



PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

RELAZIONE GENERALE





Foce del Reno e del Lamone.

Particolare della Carta del Basso Po (1812-1814) conservata presso il KRIEG-SARCHIV di Vienna, stampata a cura di A. Pizzi, Milano. L'immagine è stata gentilmente concessa dall'Istituto Beni Culturali della Regione Emilia-Romagna.



PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

**DELIBERE DI CONSIGLIO REGIONALE
N. 1388 del 28/1/1993 E N. 1551 DEL 14/7/1993**

Assessorato Programmazione, Pianificazione e Ambiente, Servizio Tutela e Valorizzazione del Paesaggio e del Territorio.

Elaborazione del piano a cura dei Servizi tutela e valorizzazione del Paesaggio e del Territorio, Pianificazione, Amministrativo dell'Urbanistica.



PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

RELAZIONE

E

- ALLEGATO 1: ANALISI PRELIMINARI: BILANCIO DEI VINCOLI
AMBIENTALI
- ALLEGATO 2: CONTENUTI DELLE CARTE DI PRIMA SINTESI
- ALLEGATO 3: PRIME SIMULAZIONI SULLA PRATICABILITÀ DEGLI
INTERVENTI DI VALORIZZAZIONE

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

Comitato scientifico

Leonardo Benevolo, Alberto Bizzarri, Pierluigi Cervellati, Franco Corbetta, Andrea Emiliani, Lucio Gambi, Giuseppe Gherpelli, Giovanni Lo Savio, Mario Panizza, Ezio Raimondi.

Consulenti

Umberto Bagnaresi, Giuseppe Campos Venuti, Filippo Ciccone, Vezio De Lucia, Italo Insolera, Paolo Leon, Luigi Scano (Cresme ricerche).

Gruppo di lavoro

Dino Aldrovandi, Alessandro Alessandrini, Piero Cavalcoli, Giovanni De Marchi, Gianluca Fantini, Patrizia Mantovani, Raffaele Mazzanti, Piero Orlandi, Maria Luigia Pagliani, Stefano Pezzoli, Giancarlo Poli, Maurizio Sani, Marta Scarelli, Sauro Turrone, Crissula Valiuli, Rita Vella, Fausto Zanetti.

Segreteria: Marisa Consolini, Gianna Grandi, Paola Mingardi.

Con la collaborazione degli Assessorati

Pianificazione, Programmazione e Ambiente - Agricoltura - Trasporti e Vie di Comunicazione - Turismo, Cultura e Qualità Urbana e dell'Istituto Beni Culturali.

Il Responsabile del Servizio Tutela e Valorizzazione del Paesaggio e del Territorio
Marta Scarelli

