino ad oggi degli strumenti per il governo del paesaggio che in prevalenza *regolamentano* le volontà e le azioni di trasformazione del territorio condotte o programmabili dai vari soggetti e operatori che in esso operano: essi in sostanza non differiscono molto dalla procedura dei "vincoli" di tutela della legge 1497/39, se non per il fatto di giungere a monte e non a valle della formazione delle volontà di intervento; di essere maggiormente motivati, in quanto fondati su una serie di analisi e studi; di utilizzare, durante l'elaborazione, verifiche e concertazioni con la popolazione e i suoi rappresentanti.

Pertanto occorrerebbe prevedere nei piani/progetti per il paesaggio:

3.1. *Integrazione con un programma di azioni e di investimenti.*

I piani che si occupano di paesaggio non si occupano, in genere, della strumentazione operativa, attuativa, gestionale, per la realizzazione delle scelte che essi indicano; spesse volte esse restano sulla carta, altre volte restano affidate a strumenti occasionali o estemporanei e non coordinati tra loro. Occorrerebbe corredare ogni piano/progetto per il paesaggio di un elaborato tecnico di natura attiva, ossia di un'ampia parte dedicata a stabilire *strumenti per l'attuazione e la gestione quotidiana* delle scelte (a medio e lungo termine), *individuandoli tra quelli esistenti o definendone di nuovi*: può trattarsi di strumenti organizzativi, gestionali, didattici e formativi, istituzionali, amministrativi, di immagine, ecc., da sviluppare nel tempo (non solo economici e finanziari, quali sussidi, premi, finanziamenti, incentivi, ecc.). Questo compito andrebbe attribuito a tutti i piani e i progetti per il paesaggio, a tutte le scale e sia per quelli relativi ad aree a gestione speciale, che per quelli che si occupano di interi territori amministrativi.

In particolare, a titolo di esempio: potrebbero essere definiti, a livello nazionale o regionale o di area o di singolo comune, modelli di contratti da stipulare con i privati per la gestione e la manutenzione di specifici aspetti o componenti (come muri a secco, terrazzamenti, pascoli, alberature, aree umide, ecc.) a fronte di contributi, sovvenzioni, ecc., provenienti da vari settori; potrebbero essere messe a disposizione di agricoltori e opera-

tori specifiche competenze progettuali o materiale conoscitivo di dettaglio dei diversi aspetti costitutivi del paesaggio (per esempio, tecniche costruttive e materiali di terrazzamenti, di canalizzazioni, ecc.); potrebbero essere preparati strumenti didattici (pieghevoli; manuali e schede tecniche rivolti alla popolazione, agli agricoltori, ai tecnici, agli amministratori, all'associazionismo; esemplificazioni tecniche; corsi di aggiornamento; ecc.) che diffondano la consapevolezza del valore dei caratteri paesistici del territorio e che aiutino gli operatori a intervenire su di essi con modalità di manutenzione adeguate; potrebbero essere raccolte e messe a disposizione dei molteplici operatori e dei proprietari, in modo facilitato, le informazioni relative a tutte le occasioni di sovvenzioni provenienti dai settori dell'agricoltura, dell'ecologia, della tutela della natura, della cultura, del turismo, dell'edilizia, delle opere pubbliche, delle acque, ecc.

Il piano si dovrebbe configurare, dunque, anche come *piano e programma di gestione*: non tanto un sistema di vincoli e di regolamentazioni dell'iniziativa dei singoli, quanto (anche) una raccolta e messa a disposizione di occasioni di finanziamento, di informazioni, di suggerimenti utili, di supporti conoscitivi, tecnici, operativi, ecc. Anche in questo caso ci sono esperienze estere significative.

3.2. *Integrazione con un programma di interventi straordinari e di manutenzione ordinaria.*

Gli strumenti progettuali e di piano che si occupano di paesaggio tendono a mantenere una separazione tra il momento della progettazione dell'intervento di carattere straordinario da quello della definizione delle modalità di gestione ordinaria dei luoghi nel tempo a venire: invece, il piano dovrebbe definire una *programmazione* nel tempo degli interventi, anche se di massima. In particolare, dovrebbe sviluppare una serie di indicazioni a diversa scala per guidare le trasformazioni a breve termine, con opere di carattere straordinario, ma anche a medio e lungo termine, definendo, con diverse modalità, *criteri* per le opere di manutenzione e di piccola trasformazione diffusa, fatte dal sommarsi di modesti interventi puntuali (che costituiscono il fattore che spesso determina la permanenza o lo stravolgimento o la distruzione della qualità complessiva dei luoghi). In coerenza con la necessità di una lettura di dettaglio dei caratteri formali e materici degli aspetti storico-architettonici del paesaggio, il piano/progetto dovrebbe lavorare *ad una analoga scala* di dettaglio, per definire le proprie indicazioni. L'esempio dei *master plan* inglesi e dei *management plan* può costituire in questo senso un riferimento assai utile e sperimentato, almeno in aree speciali, ma in questa direzione si muovono anche francesi, tedeschi, ecc., che hanno definito specifici strumenti operativi o che integrano comunque gli studi e le normative dei piani di ca-

rattere generale con indicazioni di carattere attuativo. Anche in Italia, tuttavia, vi sono alcune sperimentazioni interessanti (terrazzamenti, strade storiche, ecc.).

3.3. *Struttura del piano*

Diverse metodologie di pianificazione dei paesaggi messe a punto in diversi Paesi europei, come la Gran Bretagna o la Francia, sottolineano l'opportunità di preparare le scelte di intervento con una serie di valutazioni delle risorse esistenti (culturali, storiche, naturali, ecc.), delle condizioni qualitative e dei problemi di degrado delle varie parti che costituiscono il paesaggio preso in esame: su questa base è possibile definire le azioni di *conservazione, di eliminazione, di miglioramento, di innovazione/sostituzione, di innovazione/aggiunta* da programmare e attuare. Si tratta di una struttura di piano legata e finalizzata all'operatività, profondamente diversa da quella a carattere prevalentemente descrittivo e normativo che è prevalente nell'esperienza italiana.

Anche sulla base delle più recenti sperimentazioni estere e italiane, sarebbe opportuno ripensare profondamente la strumentazione tecnica di piano e di progetto per il paesaggio, che, a qualsiasi scala e a qualsiasi finalità sia indirizzata, dovrebbe comprendere di massima quattro fasi concettuali:

- 1) Lettura del paesaggio (individuazione di unità paesistiche e lettura di dettaglio delle caratteristiche); valutazione delle potenzialità e dei problemi di degrado ai fini della regolamentazione e della definizione e programmazione di interventi.
- 2) Definizione delle scelte e dei criteri di governo in termini di: a) conservazione, b) innovazione/aggiunta, c) recupero del degrado.
- 3) Criteri e programmazione degli interventi sul manufatto, sia di carattere straordinario che di manutenzione ordinaria, a breve-medio-lungo termine.
- 4) Identificazione delle risorse (non solo economiche, ma in senso lato), definizione degli strumenti e programmazione delle azioni e delle fasi per l'attuazione delle scelte (programma di gestione).

3.4. *Nota su alcuni problemi di lettura del paesaggio.*

L'apparato concettuale e metodologico per leggere il territorio come paesaggio appare ancora, in genere, insufficiente. In particolare, andrebbero approfonditi i problemi metodologici relativi alla lettura degli aspetti storico-culturali e le questioni inerenti l'individuazione delle "unità" di paesaggio (o aree omogenee). Sono anche da approfondire i problemi di lettura *di dettaglio* degli aspetti formali e materici dei caratteri storico-architettonici del paesaggio.

Il problema della lettura degli aspetti storici è molto sentito attualmente in diversi Paesi esteri ed è oggetto di attenzione anche in quelli, come la Germania o i Paesi Bassi, che hanno una lunga tradizione di pianifica-

zione del paesaggio o dove la politica per il paesaggio riguarda prevalentemente gli aspetti ecologico-ambientali. Del resto, a livello internazionale, l'Icomos, attraverso il suo Comitato per i giardini e il paesaggio, sta conducendo una riflessione per una definizione più articolata delle tipologie dei 'paesaggi culturali'.

In particolare:

Lettura dei caratteri storico-culturali e unità di paesaggio.

Mentre gli aspetti naturalistici e i problemi ecologico-ambientali del territorio godono di metodologie di lettura da tempo sperimentate (geologia, vegetazione, fauna, morfologia, ecc.), assai meno soddisfacenti sono in genere le modalità di lettura utilizzate per gli aspetti storico-culturali del territorio (archeologia, beni architettonici, usi e tradizioni, insiemi visivi, ecc.). Spesso la lettura si risolve in un semplice censimento dei beni architettonici e degli elementi storici del territorio (ville, castelli, edifici rurali, edifici produttivi, edifici religiosi, aree a pascolo, aree con terrazzamenti, frutteti-oliveti-castagneti, giardini, strade, ecc.): anche se assai vasto, esso si presenta più come una *sommatoria* di oggetti isolati tra loro e nel contesto o come un *insieme* di elementi puntuali (per esempio, i beni religiosi maggiori e minori), piuttosto che come una lettura di *sistemi* i cui componenti sono legati da relazioni funzionali storiche (Venezia e la laguna, la villa e la sua proprietà fondiaria, la casa rurale e il podere mezzadrile, la strada storica con la rete minore di strade e i manufatti che devono ad essa la loro presenza, ecc.). Si tratta di approfondire il tema delle *unità di paesaggio*, superando una concezione di paesaggio che lo vede costituito da un puzzle di aree omogenee, a favore di una concezione a sistema: probabilmente occorre intendere tali unità a volte come *aree*, ma altre volte come *rete* di relazioni in spazi non contigui o altre ancora come elemento *lineare*; esse possono di volta in volta intrecciarsi e sovrapporsi in tutto o in parte in uno stesso territorio. Ognuna può corrispondere a un sistema funzionale.

Lettura di dettaglio dei caratteri formali e materici degli aspetti storico-architettonici del paesaggio.

In genere, le metodologie di lettura utilizzate per gli aspetti storico-architettonici del paesaggio si fermano a una scala poco dettagliata (1: 10.000, 1: 5.000, 1: 2.000) e possono rilevare solo il disegno generale di certi componenti paesistici i cui caratteri storici dipendono, invece, essenzialmente, dai materiali e dalle tecniche costruttive utilizzate (come accade, per esempio, nei murretti in pietra a secco dei terrazzamenti collinari, nelle pavimentazioni dei percorsi, nelle divisioni vive dei campi, nelle canalizzazioni, ecc.). Il problema di una metodologia più adeguata è vivo soprattutto nelle aree fortemente e capillarmente costruite nel corso del tempo dal lavoro dell'uomo, come le aree collinari coltivate a vi-

gneto, oliveto, frutteto, ma anche in quelle di pianura, con le regolamentazioni delle centuriazioni, delle bonifiche, ecc.: si tratta di veri e propri manufatti che richiedono un approccio analitico analogo a quello dei manufatti edilizi o dei centri storici. È dunque opportuno, come già peraltro vi sono alcuni esempi, fare riferimento a tutta la grande elaborazione metodologica e all'esperienza operativa delle discipline della conservazione per affrontare tali temi, pur con i necessari adeguamenti.

Alcune prospettive a breve/medio termine

Sembra fondamentale, in questo momento, la circolazione di informazioni, la documentazione di esperienze italiane e straniere, l'aggiornamento della cultura tecnica italiana nel settore dell'architettura del paesaggio.

Negli anni scorsi, di fronte alla carenza di una cultura diffusa tra i tecnici e gli operatori, sia delle Soprintendenze che esterni, sul tema della tutela dei giardini storici, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha assunto un ruolo di forte promozione del tema, organizzando grandi convegni annuali, finanziando ricerche e producendo pubblicazioni specifiche che coinvolgessero nuovi operatori, organizzando un apposito Comitato di settore, ecc.: va riconosciuto che tale azione ha avuto un forte ruolo propositivo nel determinare l'attuale ben maggiore grado di attenzione diffusa per il tema del giardino storico in Italia a ogni livello.

A breve termine, occorre probabilmente realizzare per il paesaggio un tipo di azione simile a quella, anche se il tema del paesaggio si presenta carico di maggiori difficoltà per le implicazioni sulle modalità di organizzazione del governo del territorio nel suo complesso, sul ruolo degli organismi dello Stato e degli Enti locali, sulle competenze disciplinari che coinvolge.

Per esempio potrebbe essere utile, fra l'altro (non in ordine di importanza):

- Fare della *Conferenza l'occasione di un bilancio* e la *sede di presentazione* delle esperienze più significative maturate in questi anni in Italia, con la finalità di iniziare a formare un corpo consolidato e trasmissibile di conoscenze tra gli operatori del settore, i tecnici, gli amministratori, ecc. Programmare *incontri annuali* analoghi per alcuni anni.
- Promuovere un ruolo attivo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, nei prossimi anni, nel raccogliere, vagliare e far circolare *informazioni* sulle esperienze più interessanti, in atto e compiute in Italia nella progettazione e nella gestione del paesaggio.
- Istituire un *Comitato per il paesaggio* presso il Ministero per i Beni e le Attività culturali (analogo a altri come quello per i giardini storici, ecc.), o, meglio, un organismo con qualche maggior potere.

- Elaborare una *"Carta del paesaggio"*, documento di intenti simile alla proposta di "Convenzione europea per il paesaggio", capace, tuttavia, di entrare un po' più nel merito, rispetto ad essa, dei problemi progettuali e attuativi e delle specificità italiane. Essa potrebbe fra l'altro collegarsi alla Carta italiana del restauro del 1972, che si articolava in una parte generale e una parte di "Istruzioni", più facilmente e frequentemente modificabili e aggiornabili: mentre affrontava i temi dei centri storici, lasciava ancora scoperti sia i giardini storici che il paesaggio.
- Integrare la strumentazione per il governo del territorio attualmente prevista a livello comunale e provinciale con specifici *Studi e/o Piani per il paesaggio* (sviluppando quel processo di pianificazione avviato con la L. 431), che dovrebbero coinvolgere tutto il territorio amministrativo, non solo aree speciali, e promozione del concetto di *Programma di gestione*. Potrebbe essere lasciata libertà alle singole Regioni (o Province?) di definire più precisamente le forme e le caratteristiche di tali strumenti, secondo le proprie specificità culturali, amministrative, ecc., e facendo tesoro delle sperimentazioni anche non sistematiche svolte in questi anni. Per esempio, occorre stabilire: obbligatorietà dei piani; caratteri (solo studi sui problemi paesistici oppure veri e propri piani paesistici); programmi di gestione come parte integrante o come strumento autonomo rispetto ai piani; rapporto tra studi e/o piani per il paesaggio e la pianificazione urbanistica; rapporto tra studi e/o piani per il paesaggio e studi e/o piani relativi ai problemi dell'ambiente-ecologia-tutela naturalistica, ecc.
- Rafforzamento del ruolo delle *Province*, che paiono gli enti che in questo momento possono impegnarsi più degli altri per una pianificazione e un governo per il paesaggio (piani, ma anche sovvenzioni, incentivi, finanziamenti legati alla loro gestione, azioni didattiche e formative, ecc.). Vi sono degli esempi italiani significativi.
- La pianificazione/progettazione per il paesaggio va formulata, fin dalle prime fasi di studio e di elaborazione, di concerto con le *Soprintendenze* competenti per territorio (esperienze in questo senso sono già state svolte).
- Obbligatorietà di una integrazione delle domande di concessione edilizia con documentazione specificamente finalizzata a dimostrare la compatibilità delle trasformazioni dal punto di vista paesaggistico (oltre che ecologico-ambientale): *permesso paesaggistico* (l'esperienza francese pare significativa). È opportuna la definizione puntuale di una documentazione *minima* da produrre, che ne assicuri la qualità.
- Definizione da parte del Ministero (e eventuale pro-

- mozione della stessa operazione da parte delle Regioni) di *linee guida metodologiche* per l'introduzione nella strumentazione urbanistica attuale (Piani regolatori, piani di area, ecc.) di contenuti paesaggistici, definendo *caratteri metodologici minimi* standard e comprendendo eventualmente anche gli aspetti della gestione: analisi e studi, elaborati tecnici progettuali (per esempio, la scala di rilievo e progetto), elaborati normativi, elaborati di programmazione e gestione, ecc.
- Elaborazione di un *Manuale* esemplificativo da distribuire ad amministratori locali e tecnici, per mostrare modalità di utilizzazione della *vigente normativa urbanistica* di livello locale anche ai fini del governo del paesaggio (soluzione minimale rispetto a quella di specifici studi/piani con contenuti paesaggistici e ambientali).
 - Per aree di particolare degrado (per esempio, periferie e aree di connettivo nelle conurbazioni metropolitane, aree di abusivismo, ecc.), promozione da parte del Ministero (ma anche di Regioni) di alcuni "*Piani di recupero paesaggistico*" modello.
 - Potrebbe essere *incentivata l'elaborazione* di studi/piani per il paesaggio, prevedendo, per esempio, facilitazioni per enti e per privati nell'ottenere finanziamenti per agricoltura, ecologia, lavori pubblici, turismo, cultura, patrimonio storico, ecc. solo in presenza di un tale studio o piano.
 - Definizione, da parte del Ministero per i Beni e le Attività culturali (o di altri enti territoriali) di *modelli di contratti* che accompagnino obbligatoriamente l'erogazione di sussidi e finanziamenti per opere di manutenzione, intervento straordinario, ecc., relative al paesaggio o relative ad altre opere che abbiano influenza sul paesaggio (per esempio, agricoltura, ambiente-ecologia, ecc.).
 - Promozione, da parte del Ministero per i Beni e le Attività culturali o altri Enti locali, di bandi per il finanziamento o la premiazione di *esperienze esemplari: più che piani o progetti, sembra opportuno premiare esperienze di buona gestione e buona valorizzazione* (per esempio, formazione e aggiornamento tecnico, attività di studio, attività didattiche verso la popolazione, marchi di qualità, sostegno di prodotti locali tradizionali, predisposizione di attrezzature turistiche, ecc.), sviluppate da Amministrazioni pubbliche o da privati, in alcuni settori significativi: paesaggi agrari storici, strade storiche, parchi archeologici, ecc.. Si può fare riferimento ai positivi risultati di esperienze quali i progetti "LIFE", "INTERREG", ecc. o alle campagne di premiazione e finanziamento di progetti di qualità promosse dalla Comunità Europea da alcuni anni su temi definiti di volta in volta (per es. i giardini storici, ecc.), o a altre esperienze estere, come quelle francesi (*label*).
 - Promozione da parte del Ministero per i Beni e le Attività Culturali o altri Enti locali di *campagne di sensibilizzazione a tema* periodiche (per es. annuali) per la tutela/recupero/valorizzazione del paesaggio. Per esempio, per elementi strutturanti il paesaggio, come terrazzamenti e muri a secco; per forme di colture tradizionali (frutteti, vigneti, castagneti...); per sistemi di canalizzazioni storiche; per siepi e divisioni vive dei campi; ecc.
 - Sviluppo di una politica di tutela specifica per *alcuni settori o tipi di paesaggio* che presentano problemi particolari (per esempio, le strade storiche, spesso sovra-regionali e con esigenze di governo unitario) definendone metodologicamente gli strumenti, le forme di gestione, di fruizione, ecc., anche facendo riferimento a esperienze estere (Svizzera, Stati Uniti, Gran Bretagna, ecc.). Definizione di nuove tipologie di aree protette di livello nazionale, oltre ai parchi naturali (per esempio i 'paesaggi lineari' o i paesaggi 'a sistema' o 'a rete'), che devono essere governate con criteri di piano e di gestione unitari. Per tale tipo di unità paesistiche dovrebbe essere elaborato uno specifico piano paesistico e programma di gestione.
 - Per quanto riguarda le competenze pubbliche parallele e spesso preponderanti che influiscono sulle trasformazioni del paesaggio (lavori pubblici, ambiente, trasporti, politiche agricole, natura, ecc.) e i grandi interventi pubblici che spesso non fanno i conti con gli aspetti paesaggistici (e solo in parte con quelli ecologico-ambientali), potrebbe essere utile la costituzione di un *gruppo di lavoro permanente interministeriale* fra esperti di progettazione/tutela del paesaggio ed esperti degli altri settori interessati (rappresentanti dei Ministeri): di particolare urgenza il raccordo fra paesaggio e i settori dell'agricoltura, dell'ambiente-conservazione della natura, dei lavori pubblici, per definire almeno qualche sinergia negli interventi e negli strumenti d'azione delle politiche in Italia. Esigenze di raccordo delle posizioni italiane ci sono anche nei confronti delle politiche della Unione Europea, in particolare per l'agricoltura, che spesso è stata ed è fattore di trasformazione e distruzione di paesaggi agrari.

Società Geografica Italiana

Documento per la Conferenza Nazionale per il Paesaggio

La Società Geografica Italiana, fondata a Firenze nel 1867, ha svolto nella sua storia un importante ruolo di promozione delle conoscenze geografiche, dapprima con il supporto offerto a varie iniziative di esplorazione di terre lontane e, successivamente, con il progressivo impegno nella geografia cosiddetta "scientifica", organizzando congressi (il primo Congresso Geografico Italiano si svolse a Genova, nel 1892, in occasione delle celebrazioni colombiane), sostenendo ricerche e studi nelle varie branche della disciplina ed impegnandosi, anche, nell'editoria geografica.

È in questa linea che ha recentemente (luglio 1992) ri-definito il proprio Statuto, le proprie finalità ed obiettivi. Come scopo fondamentale si propone "il progresso delle scienze e conoscenze geografiche" e, come obiettivo primario, la Società "promuove e favorisce il progresso degli studi geografici con particolare riguardo alla conoscenza del territorio, paesaggio ed ambiente, e alla salvaguardia dei beni culturali, ambientali e paesaggistici. Inoltre promuove la diffusione in Italia di una cultura geografica facendosi iniziatrice, per questo scopo, di pubbliche riunioni, conferenze, escursioni, viaggi di studio, proiezioni, convegni, tavole rotonde, ecc...".

È importante sottolineare questo preciso impegno del Sodalizio a fronte del tema del Paesaggio - con cui il Ministero sta confrontandosi - ma anche di temi vicini quali l'ambiente e il territorio o quali i beni culturali, ambientali e paesaggistici di cui i primi si sostanziano. Questi temi non sono certo nuovi per la disciplina geografica.

È noto come nella Geografia, analogamente alla maggior parte delle discipline tradizionali, si assista oggi ad un vero pluralismo negli approcci, nelle tematiche e nelle relative metodologie. Si può tuttavia riconoscere, al suo interno, il perdurare di un piccolo numero di tradizioni che ne costituiscono, per così dire, le radici profonde. Esse vengono generalmente indicate come tradizione spaziale (la tradizione attenta alle localizza-

zioni, alle distanze ed alla loro influenza sui fenomeni relazionali), la tradizione corografica (la descrizione dei luoghi), la tradizione dello studio scientifico della Terra (nelle sue parti costituenti) e la tradizione dello studio delle relazioni uomo-ambiente. Ogni tradizione ha avuto, per così dire, un proprio momento di gloria nell'evoluzione della disciplina, momento durante il quale si è imposta sopra le altre dominandole, senza tuttavia annullarle. La storia della disciplina è scandita dal succedersi di questi momenti, ciascuno dei quali è caratterizzato da differenti strumenti concettuali ed operativi.

Nella situazione contemporanea, sia pure in modo difforme a seconda delle scuole, sta ritornando alla ribalta la tradizione di studio delle relazioni uomo-ambiente, una tradizione che assegna una particolare importanza al concetto di "paesaggio". Si può osservare come il ri-emergere di questa tradizione sia stato sollecitato da cause esterne alla disciplina: il diffondersi di una nuova sensibilità collettiva nei confronti dell'ambiente - e del suo aspetto direttamente percepibile, il paesaggio - e l'affermarsi di nuovi bisogni post materialistici nelle società più avanzate. Molte discipline scientifiche, non soltanto la geografia, si sono trovate nella condizione di ricevere stimoli dal contesto sociale piuttosto che nella condizione di fornirne. Ciò sembra applicarsi particolarmente bene al caso dei movimenti ambientalisti o alla riscoperta delle identità culturali locali.

Si impone oggi, nella geografia italiana, un particolare impegno di elaborazione culturale in queste direzioni, a proposito del quale alcuni Autori (Pinchemel, 1996) hanno parlato di un "ricentraggio" della Geografia, che equivale ad una ripresa dei suoi motivi tradizionali, dai quali estrarre, mobilitando i nuovi strumenti a disposizione, tutte le potenzialità che rispondono alle esigenze contemporanee.

Il rinnovato interesse per l'ambiente e per il paesaggio ha già trovato espressione, a livello accademico, nella tipologia e nella intitolazione dei corsi di geografia ai quali è stata aggiunta la "Geografia dell'Ambiente e del Paesaggio", recentemente attivata in alcune

Università italiane. Il nuovo corso di insegnamento non esaurisce certo la Geografia ma ne rappresenta una direzione di sicura espansione.

Se dal piano del "discorso" che i geografi fanno sulla realtà si passa alla realtà stessa si può osservare come il paesaggio italiano abbia conosciuto, negli anni del secondo dopoguerra, trasformazioni così profonde da alterarne gli stessi caratteri distintivi. Sono ben note le forme di evoluzione – comuni alle principali società industriali avanzate – che hanno prodotto attentati al paesaggio: il decentramento industriale e gli incontrollati insediamenti residenziali soprattutto nelle cinture periurbane, le pressioni antropiche sui litorali, la realizzazione di infrastrutture di trasporto attente più agli aspetti funzionali che non a quelli ambientali, i cambiamenti tecnici ed economici nel settore agricolo che hanno cancellato i caratteri agrari tradizionali di molti luoghi.

Questi orientamenti – che restano forti ancora oggi – sono stati insufficientemente considerati sotto il profilo dei loro effetti sull'ambiente e sul paesaggio. Gli obiettivi di sviluppo economico, che hanno svolto e svolgono un ruolo egemone, vengono invocati per giustificare situazioni di degrado ambientale che si sarebbero potute evitare adottando una visione più lungimirante. Nella realtà l'idea di sviluppo sostenibile, divenuta popolare alla fine degli anni Ottanta e subito adottata come slogan politico, non ha ancora dato luogo a traduzioni operative convincenti.

Lo stato di cose sopra delineato rende oggi indispensabile una *politica pubblica per il paesaggio*. A prima vista i termini "politica" e "paesaggio" sembrano difficilmente accostabili. Il paesaggio è un concetto complesso e proteiforme, difficile da maneggiare. Pure non è indifferente l'utilizzo di questo concetto al posto di quello di ambiente o di territorio. Esso traduce l'evoluzione nella sensibilità collettiva che si è compiuta dagli anni Settanta ad oggi, un'evoluzione che ha riscoperto gli aspetti estetici, negati o trascurati dall'architettura e dall'urbanistica, e soprattutto il valore "patrimoniale" del paesaggio, elemento di identità territoriale, riserva di storia e di cultura da tramandare alle generazioni future (le relazioni con l'idea di sostenibilità sono qui evidenti), risorsa per il benessere dei residenti e per l'attrazione dei visitatori e dei turisti.

Per costruire una politica pubblica per il paesaggio occorre che si verifichino varie condizioni. La prima fra di esse è la legittimazione dell'idea stessa di paesaggio, ancora messa in discussione, da varie parti, nel dibattito recente. A tale legittimazione potrà dare un importante contributo il livello sovranazionale, attraverso atti giuridici e di indirizzo. Particolarmente significativa appare al riguardo la Convenzione Europea del Paesaggio proposta dal Consiglio d'Europa. Essa compor-

ta definizioni di base e proposte di linee d'azione in grado di creare punti di riferimento comuni e condivisibili da parte di tutti i Paesi membri.

In secondo luogo diventa indispensabile la promozione di una conoscenza rivolta all'azione. Proprio sul piano conoscitivo il contributo della comunità dei geografi può avere grande rilievo. Poche discipline dispongono oggi, come la geografia, di una riflessione così articolata sul paesaggio: sui suoi significati, i suoi determinanti e i suoi componenti, le modalità con cui apprenderlo. Il bagaglio conoscitivo sul paesaggio, rimasto "congelato" negli anni dello sviluppo teorico e quantitativo della disciplina, ha cominciato ad essere rivisto ed aggiornato da varie scuole geografiche americane ed europee, con risultati di notevole interesse. Uno sforzo analogo si sta verificando nella ricerca geografica italiana. Questo impegno mette oggi la geografia in grado di rispondere a varie esigenze di conoscenza, in particolare nella formazione verso la quale la disciplina si è prevalentemente indirizzata.

La geografia ha svolto, già nel passato, un'importante *funzione educativa* nei confronti del paesaggio. Un pezzo forte nell'insegnamento scolastico della disciplina è sempre stata la "lettura del paesaggio", un'operazione attraverso la quale si passa dal piano dell'osservazione sensibile al piano dell'interpretazione delle forme del paesaggio. Sul valore didattico di questa operazione sono disponibili oggi vari contributi che tendono a valorizzare il momento soggettivo di rapporto con la natura e le componenti culturali del paesaggio, trascurate dagli approcci di natura prevalentemente geografico-fisica. Occorre, al riguardo, riconoscere le specificità dell'insegnamento geografico per i vari ordini e tipi di scuola, evitando le semplicistiche riduzioni dell'insegnamento della geografia a "scienza della Terra". Quest'ultimo è un approccio di grande importanza che va affiancato, non sostituito, all'approccio di studio delle relazioni uomo-ambiente, su cui si fonda la specificità della disciplina. In un momento come l'attuale che necessita di una comprensione unitaria dell'ambiente, l'ambiente trasformato dall'uomo, appare paradossale l'eventualità di una marginalizzazione della disciplina nell'insegnamento medio superiore. Al contrario, è necessario pensare ad un rilancio dell'insegnamento della disciplina in direzioni socialmente utili. L'educazione all'ambiente (nei suoi aspetti scientifici) ed al paesaggio (nei suoi aspetti esperienziali e culturali) è certamente una di esse.

Alla funzione educativa, da svolgersi in modo mirato nella scuola, è necessario si affianchi un'opera di *sensibilizzazione* rivolta al più vasto pubblico. I mezzi di comunicazione di massa sono, a questo proposito, gli strumenti fondamentali. Il paesaggio, in modo più o meno consapevole, è un grande protagonista delle immagini da cui siamo inondati. Alla varietà dei suoi mo-

di di apparire vanno collegati, quando possibile, strumenti per consentirne una lettura critica, per capirne le funzioni, per promuovere il rispetto dei suoi valori. Il paesaggio rappresenta un aspetto fondamentale del contesto di vita delle popolazioni che devono poter svolgere un ruolo attivo nella sua evoluzione partecipando alla definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica del loro territorio.

Fra le *funzioni formative* si impone, come indilazionabile, la preparazione di tecnici capaci di tutelare paesaggi sensibili, restaurare paesaggi degradati, disegnare nuovi paesaggi interpretando nel loro agire non soltanto il punto di vista degli esperti ma anche quello delle comunità locali, delle associazioni di tutela di interessi collettivi, del pubblico generico. È urgente “inventare” e riconoscere uno “status” a degli operatori tecnici del paesaggio, o “paesaggisti”, o “architetti del paesaggio” che abbiano competenze specifiche, riconosciute e riconoscibili, sul nostro patrimonio visivo. La geografia può certamente dare il suo contributo, ma insieme ad essa una varietà di altre discipline. Ciò che è importante qui sottolineare è che questa figura professionale va oggi costruita e riconosciuta come da tempo avviene in altri Paesi. Non appaia provocatorio ricordare che negli Stati Uniti si celebra quest’anno di centenario della fondazione dell’Associazione Americana degli Architetti del Paesaggio o suggerire di guardare, per esempio, all’esperienza della vicina Francia quanto alle scuole di formazione di “paesaggisti”. Si impone una ri-

flessione sulle caratteristiche di una formazione superiore per “operatori del paesaggio” anche in relazione alle ipotesi di riforma dei corsi di laurea universitari.

Create le condizioni per una considerazione più responsabile del patrimonio paesaggistico del nostro Paese, attraverso un’opera di sensibilizzazione, formazione ed educazione da intraprendere urgentemente, resta la grande sfida di immaginare *corsi d’azione* capaci preservare quanto resta dei quadri visivi che hanno reso celebre la nostra penisola, e di restituire valore a quanto è ancora possibile. È una sfida che passa attraverso un’attenta ricognizione degli strumenti legislativi disponibili (per i quali l’Italia non è seconda a nessuno) ma anche dell’efficacia (ben più discutibile) di tali strumenti per immaginare altre, più incisive, forme di azione.

Ci si aspetta un’applicazione degli strumenti di tipo fiscale, riconoscendo al paesaggio ed ai beni ambientali una dignità paritetica a quella dei beni culturali, la sperimentazione di forme contrattuali tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi sul paesaggio, l’incoraggiamento di comportamenti individuali più consoni nei nuovi interventi edilizi o negli interventi di rinnovo. Ma soprattutto ci si aspetta una chiara assunzione di responsabilità da parte dei soggetti pubblici, ai diversi livelli, perché sappiano proporre azioni di “gestione sostenibile” del paesaggio capaci di armonizzare la sua evoluzione con le istanze economiche, nel rispetto delle aspirazioni di qualità paesaggistica sempre più diffuse nella società.

Stefano Stanghellini

Presidente INU, Istituto Nazionale di Urbanistica – Istituto Universitario di Architettura di Venezia

Tecla Mambelli

Università degli Studi di Padova

La sostenibilità nella pianificazione del paesaggio*

Il presente contributo, dopo aver discusso della nozione di paesaggio, esamina come in Italia l'esigenza della sua tutela e valorizzazione sia stata recepita dalla legislazione nazionale e regionale in materia di pianificazione del territorio. Quindi si concentra sulle forme di valutazione che possono essere impiegate per soddisfare tale esigenza nella elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale.

1. Il paesaggio quale risorsa ambientale

La gestione del paesaggio, della sua tutela e della sua evoluzione, richiede di essere impostata su un'aggiornata interpretazione del concetto stesso di paesaggio.

Vi sono infatti molti modi diversi di concepire il paesaggio: da quelli più tradizionali, incentrati sulla percezione della veduta paesaggistica e panoramica, a quelli più recenti che fanno piuttosto riferimento alla struttura portante del paesaggio, ovvero al "territorio", alla sua forma geologica, alle sue condizioni ambientali, anche in senso prettamente ecologico, e naturalmente alla configurazione degli insediamenti.

Il paesaggio, in Italia, è un "paesaggio storico", designato almeno in pari misura dalla natura e dalla lunga presenza dell'uomo. È questo, in definitiva, che lo rende estremamente vario, articolato, interessante, e perciò unanimemente riconosciuto come valore. Ed è un valore aggiunto a quello dei singoli elementi che lo compongono, sia naturalistici che appunto storico-culturali (Avarello, 1999).

I diversi punti di vista da cui si può guardare al paesaggio convergono in questa considerazione e concorrono ad arricchire le possibili letture e interpretazioni del paesaggio, e di conseguenza a fornire indicazioni e criteri per la sua tutela e valorizzazione.

Per tali ragioni, anche il paesaggio così interpretato rientra fra i beni ambientali che, a partire dagli anni '80, iniziano ad essere percepiti come risorse scarse e

pertanto considerati meritevoli di tutela. La preoccupazione per una progressiva riduzione, in termini quantitativi e qualitativi, dello stock di risorse disponibili si accompagna via via al riconoscimento della loro importanza in ambito economico e sociale (Fusco Girard, 1993).

Le risorse ambientali non vengono più viste come beni pubblici puri utilizzabili a prezzi nulli nel processo di produzione e consumo, ma come beni intermedi (o misti pubblici/privati). Infatti i principi di "non rivalità" e "non escludibilità" nel consumo¹, che caratterizzano i beni pubblici, sono validi fino al punto in cui non si ritiene necessario ridurre gli effetti generati dalla congestione nel loro uso o dall'inquinamento, che ne diminuiscono l'utilità ricavabile dai singoli individui e possono anche comprometterne la possibilità di utilizzo da parte delle generazioni future (Stellin, 1994).

Negli anni '90, grazie al consenso cresciuto attorno al concetto di sviluppo sostenibile, in quanto "capace di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere i bisogni delle generazioni future" (World Commission on Environment and Development, 1987), anche in Italia gli obiettivi di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio assumono carattere prioritario nella legislazione e nella pianificazione del territorio. Essi orientano infatti la promozione dello sviluppo economico verso una prospettiva di equità intergenerazionale ed infragenerazionale.

2. Il paesaggio e l'ambiente nell'esperienza italiana di pianificazione

In Italia la tutela del paesaggio si è basata per lungo tempo sulla legge 1497 del 1939, che la circoscriveva alle cosiddette "bellezze naturali". La funzione della tutela poteva essere esercitata dallo Stato attraverso vincoli imposti su specifici beni oppure, nel caso di vaste località, mediante la elaborazione di un "piano territoria-

le paesistico". Lo scopo di questo tipo di piano consisteva nell'impedire che le aree di tali località fossero utilizzate in modo pregiudizievole alla "bellezza panoramica".

Dopo che negli anni '70 le competenze istituzionali in materia di pianificazione paesistica erano state trasferite dallo Stato alle Regioni, la legge 431 del 1985 ha accolto una nozione più ampia di paesaggio. La tutela è stata infatti estesa a vaste "categorie di beni" (fasce costiere, terreni contermini ai laghi, fiumi e loro sponde, montagne, aree boscate, ecc.). Per tali vaste parti del territorio, inoltre, la funzione della tutela è stata associata a quella della valorizzazione attraverso la redazione, da parte delle Regioni, di "piani paesistici e piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali".

In questo modo, dunque, il "piano territoriale paesistico" ha esteso i suoi contenuti dal paesaggio in senso specifico all'ambiente in genere: nato per tutelare singoli beni e "vedute panoramiche", esso è diventato un generico strumento di tutela ambientale, anche diffusa.

L'esperienza italiana di pianificazione è segnata anche da un altro tipo di evoluzione, la quale interessa invece la pianificazione territoriale esercitata dagli Enti locali. Per effetto delle leggi nazionali e regionali sul decentramento amministrativo, infatti, alla pianificazione territoriale delle Province sono state delegate le funzioni di tutela in genere (es. difesa del suolo e prevenzione delle calamità, protezione della flora e della fauna, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, ecc.) e quindi anche quella di tutela paesaggistica. Questa infatti oggi tende ad inserirsi nei piani territoriali delle Province per esplicita delega regionale.

Un importante punto di passaggio di questo secondo processo evolutivo sono le nuove leggi regionali di pianificazione territoriale e urbanistica. Le Regioni stanno infatti definendo nuovi sistemi di pianificazione territoriale, ispirati agli indirizzi culturali affermatosi nel recente dibattito nazionale fra cui spicca il principio della sostenibilità dello sviluppo (Inu, 1995 e 1998).

Per effetto di questo principio al sistema dei piani territoriali è richiesto di declinare la sostenibilità anzitutto nella forma "forte", allo scopo di garantire la conservazione delle risorse ambientali riconosciute uniche e non sostituibili, e secondariamente nella forma cosiddetta "debole", curando cioè che in ogni trasformazione fisica della città e del territorio il consumo delle risorse ambientali sostituibili sia compensato dall'incremento di altre².

3. Le valutazioni per la sostenibilità nelle nuove forme del piano

L'evoluzione della pianificazione territoriale ed urbanistica promossa dalle nuove leggi regionali trova un

caposaldo fondamentale nella distinzione delle componenti "strutturali" della pianificazione da quelle "operative" (Inu, 1998).

Il piano strutturale, oltre a formulare indirizzi strategici di sviluppo, è strumento di individuazione vincolante delle parti di territorio destinate a essere preservate da sostanziali trasformazioni in considerazione dei loro riconosciuti valori culturali e ambientali. Esso guarda al lungo periodo. La pianificazione operativa guarda invece al breve-medio periodo: definisce gli ambiti di intervento entro le zone che il piano strutturale ha riconosciuto suscettibili di trasformazione e precisa i contenuti funzionali e morfologici di tali trasformazioni.

Questa impostazione risulta funzionale al recepimento, nella pianificazione territoriale, dell'idea di sviluppo sostenibile articolata nelle due accezioni di "debole" e "forte". Di conseguenza essa consente di precisare il contributo che la valutazione sta recando ai piani territoriali con valenza paesistico-ambientale (Mambelli, 1999).

Infatti, pur essendo il processo di pianificazione per sua natura da sempre intriso di valutazioni, il principio di sostenibilità enfatizza il ruolo della valutazione nella pianificazione (Fusco Girard e Nijkamp, 1997).

L'obiettivo di realizzare la sostenibilità cosiddetta forte è proprio della dimensione strutturale della pianificazione. L'interpretazione della sostenibilità in termini di cambiamenti non decrescenti delle quantità specifiche di capitale naturale legittima infatti la ricerca di indicatori di sostenibilità non monetari e, sulla loro base, la definizione di norme di tutela delle risorse non riproducibili.

Le tecniche di valutazione impiegate per definire i limiti inderogabili alla trasformabilità del territorio hanno lontane radici nella teoria dei limiti dello sviluppo urbano, comunemente nota come "teoria delle soglie". Del resto l'accezione forte della sostenibilità richiede l'individuazione di soglie limite espresse con particolari indicatori che misurano la consistenza e le caratteristiche qualitative delle risorse ambientali e paesistiche.

Valutazioni di questa natura sono acquisite alla pratica di pianificazione³. Tuttavia il carattere sistemico dei fenomeni ambientali – che richiede una difficile costruzione di indicatori complessi – rende sempre più complicata e problematica la individuazione dei limiti di trasformabilità del territorio (Fusco Girard e Nijkamp, 1997). Un secondo problema è che in ogni comunità coesistono esigenze, valori e obiettivi diversi, talvolta anche conflittuali, in merito all'uso delle risorse territoriali, che vanno riconosciuti e legittimati (Gambino, 1997).

Questi problemi possono essere affrontati con valutazioni di tipo multicriteriale, che si avvalgono di una gamma di metodi molto estesa ed in continua espansione. Nella pianificazione territoriale, poiché le ipotesi di uso delle risorse si presentano il più delle volte pre-

determinate dal punto di vista tecnico, si impiegano metodi che aiutano a scegliere fra alternative definite, valutate sulla base di un numero finito di attributi⁴.

La sostenibilità debole, invece, compete alla dimensione operativa della pianificazione. Al piano operativo spetta il compito di assicurare che il bilancio delle trasformazioni ipotizzate sia attivo sotto il profilo paesistico-ambientale.

Secondo questa impostazione, le scelte che vengono compiute implicano la formulazione di giudizi di valore su tutte le risorse in gioco, in vista delle decisioni che devono essere assunte in merito alla loro utilizzazione.

Di fronte alla necessità di dover scegliere tra opzioni alternative in relazione a un determinato complesso di obiettivi, occorre utilizzare valutazioni che comportano la stima di valori monetari in termini di costi e benefici per i soggetti coinvolti e per la comunità, dato che lo scopo principale è attribuire un prezzo al bene. La ricca letteratura sulle procedure di valutazione monetaria delle risorse ambientali ha trovato applicazione in alcune esperienze concrete, in cui si è cercato di stimare la funzione di uso o di conservazione di aree rurali e di parchi (Franceschetti, 1997; Stellin e Rosato, 1998)⁵.

Per valutare se una modificazione dell'attuale allocazione delle risorse è efficiente (ossia se produce un aumento del benessere sociale), l'analisi economica suggerisce di misurare i costi e i benefici ad essa associati e, quindi, di calcolare i benefici sociali netti conseguenti alla decisione di investimento o di regolamentazione. La modificazione progettata viene quindi confrontata con la situazione senza progetto.

Tuttavia, se si vogliono ottenere risultati soddisfacenti, vanno rispettate delle assunzioni assai restrittive rispetto alla commensurabilità monetaria: questo comporta una forte riduzione del campo d'indagine e richiede che il risultato dell'analisi economica sia integrato con una matrice d'impatto che espliciti gli effetti del progetto difficilmente monetizzabili.

Indipendentemente da ciò, l'analisi costi-benefici ha mostrato significative limitazioni nel caso dei piani territoriali e urbani, in quanto non consente di considerare gli aspetti distributivi. Alcune recenti sperimentazioni mirano quindi a modificare il suo impianto, in modo che esso possa tenere conto della distribuzione degli effetti delle previsioni e delle regolamentazioni fra i diversi gruppi che formano la comunità coinvolta. Tali sperimentazioni si pongono quindi in stretta sintonia con la "valutazione dell'impatto comunitario" (Lichfield, 1996): stimando i costi e i benefici associati a ogni progetto e la loro distribuzione tra i gruppi sociali, esse operano una descrizione globale dell'insieme dei progetti che formano il piano operativo.

4. Paesaggio e sviluppo sostenibile nelle leggi urbanistiche regionali

La più recente legislazione urbanistica regionale, rinnovatasi secondo i principi della riforma urbanistica a lungo dibattuti nel Paese, pone dunque nuova attenzione all'ambiente e al paesaggio, attraverso la declinazione del concetto di sviluppo sostenibile nella pianificazione urbanistica e territoriale, e l'introduzione di esplicite procedure di valutazione.

Le leggi urbanistiche delle Regioni Toscana (LR 5/95), Umbria (LR 31/97), Liguria (LR 36/97), Valle d'Aosta (LR 11/98), Basilicata (LR 23/99) e la proposta di legge della Regione Emilia-Romagna (novembre 1999), offrono al riguardo indicazioni di grande interesse, anche se, nonostante le esplicite dichiarazioni di principio, manchino ancora precisi riferimenti metodologici per informare la pianificazione locale al principio della sostenibilità.

L'attenzione prestata allo sviluppo sostenibile (esplicitamente individuato come principale obiettivo dell'attività di governo del territorio in Toscana, Liguria, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna) implica comunque, in prima istanza, la valutazione ambientale degli effetti delle azioni di trasformazione sul territorio e la definizione di standard e di indicatori ecologico-ambientali.

Alcune Regioni che dispongono di un ampio patrimonio naturalistico da difendere, propongono prevalentemente verifiche di compatibilità ambientale per la valutazione degli effetti delle azioni di trasformazione sul territorio.

La Regione Valle d'Aosta prevede valutazioni di impatto ambientale per le varianti sostanziali ai Piani Regolatori Generali (secondo le procedure stabilite dalla legislazione regionale in materia), mentre la Regione Umbria prevede che il piano comunale determini "i parametri ecologici di ogni ambito urbano in ordine almeno alla superficie minima non pavimentabile" (LR Umbria 31/97 art.2) e valuti le azioni di trasformazione previste in base ad un bilancio degli effetti sulle risorse essenziali del territorio, verificandone la compatibilità igienico-sanitaria.

Queste valutazioni, di tipo preventivo, sono essenzialmente valutazioni di impatto e si collocano all'inizio del processo di piano (*ex ante*). Sono valutazioni finalizzate a scegliere tra alternative localizzative o a stabilire l'ammissibilità di determinate azioni di piano.

Un secondo gruppo di Regioni sta cercando di introdurre valutazioni per la sostenibilità del piano in vista degli obiettivi di efficienza ed efficacia del piano stesso, piuttosto che per la sola tutela ambientale.

Toscana e Liguria prevedono infatti più articolate valutazioni degli effetti sui sistemi ambientali e socio-economici, mentre Basilicata ed Emilia-Romagna prevedono valutazioni della sostenibilità ambientale e insediativa.

In questa ottica, di grande attenzione all'evoluzio-

ne e alle modifiche dei sistemi naturali ed antropici, è necessario un aggiornamento continuo dello stato delle risorse e delle mutazioni intercorse nel paesaggio e nell'ambiente, a cui contribuiscono forme di monitoraggio e valutazioni *ex post*.

Il monitoraggio, sulla base di una sistematica raccolta di informazioni, è finalizzato, attraverso determinati indicatori, a tenere sotto controllo lo stato di criticità delle risorse, mentre la valutazione (*ex post*) è l'unica attività capace di misurare l'efficacia degli interventi e di correggere e/o riformulare le strategie di piano. In questa accezione la valutazione assume il ruolo fondamentale di "interprete" del territorio sulla base di una lettura stratificata, finalizzata alla sua salvaguardia e valorizzazione.

Nei testi delle leggi urbanistiche regionali i due principali strumenti a cui vengono demandati la funzione della conoscenza ed il compito di definire indirizzi di tutela, sono costituiti dal Piano territoriale di coordinamento provinciale e dal Piano strutturale comunale.

Per quanto riguarda il primo strumento, alla valutazione è riconosciuto il compito di definire indicatori di rischio e di sensibilità delle risorse, e di procedere alla definizione di invarianti e unità di paesaggio attraverso la creazione e la sovrapposizione di mappe di criticità settoriali. Attraverso la costruzione del quadro conoscitivo del territorio si provvede alla rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano. Il Piano provinciale assolve, in questo modo, al compito di definire le caratteristiche dei sistemi naturali ed antropici del territorio.

Il Piano strutturale comunale, a sua volta, definisce più nel dettaglio per il territorio comunale i bilanci delle risorse territoriali ed ambientali e i criteri per la formulazione del giudizio di compatibilità ambientale. Questi ultimi saranno espressi in quantità fisiche e/o con valori di soglia, standard o parametri che non devono essere superati. Sempre in campo ambientale, il Piano strutturale comunale ha infine il compito di indicare le strategie di sviluppo socio-economico sostenibile e le diverse destinazioni del territorio, in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti e alle tutele paesaggistico-ambientali.

5. La valutazione del paesaggio nella pianificazione: sviluppi metodologici

L'esigenza di migliorare la qualità delle nuove forme di pianificazione con un'adeguata conoscenza delle risorse ambientali e in particolare di quelle paesaggistiche e della loro accettabile evoluzione, può essere raccolta soprattutto da due procedure di valutazione: la *Strategic Environmental Assessment* e la *Community Impact Evaluation*.

È noto come la dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile sia generalmente affrontata, anche sotto la spinta di direttive comunitarie, dalle valutazioni di impatto ambientale. A livello di politiche, piani e programmi, la valutazione di impatto assume una natura strategica e viene denominata *Strategic Environmental Assessment* (SEA)⁶. È questa una metodologia su cui merita soffermarsi in modo specifico perché appare suscettibile di interessanti sviluppi anche per quanto riguarda le risorse paesaggistiche.

La SEA è stata definita come un "formalizzato, sistematico e comprensivo processo per valutare gli effetti ambientali di una politica, piano o programma e le sue alternative, includendo la predisposizione di un rapporto scritto sui risultati di questa valutazione, e utilizzando tali esiti in un processo decisionale che tenga conto della partecipazione pubblica" (Therivel et al, 1992).

Essendo predisposta nelle fasi iniziali del processo decisionale, prima che sia stata definita la tipologia e la localizzazione di tutti i progetti, la SEA può assicurare che tutte le alternative siano adeguatamente valutate, siano considerati gli impatti cumulativi⁷ e i soggetti coinvolti siano consultati. Per questo la SEA viene considerata uno strumento di fondamentale importanza per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile (Therivel e Partidario, 1996).

La costruzione di indicatori e indici di sostenibilità, su cui si basano le valutazioni di impatto, sono di fondamentale importanza per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. L'indicatore può essere definito come uno strumento che serve a misurare la diffusione e l'entità di un fenomeno. Esso permette di comparare situazioni che mutano nel tempo e nello spazio e di segnalare le variazioni anomale che si determinano. L'indice permette la misurazione sintetica (o la definizione di un concetto) attraverso la combinazione delle informazioni fornite da più indicatori (Marradi, 1980). Nello specifico gli indici ecologici hanno l'obiettivo di misurare gli effetti delle attività umane sulla capacità di carico del territorio.

Per ogni indicatore di sostenibilità deve essere specificato un valore di soglia critico, che non può essere superato senza provocare danni irrevocabili all'ambiente e al paesaggio. L'insieme dei valori di soglia rappresenta quindi un sistema di riferimento per valutare lo stato attuale dei sistemi considerati e l'accettabilità delle loro modificazioni in seguito a determinati interventi.

Tuttavia, se lo sviluppo sostenibile integra più dimensioni, ciò significa che non deve essere ricercata la sola tutela ambientale. In particolare, quando la soddisfazione dei bisogni di una comunità insediata in un determinato territorio postula interventi che modificano il paesaggio, allora occorre studiare il rapporto esistente tra gli elementi costitutivi del paesaggio e le categorie di domanda sociale di uso del territorio. In questo caso,

è necessario affrontare la valutazione del paesaggio in modo diverso, individuandone le varie componenti costitutive e mettendo queste in relazione con le esigenze umane coinvolte nella fruizione dello stesso.

Per la definizione delle componenti costitutive del paesaggio occorre ricorrere a conoscenze specialistiche (geologia, biologia, archeologia, agronomia, ecc.). Il contributo di queste scienze permea le modalità di formazione del piano territoriale facendole evolvere da un approccio puramente descrittivo a un approccio di tipo valutativo, volto cioè a far interagire profondamente il momento conoscitivo con quello "progettuale" e a legittimare così le scelte e le regole della tutela o della trasformazione.

In relazione al processo decisionale in cui la valutazione dovrà inserirsi, si potrà procedere a misurazioni diverse tramite punteggi sintetici su scala ordinale o cardinale, tramite indici di varia natura, e persino di natura monetaria (Tempesta, 1993). Tra i metodi che non comportano la stima di valori monetari meritano di essere segnalati la stima della qualità visiva, la valutazione per indicatori sintetici, la valutazione per domande d'uso specifiche, la valutazione ecosistemica e naturalistica, la valutazione su base storica (Tempesta, 1991).

Il metodo della *Community Impact Evaluation* (CIE) proposto da Lichfield può comunque riassumere i principali obiettivi della sostenibilità, nel momento in cui integra l'efficienza economica con la tutela delle risorse ambientali e paesaggistiche, e cerca l'equità attraverso l'elaborazione di una matrice contabile che identifica benefici e costi per i differenti gruppi sociali di una comunità (Lichfield, 1996).

Nel caso in cui oggetto della valutazione sia una politica, un piano o un programma (strumenti a cui è riconosciuta una dimensione strategica) è stato recentemente proposto un aggiornamento della CIE, il quale integra in tale metodologia la *Strategic Environmental Assessment* dando vita alla *Strategic Plan Evaluation* (Lichfield, 1997). Questo metodo è ancora in fase di sperimentazione e un suo importante campo applicativo potrà essere senz'altro costituito proprio dalla pianificazione di territori provvisti di risorse paesistico-ambientali.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. (1998), *Evaluation in Planning. Facing the Challenge of Complexity*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht
- AVARELLO P. (1999), "Il paesaggio dei beni culturali", *Urbanistica Informazioni*, n. 165
- FRANCESCHETTI G. (1997), "Criteri e procedure di valutazione del paesaggio", *XXVII Incontro CeSET*, Reggio Calabria 22-23 ottobre
- FUSCO GIRARD L. (1987), *Risorse architettoniche e culturali: valutazioni e strategie di conservazione. Una analisi introduttiva*, Angeli, Milano
- FUSCO GIRARD L. (1993), *Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere nel campo della valutazione*, Franco Angeli, Milano
- FUSCO GIRARD L., NUKAMP P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo so-*

- stenibile della città e del territorio*, Angeli, Milano
- GAMBINO R. (1996), *Progetti per l'ambiente*, Angeli, Milano
- GAMBINO R. (1997), *Conservare Innovare: paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino
- INU (1995), "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole", XXI Congresso, documento preliminare, supplemento a *Urbanistica Informazioni*, n. 141
- INU (1998), "La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio", *Urbanistica Informazioni*, n. 157
- LICHFIELD N. (1996), *Community Impact Evaluation*, UCL, London
- MAMBELLI T. (1999), *Il ruolo della valutazione nelle recenti leggi urbanistiche regionali*, Daest, Venezia
- PEARCE D. W., TURNER R. K. (1991), *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna
- STANGHELLINI S. (1996), *Valutazione e processo di piano*, Alinea, Firenze
- STELLIN G. (1994), "Sviluppo sostenibile locale e risorse storico-culturali: strategie e valutazioni", *XXIV Incontro di studio CeSET*, Napoli 6-7 ottobre
- STELLIN G., ROSATO P. (1998), *La valutazione economica dei beni ambientali*, CittàStudi, Padova
- TEMPESTA T. (1991), *La valutazione del paesaggio agrario*, Padova.
- TEMPESTA T. (1993), "La valutazione del paesaggio rurale tramite indici estetico-visivi e monetari", *Genio Rurale* n. 2
- TURNER R. K. (ed., 1994), *Sustainable Environmental Economics and Management*, Belhaven Press, London
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, (1987), *Our Common Future*, Oxford

NOTE

* Il presente testo, concepito unitariamente, è stato redatto dal prof. Stanghellini per quanto riguarda i paragrafi 1, 2 e 3, e dalla dott.ssa Mambelli relativamente ai paragrafi 4 e 5. Gli autori ringraziano il prof. Paolo Avarello e il prof. Giuseppe Stellin per i suggerimenti ricevuti.