Il Responsabile del Servizio Pianificazione Urbanistica
Giovanni De Marchi

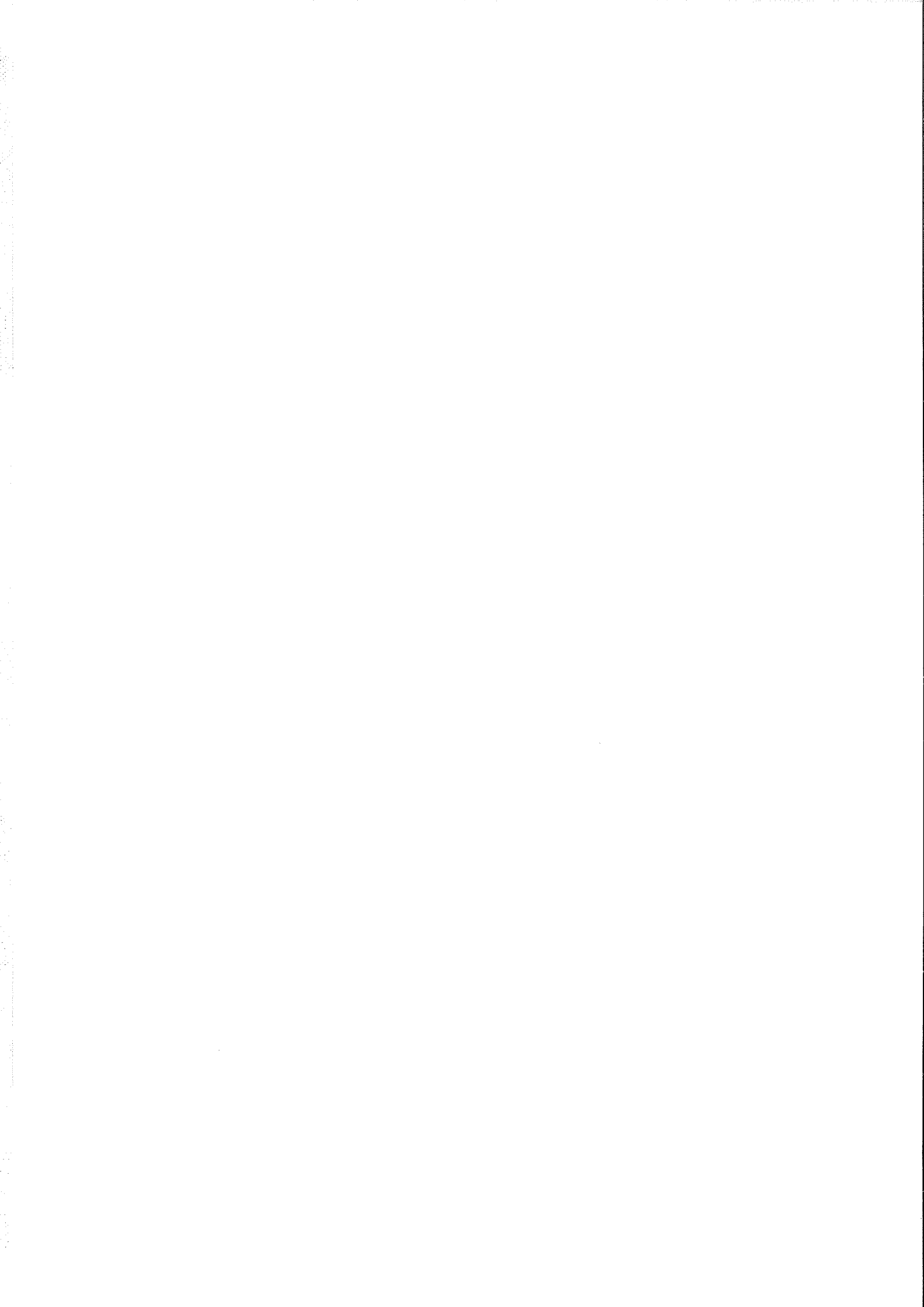
Il Responsabile del Servizio Amministrativo dell'Urbanistica
Riva Vella

**L'Assessore alla Programmazione,
Pianificazione e Ambiente**
Renato Cocchi

Il Presidente della Giunta
Pierluigi Bersani

PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

RELAZIONE



SOMMARIO

1. Gli obiettivi generali

2. Il ruolo del Piano

- 2.1. La scelta dell'ambito regionale
- 2.2. Il Piano territoriale paesistico regionale come piano stralcio del piano territoriale regionale

3. Le fonti delle analisi

- 3.1. Studi e cartografie utilizzati per l'elaborazione del Piano

4. Contenuti, oggetti e obiettivi specifici del Piano

I grandi sistemi fisico-ambientali strutturanti la forma del territorio

- 4.1. Il sistema dei crinali
- 4.2. Il sistema collinare
- 4.3. Il sistema costiero
- 4.4. Il sistema delle acque superficiali e le zone ad elevata permeabilità dei terreni
- 4.5. Il sistema delle foreste e dei boschi
- 4.6. Il sistema delle aree agricole

Le zone e gli elementi di interesse storico

- 4.7. Le zone e gli elementi di interesse archeologico
- 4.8. Gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane
- 4.9. Le zone e gli elementi di rilievo storico-testimoniale

Le zone e gli elementi di rilievo naturalistico e paesaggistico-ambientale

- 4.10. Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale
- 4.11. Gli ecosistemi, i biotopi rilevanti e le rarità geologiche