¹ "In economia un bene pubblico si caratterizza principalmente per la non rivalità nell'uso fra i diversi utenti – cioè il carattere di consumo collettivo del bene – e per la non escludibilità di alcuni individui dai benefici da esso prodotti. Il fatto che un bene possa essere consumato collettivamente significa che ogni utente ha libero accesso alla quantità e alla qualità totale del bene, senza che per questo diminuisca quella disponibile per gli altri utenti" (Stellin, 1994).

² Com'è noto, nell'idea di sviluppo sostenibile la crescita economica e la conservazione delle risorse ambientali non sono in contrapposizione. Infatti lo sviluppo viene considerato sostenibile se le risorse rinnovabili sono utilizzate a un ritmo che non supera il tasso della loro riproduzione e quelle non rinnovabili sono rimpiazzabili con risorse rinnovabili. Tuttavia non tutte le risorse sono riproducibili. E proprio sul postulato dell'unicità e della non sostituibilità di importanti categorie di capitale naturale e antropico, si basa il concetto di "sostenibilità forte", affermato dalla *ecological economics*. Questa accezione di sostenibilità trova giustificazione anche nell'impossibilità di conoscere le preferenze delle generazioni future, nell'incertezza sulla evoluzione del sistema economico e ambientale, e nel problema dell'irreversibilità delle trasformazioni ambientali. L'accezione "debole" dello sviluppo sostenibile assume invece la completa sostituibilità tra capitale naturale e capitale artificiale e, conseguentemente, la totale commensurabilità monetaria delle risorse territoriali (Turner, 1994).

³ In Italia, ancora all'inizio degli anni '70, queste valutazioni venivano impiegate con riferimento al rischio idrogeologico, alla difficoltà di drenaggio, alla copertura forestale, alla fertilità del terreno. Più recentemente sono state estese a nuove categorie di risorse ambientali, nel frattempo divenute scarse, ma anch'esse caratterizzate dal fatto di essere misurabili, a fini di tutela, con parametri tecnici.

⁴ Tali metodi, pur condividendo la base informativa della matrice di *pay off* – che esplicita la composizione della comunità interes-

sata ed i criteri di valutazione di ciascun gruppo –, differiscono sostanzialmente per quantità e qualità delle informazioni richieste. Per questo possono essere distinti in due principali gruppi. Il primo utilizza le funzioni ordinali, senza richiedere l'attribuzione di pesi ai criteri di scelta; il secondo, invece, impiega procedure più articolate e, normalmente, richiede una precisa individuazione dei pesi.

⁵ La ricerca scientifica, nell'intento di "catturare" le varie componenti del valore economico totale, ha dilatato lo spazio disciplinare che tradizionalmente era occupato dall'estimo. Poiché solo per alcune categorie di risorse territoriali il valore è espresso dal mercato, attraverso il prezzo, mentre per le risorse ambientali e paesistiche il valore fa riferimento anche a variazioni di utilità di cui beneficiano i consumatori (reali o anche solo potenziali), il "valore economico totale" di queste risorse, nell'accezione "debole" dello sviluppo sostenibile, si presta ad essere pensato come somma del valore d'uso attuale e dei

valori indipendenti dall'uso, come il valore di opzione (rappresentato dalla disponibilità a pagare per usi futuri) ed il valore di esistenza o intrinseco, che è indipendente dall'uso attuale e potenziale (Pearce e Turner, 1991).

⁶ L'applicazione pratica della valutazione ambientale strategica (SEA) è molto cresciuta negli ultimi anni. Nuove leggi e direttive per la SEA sono in corso di definizione in tutto il mondo. Da segnalare, fra esse, le direttive europee e la legislazione nazionale in molti paesi europei.

⁷ Gli impatti cumulativi possono essere distinti in impatti additivi, nel caso di progetti che individualmente hanno un impatto trascurabile ma complessivamente hanno un impatto significativo, impatti sinergici, quando gli impatti totali di diversi progetti eccedono la somma dei loro impatti individuali, ed impatti di saturazione della soglia, quando l'ambiente resiste fino ad un certo livello poi rapidamente degrada (Therivel et al, 1994).

Stefano Stanghellini, Giuseppe Stellin, Paolo Rosato, Giuliano Marella, Tecla Mambelli

Paesaggio e sostenibilità: il contributo della valutazione

Introduzione

A partire dagli anni '80, l'ambiente naturale inizia ad essere percepito come una risorsa scarsa da tutelare: la preoccupazione per una progressiva riduzione, in termini quantitativi e qualitativi, dello stock di risorse disponibili si accompagna al riconoscimento della loro importanza in ambito economico e sociale (Fusco Girard, 1993).

Le risorse ambientali non vengono più viste come beni pubblici puri utilizzabili a prezzi nulli nel processo di produzione e consumo, ma come beni intermedi (o misti pubblici/privati). Infatti i principi di non rivalità e non escludibilità nel consumo, che caratterizzano i beni pubblici, sono validi fino al punto in cui non si ritiene necessario ridurre gli effetti generati dalla congestione nel loro uso o dall'inquinamento, che ne diminuisce l'utilità ricavabile dai singoli e può anche comprometterne la possibilità di utilizzo da parte delle generazioni future (Stellin 1994).

Questa nuova attenzione per le risorse ambientali ha portato ad attribuire un valore economico a queste risorse. La ricca letteratura sulle procedure di valutazione monetaria delle risorse ambientali ha trovato applicazione in alcune esperienze concrete, in cui si è cercato di stimare la funzione di uso o di conservazione di aree rurali, di parchi, di bacini fluviali (Franceschetti 1997, Stellin e Rosato 1998). A queste applicazioni non ha fatto seguito alcun indirizzo normativo.

Negli anni '90 grazie al consenso cresciuto attorno al concetto di sviluppo sostenibile, definito come quello sviluppo "capace di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere i bisogni delle generazioni future" (World Commission on Environment and Development 1987), gli obiettivi di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio hanno trovato posto nell'agenda di legislatori ed urbanisti accanto all'obiettivo dello sviluppo economico en-

tro una prospettiva di equità intergenerazionale e intergenerazionale.

Con l'assunzione del principio della sostenibilità dello sviluppo entro la recente legislazione urbanistica regionale, rinnovatasi secondo i principi della riforma urbanistica a lungo dibattuti nel Paese, la valutazione è stata per la prima volta istituzionalizzata all'interno del processo di piano anche se in termini ancora generici e a volte ambigui.

Nel presente contributo, dopo aver presentato sinteticamente il quadro delle valutazioni per lo sviluppo sostenibile presenti nelle rinnovate leggi urbanistiche regionali, si è ritenuto opportuno soffermarsi sulle forme di valutazione che possono essere impiegate per la valutazione dell'ambiente e del paesaggio negli strumenti di pianificazione urbana e territoriale, come suggerimento e indirizzo per l'attività normativa.

1. Paesaggio, territorio e ambiente nel recente quadro legislativo regionale.

La riforma urbanistica in corso di attuazione in diverse Regioni assume tra i propri principi fondativi la sostenibilità dello sviluppo e la conoscenza dell'identità territoriale. L'attenzione prestata allo sviluppo sostenibile implica l'assunzione di esplicite procedure di valutazione, quali la valutazione degli effetti delle azioni di trasformazione sul territorio e la verifica di compatibilità ambientale rispetto all'uso delle risorse essenziali del territorio. Dall'analisi dei testi di legge è possibile delineare tre principali approcci alla valutazione come strumento per orientare le scelte in campo paesaggistico ed ambientale.

- a. Da un lato vi sono Regioni che seguono un approccio valutativo di tipo preventivo: le valutazioni sono essenzialmente valutazioni di impatto (o degli effetti di un'azione del piano sulle risorse essenziali del territorio) e si collocano all'inizio del processo di piano (*ex ante*).

I principali campi di utilizzo delle tecniche di valutazione *ex ante* possono essere ricondotti a due il primo consiste nella pre-visione, nel senso di designazione dei possibili scenari legati alla decisione ipotizzata, assegnando ad essi una probabilità attesa di realizzazione. Il secondo campo di applicazione è quello della verifica dei possibili impatti di una decisione: Ci si riferisce in questo caso a scelte già effettuate, per cui il ruolo della valutazione in questo caso è di evidenziare i possibili effetti di tali scelte (e di valutare l'opportunità dell'implementazione del progetto specifico). Queste valutazioni sono finalizzate alla scelta tra alternative localizzative o a stabilire l'ammissibilità di determinare azioni di piano (valutazioni di compatibilità ambientale).

- b. Il secondo approccio colloca le valutazioni sempre in fase preventiva, aprendo al contempo a valutazioni *ex post*. Nel momento in cui la valutazione è finalizzata alla definizione di ambiti (di conservazione, di trasformazione, di nuovo impianto) o alla individuazione delle unità di paesaggio, la necessità di un aggiornamento continuo dello stato delle risorse e delle mutazioni intercorse nel paesaggio e nell'ambiente necessita sia di forme di monitoraggio sia di valutazioni *ex post*. Il monitoraggio, sulla base di una sistematica raccolta di informazioni, è finalizzato, attraverso determinati indicatori, a tenere sotto controllo lo stato di criticità delle risorse mentre la valutazione (*ex post*) è l'unica attività capace di misurare l'efficacia degli interventi e a correggere e/o riformulare le strategie di piano. In questa accezione la valutazione assume il ruolo fondamentale di "interprete" del territorio sulla base di una lettura stratificata, finalizzata alla sua salvaguardia e valorizzazione.
- c. Il terzo approccio si basa sulla costruzione di indicatori prestazionali, sia come soglia di sostenibilità ambientale delle trasformazioni, sia come meccanismo indirizzato ad un processo conoscitivo e migliorativo del piano. L'indicatore può essere definito come uno strumento che serve a misurare la diffusione e l'entità di un fenomeno. Esso permette di comparare situazioni che mutano nel tempo e nello spazio e di segnalare le variazioni anomale che si determinano.

Questo approccio prevede la costruzione degli indicatori in fase di predisposizione del piano e la loro valutazione in fase di attuazione del piano o dopo determinati periodi di tempo.

Nei testi di legge sono spesso presenti anche riferimenti alla creazione di apposite strutture per la valutazione e il monitoraggio. Si propone infatti l'istituzione sia di Nuclei di valutazione urbanistica avente il compito di coordinare e monitorare le attività di valutazione, sia di Osservatori urbanistico-

ambientali con finalità di valutazione e controllo dell'efficacia dei piani sulla base di specifici indicatori prestazionali ed ambientali.

2. Quali valutazioni negli strumenti di pianificazione per la gestione sostenibile del territorio?

Con la legge 142/90 lo Stato attribuisce al Piano territoriale di coordinamento provinciale competenze in materia di tutela dell'ambiente e della difesa del suolo, oltre al compito di definire le linee strategiche di assetto del territorio e le infrastrutture di livello provinciale.

Questo strumento viene quindi individuato come strumento atto ad una conoscenza continua ed inter-settoriale del territorio soprattutto sotto l'aspetto ambientale e della vulnerabilità delle risorse e come momento di indirizzo strategico a scala vasta, soprattutto in ambito di territorio rurale e "metropolitano".

Questa sua duplice valenza suggerisce almeno due forme di valutazione per il paesaggio e i beni ambientali in quanto momento di "organizzazione" della conoscenza e definizione degli strumenti per la conservazione/valorizzazione del territorio e in quanto occasione di concertazione per la gestione dei conflitti ambientali e l'individuazione delle risorse necessarie alla valorizzazione del territorio.

- a. Nel primo caso la valutazione assolve al compito di definire una procedura che è possibile riassumere in tre fasi principali: dall'identificazione delle risorse e dalle indicazioni sulla raccolta e trattamento delle informazioni si passa all'elaborazione dei dati sulla base di criteri che pongono in evidenza le relazioni del sistema sotto osservazione, per giungere alla valutazione vera e propria, che permette di esprimere un giudizio (sullo stato di criticità delle risorse o sulla scelta tra alternative differenti) e di orientare direzioni d'azione successive. A partire dalla costruzione del quadro conoscitivo del territorio si provvede quindi sia alla rappresentazione sia alla valutazione del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano.

La valutazione assolve, in questo modo, al compito di definire le caratteristiche dei sistemi naturali ed antropici del territorio, individuando le varianti strutturali di stabile configurazione o lenta modificazione, attraverso indicatori di stato, di criticità e di potenzialità, su cui poi individuare classi di vulnerabilità, capacità di carico del territorio e/o della risorsa e condizioni da soddisfare in fase di programmazione degli interventi. La valu-

tazione indica inoltre come effettuare i bilanci delle risorse territoriali ed ambientali ed esprimere i criteri per la formulazione del giudizio di compatibilità ambientale, ove il grado di dettaglio del quadro conoscitivo lo consenta in quantità fisiche e/o con valori di soglia, standards o parametri che non devono essere superati. Sempre in campo ambientale ha infine il compito di indicare, per ambiti territoriali sub-provinciali, le strategie di sviluppo socioeconomico sostenibile, le diverse destinazioni del territorio, in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti e alle tutele paesaggistico ambientali.

- b. Seguendo il secondo punto di vista, nel momento in cui la pianificazione si trova ad affrontare questioni complesse, specie con riferimento alle variazioni di utilità legate alle caratteristiche delle risorse, diventa essenziale una corretta individuazione e un'efficace esplicitazione dei valori che la collettività attribuisce a questi beni.

Gli elementi valutativi che scaturiscono dalla presenza di diverse categorie sociali d'uso apportano un forte contributo alla soluzione dei problemi relativi alle conflittualità nella gestione del territorio urbano e rurale. Di fronte alla necessità di dover scegliere tra opzioni alternative in relazione a un determinato complesso di obiettivi, la valutazione rappresenta infatti il mezzo per assumere consapevolmente le decisioni riguardo all'uso e alla tutela delle risorse e per elevare l'efficacia nel grado di raggiungimento degli obiettivi. In questo contesto possono essere utilizzate valutazioni che comportano la stima di valori monetari in termini di costi e benefici per i soggetti coinvolti e per la comunità, dato che lo scopo principale è attribuire un prezzo al bene, e in senso più lato assume nuova importanza la valutazione delle esternalità.

Nel caso di beni che non hanno apprezzamento sul mercato, le tecniche proposte in letteratura possono essere distinte in due grandi gruppi a seconda che il metodo sia basato sulla stima di valori monetari non monetari e, fra i primi, in quelli che si ricollegano ai mercati reali (metodi convenzionali ed estimativi) ed in quelli che, ricorrono alla nozione di rendita (surplus) del consumatore. I metodi utilizzati per stimare la funzione di domanda, e quindi il surplus, possono essere distinti in diretti ed indiretti. I metodi indiretti (metodo del costo di viaggio, metodo edonimetrico) utilizzano i rapporti che si instaurano fra i beni ambientali e beni privati durante l'attività di consumo. La fruizione del bene ambientale, infatti, spesso è possibile perché esiste una complementarità con il consumo di beni privati, il cui prezzo è facilmente rilevabile.

Queste metodologie possono rivelarsi efficaci nella determinazione del valore d'uso della risorsa, ma non dei valori di non uso; le valutazioni hanno infatti come premessa l'effettivo utilizzo del bene.

Quando l'obiettivo è la determinazione di valori non necessariamente associati ad una effettiva fruizione della risorsa, oppure quando non è possibile stabilire una connessione con il consumo o il valore di beni privati, è necessario far ricorso ai metodi diretti. Questi cercano di stimare il valore di un bene ambientale simulandone il mercato anche se questo è inesistente (Valutazione ipotetica o contingente). Tale simulazione poggia su interviste dove i soggetti consultati sono chiamati ad esprimere la loro disponibilità a pagare per conservare una certa risorsa ambientale oppure la loro disponibilità ad accettare una compensazione per rinunciare alla fruizione o all'esistenza della stessa.

Tra i metodi che non comportano la stima di valori monetari ci sono la stima della qualità visiva, la valutazione per indicatori sintetici, la valutazione per domande d'uso specifiche, la valutazione ecosistemica e naturalistica, la valutazione su base storica (Tempesta 1991)

Conclusioni

Al piano oggi viene richiesta la capacità di cogliere le relazioni di complementarità e di sinergia su cui si fondano i processi di strutturazione territoriale, di significazione paesistica, di "produzione del suolo". La valutazione disegna allora un proprio spazio nella definizione di regimi di intervento e perimetrazione di ambiti.

A partire dalla conoscenza del territorio, la valutazione assolve un ruolo fondamentale anche nel garantire efficacia al governo del territorio in chiave sostenibile, poichè le politiche di tutela, valorizzazione e trasformazione vengono gestite dinamicamente, sia attraverso il confronto con una conoscenza sempre aggiornata del territorio, sia attraverso verifiche di coerenza con l'insieme che comportano anche valutazioni periodiche di adeguatezza delle prescrizioni del piano.

Un terzo ruolo per la valutazione si viene a delineare nel momento in cui il piano deve affrontare la trasformazione del paesaggio, attraverso politiche o programmi d'intervento. In questo caso è necessario intervenire sul paesaggio conoscendo le compatibilità tra le esigenze delle comunità insediate e le sue regole evolutive. Per conseguire lo scopo di evidenziare il rapporto esistente tra gli elementi costitutivi del paesaggio e le categorie di una domanda sociale di uso del territorio, è necessario affrontare la valutazione del paesaggio

in modo diverso, individuandone le varie componenti costitutive e mettendo queste in relazione con le esigenze umane coinvolte nella fruizione dello stesso.

Il processo di piano è infatti la sede adeguata per integrare la tutela con politiche di valorizzazione attraverso la definizione di regole volte a coniugare la conservazione dei segni del passato con l'introduzione di nuovi usi. La possibilità di attivare anche per il bene ambientale un utilizzo sociale ed economico gli può infatti assicurare una preservazione attraverso un suo ruolo fondamentale per il territorio.

BIBLIOGRAFIA

FRANCESCHETTI G. (1997). "Criteri e procedure di valutazione del pae-

- saggio", XXVII Incontro CeSEI, Reggio Calabria 22-23 Ottobre
- FUSCO GIRARD L. (1993). *Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere nel campo della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- MAMBELLI T. (1999a), *il ruolo della valutazione nelle recenti leggi urbanistiche regionali*, Daest, Venezia (in corso di pubblicazione).
- STANGHELLINI S. (1996), *Valutazione e processo di piano*, Alinea, Firenze.
- STELLIN G. (1994). "Sviluppo sostenibile locale e risorse storico-culturali: strategie e valutazioni" XXIV Incontro di studio CeSET, Napoli 6-7 ottobre
- STELLIN G., Rosato P. (1998), *La valutazione economica dei beni ambientali*, Città Studi, Padova.
- STELLIN G. STANGHELLINI S. (1997), "Politiche di riqualificazione delle aree metropolitane: domanda di valutazione e contributo delle discipline economico-estimative", *Genio Rurale* n. 7/8
- TEMPESTA T. (1993), "La valutazione del paesaggio rurale tramite indici estetico-visivi e monetari. *Genio Rurale* n. 2
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, (1987), *Our Common Future*, Oxford.

Touring Club Italiano (T.C.I.)

a cura del Centro Studi

Premessa

La storia più che centenaria della nostra Associazione ha dimostrato e continua a dimostrare la disponibilità de T.C.I. a impegnarsi direttamente ogni volta che si richiedano contributi per la salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico del Paese. Ci sia consentito di ricordare infatti come proprio sul tema della conservazione dei beni paesaggistici è incentrato un Libro Bianco pubblicato nel 1998 dal T.C.I. intitolato "La tutela del paesaggio in Italia". Questa pubblicazione costituisce tuttora un punto di riferimento importante per chi voglia affrontare con serietà e spirito propositivo l'argomento. Il contributo che segue è ad esso ispirato e si può leggere come l'aggiornamento di un percorso mirato all'aumento della consapevolezza dell'opinione pubblica iniziato molti anni fa.

1. Il concetto di paesaggio per il Touring Club Italiano

"La cosiddetta bellezza della natura è in realtà il prodotto dell'intelligenza del pensiero e del lavoro umano nel corso di più millenni: è un immenso libro, un palinsesto in cui sono scritti millenni di storia". (Giulio Carlo Argan, discorso di approvazione al Senato della legge n. 431 del 1985, detta Galasso)

Un legame tutto particolare unisce Touring e "l'immenso libro" del paesaggio. Esso è il tema di fondo che ha accompagnato la vita e l'attività dell'associazione in più di un secolo di esistenza, con un'attenta riflessione sulla somma di elementi naturali, artistici, storici e tradizionali italiani e la loro evoluzione. Con il sano pragmatismo che da sempre costituisce l'anima del Sodalizio, il T.C.I. rende operante il comma dello Statuto che, tra i principali mezzi d'azione, indica: "dare opera per la tutela del paesaggio", portando ad intervenire per la difesa e la manutenzione di un patrimonio che rappre-

sentano uno degli aspetti della nostra identità nazionale".

Il Touring Club italiano lavora per un'ecologia del paesaggio, per un equilibrio dei fattori che lo compongono, affinché possano godere di armonia e benessere. Questo approccio nei confronti di natura, arte, storia e tradizione è anche ciò che distingue il T.C.I. da altre associazioni, che si battono chi per la salvaguardia dei beni storico-artistici, chi per il mondo della natura, chi per proteggere gli animali, chi per una migliore qualità della vita. Il Touring, convinto che ciascuna di queste "creature" sia nata dall'altra, per l'altra, in una rete di rapporti, dipendenze e scambi reciproci, lavora per l'insieme di tutte queste componenti correlate tra loro.

2. Come si può integrare conservazione e pianificazione del paesaggio, modalità e soggetti istituzionali

Il T.C.I. considera necessario e prioritario realizzare i piani territoriali paesistici, sia rilanciando l'attuazione della legge 431/1985 (legge Galasso), sia attivando una piena collaborazione fra le Regioni tuttora inadempienti, l'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici e le Soprintendenze, in modo da giungere ad una redazione ed approvazione di piani anche tecnicamente puntuali e rispettosi della risorsa-paesaggio tanto intaccata, ai quali uniformare i piani regolatori comunali. I piani paesistici e territoriali erano, e restano, lo strumento fondamentale per superare in positivo la semplice sommatoria di vincoli e vincoli imprimendo dinamismo ad una corretta gestione del territorio.

Ci sembra inoltre opportuno saldare al rilancio della legge Galasso quello della legge n. 183/1939 sulla Autorità di Bacino, anch'essa poco attuata e finanziata, e la definizione di una legge-quadro nazionale per l'urbanistica che definisca e coordini i principi regolatori delle Regioni, superando così l'ormai invecchiata legge ur-

banistica generale del 1942.

Il T.C.I. non vuole promuovere il cosiddetto neo-centralismo, anzi è perfettamente concorde con chi sostiene che il decentramento sia una scelta irreversibile, tuttavia considera sbagliato azzerare i poteri centrali in settori decisivi come quelli del territorio. Al contrario, alcuni poteri centrali, resi altamente qualificati sul piano tecnico-scientifico da investimenti "in cervelli", vanno rafforzati includendovi quelli di surroga, come già avviene per i piani paesistici, allorché le Regioni non facciano ciò che devono fare, rigorosamente, per la difesa e la manutenzione attiva del territorio. Senza la quale anche i valori del paesaggio vengono cancellati.

Citiamo testualmente lo stesso Giuseppe Galasso: "Se si rovina il paesaggio, di quale sviluppo turistico si crede di parlare? Se si dissipano le risorse naturali e territoriali, di quali e razionali trasformazioni agrarie ed altre iniziative economiche si crede di parlare? Se l'inquinamento dell'ambiente supera i livelli meno tollerabili, si può ancora parlare di qualità della vita?".

Anche se la pratica ritornasse di moda, un adepto del Grand Tour, arrivando oggi in Italia, assai difficilmente potrebbe descrivere i paesaggi che ci hanno invece lasciato i viaggiatori dei secoli trascorsi. Perché quello che era il giardino d'Europa è ormai profondamente cambiato nel suo insieme, nel suo stesso tessuto. Ed è proprio questo tessuto che è andato in buona misura perdendosi.

Il danno, logicamente, è stato progressivo nel tempo e si è accentuato negli ultimi anni. Complice forse anche una certa latitanza, o inerzia, legislativa: per cui per quasi mezzo secolo la normativa pre-bellica non è stata innovata, né tanto meno affinata. Finché non sono comparsi prima il decreto e poi la legge nota col nome del suo proponente, Giuseppe Galasso (legge 431 del 1985), dal 1940 in poi l'unico provvedimento riguardante il paesaggio è stato la delega alle Regioni delle competenze ad esso relative.

Utile ricordare come, nei decenni che hanno preceduto la guerra appena citati, la legislazione era limitata forse anche perché la stessa cultura dell'epoca non aveva assimilato concetti fondamentali quali quelli della inscindibilità fra beni ambientali e beni culturali nella conservazione preventiva e programmata.

Nel 1939 con le due leggi Bottai, la n. 1089 per il patrimonio storico-artistico e la n.1497 per le bellezze naturali e paesistiche, l'antica scissione è rimasta e, a livello di pianificazione, la prima legge urbanistica generale è arrivata soltanto nel 1942 dopo un cammino decennale. Legge innovativa, la quale per la prima volta prevedeva piani regolatori o programmi di fabbricazioni per l'intero territorio italiano. Essa dettò pure norme severe sull'abusivismo (inapplicata) prescrivendo addirittura l'arresto per i costruttori illegali. Sino ad allora i piani riguardavano unicamente le città e il loro ingran-

dimento. E anche dopo, i piani regolatori non sono stati granché preveggenti sul piano paesistico.

Ma torniamo al momento in cui le Regioni ricevono la delega ad occuparsi dei problemi che riguardano il territorio ed il paesaggio. Nel 1972 (DPR n. 8) nella delega riguardante l'urbanistica vengono inopinatamente inclusi i piani paesistici territoriali. La decisione viene ribadita nel 1977, con il DPR n. 616. Poche Regioni hanno poi segnato all'attivo della loro azione di governo una reale attenzione ai problemi non soltanto dell'ambiente, ma soprattutto del paesaggio. Dal 1972 al 1984 nemmeno un piano paesistico era stato adottato dalle Regioni. Mentre lo spreco edilizio è dilagato con effetti devastanti (per 56 milioni di abitanti esistono oltre 100 milioni di stanze; siamo i maggiori produttori-consumatori di cemento al mondo, e il consumo della risorsa-territorio passa dagli oltre 6.000 chilometri d'autostrade all'abusivismo delle zone panoramiche e archeologiche).

Di qui il ricorso nel 1984 al decreto ministeriale (21 settembre 1984), poi nel 1985 alla legge Galasso n. 431, che imponeva alle Regioni di approvare i piani paesistici entro l'anno seguente. Una legge che Giulio Carlo Argan, nel discorso d'approvazione tenuto al Senato, definì "di salute pubblica" e che se applicata seriamente (come non fu), avrebbe consentito alle generazioni future di ritrovare, nella conservazione del paesaggio italiano, il "palinsesto" della nostra storia.

Il provvedimento è organico, svelto ed essenziale, nel definire una sorta di carta dell'Italia da salvare. Vieta qualsiasi attività di trasformazione nelle aree vincolate – che definisce – e obbliga le Regioni a pianificare l'uso del loro territorio. Con grande e lodevole celerità, le Soprintendenze hanno subito provveduto a definire le ampie aree degne di tutela che, per la nuova legge, sono soggette ad "assoluta immodificabilità" fino all'emancipazione dei piani.

Fonda la tutela su un criterio oggettivo (Antonio Cederna) e fa compiere il salto dal concetto di bene culturale a quello di paesaggio, che è fondamentale per la pianificazione paesistica (Calogero Muscarà).

3. Come difendere il territorio senza bloccare lo sviluppo

La natura dell'attività che caratterizza il T.C.I., impone che le sue considerazioni siano orientate allo sviluppo ed alla tutela del paesaggio come risorsa turistica. I principi individuati tuttavia sono chiavi operative estendibili anche alla tutela delle ricchezze ambientali e paesaggistiche in senso lato.

In un recente convegno organizzato a Venezia nel marzo di quest'anno sul tema del "Destination marketing

and management” si è molto discusso sulle politiche di pianificazione a salvaguardia del territorio. Una città, una valle, o un parco possono essere “sotto assedio” in molti modi: i centri storici possono essere minacciati da possibili speculazioni edilizie, le valli insidiate da interventi strutturali scriteriati (strade, ferrovie, pianificazioni edilizie, ecc.), un parco spogliato da flussi turistici non regolamentati, i beni culturali negati alla fruizione pubblica, o dimenticati in scantinati polverosi e così via.

L’assedio va affrontato (come tutti gli assedi), con lungimiranza e con il consenso di tutti gli attori (pubblici e privati) dell’area a rischio. Un termine apparso di recente nel linguaggio dei pianificatori territoriali è quello di *sviluppo sostenibile*, questo concetto è oggi la parola d’ordine per ogni tipo di intervento su un’area geografica, e in modo particolare per quelli di tutela.