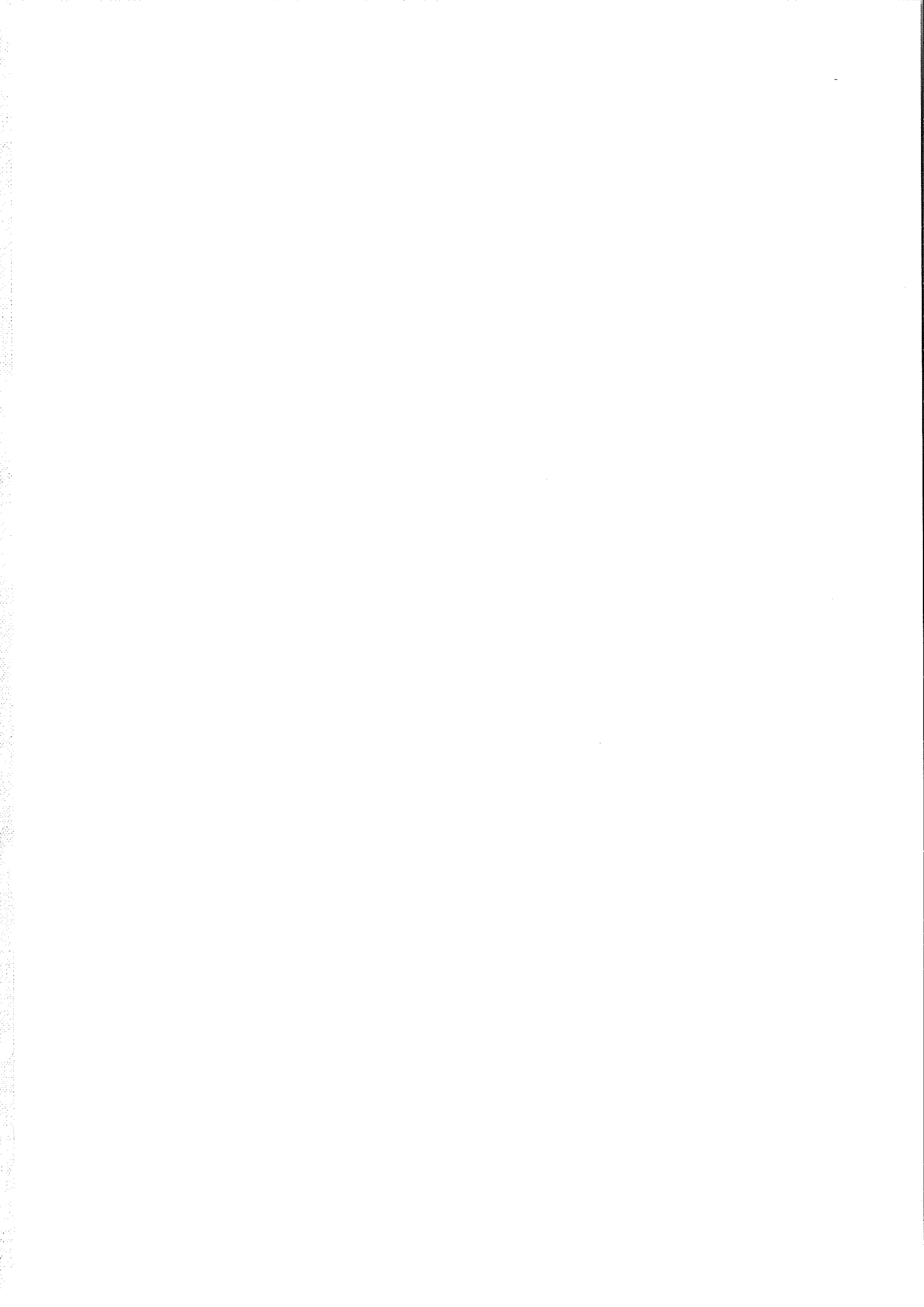
Altre prescrizioni del Piano

- 4.12. Le aree caratterizzate da fenomeni di dissesto o di instabilità
- 4.13. Le unità di paesaggio

5. Gli elaboratori del Piano

- 5.1. La cartografia e gli elenchi
- 5.2. La normativa, le direttive alla pianificazione provinciale e comunale, gli indirizzi
- 5.3. I progetti di valorizzazione regionali, provinciali e comunali

6. La gestione del Piano e le fasi successive



1. GLI OBIETTIVI GENERALI

1.1. Nell'accingersi ad adempiere al dettato della legge 431 del 1985, la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto necessario, in primo luogo, esplorare le caratteristiche dello strumento di pianificazione ivi previsto. Come è noto, nel convertire in legge il decreto n. 312 del 27.6.1985, il Parlamento ha introdotto, tra l'altro, una consistente innovazione, prescrivendo che le Regioni, in alternativa rispetto al Piano paesistico, potessero formare un «piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali»; nell'uno e nell'altro caso, entro il termine del 31 dicembre 1986.

La cultura specializzata, le interpretazioni espresse in più sedi da componenti delle assemblee legislative, e infine la medesima Corte costituzionale, hanno reiteratamente sottolineato la portata di tale innovazione. Si è consolidata la convinzione che con la formulazione sopra riportata (e nonostante la sua imprecisione tecnica) si sia inteso ricondurre la tutela dei «valori paesistici e ambientali» nell'ambito più complessivo del processo della pianificazione territoriale e urbanistica, e che però si sia voluto contemporaneamente sottolineare l'opportunità e l'urgenza che tale pianificazione abbia comunque al suo centro, e all'origine del suo procedimento, la «specificazione» di quei valori.

In questa volontà del legislatore è dato di individuare anche il portato di una duplice preoccupazione, che è emersa dal dibattito che ha fatto seguito all'emanazione del decreto ministeriale dal quale la legge 431 trae origine. Da una parte, la preoccupazione che la pur legittima rivendicazione degli organi centrali dello stato della tutela del patrimonio culturale ed ambientale desse luogo a iniziative suscettibili di ledere le autonome competenze regionali. Dall'altra parte, la preoccupazione che venisse disattesa l'esigenza, espressa da parti sempre più consistenti dell'opinione pubblica, di assumere i principi della tutela e valorizzazione delle qualità ambientali quali condizioni di base per la previsione, l'attuazione e il controllo delle trasformazioni territoriali.