I principi su cui si fondano i nuovi modelli di sviluppo innovativo e responsabile sono:

- *Sostenibilità ambientale*. Rispetto per l’ecosistema, l’ambiente naturale e preservazione degli equilibri esistenti come prima condizione per la percorribilità di ogni ipotesi di sviluppo;
- *Sostenibilità tecnica*. Rispetto della soglia delle capacità di carico delle risorse non riproducibili, perché esse non vengano danneggiate o addirittura esaurite;
- *Sostenibilità sociale e culturale*. Rispetto e valorizzazione delle specificità locali, preservazione dell’identità sociale e culturale dell’area e coinvolgimento della comunità residente nei processi decisionali e gestionali;
- *Sostenibilità economica*. Garanzia di efficienza economica: preferire la conversione di realtà già esistenti piuttosto che la realizzazione ex novo di interventi che potrebbero risultare inutilizzabili al variare delle condizioni di mercato.

Il T.C.I. non desidera che le giuste istanze di tutela e salvaguardia di risorse paesaggistiche del nostro paese entrino in collisione con le necessità di promuoverne la crescita.

La teoria dello sviluppo economico e sociale sostenibile infatti si basa su un’ottica orientata alla massimizzazione del profitto nel lungo periodo: il rispetto dei suoi principi consente di realizzare sistemi redditizi a basso impatto, che potranno essere fruiti dalle generazioni future.

4. Come tutelare i centri storici, il paesaggio agrario e l’architettura rurale

La tutela e la salvaguardia di centri storici, paesaggio agrario e architettura rurale, comporta un’analisi

dettagliata di realtà e fenomeni che spesso hanno aspetti molto diversificati fra loro.

Per quanto riguarda il paesaggio agrario da alcuni decenni due problemi complementari lo mettono seriamente in pericolo. Da una parte il processo di urbanizzazione e l’esodo massiccio delle campagne e delle aree montane, soprattutto nelle colline interne e negli alpeggi, dall’altra la rapida modernizzazione delle tecnologie agricole e la trasformazione delle colture determinano lo sfruttamento intensivo, l’impoverimento e la perdita di biodiversità dei paesaggi rurali tradizionali.

Per tentare di dare una risposta eco-compatibile ai problemi contraddittori posti dalla trasformazione degli aspetti economici, sociali e produttivi del mondo agricolo e cercare di garantire la sopravvivenza di alcuni paesaggi rurali tipici, negli ultimi anni si è andata sviluppando la ricerca nel campo della gestione del paesaggio.

Gli orientamenti della nuova politica comunitaria, a favore delle zone rurali, fissati nel 1996 nella dichiarazione di Cork, riconoscono la centralità dell’agricoltura come “tramite tra la popolazione e l’ambiente”, la necessità di una “corretta gestione delle risorse naturali”, e l’importanza della “conservazione” e del “potenziamento della biodiversità e dei paesaggi culturali”.

Punto qualificante del nuovo programma agricolo, diventa così la *sostenibilità*: “Le politiche devono promuovere uno sviluppo rurale che tuteli la qualità e l’amenità dei paesaggi rurali ed europei (risorse naturali, biodiversità e identità culturale) così che il loro sfruttamento da parte della generazione attuale non comprometta le prospettive delle generazioni future”.

In Italia le cose stanno andando a rilento, ma le Regioni cominciano a sostenere iniziative volte a potenziare l’agriturismo e le strutture ricettive, promuovendo il recupero e la valorizzazione delle architetture e il riuso delle aree dismesse, secondo gli obiettivi della *Convenzione europea del paesaggio* che prevede l’istituzione di speciali marchi di qualità ambientali. È proprio verso questa direzione che il T.C.I. si sta muovendo.

Muovendosi in questa direzione il T.C.I., in collaborazione con l’assessorato al turismo della Regione Liguria, ha ideato il progetto *Bandiere Arancioni*, volto alla creazione di un contrassegno di qualità per le località dell’entroterra e con lo scopo fondamentale di valorizzare (soprattutto turisticamente) le risorse del territorio. Dopo la presentazione della fase pilota che ha coinvolto le località dell’entroterra ligure, il Sodalizio sta ora interessando una rete di contatti per l’estensione del progetto ad altre regioni italiane, nella convinzione che questo tipo di iniziative legate all’autenticità del territorio, alla promozione della qualità ed all’insegna della sostenibilità, favoriscano il binomio virtuoso composto da conservazione e sviluppo.

Per quanto riguarda i centri storici, sia città che

centri minori, i problemi di tutela riguardano in primo luogo la mancanza di una legislazione specifica di salvaguardia della loro integrità. A livello operativo si potrebbero individuare strumenti che restituiscano equilibrio alle dinamiche di fruizione dei centri storici di residenti e turisti. Nello specifico si potrebbero adottare le seguenti soluzioni:

- limitazione del traffico;
- creazione di itinerari e percorsi che utilizzino mezzi di trasporto alternativi all'automobile;
- incentivi all'utilizzo dei mezzi pubblici.

5. Come combattere l'abusivismo edilizio

La piaga dell'edilizia illegale sul territorio italiano è estesa e gravissima. Sono 3 milioni e mezzo gli edifici abusivi costruiti ed autodenunciati tra il 1950 ed il 1984, e quasi quattro quinti, ovvero 2,7 milioni di alloggi illegali sono stati eretti tra il 1970 ed il 1983. L'edilizia illegale ha preso d'assalto le aree di maggior pregio ambientale e soprattutto le coste. Il Cresme stima che circa 1 milione e settecentomila case abusive abbiano sommerso i litorali della penisola tra il 1950 ed il 1983, dalla riviera di ponente alla costiera Sorrentino-Amalfitana, dal litorale romano alle coste calabresi, pugliesi, sarde e siciliane.

Nonostante una leggera flessione registrata alla fine degli anni ottanta la piaga dell'abusivismo continua a rappresentare ancora oggi una delle minacce più serie per il paesaggio italiano. Secondo stime elaborate da Cresme e Legambiente, dal 1982 al 1997 il Bel Paese è stato inondato da 970 mila nuove case abusive, a fronte di 3.800.000 abitazioni legali. Le abitazioni abusive costruite negli ultimi quattro anni sono 207 mila, in larghissima percentuale al Sud (76,3%), per una superficie di 29 milioni di metri quadrati di cemento illegale. L'attività abusiva rappresenta così almeno il 25% della produzione dell'edilizia legale del Paese.

A meno di un anno dal 2000, malgoverno del territorio ed illegalità continuano a dettar legge in vaste Regioni del Paese. La normativa urbanistica e sanzionatoria è inutilmente complicata. Le Capitanerie di Porto, cui è affidato il controllo del litorale, non dispongono delle relative cartografie. Le demolizioni non vengono eseguite. Il TAR accoglie ricorsi e blocca procedimenti nei confronti degli abusivi. I Comuni tardano ad applicare piani regolatori. Governi regionali e nazionali tornano a parlare dei condoni. In questo quadro poco edificante, la lotta all'abusivismo sembra appartenere alla sfera delle buone intenzioni, piuttosto che alla lista precisi doveri delle amministrazioni.

Detto questo, il T.C.I. crede sia necessario rendere più severa l'opera di prevenzione e repressione dell'a-

busivismo edilizio divenuto ormai un autentico cancro del territorio e del paesaggio italiano. Continuare nell'attuazione dell'intesa col Ministero della Difesa, che affida all'esercito - pur lasciandola finanziariamente a carico dei Comuni - l'opera di demolizione dei fabbricati illegali anziché agli enti bloccati da problemi di consenso, ma soprattutto opporsi in modo deciso a qualunque sanatoria degli edifici sorti sul demanio marittimo. Sanatoria che aprirebbe il varco ad una nuova ondata di abusi lungo le coste.

6. Paesaggio, turismo e produzione enogastronomica

I turisti del vino in Italia vengono quantificati in 2,5 milioni (di cui la metà stranieri). Secondo una ricerca della Università Bocconi, l'enoturismo oggi ha un giro d'affari annuo intorno ai 3 mila miliardi (che include le spese di viaggio, pernottamento, ristorazione e acquisti di vino in loco). Le aziende vinicole sono 900, di cui 700 associate al "Movimento per il Turismo del Vino".

In base a rilevazioni del "Movimento", i visitatori delle cantine italiane sono aumentati nel 1998 del 50% rispetto al '97. Ma c'è ancora molto spazio per crescere. In Francia, per esempio, il 30% del reddito delle cantine deriva dalla vendita diretta di vino ai visitatori. In Italia siamo solo al 3%.

Un'idea per diffondere la cultura eno-gastronomica è quella di tracciare le "strade del vino". Si tratta di percorsi in cui l'offerta turistica è integrata in modo che il turista, visitando il territorio, possa apprezzare, contemporaneamente, le caratteristiche eno-gastronomiche, ambientali, paesaggistiche, artistiche e culturali.

In Francia queste strade esistono da decenni. Così come esiste (oltralpe) una figura professionale nuova (per l'Italia) che è la "guida turistica del vino". Questo signore (o signora) dovrà conoscere Giotto e Piero della Francesca allo stesso livello di un Chianti o di una Vernaccia, e dovrà saper guidare il turista sia a una degustazione di Barolo in località la Morra sia al museo Egizio di Torino.

Secondo uno studio del Censis, presentato il 10 aprile scorso al Vinitaly di Verona, il turismo del vino è destinato a intercettare sempre più quote di mercato: nel giro di 4-5 anni raddoppieranno gli arrivi, passando dagli attuali 2,5 milioni a 5 milioni, generando 18 milioni di presenze, e un giro d'affari superiore a 5 mila miliardi.

Una avvertenza metodologica

Nella cifra dei 2,5 milioni di turisti del vino non sono inclusi gli escursionisti che, per definizione, non vengono conteggiati tra i turisti. Gli escursionisti del vino sarebbero intorno a 1 milione. Costoro si recano sui luo-

ghi di produzione (vigne), di lavorazione e invecchiamento (cantine) più volte all'anno.

Alcune considerazioni generali

- È evidente che una vigna ben tenuta contribuisce alla bellezza del paesaggio. Alcuni paesaggi toscani sono come dei quadri, con quella infilata di colline coltivate a vite, una prospettiva di tanti appezzamenti dai colori diversi a seconda dell'esposizione del sole, del tipo di vitigno, del grado di maturazione.
- Un vigna ben tenuta implica la cura del territorio. Se oggi in Italia assistiamo a tanti disastri geologici la causa prima è l'abbandono del territorio montano e collinare da parte dei contadini. In certe zone d'Italia, come in Valtellina e nelle Cinque Terre, tenere una vigna significa costruire terrazzamenti che servono anche a rafforzare i pendii e trattene- re la terra. Evitando così slavine e frane.

7. Cartellonistica, "antennistica" (ripetitori, ecc.), impiantistica

"Sempre caro mi fu quest'ermo colle e questa siepe..."

Oggi Leopardi avrebbe qualche problema in più a immaginare "l'Infinito" e a trasmetterci la forza di concetti legati alla sacralità del paesaggio. Al di là del caso specifico, che ha visto uno dei più famosi paesaggi italiani correre il rischio pochi mesi fa di essere deturpato da tra-

licci dell'Enel, il Touring è da molti anni che lotta al fine di ricordare come, anche per gli interventi di pubblica utilità sul territorio, occorre uscire da una logica di conto economico aziendale e valutare con lungimiranza il vero rapporto tra i costi e benefici per la comunità.

Antenne paraboliche attaccate come ragni sui tetti e sulle facciate delle case, ripetitori che come vessilli di conquistatori sanciscono il loro diritto di proprietà sulle cime di colline e montagne ed enormi cartelloni pubblicitari che nascondono le linee architettoniche delle città, sono presenze sempre più invadenti nel "panorama" del nostro Paese, senza considerare la piaga dei graffiti.

Il T.C.I. disapprova fortemente questo genere di scempi. Già nel 1949, sempre per difendere le bellezze del territorio naturale e urbano, il Sodalizio intraprese una campagna di sensibilizzazione per fare abolire i cartelli pubblicitari disposti lungo le strade italiane. Ogni mese venivano pubblicate sulla rivista foto documentarie di devastazioni paesaggistiche sia urbane che agrarie, spesso inviate da soci indignati.

L'intero patrimonio italiano è a rischio e non solo per i problemi di manutenzione che lo affliggono, ma anche per colpa di deliberati e deleteri progetti che non tengono in alcun conto una conservazione dinamica del territorio.

Per il Touring è compito di tutti gli italiani vigilare sui beni storici, artistici e ambientali perché sono patrimonio di tutti, testimoniano la nostra civiltà e costituiscono una delle maggiori attrazioni del nostro Paese.

Rocco R. Tramutola

Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Urbanistica e tutela del paesaggio: verso una pianificazione per il governo del territorio

Mezzo secolo di tutela paesistica

All'interno della riflessione in corso sulla necessità di riformare il quadro legislativo riguardante i temi della pianificazione e più in generale del governo del territorio, una particolare importanza riveste l'organizzazione e la disciplina dei livelli di pianificazione territoriale, in considerazione soprattutto delle manifestate esigenze di decentramento amministrativo che stanno caratterizzando il dibattito politico contemporaneo.

In materia di tutela dei beni ambientali, l'attuale assetto normativo rappresenta in maniera emblematica l'evoluzione storico-culturale del concetto di tutela paesaggistico-ambientale: da un'accezione ispirata essenzialmente a valori di carattere estetico-naturalistici (L. 29/06/1939, n. 1497), a quella estensiva della L. 08/08/1985, n. 431 che ha esteso il principio di salvaguardia e tutela a zone definite di "particolare interesse ambientale" sulla base di connotati morfologici ed ubicazionali di categorie generalizzate prefissate ex-lege, e pertanto definiti come "beni diffusi".

Le componenti culturali che hanno determinato l'evoluzione del concetto di "bellezza", si sono sommate alla necessità di conoscere i caratteri strutturali del territorio (naturali ed antropici) e la loro associabilità in unità significative finalizzate alla definizione di un approccio sistemico con scelte di programmazione e sviluppo compatibili con la natura del territorio.

Il riconoscimento di relazioni sempre più strette tra ambiti disciplinari, prima considerati complementari se non autonomi, quali l'ambiente, il paesaggio, il territorio e l'urbanistica, ha introdotto nuove attribuzioni sul piano delle competenze, sia per quanto riguarda gli organi preposti all'esercizio delle stesse, sia per quanto riguarda le procedure con cui attuarle.

La tutela delle bellezze naturali prevista dalla L. 1497/39, dato il "notevole interesse pubblico" ad esse riconosciuto dalla stessa legge, era compito esclusivamente del potere centrale dello Stato, che esercitava questo ruolo, in maniera sovraordinata rispetto alle

competenze urbanistiche dei Comuni, attraverso l'allora Ministero dell'Educazione Nazionale.

A seguito dell'istituzione delle Regioni, il D.P.R. 15/01/1972, n.8, all'art.1 lett. a), trasferiva ad esse le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di urbanistica ed in particolare quelle relative all'approvazione dei piani territoriali di coordinamento (PTC) già previsti dall'art.5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

L'ultimo comma dello stesso articolo stabiliva, inoltre, già da allora il trasferimento alle regioni delle attribuzioni esercitate dall'allora Ministero della Pubblica Istruzione (prima esercitate dal Ministero per l'Educazione Nazionale, poi dal Ministero per i Beni Culturali e Ambientali) relative alla redazione ed approvazione dei Piani Territoriali Paesistici di cui all'art.5 della L. 1497/39; l'art.9 del richiamato D.P.R. attribuiva, inoltre, la funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrative delle Regioni allo Stato, demandando al Ministro dei Lavori Pubblici il potere di proposta in merito "alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi statali di rilevanza nazionale, alla tutela paesistica, ambientale ed ecologica del territorio ed alla difesa e conservazione del suolo".

La dicotomia tra i due ambiti disciplinari, quello prettamente urbanistico e quello paesaggistico, non suscitava evidentemente ancora la dovuta attenzione: la necessità di assicurare unitarietà all'attività di pianificazione urbanistica ai vari livelli di programmazione, non si riscontrava in egual modo per l'attività di pianificazione a carattere paesistico, che se pur concepita, nel quadro dell'attività di coordinamento ed indirizzo attribuita al Ministro dei Lavori Pubblici come uno degli aspetti delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio", acquisiva minore rilevanza a livello regionale, essendo la redazione dei P.T.P. (Piani Territoriali Paesistici) subordinata a criteri di discrezionalità in quanto facoltà e non obbligo delle regioni stesse.

Il D.P.R. 24/07/77, n. 616 ha confermato l'estensione del concetto di "urbanistica" come "disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente" (art. 80); conseguentemente, con gli artt. 82 e 83, ha ampliato lo spettro delle funzioni amministrative delle regioni, disponendo il trasferimento (in materia di urbanistica e protezione della natura, di riserve e parchi naturali) e la delega ad esse di competenze, precedentemente esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, inerenti alla protezione delle bellezze naturali e quindi alla individuazione e tutela delle stesse.

Al Ministro per i Beni Culturali e Ambientali demandava il potere di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalle regioni e di inibire lavori o disporre la sospensione, qualora essi recassero pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi, determinando in questo modo un regime di concorrenzialità nell'esercizio delle competenze.

Ciò che è avvenuto nel nostro Paese nel periodo immediatamente successivo è, ancora oggi, facilmente constatabile; è stato comunque sufficiente a che il Sottosegretario di Stato allora in carica, On. Galasso, ritenesse necessario, con Decreto Ministeriale 21 settembre 1984, adottare un provvedimento di salvaguardia, unico nella storia della legislazione in materia, che riconoscesse, data la specificità territoriale del nostro Paese, necessario ed urgente una "dichiarazione di notevole interesse pubblico" di fattispecie generalizzate di ambiti territoriali.

Si rilevava come, la molteplicità dei provvedimenti adottati o da adottare, dovuta soprattutto al regime concorrenziale tra Stato e Regioni venutosi a verificare a seguito del D.P.R. 616/77, imponeva l'esigenza di un coordinamento metodologico e normativo, che, utilizzando gli strumenti giuridici esistenti, configurasse nel suo insieme una disciplina coerente e perequata degli interessi in questione su tutto il territorio nazionale, presupposto indispensabile della redazione di piani paesistici, in considerazione soprattutto delle forti disparità di tempi con cui si stava procedendo alla redazione dei piani stessi: a quella data erano in vigore soltanto dieci piani paesistici.

Si riconosceva che le zone del territorio nazionale, ricadenti in fasce territoriali che segnano le grandi linee di articolazione del suolo e delle coste costituivano di per se stesse, nella loro struttura naturale, il primo ed irrinunciabile patrimonio di bellezze naturali e d'insieme dello stesso territorio nazionale, e che pertanto fosse necessario assicurare una specifica tutela per il loro primario valore paesistico, in considerazione dell'assoluta necessità di dover sottrarre le suddette aree al crescente degrado del patrimonio ambientale, unanimemente

constatato oltre che dalle forze politiche e sociali anche in sede parlamentare in occasione della discussione dell'iniziativa legislativa sul condono edilizio.

Si considerava indispensabile per le zone non disciplinate dai piani territoriali paesistici, l'adozione di provvedimenti cautelari urgenti per rendere più incisiva l'attuazione delle prescrizioni di cui alla L. 1497/39, e pertanto si decretava l'integrazione degli elenchi delle bellezze naturali e d'insieme di cui ai punti 1, 3, e 4 della stessa legge con una serie di categorie di beni e luoghi, da considerarsi sottoposti a vincolo paesaggistico.

Ad ulteriore garanzia di tutela delle bellezze naturali e d'insieme ed in vista dell'adozione di adeguati provvedimenti di pianificazione paesistica si disponeva che i competenti organi periferici del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali individuassero nell'ambito delle zone appartenenti alle categorie predefinite, e nelle altre comprese negli elenchi redatti ai sensi della L. 1497/39 e del R.D. 3/6/1940, n. 1357, ed in altre zone di interesse paesistico, le aree in cui sarebbero state vietate, fino al 31 dicembre 1985, modificazioni dell'assetto del territorio, nonché opere edilizie e lavori.

La L. 431/85, che ha convertito in legge, con modificazioni, il D.L. 27 giugno 1985 n. 312, integrando l'art. 82 del D.P.R. 616/77, ha sancito l'accettazione definitiva dei principi ispiratori che avevano sollecitato il legislatore ad emanare dispositivi urgenti, stabilendo procedure e competenze che avrebbero dovuto dotare il Paese di adeguati strumenti pianificatori per l'esercizio della tutela paesaggistica secondo criteri di equità e trasparenza, su parti considerevoli di territorio.

Stato-Regioni: l'esercizio di poteri concorrenti

Numerosi sono gli aspetti della legge sottoposti a verifiche di compatibilità costituzionale a seguito di contenziosi sorti sulla scorta di paventati conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, che hanno in questi anni prodotto una copiosa letteratura giurisprudenziale.

Alla base di questo conflitto si possono sinteticamente rappresentare alcuni aspetti fondamentali:

- *l'ampia formulazione del concetto di urbanistica esplicitata dall'art. 80 del D.P.R. n. 616/77, introduce una considerazione integrale del territorio e di globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni di questo – raggiungibile soltanto attraverso il corso di valutazioni e discipline diverse di fatto non riscontrato nell'attuazione delle rispettive funzioni;*
- *l'attribuzione alle Regioni delle competenze sul piano operativo, in parte trasferite (quelle urbanistiche), ed in parte delegate (quelle paesistiche), è stata interpretata in contrasto con l'unitarietà della nuova accezione di urbanistica introdotta dall'art. 80 della 616/77;*

- *l'impiego di speciali strumenti di pianificazione territoriale quali mezzi della protezione paesaggistica primaria ha alimentato un perpetrato conflitto di attribuzione tra gli stessi ambiti disciplinari nel tentativo di ritenere che la disciplina paesaggistica primaria potesse essere subordinata all'urbanistica o addirittura inclusa in essa.*

Inizialmente la Corte Costituzionale, in occasione dei conflitti di attribuzione sollevati dalle Regioni nei confronti degli organi di controllo dello Stato, in considerazione delle diverse funzioni, trasferite e delegate, ha più volte confermato la separazione tra i due ambiti disciplinari, individuando nella pianificazione paesistica uno strumento limitato alla conservazione dei profili estetizzanti del territorio.

Questo orientamento è stato successivamente messo in discussione dalla stessa Corte che, a seguito dell'emanazione della L.431/85, con sentenza n.359/85, richiamando la disciplina del paesaggio stabilita nell'art.9 della Costituzione che *"erige il valore estetico-culturale riferito anche alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e le Regioni a concorrere alla tutela e alla promozione del valore"*, ha ricondotto sia la tutela del paesaggio che la disciplina urbanistica a forme di gestione del territorio, ponendo quale valore primario dell'ordinamento giuridico l'interesse estetico culturale connesso alla tutela del paesaggio, alle cui esigenze deve adeguarsi anche l'urbanistica.

La sola delega alle Regioni delle attribuzioni in materia paesistica viene così riconfermata quale fondamentale intenzionalità del legislatore finalizzata a garantire una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore paesistico come valore estetico-culturale legato a scelte di più ampio respiro.

L'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge Galasso

L'art. 1-bis della L.431/85 ha imposto alle Regioni, e, in caso di inadempienza di queste, allo Stato, l'obbligo di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale i territori di interesse paesistico elencati dal quinto comma dell'art.82 del D.P.R.616/77 mediante la redazione di *piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali* con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986.

L'esigenza di disporre di un quadro generale degli strumenti legislativi prodotti dalle regioni in materia di pianificazione territoriale, in adempimento al disposto dell'art. 1 bis della L.431/85 ha indotto l'Ufficio Centrale

per i Beni Ambientali e Paesaggistici¹ ad avviare, tramite le Soprintendenze competenti dislocate sul territorio nazionale, una prima indagine ricognitiva.

L'indagine svolta costituisce più che un bilancio consuntivo sull'applicazione della legge, una prima raccolta di informazioni necessarie all'individuazione delle regioni che di fatto non disponevano di alcuno strumento di governo che consentisse, almeno sul piano degli adempimenti formali, l'auspicato livello di tutela prefigurato dall'applicazione della legge.

Questo ha consentito subito dopo aver affrontato il caso della Campania, (dove il Ministero per i Beni Culturali e le Attività Ambientali, grazie al lavoro delle Soprintendenze territorialmente competenti coordinato dal Servizio Pianificazione Territoriale dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, ha redatto, esercitando il potere sostitutivo previsto, quattordici piani stralcio, sostituendosi d'autorità ad una Regione inadempiente, il cui territorio era ormai sottoposto alle disposizioni di immodificabilità ed inibitorie di cui all'art. 1 quinquies della L.431/85), di adoperarsi affinché altre Regioni, ancora del tutto inadempienti avviassero le procedure di adozione dei Piani: la Calabria e la Lombardia, sono state oggetto di diffida formalmente deliberata dal Consiglio dei Ministri nel luglio 1996, su proposta del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, a seguito delle quali per la Calabria si è avviato l'esercizio dei poteri sostitutivi disposto con D.P.R. 16.02.98, e per la Lombardia si è in attesa del completamento dell'iter di approvazione del PTPR adottato con D.G.R. VI/30195 del 25/07/1997.

Collateralmente sono in corso diverse iniziative di scambio e collaborazione con altre regioni al fine di giungere rapidamente al completamento degli iter approvativi dei Piani, in molti casi solo adottati con delibere di Giunta e mai approvati dal Consiglio Regionale.

Ritengo sia utile riportare alcune riflessioni sull'esito dell'indagine, che complessivamente, credo riconfermi la necessità ed urgenza di giungere ad un disegno "organico" della materia.

Un primo elemento che emerge riguarda direttamente il livello di formulazione della legge, che pur individuando essa stessa intere categorie di beni per definizione sottoposte alla tutela non ha fornito in maniera più chiara ed esplicita gli indirizzi a cui gli strumenti di esercizio della tutela stessa dovessero far riferimento, aumentando in questo senso il livello di disorientamento individuando genericamente nei P.T.P. o nei P.U.T. gli strumenti pianificatori con cui le regioni avrebbero dovuto adempiere ai propri compiti di pianificazione in materia di tutela.

La mancanza di un quadro di riferimento e di direttive di indirizzo da parte dello Stato, ha consentito che ogni regione decidesse autonomamente organizzando una propria legislazione e definendo i propri strumenti

di pianificazione che di fatto non hanno garantito il medesimo livello di efficacia e la stessa univocità di interpretazioni, vanificando quel nobile tentativo auspicato dal legislatore, che aveva prefigurato nell'equipollenza di strumenti pianificatori originariamente diversi (P.T.P. e P.U.T.) il proseguimento del processo di unificazione tra ambiti disciplinari, già avviato sul piano ideologico normativo con l'enunciato dell'art.80 del D.P.R. 616/77.

Così la possibilità di poter disporre indifferentemente di P.T.P. o di P.U.T. si è di fatto trasformata nella elaborazione di strumenti, nella forma, negli obiettivi e nell'efficacia, del tutto diversi per ciascun territorio regionale. Il rischio di trasferire questo carattere di incertezza e genericità nei livelli di pianificazione sottordinata è reale, ed ha rappresentato in alcuni casi uno degli aspetti più ostativi al compimento dell'iter procedurale relativo alla definizione degli strumenti stessi.

Le tipologie di piani riscontrate denotano, anche attraverso la sola denominazione adottata, quanto sia diversificato il panorama legislativo in materia.

In generale i P.T.P., strumenti sicuramente di più forte impostazione paesistico ambientale essendo essi nati per questi fini specifici ed in qualche modo a questo fine normati (art.5 L.29/06/39, n.1497 e art.23 R.D. 03/06/40, n. 1357), risentono di impostazioni differenziate (a volte anche per ambiti della stessa regione) essendo il risultato di elaborazioni compiute da gruppi di progettisti diversi a cui è mancata una unica direttiva.

I P.U.T. molto spesso risentono di una impostazione legata alla tradizione di programmazione economica/territoriale, pertanto nati essenzialmente come "Documenti di indirizzo territoriale/infrastrutturale di supporto alla programmazione economica" sono stati plasmati allo scopo con delibere regionali che si limitano ad introdurre solo alcune nozioni che potessero garantire un minimo di valenza paesistico-ambientale, assolvendo così al disposto dell'art. 1-bis della L.431/85.

Pianificazione e governo per il territorio: un'ipotesi di lavoro

Alla luce di queste constatazioni, le difficoltà con cui lo Stato esercita, pur nell'adempimento dei propri compiti istituzionali, i propri poteri di controllo sono notevoli e soprattutto imputabili sul piano istituzionale alla separazione che di fatto continua ad essere tra i poteri della pianificazione e i poteri della tutela. Per quanto riguarda quest'ultima in particolare l'attuale quadro di strumenti pianificatori è sicuramente una delle cause della disomogeneità con cui vengono esercitati i poteri da parte dello Stato sull'intero territorio nazionale: l'ampia maglia di definizione della pianificazione paesistica, unita alla mancanza di parametri oggettivi nella formulazione di giudizi di compatibilità, consente di fatto un

ampliamento dei margini di discrezionalità nella valutazione degli interventi estremamente dannosa ai fini della tutela di un patrimonio di valore universale.

Il rilevante interesse pubblico, della questione ambientale esige, quindi, un'appropriata collocazione anche all'interno di un ipotetico quadro riformatore del sistema di pianificazione, che pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà, responsabilità ed autonomia per il governo del territorio, ne garantisca il necessario grado di tutela.

L'automatico recepimento del principio di sussidiarietà, secondo cui le responsabilità pubbliche vanno attribuite alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini interessati, implica che, per ogni livello di pianificazione siano precisati gli oggetti e gli aspetti di cui esso è responsabile. Tutto questo, nell'ambito dell'accezione forte di sviluppo sostenibile, (che implica la conservazione delle risorse ambientali contraddistinte da unicità e non sostituibilità il cui valore non è negoziabile), non può che essere un portato della "pianificazione strutturale" (da distinguersi da quella "programmatica"), che dovrebbe contenere disposizioni immediatamente precettive e direttamente operative sulla base di regole e principi certi e ben definiti predisposti già all'interno anche di un eventuale "quadro di riferimento territoriale" di competenza dello Stato.

A questo proposito si pensi agli effetti che, all'interno dell'attuale quadro legislativo e normativo delle competenze e degli strumenti pianificatori in vigore, potrebbe avere l'esercizio dei poteri sub-delegati in materia di tutela ambientale da parte dei Comuni, senza il controllo dello Stato.

La universalità dei beni ambientali non ci consente, oggi più che mai, l'applicazione sul territorio nazionale di principi e livelli di tutela differenziati alle "specificità geopolitiche" del proprio territorio regionale, senza considerare che la dimensione delle componenti ambientali meritevoli di tutela hanno spesso limiti interregionali.

In questa logica la definizione per vaste porzioni di territorio di elementi strutturali acquista un ruolo fondamentale nell'ambito di ciascun livello di pianificazione, molto più di quanto possa garantire di farlo una dotazione generalizzata di singoli piani strutturali comunali.

L'acquisizione della coscienza dei problemi ambientali e insediativi di area vasta all'interno di un unico piano strutturale del territorio non può prescindere da un'interazione, da prevedersi per ciascun livello di pianificazione, tra competenze diverse: un campo di concertazione/confronto tra le diverse istanze pubbliche a diverso titolo competenti sul territorio, nel rispetto dello spirito concorsuale previsto dalla Costituzione.

Alla luce delle considerazioni suesposte appare evidente l'esigenza di operare una ricognizione all'interno di un "testo unico" dell'intero corpus normativo attualmente vigente, come fase propedeutica alla stesura di una nuova "legge quadro", che al di là di ogni questio-

ne meramente nominalistico-giuridica dovrà chiamarsi "per il governo del territorio" e non "urbanistica", che regolamenti in maniera semplificata e trasparente i principi di una pianificazione moderna che, superando ogni distorsione e discrasia, abbia come obiettivo il rispetto e la valorizzazione del territorio nella sua interezza senza inibire l'espressione delle rispettive capacità di governo. "Il piano" quindi inteso come la sintesi delle certezze per un corretto ed armonioso sviluppo sostenibile.

NOTE

¹ La quantità notevole di istruttorie progettuali sottoposte all'esame del Ministero, in parte derivante anche dalla inefficacia dell'esercizio della tutela da parte delle regioni, insieme al riconoscimento della rilevanza delle competenze istituzionali in materia, precedentemente assolve dalla DIV.II dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali Architettonici Archeologici Artistici e Storici nell'ambito del Ministero per i Beni Culturali, ha fatto sì che con D.P.R. 20 dicembre 1994 n.760, si istituisse l'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici.

Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCEM)

Lucio Cangini

- 1) Sarebbe quanto mai opportuno fare un raffronto approfondito tra il dettato della legge 97/94 "Nuove norme per le zone montane" ed i temi preparatori la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio.

Alcuni quesiti, a puro titolo esemplificativo:

- quanto incidono nel *disegnare* il paesaggio le attività tipiche di montagna agrozootecniche e forestali?
 - quanto le attività estrattive?
 - quanto il recupero a fini abitativi e agrituristici di borghi e i casolari rurali?
- 2) Più che in altre fasce territoriali il paesaggio montano è stato disegnato e conformato da una interazione millenaria quanto equilibrata avvenuta tra uomo e natura, seguendo il buon senso derivante dalle leggi non scritte. A questo proposito, una *ri-lettura* aggiornata della storia della civiltà monacale sarebbe di grande supporto conoscitivo.
 - 3) La montagna europea ha 30 milioni di abitanti, di cui 10 milioni sono italiani. Se ne deduce che in Italia, più che altrove, l'emergenza vera non è tanto l'ambiente quanto una soglia di presidio umano che ne garantisca la cura e la valorizzazione.
 - 4) La simbiosi "paesaggio-lavoro" è d'obbligo ma avrà una prospettiva se sarà condotta culturalmente e politicamente da una forte e convinta concertazione istituzionale:
 - assetto istituzionale di governo locale pianificazione urbanistica (Comune-Comunità Montana);
 - ruolo di programmazione e pianificazione territoriale della Provincia;
 - fonti finanziarie (Agenda 2000, patti territoriali, trasferimenti perequativi della finanza locale riservati ai Comuni montani, manutenzioni forestali, difesa del suolo, carbon tax);
 - *decentramento* delle soprintendenze;
 - snodo Regione.
 - 5) Le ragioni per cui è necessario e urgente rimodula-

re i registri erogativi della finanza locale, a favore dei Comuni montani e delle Comunità montane, sono presto dette:

- ogni singolo Comune montano è un presidio produttivo che non solo eroga servizi pubblici per il miglioramento delle condizioni di vita ma è l'unico "cantiere attivo" esistente che cura e valorizza il grande malato italiano: *il suolo*. E ne ricostituisce, metodicamente, il *lifting paesaggistico*.
- La montagna è la fabbrica (in parte potenziale) più bella, estesa e sana che l'Italia abbia.
- I sindaci, gli assessori e i consiglieri comunali ne sono gli amministratori delegati, la sovrintendono e dirigono assieme ai 10 milioni di persone che la abitano.
- I Comuni montani, così intesi e riconosciuti da Regioni, Stato e Unione Europea, possono essere una risorsa motrice di qualità per la vita e per un moderno modello di sviluppo che voglia e debba basarsi sulla diffusione territoriale delle opportunità occupazionali ed esistenziali.

La montagna dei Comuni, delle arti e dei mestieri

L'Europa d'inizio millennio

L'Europa d'inizio millennio non potrà che essere l'Europa del lavoro, diffuso territorialmente, e delle produzioni di qualità che sole possono competere sui mercati internazionali. In questo assunto stanno le ragioni e la forza della moneta unica.

Il Parlamento Europeo e le linee di Governo

Il dibattito del neo Parlamento Europeo dovrà darsi un significato finanziario, economico e sociale storicamente inedito quanto incidente e determinante la vita quotidiana dei singoli europei, compresi quelli che abitano i territori montani.

Obiettivo occupazione

Se Sparta piange, Atene non ride: la disoccupazione è una piaga socio-economica che accomuna territorio e città.

L'arte, la creatività e il valore lavoro

Apertura di un cantiere culturale su scala europea che trasformi tramite un diffuso impulso di progettualità locale i beni culturali e il paesaggio montano in occasioni e opportunità di lavoro.

Il valore lavoro e la risorsa cultura

Il valore lavoro sta alla base di ogni evoluzione sociale e di tutti i processi di sviluppo produttivo.

Ma è alla cultura (intesa come soggettiva ricerca esistenziale e consapevolezza di vita) che va riconosciuto il primato di fattore politico che genera e forma l'identità civile delle comunità locali e attiva, definendola qualitativamente, *l'opera di buon governo dell'istituzione pubblica comune* che, sola, ci permetterà di transitare dall'Europa dell'economia e degli Stati all'Europa che attualizza la propria storia, che è la storia della civiltà occidentale.

La concezione di cultura che qualifica e migliora le condizioni di vita male si concilia con l'Europa dell'Euro.

Ma i processi culturali e i processi politici non possono e non devono fare a meno di convivere come elementi conduttori delle opzioni di governo dell'U.E.

Opzioni finalizzate alla costruzione di una democrazia a 360° di cui l'aspetto economico è parte integrante, seppure fondamentale.

La fabbrica cultura

I beni culturali e il paesaggio montano sono un grande giacimento che può e deve dare lavoro.

Innanzitutto, *non più spesa ma investimento sui giovani, sulla loro energia creativa, sulla loro capacità di progettare il futuro* e, quindi, di trasformare il patrimonio culturale in valore economico-occupazionale.

Spopolamento nelle aree marginali e caos urbano in città

La tendenza allo spopolamento in "campagna" aggrava il caos urbano in città, con le drammatiche conseguenze che si riversano negativamente sulla vita di tutti i giorni abbassando il livello di guardia della sicurezza sociale.

Due solitudini due emarginazioni una sola causa una sola terapia

All'emarginazione economica tipica dei territori "più lontani" corrisponde l'emarginazione urbana.

Ambedue le emarginazioni provocano solitudine umana.

La causa è una sola: lo squilibrio territoriale.

La terapia dovrà, quindi, essere una sola: un progetto di governo europeo che si muova sul binario produzioni di qualità-equilibrio territoriale, sia in città che nella periferia territoriale.

L'Europa delle città

Monica Wulf-Mathies membro della Commissione Europea è incaricata di una azione comunitaria: l'Europa delle città.

Parla con grande competenza delle città ma sembra non avere cultura territoriale. Occorre un recupero politico della consapevolezza culturale che città e territorio sono vicendevolmente legati, nel bene e nel male.

L'Europa dei Comuni delle arti e dei mestieri

Per rendere "compiuta e nuova" la dimensione politica entro la quale agirà il Parlamento Europeo, sarebbe opportuno dare gambe ad una azione comunitaria specifica per i territori periferici che riuscisse a fare il paio con l'Europa delle Città.

Le eccellenze progettuali da mettere in cantiere attivo che possono creare lavoro e nuove professionalità

- a) Il Comune e la domiciliazione dell'arte e della creatività.
- b) Estetica del paesaggio:
 - manutenzioni forestali (bosco);
 - produzioni tipiche agrozootecniche (prati);
 - industria del legno (bosco);
 - industria delle cave (bosco) (prati);
 - tutela del suolo (prevenzione dissesti);
 - organizzazione e programmazione scolastica;
 - formazione professionale in riferimento prevalente alle risorse endogene;
 - economia integrata e industria salmone;
 - recupero e utilizzo del patrimonio immobiliare di rilevanza storico-architettonica.

Obiettivo Europa

- L'etica del bello per migliorare le condizioni di vita di ogni singola persona.
- Misura dello sviluppo economico, della pianificazione territoriale e dell'estetica del paesaggio.

Note per la Sessione "Paesaggio: legislazione di tutela e normative per il territorio"

Il documento preparatorio della *Prima Conferenza Nazionale per il paesaggio* offre un ampio panorama dei problemi esistenti in materia di disciplina della materia e permette qualche riflessione nel merito.

Occorre premettere che le questioni sollevate non attengono solo alla materia del paesaggio, ma riguardano anche quella dei beni culturali (ad es. i centri storici di cui al ddl Veltroni), con la possibilità quindi di ampliare il campo d'azione delle commissioni di studio.

Inoltre, va ricordato che la materia relativa alle cosiddette bellezze naturali e più in generale alla tutela del paesaggio è delegata dal 1977 alle Regioni (art.82 DPR 616) ma il potere di approvare i piani paesistici è conferito fin dal 1972 (DPR n.8).

Spettano comunque al delegante poteri di controllo e d'indirizzo sull'esercizio della delega. Il D.lgs. 112/98 non ha inciso sul riparto delle funzioni. È questo un terreno praticabile per correggere e migliorare l'azione amministrativa di Regioni ed Enti locali.

Come pure permane la possibilità del Parlamento di intervenire, così come avvenuto con la L. 431/85, legiferando in materia, avendo riguardo soprattutto all'art. 9 della costituzione.

Si elencano qui le questioni che sembrano più importanti.

1. I piani paesistici o urbanistico-territoriali

a) In base alle disposizioni della L. 431/85 i piani, da un lato, sottopongono a normativa d'uso e di valorizzazione ambientale i beni e le aree, individuati in via generale ed astratta dal 5 co. dell'art.82 616/77 (cosiddetti beni ambientali *ope legis*, oggetti necessari dei piani), dall'altro lato, recepiscono (dandogli specifico contenuto) i vincoli puntuali o d'insieme, relativi alle bellezze naturali di cui agli "elenchi" ex artt. 4 e 6, L. 1497/39 (compilati dallo stato, prima del 616/77, o, successivamente, dallo stesso "integrati" ed oggi dalle regioni).

In sostanza, la finalità del legislatore è quella di dare una disciplina adeguata ai beni ed alle aree che assumono un particolare valore paesaggistico-ambientale.

La concreta disciplina d'uso e valorizzazione, oltre che nelle tavole grafiche, è contenuta nelle norme tecniche del piano, ove appunto dovrebbero essere indicate le modalità di utilizzazione dei beni vincolati compatibili con la natura dei medesimi. Fermi restando i casi in cui sia necessario disporre la totale immodificabilità dell'aspetto esteriore protetto dalla normativa in esame.

La predisposizione dei piani paesistici è volta, in sostanza, a superare la genericità delle tutele imposte.

Nella prassi, tuttavia, la carenza delle prescrizioni del piano paesistico è spesso causa di incertezza e conflittualità tra amministrazione preposta alla tutela e privati proprietari, come tra la prima e le amministrazioni locali, competenti in materia urbanistica.

Poiché ogni trasformazione dei beni vincolati (sia di quelli *ope legis* sia di quelli individuati con provvedimento *ad hoc*) è sottoposta ad autorizzazione ai sensi dell'art.7 della L. 1497/1939, più la prescrizione contenuta nel piano paesistico è generica più aumentano i margini di discrezionalità dell'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione.

L'ambito d'intervento del piano paesistico è peraltro molto ampio, riguardando, a volte, l'intero territorio regionale; ne consegue che, specie nelle aree e sui beni ai quali si applicano prescrizioni di piano che ne ammettono la trasformabilità, inevitabilmente queste assumono contenuti generali che possono prestarsi ad interpretazioni discrezionali, creando, così, anche disparità di trattamento tra situazioni territoriali identiche sotto il profilo della tutela paesaggistica.

b) La "distanza" esistente tra piano paesistico e piani urbanistici comunali – quest'ultimi devono comunque disciplinare anche il territorio sottoposto a piano paesistico – potrebbe oggi essere riempita dal piano territoriale di coordinamento provinciale.

Si tratterebbe, cioè, di attribuire al piano paesistico una funzione di *salvaguardia* (fino all'emanazione del piano provinciale valgono comunque le indicazioni del primo) e di *direttiva* nei confronti della pianificazione provinciale, demandando invece ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (P.T.C.P.) il compito di specificare più analiticamente la disciplina d'uso dei beni sottoposti a tutela paesaggistica per i quali il piano paesistico abbia ammesso la trasformabilità, secondo un'ordinata procedimentale propria della pianificazione urbanistica comunale (Piano Regolatore Generale e vincoli di rinvio a piani attuativi).

È questo il senso della disposizione contenuta nell'art.57 del D.lgs. 112/98, che prevede che il piano provinciale possa assumere il valore e gli effetti del piano di settore paesistico (oltre che di quelli relativi all'ambiente, alla difesa del suolo ecc.), *sempre che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma delle intese tra la provincia e le amministrazioni anche statali competenti*.

La finalità della norma non è solo quella di favorire una *osmosi consensuale* tra le varie discipline di tutela – che restano comunque separate riguardo l'esercizio dei poteri autorizzatori o di vigilanza dei soggetti competenti – quanto, per quel che qui c'interessa, di individuare una disciplina di tutela maggiormente articolata, che possa costituire un punto di riferimento certo non solo per le Amministrazioni comunali, ma anche per i proprietari delle aree incluse nel piano paesistico.

Si ridurrebbe in tal modo l'ambito di discrezionalità dell'Amministrazione regionale preposta alla disciplina d'uso delle aree ricomprese nel piano paesistico – l'autorizzazione dell'art.7 – poiché in tal modo il provvedimento di autorizzazione paesistica cambierebbe natura giuridica, perdendo il carattere conformativo del diritto del proprietario per assumere quello – proprio della concessione edilizia – di controllare che il progetto del privato (o delle amministrazioni) sia conforme alle prescrizioni del piano paesistico.

La disciplina ora tratteggiata s'inserirebbe coerentemente nel sistema di pianificazione delineato da alcune regioni, che prevede la cosiddetta autoapprovazione dei piani urbanistici generali comunali da parte dei comuni in presenza del piano provinciale di coordinamento vigente (in tal senso L.R. Abruzzo 11/99, artt.43-44 (attuativa del D.lgs.112/98) o mediante parere di conformità preventivo della provincia sullo schema di P.R.G. (L.R. Umbria 31/97 artt.9 e 10; L.R.Toscana 5/95 art.25).

c) Per stare al tema, si potrebbero dettare indirizzi alle regioni titolari del potere di redazione (e modifica) dei piani paesistici, per integrare nei modi e nelle forme da concordare le disposizioni dei piani all'interno dei piani provinciali, in riferimento a determinate aree o a determinati vincoli ecc.

Tale attività di *copianificazione* potrebbe essere appunto disciplinata negli accordi tra le Amministrazioni (provinciale, regionale o statale).

Questo potrebbe comportare l'introduzione di una tipologia di vincoli paesistici più ricca di quella attualmente in vigore, che tenga conto, in base ad una lettura più attenta del territorio a livello provinciale, delle differenti caratteristiche della tutela.

2. La subdelega ai comuni in materia di autorizzazione paesistica

In molte regioni, sono stati subdelegati ai comuni (in qualche caso alle province) i poteri autorizzatori di cui all'art.7 integrando le commissioni edilizie con esperti in materia di tutela ambientale, storico-artistica, con effetti spesso negativi o insoddisfacenti per l'assenza della "qualità" di esperto. Anche qui sarebbe opportuno richiamare le Amministrazioni regionali alla individuazione di più severi criteri di selezione in base ad effettivi titoli di specializzazione o di studio.

3. Tutela dei beni ambientali e rilocalizzazione degli insediamenti incompatibili con la salvaguardia

Riprendendo quanto contenuto nella relazione del Ministro circa la redazione di piani di recupero paesaggistico-ambientale (anche non oggetto di fenomeni di abusivismo edilizio) si potrebbero prendere utili spunti dalla legislazione vigente per la disciplina di situazioni analoghe.

Ci si riferisce all'art.17 comma 59 della L.127/97 in materia di società di trasformazione urbana (per il recupero di aree produttive dismesse o quartieri degradati) e alle disposizioni contenute nel D.L. 180 conv. nella L. 3 agosto 1998 n.267 (art.1 5 co e art.4) con riferimento alla rilocalizzazione delle attività produttive e delle residenze private in aree soggette a rischio idrogeologico.

Si tratta ovviamente di discipline diverse ma i cui principi potrebbero essere applicati alle aree paesaggistiche da risanare.

La redazione di programmi di risanamento ambientale-paesaggistico d'iniziativa statale o regionale/provinciale dovrebbe prevedere anche la valorizzazione delle caratteristiche delle aree interessate (attività museale, itinerari turistico-culturali, agriturismo, colture biologiche ecc.). Anche in questo caso si potrebbe pensare ad una politica di *partenariato* da parte del Ministero per i Beni e le Attività Culturali analogamente a quanto previsto da parte del Ministero del Tesoro (patti territoriali) e dal Ministero dei Lavori Pubblici (PRUSST).

In breve gli elementi mutuabili, secondo *una gra-*

dualità che può essere valutata dal legislatore a seconda delle situazioni potrebbero essere:

- incentivi per la rilocalizzazione di attività e di edifici (produttivi o residenziali) accompagnata dalla predisposizione di una pianificazione urbanistica stralcio predisposta per la rilocalizzazione di aree comunali/demaniali (regionali o statali) o aree private soggette a piani attuativi convenzionati (comparti, lottizzazioni) con possibilità di trasferimenti di cubatura delle volumetrie da rilocalizzare.
- perimetrazione delle aree interessate dal risanamento ambientale e paesistico (da parte dei Comuni, o delle Province, di concerto con le Soprintendenze) equivalente (solo per determinate zone all'interno della perimetrazione) a dichiarazione di pubblica utilità, con successiva acquisizione bonaria o mediante esproprio.
- (eventuale) costituzione di società miste con compiti progettuali/attuativi (già predeterminati dal programma di risanamento ambientale-paesaggistico) degli interventi di risanamento-riqualificazione-valorizzazione paesaggistico-ambientale.

4. Disciplina generale edilizio-architettonica nelle aree soggette a tutela paesaggistica

Nella disciplina d'uso delle aree ricomprese nei piani paesistici molto spesso non vengono previste, al di là di generiche indicazioni, "norme per i diversi tipi di costruzione" come previsto dall'art.23 del reg. di attuazione 1357/1940 della L.1497/39; gli interventi edilizi ammessi risultano – sotto il profilo architettonico – spesso pregiudizievoli alla tutela. Si tratta di un tema assai delicato di difficile ancoraggio a regole e criteri che non

lascino ampi margini di discrezionalità, differenziato in rapporto alle località oggetto di salvaguardia e diversificato in rapporto alle aree geografiche.

Si potrebbe comunque procedere con indicazioni relative al divieto di uso di determinati materiali, colorazioni, ecc. da un lato ed al rispetto dell'architettura dei luoghi, dall'altro da introdurre obbligatoriamente nelle norme tecniche dei piani paesistici.

5. Beni paesaggistico-ambientali e sportello alle imprese

Solo per memoria si segnala che l'introduzione della disciplina dello sportello alle imprese (D.lgs. 112/98 art.23-25 e regol.447/98) che costituisce un favor del legislatore allo sviluppo economico da un lato, e la nuova disciplina della conferenza dei servizi di cui all'art.17 della L.127/97 dall'altro, richiedono una riconsiderazione attenta del ruolo e della presenza della Soprintendenze e del Ministro nel rilascio delle autorizzazioni ex art.7 nelle zone oggetto di richiesta (anche in variante agli strumenti urbanistici) di localizzazione d'impianti produttivi.

Sembra necessario emanare indirizzi alle Soprintendenze in materia.

Segnatamente, e a titolo di esempio, in presenza del potere di annullamento del Ministro su autorizzazioni rilasciate dalle regioni, sembrerebbe necessario richiedere la presenza delle Soprintendenze nella Conferenza dei servizi, anche non in presenza di vincoli paesaggistici o storico-artistici, onde evitare contraccolpi successivi in fase di realizzazione degli insediamenti produttivi, oggetto spesso di complessi interventi anche finanziari (ad es. patti territoriali).

Massimo Venturi Ferriolo

Università degli Studi di Salerno, Facoltà di Lettere e Filosofia

Appunti per una definizione del «paesaggio»

Ogni paesaggio appartiene all'uomo e racconta una lezione giunta da lontano e visibile nella sua esteticità diffusa, opera dello spirito nel corso della storia. Prodotti della libertà, cioè dell'azione creatrice dell'uomo, i paesaggi sono il risultato di un fare, di un dare forma con l'attività demiurgica, che costruisce, dà vita a una realtà, che trasforma attraverso l'arte e la tecnica. Quest'attività è etica in quanto ha nelle azioni lo scopo della trasformazione come atto stesso della libertà del soggetto.

Il paesaggio, orizzonte della contemplazione, è prodotto della libertà, risultato dell'arte, effetto del fare e dell'agire degli uomini. Non è una realtà soltanto estetica, ma soprattutto etica, terreno dell'azione, spazio della vita umana associata. Appartiene al mondo del possibile, che può essere altrimenti a seconda delle scelte che guidano la trasformazione. Noi fissiamo attraverso l'arte e la tecnica la nostra effimera figura di viventi oltre il passaggio del tempo.

Ogni paesaggio, come è stato sottolineato da Martin Schwind, è un'opera d'arte paragonabile a qualunque creazione umana, ma molto più complessa: mentre un pittore dipinge un quadro, un poeta scrive una poesia, un intero popolo crea un paesaggio; costituisce il serbatoio profondo della sua cultura: «reca l'impronta del suo spirito»¹.

Paesaggio è il luogo particolare al quale apparteniamo. Parliamo di *paesaggi*, perché «il» paesaggio in senso astratto, non esiste, come ha suggerito Georg Simmel, il primo a trattare di una *Filosofia del paesaggio* all'inizio del nostro secolo. Esistono i paesaggi come realtà immanente, forme di culture.

Ogni cultura instaura il suo rapporto con la natura, creando un luogo con determinati caratteri e realizzato in molti modi, attraverso diverse poetiche; luoghi modellati in concorrenza e in gemellaggio con la natura e divenuti di conseguenza lo specchio della storia, della cultura e della società che li ha promossi.

I paesaggi sono contenitori culturali, serbatoi storici e riflessi del mondo, fatti umani, interventi effettuati nel corso del tempo, dove la storia è contenuto della natura,

sede della relazione con l'uomo, demiurgo di un ambiente peculiare. Documenti della natura e della storia, i paesaggi sono ambiti complessivi della vita dell'uomo: ciascuno con la propria peculiarità, espressione di una data libertà; in quanto riflessi del mondo sono caratterizzati dalla simultanea contemporaneità di presente e di passato.

Profondo è il legame dell'uomo con il suo paesaggio. Dalla figura della natura nella sua espressione cosmica l'uomo ha modellato le forme di paesaggio, sia quelle osservate, indipendenti dalla sua volontà, sia quelle create dalla libertà. La formazione di un popolo è connessa al suo paesaggio, alla totalità dell'immagine del proprio mondo «afferrata» dalla contemplazione. Tra popolo e luogo il legame è stretto e vitale, etico.

Le opere della cultura hanno una stretta relazione con il paesaggio, grazie alla creatività. Il rapporto tra l'uomo e il suo ambiente è intenso e formativo. Il paesaggio è decifrabile nella sua realtà come fatto umano, somma degli interventi antropici effettuati nel corso del tempo: è lo spazio dove si «legge il mondo» nella sua complessità. Ogni stato, ogni momento storico può essere individuato nel paesaggio, luogo che accoglie la relazione tra l'uomo e la natura e rispecchia il cosmo: il risultato irreversibile di trasformazioni, l'azione pratica di un movimento continuo risalente alle origini stesse del territorio. In esso sono individuabili i mutamenti sociali, il modificarsi dei modi di produzione, dell'abitare, delle forme urbane, dei modi di vita, delle attività lavorative ed economiche, soprattutto della vita umana.

I paesaggi sono sempre stati – come ha scritto Rainer Maria Rilke – il cammino dell'uomo, «la strada che egli percorreva, e tutte le palestre e i teatri nei quali i Greci trascorrevano la loro giornata; le valli, dove si radunavano gli eserciti, i porti, da cui si partiva per avventurose imprese, e nei quali si ritornava, dopo anni, la mente piena di ricordi meravigliosi; le feste che si prolungavano sin nelle notti sfarzose, vibranti d'un suono argenteo; le processioni degli dèi e la folla intorno agli altari: questo era il paesaggio in cui si viveva»².

Rilke ricorda inoltre che la storia delle forme del paesaggio, ancora tutta da scrivere, sarebbe, per chi lo portasse a termine, «un compito che impressiona per la novità e la profondità inaudite»: la storia della civiltà e della cultura estetica nella loro trasformazione. Verrebbero così rappresentati figure, aspetti e valori mutevoli che hanno attraversato e caratterizzato epoche e fasi storiche³.

Ogni paesaggio è quindi natura trasformata dall'uomo nel corso della storia; è concettualmente ben differente dalla *natura* con la quale viene spesso confuso in quanto elemento fondante presente nella realtà e nell'immaginario. La natura, in sé e per sé, si differenzia dall'arte, in rapporto alla quale non è altro che la vita spontanea, l'esistenza delle cose per se stesse, secondo leggi necessarie; inoltre, come unità di una totalità, non ha parti, è priva di contorni. Ciascun paesaggio, invece, necessita di delimitazione e deve essere compreso in un orizzonte momentaneo o durevole; è essere-per-sé, un rilievo individuale e caratteristico rispetto all'unità indissolubile della natura. È sezione della natura come unità specifica, ma è una realtà che si allontana completamente dal concetto di natura.