Le qualità del territorio ad esso impresse dalla storia e dalla natura, e l'obiettivo della loro individuazione, conservazione, recupero, ricostituzione *devono* insomma condizionare i processi di trasformazione territoriale: non però in termini meramente ed esclusivamente vincolistici, ma in termini di premessa e parte costitutiva del processo di pianificazione. Non in termini di sovrapposizione meccanica di una volontà nazionale, separatamente espressa, alle determinazioni regionali, ma come direttiva all'attività pianificatoria e di programmazione delle Regioni e degli enti locali.

In sostanza una lettura incrociata e storicizzata della legge e del suo retroterra giuridico, nonché un'interpretazione aperta della sua *ratio* hanno portato alla individuazione di un'univoca possibilità di risposta al dettato legislativo, non elusiva dei suoi contenuti di fondo: obiettivo delle elaborazioni regionali da compiersi «entro il 31 dicembre 1986» non poteva che essere un Piano delle condizioni che l'esigenza primaria di tutela e valorizzazione delle qualità del territorio ponevano ad ogni ipotesi di trasformazione introducibile da parte degli ordinari strumenti di pianificazione.

Ciò che in altri termini è apparso possibile e opportuno fare, perché coerente con la legge e con la posizione culturale che le è sottesa, è stato di individuare innanzitutto, prima concettualmente poi nella realtà fisica della Regione e nella sua rappresentazione cartografica, le specifiche caratteristiche ambientali e territoriali che, per essere tutelate e valorizzate, pongono determinate *condizioni* alle trasformazioni del territorio. È stato poi, in secondo luogo, definito, per ciascuna di tali caratteristiche (e delle zone ed elementi in cui esse fisicamente risiedono), quali indirizzi, direttive e norme immediatamente vigenti debbano essere stabilite perché l'obiettivo della salvaguardia e valorizzazione delle qualità ambientali possa essere effettivamente perseguito.

Il «piano delle condizioni» si pone dunque come una fase logica del processo della pianificazione territoriale e urbanistica, a scala sia regionale che provinciale e comunale. Gli operatori ai quali esso si rivolge (con indirizzi, direttive e norme) sono perciò: la Regione stessa, nella sua attività di pianificazione territoriale e di programmazione generale e di settore, nonché nella sua competenza di amministrazione urbanistica; le province e i comuni la cui attività di pianificazione e programmazione deve essere ispirata agli indirizzi, sviluppare le direttive e rispettare le norme definite dal «piano delle condizioni»; e gli altri operatori pubblici e privati le cui azioni incidano sul territorio.

1.2. L'obiettivo di elaborare un «piano delle condizioni» scaturiva, del resto anche, da un'attenta lettura dei «beni e delle aree elencati al quinto comma dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616», e cioè quelli descritti nell'art. 1 della legge 431, in «riferimento» ai quali, appunto, le Regioni devono sottoporre «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio».

L'innovazione sostanziale di tale articolo risiede, come è ormai ampiamente noto, nell'aver «sottoposto a vincolo paesaggistico» non già elementi puntuali di volta in volta e singolarmente individuati con la complessa procedura prevista dalla legge 1497 del 1939, bensì ampie «categorie di beni» individuati per legge senza necessità di ulteriori e specifici adempimenti amministrativi. La prescrizione, per le Regioni, di sottoporre a «specifico normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio», è rafforzativa del passaggio da una tutela di tipo puntuale, e in fondo marginale, ad una logica di pianificata e «specifico considerazione dei valori paesistici ed ambientali». In sostanza, con la legge 431 si sancisce la sinonimia fra territorio e ambiente che la rapida evoluzione culturale dell'ultimo quindicennio, dalla crisi energetica del 1973 in poi, aveva ripetutamente anche se confusamente invocato.

La legge prevede che il Piano interessi comunque:

- a. *i territori costiere e le sponde dei laghi*, compresi in una fascia della profondità di 300 metri;
- b. *i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua*, con le relative sponde per una fascia di 150 metri ciascuna;
- c. *i rilievi superiori ai 1600 m s.l.m.*, per le Alpi e sopra i 1200 m s.l.m. per gli Appennini e le isole;
- d. *i ghiacciai ed i circhi glaciali*;
- e. *le zone umide*;
- f. *i vulcani*;
- g. *i territori coperti da boschi e foreste (anche se percorsi o danneggiati dal fuoco) e sottoposti a vincolo di rimboschimento*;
- h. *i parchi e le riserve nazionali o regionali e i rispettivi territori di protezione esterna*;
- i. *le aree assegnate alle università agrarie o gravate da usi civici*;
- l. *le zone di interesse archeologico*;
- m. *le aree fin qui vincolate ai sensi della legge 1497/1939*.