Quando camminiamo per la natura libera e percepiamo i suoi elementi, la nostra attenzione si pone su singoli particolari che osserviamo, come alberi, prati, campi, acque; ci muoviamo intorno a un determinato am-

biente «naturale». Al suo interno possiamo vedere insieme queste semplici parti, come un complesso di case, colline, piante e fiori, che di per sé non formano ancora un «paesaggio». La pianta in sé per sé, pur degna della nostra ammirazione o emozione, non è paesaggio, semmai sua parte come tassello da inserire in una visione più ampia che suscita un sentimento particolare, trasmesso da una realtà estetica che contempliamo vivendo in essa, come ci ha insegnato Rosario Assunto in *Il paesaggio e l'estetica*.

L'esperienza estetica del paesaggio è la inseparabilità della contemplazione dal suo viverci dentro. È un assioma importante che rende affine l'esperienza estetica del paesaggio a quella dell'architettura, della città: entrambe non possono separare, se non attraverso un atto di astrazione a posteriori, la contemplazione dell'ambiente in cui viviamo dal dimorarvi, con tutte le sue implicazioni: il contenuto fa tutt'uno col vivere in ciò che contempliamo.

NOTE

¹ M.Schwind, «Senso ed esperienza del paesaggio» (1950), tr.it. di A.Iadicco, *Tellus*, VI (14, 1995), pp.10-11, p.10.

² R.M. Rilke, *Del paesaggio*, in *Del poeta* (a cura di N.Saito), Einaudi, Torino 1955, pp.5-6.

³ *Ibid.*, *Worpswede*, in *Del poeta*, cit., p.59.

* * *

Leggere il mondo. Il paesaggio documento della natura e della storia

Per formulare soluzioni idonee in una prospettiva di recupero e valorizzazione dei beni culturali tra archeologia, sistemi museali e itinerari turistici, dobbiamo superare le ristrette tradizionali barriere concettuali di termini come «parco», «sito archeologico», «museo», in favore di una visione dinamica culturale *aperta*, comprensiva dello spazio del paesaggio come totalità del rapporto natura-storia; paesaggio come *giardino dell'uomo*, terreno reale attraversato dall'umanità. Si tratta dello spazio delimitato da un'area geografica comprensibile al nostro sguardo, dove nei *fatti* e nei *documenti* troviamo la chiave per lo studio della storia dell'umanità *dentro* la natura e le sue trasformazioni antropiche. In questo ambito si deve sviluppare un sentimento di rispetto nei confronti del nostro passato e del nostro presente, da tramandare, con il territorio intero, alle generazioni future; visione *etica* da inserire in un'ottica di recupero e, soprattutto, di valorizzazione, che tiene conto di una visione globale della vita e dell'ambiente come scenario della storia all'interno del rap-

porto natura-cultura, che lo ha contraddistinto e caratterizzato con i segni dello stanziamento antropico.

Il giardino e il paesaggio sono leggibili nella loro realtà come insieme di fatti umani, nel senso della globalità degli interventi dell'uomo effettuati nel corso del tempo: è lo spazio dove «leggere il mondo» nella sua complessità. Qui la storia è *contenuto* della natura¹. Rosario Assunto ha dato una definizione pregnante: «il paesaggio è natura nella quale la civiltà rispecchia se stessa, riconosce se stessa, immedesimandosi nelle sue forme: le quali, una volta che la civiltà, una civiltà con tutta la sua storicità, si è in esse riconosciuta, si configurano ai nostri occhi come forme, a un tempo, della natura e della civiltà»².

Ogni stato, ogni momento storico può essere individuato nel paesaggio, dove l'uomo deposita la sua relazione con la natura, creando una struttura, un punto fermo sul quale studiare il mondo³. L'immagine del luogo è forma della conoscenza⁴, un'antica rappresentazione da inseguire e indagare attraverso ogni spazio e

tempo fino alla più recente contemporaneità. In questo contesto possiamo interpretare Storia – Paesaggio – Siti – Mutamenti. Il paesaggio è il risultato irreversibile di trasformazioni, il punto di arrivo di un movimento continuo risalente alle origini stesse del territorio. In esso sono individuabili i mutamenti sociali, il modificarsi dei modi di produzione, dell'abitare, delle forme urbane, dei modi di vita, delle attività lavorative ed economiche, soprattutto della visione del mondo e della vita, la *Weltanschauung*.

Il paesaggio non è soltanto la spia del nostro concreto operare (e quindi esserci) nel mondo, ma è anche elemento della nostra relazione con la natura, derivata da una consuetudine temporale con essa, radicata fin dai tempi antichissimi che possiamo percepire. La storia – ha scritto Marc Bloch – «è, prima di tutto, la scienza di un mutamento»⁵ e ogni storico «per riuscire a decifrare il libro oscuro del passato, deve, il più delle volte, leggerlo a ritroso»⁶.

Lucien Febvre in un saggio magistrale dal titolo «Le sorprese di Erodoto e le conquiste dell'agricoltura mediterranea», scritto nel 1940, ha colto il problema della trasformazione del paesaggio⁷. Lo storico francese offre la traccia di un percorso a partire da una constatazione: Erodoto non riconoscerebbe i «suoi» paesaggi, se oggi dovesse ripercorrere lo stesso itinerario dei viaggi da lui compiuti nel V secolo a.C.

Immagino il buon Erodoto mentre rifà oggi il suo periplo del Mediterraneo orientale. Quali stupori! Questi frutti d'oro entro gli arbusti verde scuro, considerati «caratteristici del paesaggio mediterraneo», aranci, limoni, mandarini: non si ricorda affatto di aver visto nulla di simile in vita sua... Perbacco! Sono frutti dell'Estremo Oriente, portati dagli arabi. Queste piante bizzarre dalle sagome insolite, aculee, lance fiorite, nomi strani, cactus, agavi, aloe; come sono diffuse! Mai viste in vita sua... – Perbacco! Sono americane. Questi grandi alberi dal fogliame pallido che, tuttavia, portano un nome greco, Eucalipto: in nessun posto ne ha visti di simili, in contrade conosciute, il Padre della Storia... – Perbacco! Sono australiani. E queste palme? Erodoto le ha viste una volta nelle oasi in Egitto, mai sui bordi europei del mare azzurro? Mai, neppure i cipressi, questi persiani.

Le sorprese, continua Febvre, non cessano qui: il pomodoro, peruviano; la melanzana, indiana; il peperoncino, guyano; il mais, messicano; il riso, arabo. La lista è pressoché interminabile e vuole dimostrare il mutamento del paesaggio avvenuto nella storia a seconda delle diverse influenze dei popoli via via entrati direttamente o indirettamente in contatto col mondo mediterraneo.

Il percorso del giardino nella storia svela un tema di ampia portata teorica e pratica. La sua prospettiva è «aperta»: c'invita a seguire la lezione inglese, foriera dei

parchi del XVIII secolo, per superare ogni istinto alla recinzione e affrontare oggi, con una nuova visione dell'ambiente, il territorio che ci circonda, il paesaggio sia esso «naturale», antropico o urbano. Lo statuto epistemologico del giardino moderno e, come va concettualmente sottolineato in modo inequivoco, con maggiore accezione quello contemporaneo, è costituito dal *salto della barriera* per uscire definitivamente da qualunque ambito precedentemente considerato o definito *giardino*. Di questa categoria dobbiamo far tesoro per impostare correttamente in una dimensione attuale il tema del paesaggio.

In un contesto di differenza dei luoghi ci riferiamo implicitamente a Friedrich Schiller quando sottolineava la contrapposizione fra la *Gartenlandschaft*, chiamata «vero parco inglese», dove la natura «appare nella sua intera grandezza e libertà e dove deve aver annientato in apparenza ogni arte», e il *giardino*, «nel quale l'arte come tale può essere evidente». Il parco o giardino-paesaggio (*Gartenlandschaft*) presuppone, almeno in epoca moderna, la natura liberamente rappresentata attraverso l'artificio delle forme nascoste. Ma l'*artificio* è un dato di fatto oggettivo che caratterizza il paesaggio. Dobbiamo essere consapevoli della quasi inesistenza di aree terrene prive di tracce antropiche. L'uomo, fin dalla sua nascita e nel corso della sua esistenza, è un essere naturale parte integrante della natura come sua cellula, e con essa ha sempre convissuto modificandola in modo diretto o indiretto.

Anche i filosofi antichi erano coscienti di quest'affinità. La *Politica* di Aristotele è lì a dimostrare la *naturalità* della vita umana associata e delle sue creazioni «urbane». L'uomo è per natura un «essere costruttore di poleis», corretta traduzione di *animale politico*. Cento anni prima di lui Sofocle, in un celebre passo dell'*Antigone*, parla di «impulsi naturali al vivere in società», dell'uomo agricoltore: «e l'eccelsa fra gli dèi, la Terra / eterna, infaticabile, egli travaglia, / volgendo gli aratri di anno in anno, / rivoltandola con i figli dei cavalli»⁸. L'attività dell'uomo, quindi, modifica il paesaggio; così come le forme di vita presenti nella *Politica* aristotelica: la natura ha differenziato i modi di vita degli animali e degli uomini⁹ e «la maggior parte degli uomini vive della terra e dei frutti del suolo». Per tacere della prima determinazione *reale* del concetto di paesaggio come territorio che «dovrà potersi abbracciare con un solo sguardo»¹⁰: comprensivo della città, della campagna e del mare; ossia del paesaggio urbano, di quello vegetale o campagna extraurbana e di quello marino. È un concetto insito nella mentalità greca: i demi erano comprensivi delle tre «parti» del territorio.

Herder ricorda ancora il posto dell'uomo nella natura quando parla della comprensione della «natura presente dell'uomo quale è e quale deve essere in rapporto all'ambiente in cui l'uomo è stato chiamato

ad operare, cioè la madre terra, sicuri che anche questa esistenza è l'agire di una forza in un sistema di forze, nell'armonia di un mondo divino»¹¹. L'uomo è l'ultimo figlio della natura in quanto «culmine e somma di tutti gli elementi terreni» ed è «soggetto alle leggi della sua dimora, che sono leggi eterne di sapienza e di ordine...»¹². La terra è per il filosofo il *grande giardino della natura* dove germogliano tante cose diverse¹³.

In questo contesto si configura la *techne*. La cultura è unita alla terra: il paesaggio e il giardino seguono l'uomo e il suo modo di vita. L'intervento dell'uomo può modificare la natura con abilità, con rispetto, senza distruggerla, con l'ambizione di regolarla, persino riprodurla sulla spinta della creatività che lo stesso *genius loci* favorisce e la metafora del giardino, fin dai suoi più antichi simbolismi mitici, suggerisce. Il paesaggio come il giardino sono due aspetti del *luogo storico* dove l'opposizione arte-natura si esprime pure in natura-cultura.

L'uomo, parte organica della natura, produce manufatti, organizza insediamenti, risolve i propri bisogni con l'utilizzo di materiali naturali in forma naturale. Queste riflessioni sono presenti nel *Dizionario dei sinonimi* di Nicolò Tommaseo: «Il naturale è la natura temperata, secondata e sforzata dall'abito, dall'arte, da circostanze ove ha parte l'umana volontà, prepotente o impotente a disgregarle o raccoglierle o a liberarsene». Tuttavia questo valore *naturale* si annulla nella cieca violenza dell'uomo sulla natura: la storia è anche rapporto tra *techne* e violenza e il paesaggio, come il giardino, il grande scenario dove essa si consuma. Se si esce dall'ambito del *naturale* si scivola pericolosamente nel *degrado*.

La dimensione moderna della natura è un complesso da conservare, comprensivo degli interventi dell'uomo. Conservazione è salvaguardia dei beni vitali, considerati anche all'interno dello sviluppo socio-culturale del territorio. Questa totalità si fonda sul dato di fatto concreto e reale che il principale di questi beni è il *giardino*, inteso nella vasta accezione comprensiva del paesaggio. Una visione del mondo di tale portata riconduce l'uomo, con l'agire *etico*, al *sentimento* responsabile della natura. Si apre l'entità concettuale della coscienza paesaggistica. L'uomo è responsabile delle trasformazioni come è artefice dei suoi giardini, che sono parte integrante della trasfigurazione del paesaggio in quanto «tecnica dolce», cioè *arte*.

La terra, l'ambiente nel senso peculiare di «spazio che circonda una cosa o una persona e in cui questa si muove o vive»¹⁴, il paesaggio, cioè l'ambiente colto nel suo essersi fatto forma¹⁵, il giardino come terreno diretto della relazione uomo-natura, spazio di esercizio dell'arte, possono essere ricondotti a un'unica entità. È realtà concreta e non solo simbolica e metaforica della dimora materiale nella quale l'uomo vive, e parte fonda-

mentale dell'*ecologia*, in quanto la terra tutta, nel suo senso totale, «costituisce oggi un'iscindibile unità di elementi naturali e culturali»¹⁶.

In questo rinnovato contesto la metafora *giardino* può comprendere la *città* oltre il suo dualismo con il giardino. Il costruttore di città e il giardiniere possono superare la loro intrinseca contraddizione, per realizzare la possibile equivalenza città-giardino attraverso il processo d'identificazione dei contenuti vitali del luogo. Nella città, nata in opposizione al giardino, si rifugiò l'umanità scacciata da Eden, per conservare la propria esistenza. Il rapporto tra l'uomo e il suo ambiente è stretto. L'atteggiamento che possiamo nutrire nei confronti del giardino, del paesaggio, della natura tutta, del grembo della vita, in definitiva di noi stessi, diventa così *vitale*.

Lettura del territorio, abbiamo quindi detto, come indagine sul mondo, sulle trasformazioni segnate nel sistema paesaggio dall'elemento uomo che mentre opera, modificando la natura che lo aveva generato e accolto nel suo ampio grembo e, connotandola antropicamente, crea *fatti naturali*. Il paesaggio diventa così l'inventario della vita degli uomini dove le cose stesse hanno *significati*. L'interpretazione del paesaggio presuppone l'analisi della sua storia naturale prima della comparsa dell'uomo e, in seguito, il divenire «antropico». Questa metodologia ci permette di *conoscere* un sito all'interno della «lettura del mondo».

Con le premesse dell'antropizzazione siamo consapevoli del fatto che ogni paesaggio – da intendersi come parte estrapolata alla totalità della natura (la quale è nella sua complessività l'esistenza del mondo) dallo sguardo dell'uomo – *contiene*, come deposito storico delle trasformazioni operate dall'uomo dopo, e prima dalla natura stessa, documenti che sono la prova tangibile e visibile della storia, cioè della modificazione della natura preesistente da parte della mano dell'uomo.

Dati questi presupposti, ogni punto del nostro territorio, da qualunque parte esso si osservi e quindi diventi così paesaggio, come ogni lembo della terra, è realmente un *sito archeologico* da indagare per trarre le testimonianze della storia sia essa naturale o antropica. La venuta dell'uomo appare il punto di cesura tra natura e artificio. E l'uomo, per prendere in prestito il titolo di un'opera celebre, *crea il mondo*¹⁷.

La conseguenza è semplice: ogni parco è archeologico in quanto giardino, paesaggio. L'accezione *archeologico* va oltre il parco per investire il territorio tutto come concatenazione infinita di paesaggi. Effetto di questa concezione epistemologica, che trova il suo punto di forza nel superamento delle barriere, è il sorpassamento della logica romantica dell'estetica della rovina, che pur avendo il merito di aver fondato i presupposti dell'«archeologia», si rivela oggi obsoleta e inadeguata alle nuove domande scientifiche coinvol-

genti il nostro essere, il nostro ambiente e il «paesaggio storico».

Perché la formulazione di un ulteriore «parco archeologico» inserito in un sistema museale e in un percorso turistico abbia senso e interesse, deve necessariamente formulare qualcosa di nuovo. Questa novità si aggancia all'attuale visione del paesaggio, del mondo e dell'ambiente che collochi una determinata zona come ponte tra *paesaggi*. Si offre allora una lettura del territorio come punto di collegamento pieno e non vuoto o artificiosamente costruito come bene minore da valorizzare tra due ambiti archeologico-paesaggistici di affermata tradizione turistica. In questo modo si abbattano confini e mentalità che non esistono naturalmente ma artificiosamente. Di un artificio, si badi bene e si perdoni il paradosso, che non contempla nella sua continuità e totalità il fattore *antropico*.

Queste premesse offrono all'utente – una volta svelati i suoi bisogni culturali – la possibilità di un *percorso* (o itinerario come si preferisce) volto alla conoscenza del significato pieno e completo dei reperti (storia del sito), del loro contesto ambientale storico, la storia precedente e successiva del sito (e quando parliamo di storia intendiamo anche la contemporaneità che di questa storia è lo sbocco terminale attuale). Il procedimento ci offre di più: la lezione per il futuro. La tutela e la valorizzazione, così come la conservazione e i progetti di sviluppo, traggono da qui preziose indicazioni.

Un sistema paesaggistico comprensivo di parco archeologico – frutto dell'idea di sito archeologico da noi percorsa – sistemi museali e itinerari turistici diventa forma di conoscenza globale supportata da rigore scientifico e da lettura aperta, documentaria. Ancora una volta con Marc Bloch, «Seguiamo, dunque, in senso inverso la linea del tempo, giacché è necessario; ma seguiamo-

la passo passo, sempre attenti alle irregolarità e alle variazioni della traiettoria, e senza voler passare d'un balzo, come si è fatto troppo spesso, dal secolo XVIII all'età della pietra levigata»¹⁸.

NOTE

* Pubblicato in *Giardino e paesaggio. Conoscenza, Conservazione, Progetto*, a cura di M. Boriani, Alinea, Firenze 1996, pp.130-131 («A-Letheia 7»).

¹ R. Assunto, *Il paesaggio e l'estetica* (1973), Novcento, Palermo 1994², p.314.

² *Ibid.*, p.337.

³ Cfr. R. Borchardt, *Der leidenschaftliche Gärtner* (1938), Greno, Nördlingen 1987³, p.37, a proposito del giardino.

⁴ Cfr. F. Apel, *Die Kunst als Gärten. Zur Sprachlichkeit der Welt in der deutschen Romantik und im Ästhetizismus des 19. Jahrhunderts*, Winter, Heidelberg 1983, p.24.

⁵ M. Bloch, *I caratteri originali della storia rurale francese* (1952), tr.it. di C. Ginzburg, Einaudi, Torino 1973, p.XXIV.

⁶ *Ibid.*, p.XXVII.

⁷ Saggio pubblicato per la prima volta nelle *Ann. d'Hist. Soc.* nel 1940 (pp.29-32), e quinto capitolo del noto libro di Lucien Febvre, *Pour une Histoire à part entière* (S.E.V.P.E.N., Paris 1962).

⁸ Sofocle *Antigone* 354-375 (trad.R.Cantarella).

⁹ Aristotele, *Politica*, I 9.

¹⁰ *Ibid.*, VII 5.

¹¹ J.G.v.Herder, *Idee per la filosofia della storia dell'umanità* (1784), Libro primo cap.I, a cura di V.Verra, Laterza, Bari 1992², p. 14.

¹² *Ibid.*, p.15.

¹³ *Ibid.*, p.58.

¹⁴ S.v. «ambiente» in Vocabolario della lingua italiana, Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

¹⁵ Cfr. I.Pizzetti, «Luoghi della coscienza paesaggistica», *Casabella*, 575-576 (LV 1991), pp.48-53, p.49.

¹⁶ V.Höslle, *Philosophie der ökologischen Krise*, Oscar Beck, München 1991; tr.it. di P.Scibelli, Einaudi, Torino 1992, p.11.

¹⁷ R.J.Forbes, *Man the Maker*, Schuman, New York...; tr.it. di F.Tedeschi Negri, dal titolo *L'uomo fa il mondo*, Einaudi, Torino 1960³.

¹⁸ *Op.cit.*, p.XXIX.

World Wildlife Fund (WWF)

Paesaggio. La nozione giuridica: dalla tutela estetica al concetto di "ambiente"

Negli ordinamenti giuridici moderni le elaborazioni della dottrina giuridica e le norme emanate dal legislatore nascono dalle spinte e dalle esigenze della società. Normalmente una norma, prima di essere "legge" dal punto di vista formale, è un fatto che esiste nella coscienza dei cittadini. Per quanto riguarda invece la nozione giuridica di "paesaggio" si può dire che in Italia sia avvenuto il contrario. È stato il legislatore, con le due leggi 1089 e 1497 del 1939 sulla tutela delle cose di interesse storico artistico e sulla protezione delle bellezze naturali, a prendere coscienza della necessità di tutelare e proteggere il paesaggio italiano quale "valore estetico culturale", prima che questi concetti divenissero patrimonio della società.

Si è trattato di un cammino lungo e tuttora in fase di evoluzione sia culturale che giuridica.

Il concetto giuridico di paesaggio è stato infatti elaborato a partire dalle due leggi del '39, passando attraverso la Costituzione del 1948, le elaborazioni giurisprudenziali della Corte Costituzionale, della Corte dei Cassazione e dei giudici di merito, i pretori in particolare, e quelle della dottrina giuridica. *Attraverso queste elaborazioni si è passati da una concezione restrittiva del paesaggio, considerato e tutelato solamente dal punto di vista estetico, ad una onnicomprensiva che arriva al concetto di "bene ambientale" elevato a "valore primario dell'ordinamento" (Corte Costituzionale sentenza n. 359 del 18.12.1985).*

La visione del paesaggio considerato soprattutto da un punto di vista estetico continua ad essere culturalmente predominante, ciò anche in conseguenza di una nostra cultura prevalentemente orientata agli aspetti letterari ed umanistici. È di tutta evidenza che il paesaggio costituisce invece la base fisica degli ecosistemi, con i loro flussi energetici, le loro caratterizzazioni climatiche, i loro cicli biogeochimici, la loro ricchezza di vita (forme viventi, dai microorganismi alla flora e fauna superiore), l'influsso della presenza umana, che in molti casi ha luogo da secoli e che, in un paese come il nostro, difficilmente non ha esercitato

un'influenza diretta o indiretta su tutti gli ecosistemi presenti. Questa considerazione ambientale del paesaggio è di fondamentale importanza per un'analisi dinamica e moderna del concetto stesso di paesaggio e non può non rifarsi ai principi che la disciplina della *Landscape Ecology (Ecologia del paesaggio)* ha provveduto a elaborare e diffondere negli ultimi vent'anni. L'ecologia del paesaggio considera infatti il paesaggio stesso come un sistema di ecosistemi e individua significativi approcci e chiavi di lettura pratico operativi di grande interesse e di promettenti prospettive per il futuro.

La considerazione sistemica e quindi l'analisi delle tante "componenti" del paesaggio non può essere ignorata da una Conferenza Nazionale sul Paesaggio che, a nostro avviso, deve contribuire a chiarire quanto il paesaggio non possa più essere considerato solo da un punto di vista letterario-umanistico, punto di vista certamente importante, che non deve essere certo eliminato, ma che va integrato con la visione ecologico-ambientale dello stesso.

Da ciò discende una considerazione molto significativa relativa alla ineludibile integrazione, oggi certo inesistente, tra pianificazione urbanistica e valutazione ambientale ecologica del paesaggio. Anche la visione strettamente pianificatoria in senso urbanistico deve compenetrarsi con un'ottica di ecologia del paesaggio e quindi con un'attenta analisi dello stesso come sistema di ecosistemi.

Nonostante questo fermento culturale e giuridico la tutela del paesaggio italiano è ancora affidata, sostanzialmente, alle leggi del '39 ed alla "legge Galasso" (431/1985).

La Legge 1/6/39 n. 1089 "Tutela delle cose di interesse storico artistico"

La legge individua alcune categorie di "cose" d'interesse storico artistico, attraverso una elencazio-

ne di alcune categorie di beni mobili o immobili che presentano interesse "artistico, storico, archeologico o etnografico". L'interesse artistico veniva definito in termini estetici, ossia il bene oggetto di tutela doveva suscitare una sensazione di gradimento nell'osservatore (M. Cantucci). L'interesse storico, invece, si ravvisava in oggetti che costituivano fonte di documentazione per la ricerca e testimonianza dello svolgimento di eventi umani.

Siamo ancora quindi, e d'altronde non poteva essere altrimenti, ad una concezione del paesaggio considerato unicamente da un punto di vista del godimento estetico. Anche la dottrina (G. Cogo) ha ritenuto tale concezione del bene oggetto di tutela di tipo elitario oltre che estetizzante.

La L. 1089/39 subordina la tutela dei beni alla loro previa individuazione formale. Per i beni dei privati, dev'essere emanato un decreto del Ministro dei Beni Culturali che riconosca il valore storico e artistico, con la conseguente notifica del vincolo ai proprietari o possessori o detentori a qualunque titolo dell'oggetto. Per i beni pubblici o di persone giuridiche, occorre che siano inseriti in un apposito elenco descrittivo, redatto a cura dei rappresentanti legali degli enti.

La norma in esame, dunque, garantisce la tutela alle cose che fanno parte del patrimonio artistico ufficialmente dichiarato. L'applicazione della sanzione penale prevista dall'art. 59 nei casi di violazione dei vincoli e alterazione delle cose sottoposte a tutela, si giustifica dunque non in ragione del danno arrecato al bene tutelato, ma per il fatto che vi è disobbedienza all'autorità, attraverso il mancato rispetto del vincolo posto dalla stessa. Infatti, a conferma di tale tipo di tutela, la Corte Suprema di Cassazione (Cass. 18/3/1988, in C.P. 1989, 96) ha ravvisato nell'ipotesi di violazione delle disposizioni sulla conservazione e integrità delle cose di interesse storico e artistico, il concorso formale tra l'art. 59 L. 1089/39 e l'art. 733 C.p., poiché questo predispone una tutela generale del patrimonio culturale.

La Legge 30/6/1939 n. 1497 "Protezione delle bellezze naturali"

La legge conferma la definizione del bene oggetto di tutela già data dalla L. 1089/39 e identifica all'art.1 le bellezze naturali: a) gli immobili che abbiano cospicui caratteri di bellezze naturali o di singolarità geologica; b) ville, parchi, giardini non contemplati dalla L.1089/39 che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) complessi di immobili che compongono un caratteristico aspetto estetico o tradizionale; d) bellezze panoramiche considerate come

quadri naturali o punti di vista o belvedere accessibili al pubblico e dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze.

Attraverso queste leggi viene posta in essere una tutela del complesso delle opere dell'uomo e della natura, esclusivamente da un punto di vista estetico. Quindi vengono escluse dalla tutela tutte le categorie di beni che non rientrano nella disciplina di tali norme.

L'articolo 9 della Costituzione

Vi si afferma come valore primario la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione.

Significativo è il fatto che la Costituzione utilizzi il termine paesaggio e non quello di ambiente. Tuttavia al riguardo *la Corte di Cassazione* (Cass. Pen. III, 20/10/1983 n. 421) *ha chiarito che, in tema di tutela dell'ambiente, la Costituzione all'art.9 collega aspetti naturalistici (paesaggio) e culturali (promozione dello sviluppo della cultura e tutela del patrimonio storico artistico) in una visione non statica ma dinamica, non meramente estetica ma di protezione integrata e complessiva dei valori naturali "insieme con quelli consolidati delle testimonianze di civiltà"*. La Corte Costituzionale ha affermato che *"l'integrità ambientale è un bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza"* (Corte Cost., 24.2.1992, n. 67) ed il Consiglio di Stato che *"La tutela del paesaggio è interesse prevalente su qualunque altro interesse pubblico e privato relativo all'area interessata e l'amministrazione deve tenere conto di questa situazione.* (Sez. IV, 27/10/1988, n. 1179).

Il D.P.R. n. 616/1977

L'art. 82 conserva in capo al Ministro per i beni culturali il potere di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle Regioni, nonché di disporre la sospensione dei lavori che rechino pregiudizio a tali beni. Tale decreto inoltre ha delegato (ma non trasferito) alle Regioni le funzioni riguardanti l'individuazione delle bellezze naturali da proteggere, la concessione dei nullaosta per l'esecuzione dei lavori, l'applicazione delle sanzioni amministrative.

La legge 8.8.1985, n. 431 "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale"

La legge, meglio conosciuta come "Legge Galasso", perché scaturita dal Decreto ministeriale del

21 settembre 1994 firmato dall'allora sottosegretario ai Beni culturali e ambientali, Giuseppe Galasso, rappresenta il primo tentativo in Italia di andare oltre la tutela di singoli "beni" o "cose" considerati dal punto di vista meramente estetico ed approntare una disciplina organica per la salvaguardia dei "beni ambientali" intesi in senso lato. La legge 431/85 ha esteso il vincolo paesaggistico-ambientale, ai sensi della L. 1497/39, ad intere categorie morfologiche di beni (territori costieri, boschi, montagne, rive di fiumi e laghi, parchi, aree archeologiche.). Avendo tale vincolo efficacia *ope legis*, non richiede nessun provvedimento amministrativo di notifica. Qualsiasi modificazione da apportare in un'area soggetta a vincolo dev'essere approvato dalla Regione (alla quale spetta anche il compito di redigere un Piano Paesistico), o dall'ente locale sub-delegato. È inoltre previsto un controllo del Ministero per i beni Culturali e Ambientali sulle autorizzazioni regionali nelle aree vincolate, con potere di annullamento, da esercitarsi entro il termine di sessanta giorni.

La "Legge Galasso" ha dunque segnato il superamento di una visione estetico – paesaggistica, imponendo il vincolo giuridico a categorie di beni per il loro intrinseco valore ambientale e naturalistico e per la loro potenziale esposizione al pericolo di alterazione.

La sua approvazione provocò commenti positivi ed entusiastici dei più prestigiosi esponenti del mondo ambientalista, ad iniziare da Antonio Cederna che così commentava sulle pagine di "La Repubblica" del 28 settembre 1984: "Dopo la cieca urbanizzazione che ha degradato il bel paese e minaccia di cancellarne paesaggio e ambiente (ben tre milioni di ettari di terreno agricolo sono stati distrutti in vent'anni), ecco finalmente un provvedimento che va nella direzione della tutela e della salvaguardia". E il Presidente del W.W.F. Italia Fulco Pratesi, sul Corriere della Sera: "Si tratta di una vera bomba e certo il più completo, efficace ed esteso intervento di tutela territoriale dalla nascita dello Stato unitario ad oggi".

La nuova legge, dichiarata "norma di riforma economico sociale" e che, in quanto tale, doveva essere rispettata ed attuata da tutte le regioni, suscitò da parte di alcune di esse reazioni negative, fino alla pronuncia della Corte Costituzionale, investita del problema della legittimità della legge Galasso per lamentate invasioni della sfera delle competenze regionali. La Corte con le note sentenze n. 151, 152, 153, del 1986, dichiarò la legittimità costituzionale della L. 431/85, nonché il dovere da parte delle regioni e province autonome di rispettare il *principio di "leale cooperazione e collaborazione" tra Stato e regioni in materia di tutela paesistica e protezione delle bellezze naturali*.

La legge 431/1985 ha avuto, inoltre, il ruolo ri-

levantissimo di stimolare interpretazioni dei giudici di merito, della Cassazione, della Corte Costituzionale, e della dottrina che hanno portato all'elaborazione ed a una costante evoluzione della "*nozione giuridica di ambiente*". Grazie ad esse, l'ambiente è divenuto un bene meritevole di tutela giuridica, sul quale si esercita un diritto dell'intera collettività. Naturalmente il concetto giuridico di ambiente, in senso stretto, non può coincidere con quello dato dall'ecologia: l'ordinamento giuridico può prendere in considerazione l'ambiente solo considerandolo come bene materiale e, quindi, riconoscere una tutela specifica solamente a quei beni accessibili, oggetto di interesse della collettività. *Partendo dalla tutela del paesaggio, giurisprudenza e dottrina hanno delineato alcuni concetti fondamentali: l'ambiente è un bene giuridico unitario, dell'intera comunità, comprendente tutte le risorse naturali e culturali; è un diritto fondamentale di ogni uomo, nonché un interesse primario ed assoluto rispetto agli altri interessi pubblici, compresi quelli economici; è un bene economico suscettibile quindi di una valutazione pecuniaria.*

Si deve sempre alla giurisprudenza l'opera di interpretazione delle singole previsioni della legge Galasso e di chiarimento, soprattutto in ordine ai rapporti con le altre norme apparentemente confliggenti o in concorrenza. Ad esempio: in rapporto alla materia riconducibili *all'urbanistica* (di competenza regionale) la Corte di Cassazione ha chiarito che "il nostro sistema positivo ha adottato una concezione ampia della 'materia urbanistica', coincidente con l'assetto complessivo del territorio, e come tale non riconducibile all'uso del territorio urbano in senso stretto (...). Ne deriva che *la tutela dell'ambiente rientra a pieno titolo nella materia urbanistica* o, più esattamente, che *la materia ambientale coincide con quella urbanistica*" (Cass. Pen., III, N. 2670 del 16.3.1995). Quanto ai rapporti tra la concessione urbanistico- edilizia comunale ed il nulla-osta paesaggistico, anche nei casi di subdelega ai comuni del potere del rilascio dell'autorizzazione, è stato più volte rilevato che "Il nulla-osta ambientale e la concessione edilizia, pur essendo provvedimenti autonomi, sono tra loro collegati in una sequenza procedimentale nella quale il primo si pone come presupposto rispetto al potere urbanistico" (Tar Campania, sez. III, 1.2.1994, n. 26).

La legge 431/85 e la sua tutela giudiziaria

La violazione delle disposizioni di cui all'art. 1 sexies L. 431/85, costituisce una nuova ipotesi di reato che concorre con la contravvenzione di costruzione senza concessione, o in difformità (di cui alla L.

47/1985, art. 20, lett. C, che prevede le sanzioni penali per l'inosservanza delle norme in materia di attività urbanistica ed edilizia, in particolare in zone soggette a vincolo) e con il reato di cui all'art. 734 C.P. ("Distruzione o deturpamento di bellezze naturali"), che sanziona penalmente "chiunque, mediante costruzioni, demolizioni o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'Autorità". Un primo orientamento giurisprudenziale considerava la fattispecie di cui all'art. 734 c.p. reato di danno, ossia il paesaggio doveva aver subito un'effettiva menomazione. In seguito, altro orientamento ha considerato la fattispecie, di cui all'art. 734, reato di pericolo e quindi ravvisabile anche per il fatto di aver posto in essere un'attività di potenziale distruzione o deturpamento delle bellezze naturali. (Cass. Pen. III, 30.1.1991, n. 01032).

Al fine di configurare il reato di cui all'art.1 sexies L. 431/85, la giurisprudenza ha precisato che non è necessaria la costruzione di opere edilizie ma è sufficiente qualunque modificazione della morfologia del territorio, dell'aspetto estetico e biologico dei luoghi soggetti a vincolo, senza autorizzazione. La Cassazione ha infatti affermato che il mutamento dell'aspetto estetico e biologico di un corso d'acqua va ricompreso nel reato di cui all'art.1 sexies L. 431/85. (Cass. Pen. III, n. 17010, del 6.12.1989).

La Corte di Cassazione ha affermato che l'art. 734 adotta la tecnica "del rinvio formale non recettizio ad altra fonte che fornisce le regole di qualificazione della distruzione o deturpamento" di beni ambientali. (Cass. Pen. 6.4.1991, n. 3852). Pertanto, per definire le bellezze naturali non ci si può rifare esclusivamente alla L.1497/39 che tutela i beni paesistici dal solo punto di vista estetico, ma, alla luce dell'art.9 della Costituzione, va considerato il bene ambientale in senso unitario. Quindi l'art. 734 c.p. ha "per oggetto le menomazioni permanenti o le distruzioni dell'ambiente, in tutte le sue componenti essenziali, ivi comprese la flora e la fauna".

È stato inoltre precisato che, per applicare l'art. 734 c.p., non è necessaria la distruzione del bene ambientale essendo sufficiente un'alterazione delle sue caratteristiche paesaggistiche o naturalistiche (Cass. Pen., 24.1.1989, n. 182), e che si ha alterazione del paesaggio anche con l'aggiunta di elementi (cartelli pubblicitari, antenne) che rompono l'equilibrio delle sue varie componenti (Cass. Pen., 6.6.1990, n. 1683). Sempre la Suprema Corte di Cassazione ha messo in evidenza che le bellezze paesaggistiche sono il risultato di componenti varie, la conformazione del terreno, la vegetazione naturale, l'ubicazione e il tipo di fabbricati esistenti, il paesaggio e la cornice complessiva. (Cass. Pen. III, 19.2.1982, n. 1803).

Le Sezioni Unite della Cassazione Penale si sono spinte ancora oltre, affermando la sussistenza del reato di distruzione o deturpamento di bellezze naturali di cui all'art. 734 c.p. in aree vincolate dalla L. 431/1985, anche in presenza del nulla-osta paesaggistico, che può assumere rilevanza solo ai fini della valutazione dell'elemento psicologico o della gravità del reato.

Necessità di una modifica della legge Galasso, testo unico delle norme in materia di beni culturali e ambientali, attuazione delle leggi Bassanini e riforma dei Ministeri

Siamo consapevoli che questi temi sono di straordinaria complessità e, proprio in considerazione di questo intreccio di norme e competenze, vanno affrontati con un ragionamento organico ed unitario.

I difetti della Legge 431/85 e necessità di modifiche

Perché, nonostante la grande portata innovativa dei principi della L. 431/85, nonostante lo straordinario contributo di giurisprudenza e dottrina alla sua evoluzione ed alla sua applicazione sempre più ampia, nonostante si sia arrivati in Italia a quasi il 50% di territorio vincolato, il territorio italiano ha subito un degrado pesantissimo, i fenomeni di abusivismo edilizio sono arrivati a livelli vergognosi (si costruiscono abusivamente intere città persino sul demanio marittimo, si veda il caso del "Villaggio Coppola Pineta Mare", in Campania), la riforma della legge urbanistica non riesce a vedere la luce, per arrivare alla demolizione del Fuenti serve addirittura una legge *ad hoc*?

Non sarebbe corretto attribuire al mancato funzionamento della Legge Galasso, responsabilità che sono invece collettivamente da ascrivere all'intero sistema politico-amministrativo, peraltro espressione della società italiana. Tuttavia, allo scopo di fornire un contributo al miglioramento del quadro normativo possiamo evidenziare *alcuni passaggi critici della Legge 431/85*.

Il ruolo delle regioni: si è detto di come da parte di molte regioni vi sia stata una reazione negativa all'approvazione della L. 431/85, che ha generato conflitti di competenze dinanzi alla Corte Costituzionale, che è intervenuta con le sentenze sopra richiamate. Evidentemente il richiamo formale ai "principi di leale collaborazione e cooperazione tra Stato e regioni" per la tutela di un bene costituzionalmente riconosciuto e garantito non è bastato. Molte regioni hanno gestito il sistema autorizzatorio del vin-

colo paesaggistico, limitandosi ad un controllo burocratico-formale, rilasciando spesso autorizzazioni in assenza di istruttorie serie e dettagliate. La situazione si è rivelata ancora più disastrosa nelle regioni che hanno subdelegato il rilascio dei nulla-osta paesaggistici ai comuni. La gestione del vincolo paesaggistico si è rivelata in sostanza quale occasione di conflitti tra Stato e regioni, a danno del territorio e del paesaggio.

Le regioni hanno inoltre spesso mancato di attuare le pianificazioni urbanistico-territoriali di loro esclusiva competenza, ad iniziare dai Piani Paesistici territoriali.

Attualmente, con l'inizio della riforma in senso federalista dello Stato, le "Leggi Bassanini" ed i decreti attuativi che hanno trasferito alle regioni diverse e rilevanti competenze anche in materia ambientale, la situazione potrebbe divenire ancora più conflittuale. Ancora di recente si sono verificati conflitti di attribuzione risolti dinanzi alla Corte Costituzionale. Noto è il caso della Regione Veneto che lamentava l'illegittimità di una circolare del Ministero dei Beni culturali che dettava procedure applicative per la trasmissione da parte delle Regioni alle Soprintendenze delle autorizzazioni in sanatoria nelle aree vincolate, assentite per "silenzio assenso", a seguito dei condoni edilizi dell'85 e del '96, al fine di esercitare i poteri di annullamento delle stesse. Ancora una volta la Corte Costituzionale, ritenendo infondato il ricorso, ha ribadito che i poteri dello Stato e delle Regioni in materia di tutela del paesaggio e delle bellezze naturali sono concorrenti, con un potere autonomo di annullamento da parte del Ministero dei beni culturali "per di più in occasione di sanatoria-condono edilizio", da esercitarsi "con l'osservanza del principio di equilibrata concorrenza e cooperazione delle competenze statali e regionali" (Corte Costituzionale, 4- 8 maggio 1998, n. 157).

Il ruolo dello Stato: sebbene debba riconoscersi al Ministero dei Beni Culturali, ed in particolare alle Soprintendenze regionali, un ruolo attivo nel controllo delle trasformazioni territoriali nelle aree vincolate, con l'esercizio dei poteri di annullamento delle autorizzazioni regionali e debba ugualmente riconoscersi uno sforzo, soprattutto recentemente, di razionalizzare e potenziare le strutture centrali e periferiche (ad esempio con l'istituzione dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici), anche allo Stato sono da addebitare responsabilità sulla mancata attuazione della Legge Galasso. In particolare il mancato esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle regioni inadempienti rispetto all'obbligo di approvazione dei piani paesistici territoriali. Emblematico è il caso della Campania (che è peraltro la regione italiana con il più alto numero di abusi edilizi, in aree vincolate e non): solamente nel '94 il Ministero dei Beni culturali ha esercitato i poteri sostitutivi nell'emanazione dei piani paesistici, dopo una telenovela

di ricorsi, controricorsi e l'intervento anche della Magistratura penale. Si può quindi concludere che la L. 431/85 ha da una parte contribuito alla tutela dei beni ambientali e del paesaggio, ma i meccanismi della doppia competenza Stato-regioni (o Stato-Comuni nei casi di subdelega) si sono rivelati inadeguati a dare una risposta efficace e puntuale alla pleora di richieste di autorizzazioni di trasformazioni in aree vincolate. Un contributo negativo è stato senza dubbio dato dai condoni edilizi e dai mancati interventi delle amministrazioni per le demolizioni di costruzioni non autorizzate e non sanabili nelle zone sottoposte al vincolo della Galasso.

Ma, a nostro avviso, quello che è veramente mancato e che ha contribuito in maniera rilevante alla disapplicazione delle norme della L. 431/85, è stato il rapporto di "leale collaborazione e cooperazione tra lo Stato e le regioni ed enti locali", più volte sollecitato anche dalla Corte Costituzionale con le sentenze cui prima abbiamo fatto cenno. Vi è stato invece un continuo braccio di ferro tra amministrazioni regionali e locali da una parte, e Soprintendenze e Ministero dei Beni Culturali dall'altra, con numerosi interventi della Magistratura penale ed amministrativa, spesso sollecitate dalle Associazioni di protezione ambientale come W.W.F. e Italia Nostra, che si sono molte volte sostituite all'inerzia degli enti pubblici preposti alla tutela paesaggistico-ambientale.

La sovrapposizione di competenze ed il rapporto con altre pianificazioni.

I trasferimenti di competenze attuati con le leggi "Bassanini" in materia di "territorio e ambiente"

A questa situazione va aggiunto il moltiplicarsi e sovrapporsi di normative nazionali e regionali che, in diversi modi, riguardano materie e competenze affini a quelle disciplinate dalle leggi del '39 e dalla L. 431/85. Si pensi alle diverse norme che attribuiscono competenze pianificatorie alle regioni, allo Stato o ad altri enti pubblici: i Piani Territoriali di coordinamento, i Piani degli Enti Parco, che si intersecano o sovrappongono con i Piani Territoriali Paesistici, le pianificazioni delle autorità di bacino, i piani per il dislocamento degli impianti di gestione dei rifiuti, i piani dei trasporti, le competenze regionali e statali in materia di Valutazione d'impatto ambientale e, da ultimo, il trasferimento di competenze attuato con le cosiddette leggi "Bassanini" in materia di "territorio e ambiente".

In particolare il decreto legislativo 112/98, d'attuazione della L. 59/97, ha ridistribuito anche le competenze riguardanti "Territorio e urbanistica" (Titolo III, capo II) e "Beni e attività culturali".

Quanto alle prime, l'art. 52 ("Compiti di rilievo nazionale") ha stabilito che "(...) hanno rilievo nazionale i

compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statali (...). L'art. 56 conferisce alle regioni e agli enti locali tutte le "funzioni amministrative non espressamente mantenute allo stato".

Quanto ai "Beni e attività culturali", l'art. 148 ha innanzitutto dato le definizioni di "Beni culturali" e "Beni ambientali". Evidentemente il legislatore si è accorto della necessità di dare finalmente una definizione giuridica a tali concetti, fino ad ora desunti, come abbiamo accennato prima, da diverse leggi e dalle elaborazioni di giurisprudenza e dottrina giuridica. I "Beni culturali" vengono definiti come "quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demotnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge".

I "Beni ambientali" sono "quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali". Quest'ultima definizione ci appare riduttiva rispetto ai progressi delle scienze giuridiche ed ecologiche.

L'art. 149, riserva allo Stato i compiti di tutela dei beni culturali di cui alla legge 1089/39 e D.P.R. 30.9.1963, n. 194, nonché funzioni e compiti di cui all'art. 82 D.P.R.616/77 e L. 431/85. Importante il comma 2 che recita "Lo Stato, le regioni e gli enti locali concorrono all'attività di conservazione dei beni culturali".

Riteniamo quindi che, come già dichiarato dal Ministro Melandri nella relazione fatta alla Commissione ambiente del Senato il 9 febbraio scorso, il primo fondamentale impegno del "nuovo" Ministero dei Beni e delle attività culturali, debba essere quello di "unire le forze di Stato ed enti locali, con la valorizzazione del ruolo di questi ultimi", per una politica unitaria di conservazione e tutela del patrimonio culturale e ambientale italiano.

Ciò significa creare o rafforzare strutture, personale adeguato e competente e mezzi finanziari, soprattutto a livello regionale. Senza quest'impegno, il timore è che si acuisca il conflitto tra Stato e regioni e si accrescano le divisioni di competenze e funzioni che, nelle materie riguardanti l'ambiente, i beni culturali, portano solamente ad ulteriore degrado ambientale, paesaggistico e territoriale.

Proposte: il Testo Unico delle norme in materia di beni culturali e ambientali ed il riordino dei Ministeri

La L. 59/97 ha inoltre previsto, nell'ambito del riordino delle competenze e dello snellimento e semplificazione procedurale, anche il riordino dei Ministeri e degli organi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da concludersi entro il 31 luglio 1999 (termine così prorogato dalla L. 8.3.99, n. 50 la "Bassanini quater"). La bozza di decreto legislativo approntato dal Governo, che dovrebbe essere approvata entro maggio, prevede dieci "superministeri" (al posto degli attuali 25), tra i quali quello delle "Infrastrutture e trasporti" e quello dell' "Ambiente e territorio".

Sempre la L. 50/99 (art. 7) ha infine previsto l'emaneazione entro il 2001 di otto testi unici riguardanti "materie e settori omogenei", elencati nell'allegato 3. Due di questi riguarderanno: 1) ambiente e tutela del territorio; 2) urbanistica ed espropriazioni. All'emaneazione dei testi unici si accompagneranno regolamenti per la delegificazione e snellimento di procedimenti amministrativi (art. 1, co. 1), tra cui i procedimenti per l'assoggettamento a vincolo e per il rilascio delle relative autorizzazioni, di cui alle leggi 1089 e 1497 del '39 e 431/85 (nn. 38/39, Allegato 1).

Il "Testo Unico delle norme in materia di beni culturali e ambientali" quindi va ad inserirsi in questo complesso sistema di riordini e snellimenti, e non può non tenerne conto.

Riteniamo essenziale che il T.U. disponga finalmente in maniera chiara e definitiva la differenziazione tra i "beni culturali" in senso stretto, di competenza del Ministero dei Beni e delle attività culturali ed i "beni ambientali" di competenza del nuovo Ministero dell'ambiente e del territorio. Alla luce di quanto detto in precedenza sull'evoluzione del concetto giuridico di "ambiente", riproporre e perpetuare una confusione terminologica, concettuale e sostanziale tra le due categorie di beni, con intrecci non chiari di compiti e funzioni, sarebbe un errore grave e anacronistico. Conseguentemente sarà anche necessaria una modifica della L. 431/85 nel senso di attribuire la gestione dei vincoli in tutte le aree di interesse "ambientale - naturalistico" (coste, fiumi, laghi, boschi e foreste, parchi, zone umide, montagne, ecc.) al Ministero dell'ambiente.

Maria Chiara Zerbi

Università degli Studi di Milano, Facoltà di Lettere e Filosofia

Il paesaggio nella valutazione di impatto ambientale

Secondo Renato Biasutti, uno fra i più grandi geografi del paesaggio, sono gli elementi dovuti all'uomo ed alla sua storia a costituire i tratti unificanti del paesaggio della penisola italiana. Dal punto di vista dei tratti naturali, invece, ben pochi paesi, di pari estensione mostrano un'analogia varietà di aspetti, irriducibile ad unità. Gli elementi comuni, capaci di identificare il paesaggio italiano sono di carattere culturale. Questi elementi, introdotti dall'uomo nel paesaggio naturale sono divenuti componenti essenziali di ogni rappresentazione paesaggistica del nostro Paese. A sottolineare lo stretto rapporto tra paesaggio e cultura è recentemente intervenuta la Convenzione Europea del Paesaggio che muove dall'osservare come tra le forme primarie in cui la cultura si concretizza vi siano i beni materiali e l'organizzazione territoriale. In questa luce il paesaggio proprio di ogni lembo del territorio europeo rappresenta un elemento fondamentale di identità, in quanto capace di integrare gli aspetti della natura e della cultura. "In una società in cui la comunicazione ha la tendenza a generalizzare ed a banalizzare i modelli, oggi il patrimonio ed il paesaggio hanno il ruolo di garanti della specificità e della diversità".

Evidenziare l'intenso processo di umanizzazione subito dal paesaggio italiano non implica il negare l'importanza delle residue aree naturali (nelle zone montuose, lungo le aste fluviali...) che per sopravvivere devono essere tra loro raccordate da adeguati corridoi ecologici. I valori della "naturalità", affermatasi sull'onda dei movimenti ambientalisti, non sono per nulla in antagonismo con i valori storico-artistici insiti nella maggior parte del territorio italiano. Detti valori si pongono, invece, in netta antitesi – insieme ai valori della cultura – nei confronti della progressiva cancellazione dell'identità del "Bel Paese" operata da trasformazioni urbane ed architettoniche che spesso ne hanno "sfigurato" il volto, sia per la loro modesta qualità che per la totale noncuranza dei caratteri locali. Queste trasformazioni sono responsabili della omologazione di molte periferie urbane e persino di alcuni centri storici la cui at-

mosfera è stata annullata da anonimi, ubiquitari, arredi urbani.

Tra gli strumenti per controllare le trasformazioni – almeno quelle aventi conseguenze rilevanti sull'ambiente – è prevista, nell'ordinamento comunitario ed in quello italiano, la procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.).

Almeno in linea teorica il ruolo riconosciuto al paesaggio (sia dalla direttiva 337/85/CE che dalla normativa italiana di recepimento) è di grande rilievo. Da sottolineare, in particolare, l'apertura che la concezione di paesaggio presenta nel Decreto Presidente Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) 27 dicembre 1988, una concezione che abbraccia anche i beni culturali e che esplicita la consapevolezza che il paesaggio costituisca uno dei fondamenti dell'identità locale.

Un punto di sicuro interesse, in vista della 1ª Conferenza Nazionale per il Paesaggio è il conoscere come "paesaggio" e "beni culturali" siano stati considerati nei *dossier* d'impatto che accompagnano le richieste di autorizzazione, all'autorità competente, per le opere in progetto. Come avvio alla discussione su questo punto si ritiene utile presentare una breve sintesi dei risultati di un'indagine condotta presso l'archivio dell'Ufficio Centrale per i beni ambientali e paesaggistici su un campione di 28 *dossier* d'impatto ambientale (redatti tra il 1992 e il 1998), indagine che ha esaminato il modo in cui è stata trattata la componente paesaggio.

L'intento è stato quello di evidenziare i punti di forza e di debolezza degli studi fin qui condotti per risalire al tipo di "conoscenze", sia di carattere metodologico che contenutistico, capaci di migliorare la qualità degli studi stessi. Questa scelta metodologica risponde ad una duplice esigenza. Il nuovo campo disciplinare della valutazione ambientale ha ormai alle spalle – anche in Italia – più di un decennio di sperimentazione. È giunto quindi il momento di compiere prime verifiche sulla diffusione di questo sapere, sul livello di approfondimento e sugli esiti cui ha dato luogo nella prassi per at-

tivare – ove possibile – dei *feed-back* positivi. Il punto di partenza scelto sembra inoltre indirizzarsi lungo la strada imboccata da vari organismi internazionali che hanno approfondito il tema dell'efficacia della valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) concentrando, in particolare, l'attenzione sulla fase di redazione del *dossier* d'impatto e sulla rispondenza della documentazione fornita agli obiettivi interni allo studio. L'approccio, già sperimentato (in sede internazionale) per il *dossier* d'impatto nel suo complesso, si ritiene possa essere fecondo, anche relativamente ad una singola componente, in vista di possibili comparazioni con lo "stato dell'arte", relativamente alla trattazione del paesaggio, caratteristico di altri contesti nazionali.

La componente "paesaggio" nei dossier d'impatto ambientale

L'esame della componente paesaggio è avvenuta considerando, nel dettaglio, la sezione del quadro ambientale ad essa dedicata, ma non in modo esclusivo. Spesso, infatti, elementi significativi ai fini dell'analisi della componente vengono anticipati nell'introduzione generale ai tre quadri richiesti dalle Norme di attuazione o nelle specifiche parti introduttive al quadro ambientale o al quadro programmatico (ove vengono segnalate le indicazioni contenute nei P.T.P. o l'esistenza di vincoli da decreto) o, perfino, al quadro progettuale ove possono trovare posto considerazioni relative all'inserimento paesaggistico dell'opera.

Dal punto di vista del metodo di lavoro l'esame del *dossier* è stato condotto secondo i seguenti profili:

- tipologia dell'opera,
- professioni coinvolte nella stesura dello studio d'impatto (ed, in particolare, dell'impatto paesaggistico),
- concezione teorica del paesaggio,
- metodologie di delimitazione dell' "ambito di riferimento",
- metodi di analisi e valutazione della qualità del paesaggio *ante operam*,
- metodi di stima degli impatti,
- tipologia delle misure di mitigazione o compensazione,
- bibliografia citata.

In altra sede si è dato conto, in modo analitico, dei risultati ottenuti dall'indagine. Ci si limita qui ad alcuni richiami. Gli studi d'impatto esaminati presentano varie carenze, a cominciare dalla concezione di paesaggio troppo angusta di cui molti soffrono, fino alle insufficienze metodologiche nella previsione degli impatti, previsione condotta al più su un piano meramente "visivo". La messa in evidenza di questi limiti non può, tuttavia, rappresentare un avvallo alla rimozione della com-

ponente paesaggio negli studi di impatto, ma – al contrario – deve far innescare dei *feed-back* positivi volti ad un miglioramento della qualità degli studi stessi. Non sembra superfluo ricordare, come lo stesso progetto di Convenzione Europea del Paesaggio proponga (al punto 5 dell'allegato) tra gli strumenti giuridici, amministrativi, fiscali e finanziari specifici che possono essere adottati in vista della salvaguardia, della gestione e della pianificazione dei paesaggi "...l'inclusione delle considerazioni paesaggistiche nell'ambito degli studi di impatto ambientale".

Si è ritenuta pertinente, in sede di indagine empirica, una preliminare suddivisione delle opere considerate in due sottoinsiemi: opere a carattere puntuale (16 casi) ed opere a carattere lineare (12 casi) che presentano proprie specificità sotto vari profili. È agevole osservare come le opere a carattere lineare generino sul paesaggio un impatto che si snoda lungo una specifica "direzione", il che porta a considerare un ambito di impatto a forma di "corridoio", mentre le opere puntuali abbiano un ambito di influenza che si estende, normalmente, tutt'intorno all'opera che occupa approssimativamente una posizione centrale.

Le opere a carattere lineare, presenti nel campione esaminato, sono rappresentate da: linee ferroviarie ad alta velocità, raccordi stradali, tangenziali e strade, elettrodotti. Le opere a carattere puntuale sono rappresentate da: riconversioni di centrali termoelettriche, ampliamenti di porti turistici e commerciali, centrali idroelettriche, esplorazioni petrolifere, dighe, serbatoi, invasi artificiali, impianti di smaltimento o loro ampliamenti, interporti.

Quanto alle competenze professionali implicate nello studio di impatto, solo nella metà dei casi esaminati viene data informazione sulla composizione dell'*équipe* di studio. È invece specificata la figura professionale del responsabile dello studio (e firmatario dello stesso) che è generalmente quella dell'ingegnere (ma anche, sia pure in modo episodico, altre figure tecniche quali quelle dell'agronomo e del chimico). Dove appare una segnalazione relativa all'estensore del capitolo sul paesaggio si fa riferimento alla figura dell'architetto.