Per l'individuazione di queste aree la Regione doveva pertanto far riferimento a elementi fisico-geografici (coste e sponde, fiumi, rilievi, ghiacciai e circhi glaciali, zone umide

de, vulcani), a concrete utilizzazioni del suolo (boschi e foreste), a determinazioni amministrative (parchi e riserve, università agrarie e usi civici), a rilevazioni specialistiche (zone archeologiche), a particolari procedure di tutela (vincoli *ex lege* 1497 del 1939).

Il Piano però, nel fare «riferimento ai beni ed alle aree» appena riassunti, non poteva limitarsi ad una loro meccanica delimitazione. È evidente, infatti, che le categorie di beni individuati dalla legge 431, nel loro schematismo, costituiscono una prima approssimazione, a scala nazionale, degli elementi che è comunque necessario e prioritario prendere in considerazione. In «riferimento» a tale prima individuazione alle Regioni spetta invece precisare, completare e articolare il quadro delle zone e degli elementi da considerare con particolare attenzione, tenendo presenti gli specifici connotati del territorio regionale. Quindi, una automatica ed acritica trasposizione cartografica delle categorie dell'articolo 1 della legge 431 avrebbe portato ad una zonizzazione necessariamente asistemica, lacunosa, e difficilmente gestibile ai fini di una corretta «valorizzazione ambientale», che è poi l'obiettivo di fondo del Piano in questione. È opportuno sviluppare questa osservazione con alcune esemplificazioni riferite alle categorie *ex art. 1* della legge 431.

Per i *territori costieri*, la fascia della profondità di 300 metri vincolata per legge non consente di determinare, con il Piano, il quadro delle garanzie dell'uso più corretto di aree non soltanto «delicate» ma ormai «rare», dopo i rapidi processi di urbanizzazione dell'ultimo quarantennio che proprio su questo tipo di contesti, ovviamente tra i più appetibili, hanno esercitato i maggiori interventi di trasformazione.

L'individuazione «vincolata» dei *fiumi* riferita alla sola «asta» (tale rimane, in fondo, una delimitazione estesa a 150 metri da ogni sponda) non risponde all'esigenza fondamentale, più volte richiesta dagli specialisti, che è il *bacino idrografico* delimitato in relazione a parametri complessi che va considerato come un'unica entità fisica all'interno della quale qualsiasi intervento deve essere vagliato con estrema cura e valutato rispetto all'intero sistema.

Per le *montagne*, il vincolo limitato alle fasce superiori ad una certa quota non tiene conto che i sistemi montuosi sono parte morfologica e funzionale integrante del bacino e che i bacini hanno uno sviluppo e costituiscono sistemi e sottosistemi attestati trasversalmente alle curve di livello. In altri termini, un sistema longitudinale che raccolga le aree sopra una certa quota è difficilmente pianificabile se non per considerazioni di tipo particolare (i «sistemi di crinale»), ma il suo corretto uso deve tener conto dell'effettivo funzionamento dei sistemi fisici oltre che del ruolo che questa particolare morfologia svolge nella delimitazione-scenario di diversi contesti paesistico-ambientali.

Le *zone umide*, poi, sono in genere una componente di sistemi idraulici nella loro parte terminale e comunque sono difficilmente preservabili se considerate isolatamente dai fattori che ne garantiscono l'alimentazione e il ricambio.

Per i *parchi e le riserve regionali* va precisato che, nella grande incertezza normativa che caratterizza questo tipo di utilizzazioni, la mera delimitazione dei parchi regionali è talvolta l'unica fase avviata a fronte di indiscutibili esigenze di tutela, uso e valorizzazione e la legge 431 non fornisce alcuna indicazione né operativa, né finanziaria per avviare strutture in grado di attivare concreti processi di gestione «attiva» e di articolazione del vincolo.

Infine, per le *zone di interesse archeologico*, le più recenti acquisizioni culturali prospettano come necessaria una organizzazione sistematica della tutela allargata al contesto territoriale che sostiene o ha sostenuto i singoli elementi di interesse storico-archeologico. La legge fa supporre ma non chiarisce questo punto fondamentale.

Dall'insieme di queste considerazioni discende che il puro e semplice «riferimento» alle categorie dell'art. 1 non consente un'agevole procedura di Piano «con specifica consi-

derazione dei valori paesistici ed ambientali», se è interpretato come una meccanica «trascrizione» alla scala regionale.

È stato necessario invece non solo integrare le zone e gli elementi previsti dall'art. 1 tenendo conto di quanto appena osservato, ma anche ordinarli in una sequenza logica compiuta per eliminare evidenti lacune. Dall'incrocio delle categorie dell'art. 1, integrate, come già rilevato, con gli elementi e le zone indicate nei capitoli seguenti, deriva una struttura del Piano che comprende tutte le «sezioni» che per la *ratio* della legge si intende tutelare e valorizzare.

1.3. Che la filosofia del piano delle «condizioni» che si è deciso di adottare non derivi da una forzatura dei contenuti della legge 431 è confermato del resto dalle più recenti sentenze della Corte costituzionale, in particolare la 151 del 24 giugno 1986, laddove si afferma che:

«... il carattere di grande riforma economico-sociale è del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta alla base della legge 431. (...) Tale concezione si discosta nettamente dalla concezione della tutela delle bellezze naturali assunta dalla legislazione precostituzionale di settore, implicando una tutela paesaggistica che si sostanzia di una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce della *primarietà* del valore estetico-culturale. Per altro verso, è proprio tale primarietà — la quale impedisce di subordinare l'interesse estetico culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti — a costituire la scelta di fondo della normativa e a manifestarne la rilevanza economico-sociale».

In sostanza, il Piano che si propone all'approvazione del consiglio regionale deve garantire la tutela di quegli elementi che in ragione dei valori in essi riconosciuti sono da sottrarre ad ogni trasformazione in contrasto con le loro caratteristiche essenziali ed intrinseche. E l'insieme delle scelte di piano va considerato come un *prius* rispetto a qualsiasi altra scelta da qualunque soggetto compiuta e cioè come un «vincolo» per qualsiasi successivo programma, o piano, o progetto, o intervento attuativo, in una concezione che, ribaltando la logica del passato anche recente, assuma la «tutela» come valore prioritario e disegni solo le ipotesi di sviluppo compatibili con tale valore.

Questa impostazione tiene conto dell'esistenza di una diffusa e nuova domanda sociale che è in grado di cogliere i rapporti fra la salvaguardia dei valori culturali ed ambientali e la qualità della vita e che può accettare con maggiore coscienza disposizioni che tendano a contenere o fortemente limitare la crescita ed il consumo di suolo ed avviare la riqualificazione urbana ed ambientale.

Il Piano che si propone è, in sostanza, il primo passo di un processo di revisione degli strumenti per la regolazione delle trasformazioni territoriali che tenda, come auspicava Giorgio Ruffolo, ad «allentare la pressione sui beni posizionali, promuovendo nuove forme di *attività*, piuttosto che di *consumo* — di atti creativi anziché di atti distruttivi — che si rivolgano alla produzione di beni non posizionali: attività culturali, in senso lato e associative, sobrie nel consumo di energia e ricche nel consumo e nella produzione di informazione: insomma di attività *neghentropyche*».

1.4. D'altra parte, e per inciso, è ormai noto che nei paesi nei quali si punta sulla incentivazione di tecnologie avanzate, basate sullo «sviluppo informatico che è — sempre secondo Ruffolo — la vera frontiera aperta dello *sviluppo* qualitativo», la qualità dell'ambiente di vita è presupposto fondamentale per la localizzazione delle nuove forme di ricerca e produzione definite «parchi scientifici e tecnologici».

A questo proposito non si può non sottolineare che pur avendo da almeno due decenni avviato una politica di «contenimento» dello sviluppo, anche nella nostra Regione ci si sta avviando all'esaurimento per iper-sfruttamento di alcune risorse, con effetti innegabili di degrado, basti pensare alla costa ed alle zone agricole nelle quali è più intensa la pressione dell'allevamento industriale.

Ma esaminiamo qualche dato: la superficie urbanizzata è passata, nella nostra Regione, dai 50.000 ettari degli anni '60 ai 92.000 degli anni '80, e ciò in attuazione di quei «piani di minima previsione» che gli enti locali avevano predisposto nell'accogliere l'indirizzo regionale per una equilibrata previsione di sviluppo. Le urbanizzazioni della costa sono aumentate, in venti anni, del 100%, quelle dell'area della via Emilia del 70%, quelle della pianura del 50%. I dati del patrimonio edilizio riflettono, ovviamente, questi andamenti: lo stock residenziale triplica tra il '51 e l'81 nei comuni di costa, aumenta di due volte e mezzo nella zona della via Emilia, raddoppia in pianura. E l'edificazione non è che l'aspetto più avvertibile del fenomeno: infrastrutture, grandi opere tecnologiche e di servizio completano questo quadro di poderosa occupazione del suolo.