Per poter delineare un filo conduttore all'interno di tutta la trattazione della componente è risultato di primario interesse conoscere la concezione o le concezioni teoriche di paesaggio adottate nel corso dello studio di impatto. Non sempre sono presenti definizioni esplicite di paesaggio con funzione introduttiva rispetto alla trattazione. Ove lo siano, le definizioni ruotano principalmente attorno a due distinti nuclei di significato (talvolta compresenti in uno stesso studio). Il primo fa riferimento ad una concezione di paesaggio di derivazione storico-geografica. Si possono cogliere varie sfumature: dal paesaggio geografico fisico (il riferimento teorico è ad Aldo Sestini, 1963) alla distinzione tra "paesaggio

geografico" e "paesaggio sensibile" fino alla sottolineatura dell'aspetto "sistemico" e dell'aspetto "dinamico" del paesaggio. Un secondo nucleo di significati ruota attorno alla concezione di paesaggio come sistema di segni, con particolare riferimento ai segni lasciati dall'uomo. Si evidenziano dei legami con una concezione di paesaggio come "bene culturale complesso", "patrimonio" al quale vengono attribuiti una varietà di valori. Viene riconosciuto, in particolare, il "significato testimoniale" ed il "ruolo documentario". Genera sorpresa il fatto che solo in un numero estremamente ridotto di casi si riconosca esplicitamente l'importanza dell'aspetto estetico (e percettivo) e della qualità visiva del paesaggio. A questi significati principali attribuiti al paesaggio si affiancano altri significati corollari, ma di scarsa consistenza. Tra di essi è però da segnalare una concezione di paesaggio che assume, nella V.I.A., una rilevanza del tutto particolare ai fini della tutela, quella di "componente di sintesi", capace di offrire una visione d'insieme anche delle altre componenti (analiticamente trattate nel *dossier*). Se si guarda alla relazione tra concezione di paesaggio che – esplicitamente o implicitamente – appare essere adottata e l'approccio metodologico usato nelle successive fasi di analisi e valutazione del paesaggio, si osserva come non sempre esista la necessaria consequenzialità. Le due fasi risultano, in generale, scollegate dai riferimenti teorici ai quali dovrebbero appoggiarsi.

Un importante nodo metodologico è rappresentato dalla delimitazione delle aree di riferimento utili per caratterizzare la qualità del paesaggio. Nel D.P.C.M. 27 dicembre 1988 si distingue tra il "sito", riferito alla localizzazione puntuale dell'opera, e l' "area vasta", riferito al più ampio contesto entro cui si inserisce l'opera in progetto. L'esame del campione di *dossier* evidenzia come la distinzione tra "sito" ed "area vasta", indicata dal decreto, non sia sempre introdotta e, quando presente, non si diano chiare indicazioni relativamente ai criteri di delimitazione utilizzati. Nella maggioranza dei casi, per individuare l'ambito o gli ambiti di studio ci si serve di un criterio implicito consistente in un'anticipazione della fase di analisi degli impatti, delimitando, cioè, l'area entro la quale si potranno risentire gli effetti generati dal progetto. In linea generale nella fase di analisi della qualità del paesaggio si assiste ad una focalizzazione della descrizione sul contesto più ristretto e si dà un'interpretazione di natura essenzialmente visiva all'"area vasta". Nelle opere a carattere puntuale, questa interpretazione dell'area vasta in senso visivo porta, negli studi più evoluti, alla determinazione dell'*area di potenziale influenza visiva* (o bacino di intervibilità), determinazione che si avvale di ben note tecniche manuali o automatiche. Nelle opere a carattere lineare dove il problema di delimitazione dell'area "ristretta" di riferimento appare risolto dalla semplice in-

dividuazione di un corridoio di ampiezza adeguata (da 1,4 a 6 km), a cavallo dell'ipotetico tracciato, l'aspetto più controverso riguarda, invece, la determinazione dell'"area vasta" utile alla caratterizzazione del paesaggio. Spesso, infatti, le analisi si allargano a coprire vaste regioni entro le quali è localizzato il tracciato, con un divario così evidente rispetto alla scala dell'intervento da privare la descrizione paesaggistica di una qualsiasi efficacia.

L'analisi e valutazione del paesaggio *ante-operam* corrispondono alla prima, essenziale fase di studio della componente paesaggio, fase che è finalizzata (attraverso le metodologie d'analisi suggerite dallo stesso Decreto 27 dicembre 1988) alla caratterizzazione della sua qualità. Negli studi esaminati la metodologia utilizzata passa, in linea generale, attraverso due momenti successivi: *descrizione* del paesaggio a gradi diversi di dettaglio, *valutazione* della sua "qualità". I due momenti sono di natura differente: il primo non richiede l'espressione di giudizi di qualità, il secondo li richiede. Le valutazioni sono basate, quando presenti, sul giudizio di chi compie lo studio (giudizio "esperto") ma si riscontra, in alcuni casi, l'appoggio ad indicatori di qualità. La scala a cui vengono condotte le analisi è, prevalentemente, di medio dettaglio (da 1: 25000 a 1: 50000), mentre si fa riferimento a scale più grandi per l'analisi di sito. Gli approcci inferibili dal campione possono essere ricondotti ai seguenti: *approccio geografico*, tramite il quale si "leggono" i caratteri oggettivi del paesaggio e la sua evoluzione, *approccio percettivo* (o gestaltico) teso ad individuare le sensazioni che il paesaggio crea nell'eventuale osservatore. Un aspetto caratteristico che accomuna quasi tutti gli studi esaminati appare essere l'orientamento descrittivo piuttosto che valutativo dello stato del paesaggio esistente. Si evidenzia al proposito un nodo metodologico largamente irrisolto e di cui non è facile prevedere il superamento.

Un secondo nodo metodologico è quello corrispondente alla fase di individuazione e di valutazione degli impatti. La metodologia nettamente prevalente consiste nella valutazione delle *modificazioni visive* che la realizzazione dell'opera comporta. Secondo questa interpretazione dell'impatto paesaggistico si ripropone come metodo di individuazione degli impatti l'analisi visiva. Dai casi di studio più elaborati, si può inferire una metodologia articolata nelle seguenti fasi: 1) individuazione di punti chiave o punti di vista lungo percorsi particolarmente rilevanti (scelti in base alla relazione di visibilità con l'intervento ed al livello di frequentazione), 2) documentazione fotografica, con fotoinserti o disegni, che riportano la "vista" sull'opera dai punti selezionati, 3) stima della vulnerabilità del paesaggio. Nella maggior parte dei casi esaminati la valutazione degli impatti è puramente qualitativa. In uno solo caso (nelle integrazioni richieste dal Ministero) sono state forn-

te scale di valore degli impatti (punteggio da 1 a 10). Come osservazione conclusiva si segnala come i sistemi di rappresentazione grafica delle trasformazioni subite dal paesaggio (disegni, fotomontaggi, fotoinserimenti...) siano, in generale, rivolti ad una restituzione, più o meno realistica, del sito trasformato, ma non siano accompagnati da alcun giudizio che possa direttamente servire al processo decisionale. Il giudizio viene, per così dire, affidato all'evidenza offerta dalla rappresentazione, evitando così l'esplicitazione della valutazione stessa. È opportuno sottolineare, infine, come difficilmente la trattazione consideri le differenti categorie di impatto: diretti/indiretti, trascurabili/rilevanti, a breve/medio/lungo termine... Al più viene fatto cenno, sporadicamente, a qualche categoria di impatto con riferimento a particolarità dell'opera in progetto. Non vengono mai considerati, invece, gli *impatti di tipo cumulativo* che sono di fondamentale importanza se si intende la V.I.A. come strumento di allocazione degli impatti sul territorio in un'ottica di sostenibilità.

Come conseguenza del prevalere di un'ottica unidimensionale nell'individuazione degli impatti sul paesaggio (impatti visivi), il catalogo delle mitigazioni che si può estrarre dai casi esaminati è molto ridotto tipologicamente (creazione di fasce vegetate, schermi di alberature) avendo come finalità primaria la mascheratura – di natura cosmetica – dell'opera. Ulteriori obiettivi che si affiancano alla mitigazione visiva riguardano: la rinaturalizzazione, nelle forme più complete possibili, del sito di intervento mediante la formazione di biocecosi autoctone, la cura nella scelta dei materiali costruttivi e dei colori. Tra le proposte di opere di mitigazione viene suggerito, in alcuni casi di studio, il ricorso all'ingegneria naturalistica. La "discreta" diffusione di questa proposta è sintomo di una nuova attenzione per l'aspetto naturalistico oltre che per l'aspetto visivo. È peraltro da ricordare come questa disciplina nuova ed in corso di evoluzione intenda fornire modalità tecniche di risoluzione di problemi di stabilità e di riqualificazione paesaggistica e non possa essere ridotta ad una tecnica da utilizzare per l'arredo di infrastrutture di trasporto. Le opere di ingegneria naturalistica devono essere dimensionate in modo da tener conto degli oneri aggiuntivi che la loro realizzazione comporta. Va aggiunto, inoltre, che qualunque opera di ingegneria naturalistica o di schermatura visiva richiede specifiche opere di manutenzione quando sia previsto l'impiego di materiale vegetale. Per assicurare che le opere previste negli studi siano realizzate e che venga effettuata la necessaria manutenzione sarebbe opportuno identificare – in sede di richiesta di autorizzazione – un responsabile che abbia il compito di seguire l'evoluzione dell'opera in costruzione, degli interventi di mitigazione e della successiva cura.

È opportuno osservare, infine, come in un territorio

quale quello italiano, particolarmente ricco di reperti archeologici, assumano particolare rilievo le mitigazioni relative agli impatti sui beni culturali. In alcuni casi esaminati vengono adottate delle modalità di carattere preventivo, indicando la necessità – durante la fase di cantiere – di operare dei controlli di natura archeologica.

Linee di ricerca aperte

A conclusione dell'indagine sulle modalità di trattazione del "paesaggio" nel campione di studi di impatto esaminato, emerge tutta la complessità di questa componente ambientale e la conseguente varietà di approcci, di strumenti analitici e valutativi che sono stati mobilitati nel tentativo di dominarla. Ciò è in larga misura da mettere in relazione al recente costituirsi del campo disciplinare della valutazione ambientale ed alla complessità, al suo interno, della componente paesaggio.

Appare con tutta evidenza la mancanza di conoscenze teorico-metodologiche sufficientemente consolidate e condivise per fornire una guida allo studio del paesaggio nella valutazione di impatto ambientale. Nel campione esaminato, si possono riconoscere approcci diversi dei quali è facile rintracciare la disciplina di origine (geografia, psicologia ambientale, architettura, ecologia del paesaggio...) ma di cui è ancora difficile prevedere la confluenza in un paradigma unitario. Si impone, peraltro, uno sforzo di elaborazione teorica per evitare che vengano giustapposti tra loro indicatori provenienti da discipline diverse, senza alcun quadro metodologico predefinito che ne orienti razionalmente l'utilizzo.

Dai risultati dell'indagine empirica emergono non soltanto generiche richieste di più sicuri sfondi teorici, ma anche alcune indicazioni più precise. La prima di esse può essere considerata la presa d'atto (quasi generale) dell'inadeguatezza di un approccio meramente "scientifico" completamente immemore degli aspetti "percettivi" del paesaggio dell'area in cui l'opera verrà realizzata. Tale consapevolezza non si manifesta necessariamente in modo esplicito, ma si evince dall'affiancarsi di approcci, per così dire, "oggettivi" ad approcci "soggettivi". Da questo punto di vista la prassi stabilitasi sembra sopravanzare le indicazioni che emergono da certa manualistica in circolazione, facendo presagire il formarsi, nel tempo, di paradigmi di collegamento tra indicatori "oggettivi" e "soggettivi". La seconda indicazione che si può derivare dall'analisi del campione di studi riguarda l'adozione di due differenti ottiche d'indagine. La prima restringe la concezione di paesaggio al mero aspetto visibile dell'ambiente, concentrando l'attenzione sul modo di apparire del sito prima e dopo l'intervento, sui cambiamenti osservabili dai punti e percorsi a più alta sensibilità e sulle ripercussioni che tali cambiamenti generano sugli osservatori (*insider* o *out-*

sider). Una seconda ottica considera, invece, le componenti costitutive del paesaggio ed i processi che influiscono su di esse. Da questa più ampia concezione di paesaggio derivano differenti strategie di analisi e di valutazione che, tuttavia, negli studi in esame sono utilizzate in modi piuttosto elementari. Le due ottiche potrebbero essere qualificate rispettivamente come approccio visivo e come approccio paesaggistico. Nella realtà degli studi esaminati questi approcci sono ancora scarsamente delineati, spesso sono usati in modo promiscuo o complementare, ma è indubbio che si tenti – magari confusamente – di superare il livello meramente visivo almeno nella fase di definizione dello stato di qualità del paesaggio *ante operam*. Non risulta, invece, che da queste differenti ottiche siano ricavate metodologie differenziate di individuazione e valutazione degli impatti “visivi” e “paesaggistici”, non essendo questa fase pienamente implementata se non in pochissimi casi.

Dal bilancio – sia pure provvisorio – dei punti di forza e di debolezza degli studi esaminati si possono ricavare anche orientamenti più direttamente operativi. In primo luogo appare necessario un più impegnato sforzo definitorio dei *termini “chiave”* nello studio del paesaggio, spesso utilizzati senza una piena comprensione delle loro valenze semantiche. Il problema principale deriva, è vero, dalla compresenza di più discipline sullo stesso campo di studio, ma anche da un relativo ritardo, rispetto a quanto avviene in altri Paesi, nel predisporre “strumenti” adeguati (dai glossari ai *forum* di discussione) che consentano ai ricercatori di confrontarsi su un oggetto complesso e necessariamente transdisciplinare quale è il paesaggio. In secondo luogo, vi è l'esigenza di un approfondimento dei *metodi*, delle *tecniche* e degli *strumenti* di analisi e valutazione (sia della qualità del paesaggio in assenza di intervento, sia degli impatti sullo stesso). Nel campione esaminato, le operazioni di valutazione del paesaggio *ante operam* così come la valutazione degli impatti sul paesaggio appaiono appena abbozzate e comunque lontane dal poter conferire al paesaggio una funzione discriminante nelle scelte. Al riguardo si intravedono due possibili linee di ricerca:

- un approfondimento della distinzione (prima richiamata a proposito delle concezioni di paesaggio) tra impatti visivi ed impatti paesaggistici, distinzione che sembra feconda sia sul piano teorico che su quello delle metodologie;
- la sperimentazione di metodi di implicazione del pubblico nella valutazione del cambiamento che sarà prodotto dalla realizzazione dell'opera.

Il paesaggio – che rappresenta l'interfaccia tra l'osservatore e l'ambiente – costituisce infatti la componente ambientale che più d'ogni altra può valorizzare il ruolo del “pubblico” (comunità locali, visitatori o asso-

ciazioni portatrici di interessi diffusi) nella valutazione di impatto ambientale, ruolo ampiamente riconosciuto sia dalla direttiva V.I.A. emendata (97/11/CE), sia dalla Convenzione Europea sul paesaggio.

Si possono, infine, ricavare dall'analisi empirica dei suggerimenti relativamente alle misure di mitigazione e di monitoraggio. È stato evidenziato, nel commento ai casi di studio, come le misure di mitigazione proposte (esclusivamente di carattere visuale) abbiano una funzione “cosmetica” volta a mascherare l'inserimento della nuova opera nel suo contesto. È una prospettiva, questa, molto riduttiva che può essere capovolta mediante un ribaltamento del momento in cui affrontare il problema: dall'attuale collocazione nella fase finale (con la realizzazione dell'opera o successivamente) alle fasi iniziali in cui l'opera viene progettata. Le mitigazioni dovrebbero cioè nascere all'interno del processo di progettazione a partire dall'inserimento nel contesto e dal design dell'opera. Si arriva allora nel cuore del dilemma tra inserimento e design che mantengano una stretta continuità con l'esistente o, al contrario creino uno stacco produttore di un nuovo carattere del paesaggio, di nuove immagini che, nel futuro, lo potranno forse identificare. Ancora una volta, appare rilevante il confronto tra l'opinione degli “esperti” e l'opinione della “gente comune” per capire quali siano le aspettative nei confronti del proprio quadro di vita. Va infine richiamata l'importanza del monitoraggio, un'operazione che implica il considerare in modo razionale la variabile “tempo” nella costruzione o ri-costruzione del contesto paesaggistico. Gli impatti paesaggistici sono infatti immediatamente visibili, a partire dalle fasi di cantiere, mentre le mitigazioni adottate hanno tempi di realizzazione e di completamento propri. Il monitoraggio dovrebbe assolvere alla funzione di controllare l'efficacia delle mitigazioni, seguendo l'evoluzione nel tempo del paesaggio, una fra le più dinamiche componenti ambientali, per introdurre gli adattamenti che risultino mano a mano necessari.

Ruolo dell'Autorità competente nella V.I.A.

Compito fondamentale per l'Autorità competente è la formulazione di un parere sulla compatibilità ambientale dell'opera per cui è richiesta l'autorizzazione, parere da cui dipende l'esito della procedura autorizzativa. L'esame del *dossier* di impatto ambientale è volto ad accertare per la componente in esame la correttezza delle valutazioni fornite in sede tecnica, valutazioni che possono trovare utili riscontri nei pareri formulati da organi di consultazione, da associazioni ambientaliste o da portatori di interessi speciali.

L'esame del *dossier* d'impatto dovrebbe consentire una duplice verifica: di rispondenza dello studio alle richieste della normativa vigente e ad eventuali accordi

(sui contenuti e sul livello di approfondimento) eventualmente intervenuti tra l'autorità competente ed il proponente; di correttezza metodologica e di consistenza dei risultati forniti ai fini della formulazione di pareri sulla compatibilità dell'opera. Qualora il *dossier* d'impatto non offra elementi sufficienti per prendere una decisione possono essere richiesti al proponente dei completamenti delle parti dello studio reputate lacunose. Sono disponibili nella letteratura scientifica internazionale dei criteri per valutare gli studi di impatto ambientale. Sarebbe utile ricavare da questi dei criteri specifici per la verifica della parte del *dossier* dedicata al paesaggio.

A fianco del ruolo primario di carattere autorizzativo – regolamentato dalle norme in vigore – le autorità competenti possono utilmente assolvere ad altre importanti funzioni.

Offrire supporto al proponente, nelle fasi iniziali dello studio di impatto ambientale sia da un punto di vista informativo che metodologico. Una conoscenza preliminare, di particolare rilievo per la componente in esame, riguarda il contesto di inserimento dell'opera dal punto di vista pianificatorio. Tenuto conto della varietà degli strumenti di piano e delle politiche relative un aiuto significativo può essere offerto dalla ricostruzione del contesto normativo dell'opera. Il ruolo di supporto sarà tanto più produttivo quanto più consentirà all'autorità competente di orientare le scelte del proponente nelle direzioni desiderate, rendendolo cosciente dei problemi di salvaguardia della qualità visiva e paesaggistica delle aree interessate dall'intervento e delle politiche predisposte nei loro confronti.

Alla fornitura di informazioni sull'ambiente di piano potranno utilmente affiancarsi dei suggerimenti di natura metodologico-tecnica sulle modalità di analisi del paesaggio e di valutazione del suo stato di qualità. Ciò potrebbe realizzarsi mediante la redazione di "guide" che fungano da modelli operativi per gli estensori dello studio di impatto.

Accanto a queste informazioni ed orientamenti generali, dovrebbero essere concertati con il proponente, in relazione alla natura dell'opera ed al suo contesto di inserimento, il livello di dettaglio cui condurre lo studio, i risultati conoscitivi attesi sullo stato di qualità visiva e paesaggistica *ante operam* ed il grado di definizione della previsione relativa alla entità e rilevanza del cambiamento prodotto dall'opera.

Un'ulteriore importante funzione che può essere svolta dall'autorità competente riguarda la verifica della messa in atto delle misure di mitigazione ed il controllo della loro efficacia nel tempo. La responsabilità della realizzazione delle misure di mitigazione previste nella richiesta di autorizzazione grava sul proponente. L'autorità competente deve però operare un adeguato controllo e garantirsi la possibilità di intervenire con misure

impositive da studiarsi opportunamente (forme di accordo legale, versamenti cauzionali...) in caso di inadempienza. Affinché l'autorità competente possa svolgere pienamente il proprio ruolo è opportuno che vengano identificate sia misure di mitigazione a carattere generale per tipologia d'opera – che fungano da riferimento – sia misure particolari in rapporto al caso specifico. Il monitoraggio, nel tempo, oltre a controllare l'efficacia delle misure di mitigazione nell'evitare o nel ridurre gli impatti previsti può consentire di ottenere una serie di obiettivi corollari: verificare se gli impatti previsti si sono concretizzati e se è mancata la previsione di impatti che sono insorti nella realtà. Ciò renderebbe possibile da una parte la realizzazione di interventi che pongano rimedio a situazioni non previste e dall'altra un miglioramento degli studi conseguente ad una più precisa conoscenza delle conseguenze ambientali prodotte dalle opere dell'uomo.

È infine da sottolineare come la componente "paesaggio" possa offrire un punto di vista "autonomo" nella formulazione del giudizio di compatibilità da parte delle autorità competenti. È facile osservare come esista un parallelismo tra il processo di analisi e valutazione della componente paesaggio e l'intera procedura di V.I.A. Il paesaggio rappresenta, infatti, una componente di sintesi capace di restituire la "globalità" degli aspetti ambientali che vengono analiticamente indagati nella trattazione delle singole componenti. Inoltre esso costituisce il contesto fisico in cui l'opera verrà realizzata. Quest'ultima deve inserirsi nel paesaggio che a sua volta risulterà modificato. Per mettere in rapporto opera e paesaggio diventa quindi essenziale conoscere da una parte le caratteristiche dell'opera e dall'altra quelle dell'ambiente in cui si inserisce. La valutazione dell'impatto paesaggistico deriverà dall'esame delle relazioni che si istituiscono e dal loro grado di compatibilità. È questa l'operazione fondamentale che sottende l'intera procedura.

La presa di coscienza di questa analogia operativa fa capire il ruolo strategico che la valutazione dell'impatto paesaggistico di un'opera è in grado di svolgere. Essa coglie, infatti, non tanto gli aspetti tecnici settoriali dell'ambiente né i singoli caratteri funzionali dell'opera, ma piuttosto la compatibilità globale tra il progetto ed il suo contesto di riferimento.

La valutazione dell'impatto paesaggistico ha tutte le potenzialità per fornire un punto di vista "autonomo" nel processo decisionale, processo che potrà poi avvalersi di analisi approfondite e di rigorose misurazioni nella previsione degli impatti settoriali. Ma a fianco di essi, resta l'indubbia utilità di un punto di vista "globale" come quello paesaggistico, punto di vista che introduce, fra l'altro, considerazioni di natura culturale – altrimenti assenti – e che si presta ad interpretare, dal punto di vista dei valori, la sensibilità collettiva.

Indice

PRESIDENZA, COORDINAMENTO GENERALE	5
COMITATO SCIENTIFICO	6
COMITATO ORGANIZZATORE, CONSULTA PER IL PAESAGGIO	7
SESSIONI TEMATICHE	8
Presentazione	
Per una nuova politica del paesaggio	9
Giampaolo D'Andrea, <i>Sottosegretario di Stato per i Beni e le Attività Culturali</i>	
Gli obiettivi della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio	11
Luca Odevaine, <i>Consulente per le Politiche Ambientali, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	
Verso la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio	13
Donatella Cavezzali, <i>Consulente per l'Architettura e il Paesaggio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	
Le strutture centrali e periferiche del Ministero nel confronto della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio	15
Antonia Pasqua Recchia, <i>Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	
LAVORI PREPARATORI	
Discorso di apertura, riunione del comitato scientifico del 24 marzo 1999	19
Giovanna Melandri, <i>Ministro per i Beni e le Attività Culturali</i>	
<i>Documento preparatorio a cura di</i>	23
Donatella Cavezzali, <i>Consulente per l'Architettura e il Paesaggio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	
Luca Odevaine, <i>Consulente per le Politiche Ambientali, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	
CONTRIBUTI	
Amici della Terra – Stefano Deliperi, <i>Responsabile Nazionale Settore Coste e Pianificazione Territoriale</i>	31
Sandro Amorosino, <i>Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Economia</i>	35
Paolo Avarello, <i>Istituto Nazionale di Urbanistica - Università degli Studi di Roma Tre, Facoltà di Architettura</i>	38
Aldo Aymonino, <i>Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura</i>	42
Umberto Bagnaresi e Alessandra Furlani, <i>Università degli Studi di Bologna, Facoltà di Agraria</i>	44
Umberto Bagnaresi, <i>Università degli Studi di Bologna, Facoltà di Agraria</i>	47
Maurizio Boriani, <i>Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura</i>	49
Vittoria Calzolari, <i>Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura</i>	56
Giuliana Campioni, <i>Presidente della Federazione Associazioni Professionali Ambiente e Paesaggio</i>	59
Lucina Caravaggi, <i>Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura</i>	85
Francesco Cetti Serbelloni, <i>Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali</i>	93
Alberto Clementi, <i>Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura</i>	97
Mario Antonio De Cunzio, <i>Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	100
Europa Nostra	102
Guido Ferrara, <i>Presidente Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio</i>	
<i>Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura</i>	107
Fondazione Benetton, Studi e Ricerche – Domenico Luciani	114

Fondo per l'Ambiente Italiano – F. A. I.	117
Maurizio Galletti, <i>Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	119
Roberto Gambino, <i>Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura</i>	121
Mario Ghio, <i>Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura</i>	128
Margherita Guccione, <i>Ufficio Centrale per i Beni Archeologici Architettonici, artistici e Storici e Paesaggistici Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	139
Federico Bilò, <i>Istituto Nazionale di Architettura</i>	141
Italia Nostra	145
Paolo Leon, <i>Università degli Studi di Roma Tre, Facoltà di Economia</i>	149
Cesare Macchi Cassia, <i>Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura</i>	150
Annalisa Maniglio Calcagno, <i>Università degli Studi di Genova, Preside della Facoltà di Architettura</i>	153
Luciano Marchetti, <i>Vice Commissario per le zone terremotate dell'Umbria, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	156
Salvatore Mastruzzi, <i>Direttore Generale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	159
Patrizia Micoli, <i>Geologo Direttore, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	161
Ministero dei Lavori Pubblici, <i>Direzione Generale della Difesa del Suolo</i>	170
Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato, <i>Direzione Generale Sviluppo Produttivo e Competitività</i>	172
Movimento Azzurro, Rocco Chiriaco	174
Gianluigi Nigro, <i>Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura</i>	175
Liliana Pittarello, <i>Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici della Liguria, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	181
Polis - Associazione Culturale, Edoardo Salzano	189
Antonia Pasqua Recchia, <i>Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	191
Anna Maria Reggiani, <i>Soprintendente per i Beni Archeologici del Lazio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	197
Regione Autonoma Sardegna, <i>Assessorato della Pubblica Istruzione, Beni Culturali Informazione, Spettacolo e Sport</i>	200
Regione Emilia Romagna, Giancarlo Poli – <i>Assessorato Territorio, Programmazione e Ambiente</i>	204
Sylvia Righini Ponticelli, <i>Soprintendente Reggente per i Beni Ambientali e Architettonici per le Province di Brescia, Cremona e Mantova Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	206
Bernardo Rossi Doria, <i>Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Architettura</i>	209
Andrea Ruffolo, <i>Architetto</i>	214
Edoardo Salzano, <i>Istituto Universitario di Architettura di Venezia</i>	218
Maria Alessandra Sandulli, <i>Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze Politiche</i>	220
Paolo Scarpellini, <i>Soprintendente per i Beni Ambientali, Architettonici, Artistici e Storici di Sassari e Nuoro Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	223
Lionella Scazzosi, <i>Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura</i>	225
Società Geografica Italiana	233
Stefano Stanghellini, <i>Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Tecla Mambelli, Università degli Studi di Padova</i>	236
Stefano Stanghellini, Giuseppe Stellin, Paolo Rosato, Giuliano Marella e Tecla Mambelli	242
Touring Club Italiano a cura del <i>Centro Studi</i>	246
Rocco R. Tramutola, <i>Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Ministero per i Beni e le Attività Culturali</i>	251
Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani, UNCEM – Lucio Cangini	256
Paolo Urbani, <i>Università degli Studi di Chieti "Gabriele d'Annunzio", Facoltà di Architettura</i>	258
Massimo Venturi Ferriolo, <i>Università degli Studi di Salerno, Facoltà di Lettere e Filosofia</i>	261
World Wildlife Fund – W.W.F.	266
Maria Chiara Zerbi, <i>Università degli Studi di Milano, Facoltà di Lettere e Filosofia</i>	272