Tutto ciò deriva da una pianificazione priva di vincoli? Al contrario. Le tutele operanti nella Regione attraverso la strumentazione urbanistica ordinaria, dimostrano l'esistenza di una potente architettura di limitazioni alla edificazione e all'intervento, basata su di una solida legislazione di tutela, che anticipa di quasi dieci anni (la prima stesura della legge 47 è del 1975) gli attuali provvedimenti statali.

Più della metà degli 800.000 ettari, costituenti, secondo la filosofia e la lettera della legge statale, il sistema ambientale della Regione, risulta sottoposta ad una disciplina di tutela del tutto analoga a quella che la legge prospetta. Inoltre, il regime ordinario delle tutele operanti attraverso i piani urbanistici non si limita al rispetto del quadro ambientale prospettato dalla legge 431 (in verità ancora limitato e, come già ricordato, non completamente in grado di rappresentare l'ampia articolazione dei beni ambientali regionali): i piani vincolano all'inedificabilità anche consistenti porzioni di pianura, in una misura che può oggi farci dire, senza eccessiva approssimazione, che più di un quarto del territorio agricolo regionale non corre pericolo di ulteriore, insensata urbanizzazione.

Le ragioni di questa apparente contraddizione (un imponente consumo di suolo ed un relativo degrado dell'ambiente, in parallelo con un poderoso sistema di vincoli) risiedono in una concezione separata, quasi schizofrenica dell'ambiente, che è prodotto del matrimonio tra eredità della cultura idealistica e forzata importazione della cultura dei consumi. In una parola, deriva dalla diffusa convinzione che esistano *due ambienti*, uno da vincolare per innegabili valori in sé, ed uno da consumare, per assenza di tali valori, e che entrambi non siano da pianificare: il primo, proprio perché di alto valore, e dunque meritevole di vincolo (il che vuol dire, nella maggioranza dei casi, meritevole di abbandono e dunque di inesorabile degrado), il secondo proprio in ragione della presunta mancanza di valore ambientale e dunque in nome di altre «utilità», che non prevedono quella dell'integrità ambientale o di immagine.

La soluzione della contraddizione sta dunque in un salto di qualità che, prima che tecnico, e cioè di nuova strumentazione, è culturale, di nuova concezione del rapporto tra consumi e risorse, tra qualità della pianificazione e mezzi disponibili. È per questo che si è scelta la strada, lineare e razionale, di porre a fondamento della pianificazione territoriale un piano «ecologico» che detti le regole di equilibrio con le leggi della natura ed i segni della storia e rispetto al quale i riflessi economici non siano che variabili dipendenti. Il Piano paesistico, quale esemplificazione concreta dei connotati ambientali necessari e desiderabili, è parte indispensabile di questo piano ecologico. Anzi, ne è necessaria anticipazione logica e cronologica: consente di confrontare le possibili trasformazioni dell'ambiente in un quadro di non conflittualità con le necessità di *percezione e di fruizione* di un territorio a misura d'uomo.

In questo senso si muove la scelta della giunta regionale di sfruttare tutte le potenzialità innovative della legge 431, spostandone anche più in alto gli obiettivi politico-culturali, nella consapevolezza che ciò potrà essere reso possibile da una situazione di fatto molto più avanzata: sia nel campo dell'analisi che della ricerca. In questa Regione è, infatti, presente un ricco tessuto di istituzioni ed enti — vedi per tutti l'Istituto beni culturali — che da anni conducono un'operazione di «ricognizione culturale» del territorio. Ma ciò vale anche nel campo del vincolo e della tutela, già da tempo attivati sul territorio sia ad opera della legislazione regionale (vedi l'art. 33 della legge regionale 47 del 1978 che riecheggia largamente l'art. 1 della legge 431) che della strumentazione urbanistica comunale e sovra-comunale con una concezione impostata su una concezione di «vincolo in positivo» che va resa ancor più cogente ed estesa.

L'operazione che si vuole innescare con l'elaborazione del Piano paesistico territoriale è, in sostanza, il passaggio da una fase di *difesa* del territorio ad una fase di *salvaguardia attiva* per arrivare a costruire, nella società regionale, una nuova «cultura del territorio e dell'ambiente». Obiettivo ambizioso di cui la predisposizione del Piano entro i termini temporali della legge segna solo la prima tappa, e che costringe da subito ad impostare un processo di ricostruzione della pianificazione molto articolato e molto flessibile ma contemporaneamente molto rigoroso nelle finalità, nei contenuti e nelle procedure.

2. IL RUOLO DEL PIANO

2.1. La scelta dell'ambito regionale

Per il raggiungimento degli obiettivi appena descritti, ma anche per i caratteri propri dei beni da tutelare, così come verranno descritti nel capitolo quarto di questa relazione, non è possibile fare riferimento ad ambiti di pianificazione esigui.

Il «taglio» regionale di questo Piano è in sostanza una scelta obbligata se si vuole costituire su basi nuove un processo di pianificazione basato sulle «condizioni» alle trasformazioni future. Interpretando le «condizioni» nel senso descritto nel capitolo introduttivo, sarebbe impensabile non attribuire la responsabilità delle scelte di base all'ente territoriale sul quale ricade la rappresentanza globale dell'interesse collettivo della popolazione regionale.

Questo non significa che il Piano non si configuri come un *piano partecipato*. Non solo perché, tra l'altro, stabilisce i livelli sub-regionali di soluzione delle specifiche tematiche ambientali e ad essi rimanda per alcune delle soluzioni progettuali concrete, ma anche perché concepito come parte integrante della costruzione di una nuova cultura del territorio, che ha visto coinvolti nella definizione del Piano tutte le province e attraverso queste gran parte dei comuni nonché le associazioni ambientali e naturalistiche ed alcuni enti di ricerca.

Ciò a prescindere e ad integrazione dell'impianto procedurale che porterà alla definitiva approvazione di questo strumento e che prevede una serie complessa di passaggi ampiamente garantisti sia dell'interesse pubblico che di quello privato.

2.2. Il Piano territoriale paesistico regionale come piano stralcio del piano territoriale regionale

Il sistema di relazione fra questo Piano e il piano territoriale regionale attualmente in elaborazione, che rimane lo strumento cardine per la regolazione complessiva del futuro assetto regionale, è di complessa definizione.

Strettamente correlato, nei contenuti e nelle scelte di fondo, con il piano territoriale regionale, il Piano paesistico viene adottato come *piano stralcio* del piano territoriale e a questo fornisce le «condizioni minime» per le successive scelte di sviluppo.

La facoltà è, come è noto, prevista dalla legge regionale 47 del 1978 che per l'appunto prevede «piani territoriali stralcio relativi all'intero territorio regionale». Quello presentato, quindi, non è un piano settoriale (perché le qualità dell'ambiente non sono un «settore» ma un *aspetto* della realtà del territorio), ma interessa trasversalmente la realtà fisica ed istituzionale del territorio regionale, fornendo un supporto di rilievo basilare alle prossime e future scelte di sviluppo e trasformazione, dettando norme immediatamente prescrittive ma anche indirizzi e direttive alla pianificazione a tutti i livelli.

Pur nell'elaborazione di un processo di indirizzo e controllo complessivo delle trasformazioni territoriali, il Piano paesistico assume quindi un'autonomia propria, logica e anche, in relazione allo stato complessivo della pianificazione regionale, cronologica. Ciò anche nel senso che «conviene» alla pianificazione in generale che il sistema dei valori paesistici e culturali diventi il termine noto ed ineludibile delle «altre» scelte da compiere.

Un'elaborazione autonoma, dunque, perché la scelta del piano delle «condizioni» quasi obbliga all'autonomia, ma basata su una notevole interrelazione, come già rilevato, fin dal momento della raccolta degli elementi di conoscenza disponibili con altri momenti e livelli di competenza.

È bene chiarire che non sarebbe stato possibile costruire questo Piano nei tempi prescritti senza la disponibilità di livelli di analisi e di conoscenza talora anche sofisticati, già precedentemente svolte dalla Regione e dall'Istituto dei beni culturali. Ed è evidente che solo rilanciando questa forma di collaborazione sarà possibile rispettare la «processualità» del procedimento che è postulato del successo dell'azione di piano che qui si avvia.

Ciò vale anche per la elaborazione di una strategia complessiva di gestione dei sistemi di conoscenza, che ne preveda la duttilità e l'aggiornabilità continua, senza le quali caratteristiche sarà oltremodo difficile superare i tradizionali limiti di efficacia della pianificazione nel suo complesso.

3. LE FONTI DELLE ANALISI

La redazione del Piano paesistico ha consentito di sistematizzare e di utilizzare un grande bagaglio analitico elaborato nel corso dell'ultimo quindicennio da varie strutture regionali. Per il vero sarebbe stato impensabile elaborare un Piano, con i caratteri fin qui illustrati e con i livelli di dettaglio che si è riusciti a conseguire, senza tali supporti.

In particolare sono stati utilizzati:

A. Le *cartografie* elaborate in scala 1:25.000 dal servizio informativo e statistica, ufficio analisi e ricerche territoriali e cartografia dell'assessorato regionale alla Programmazione, con particolare riferimento alla *carta del dissesto* ed alla *carta dell'utilizzazione reale del suolo*. Tali ultime due carte, anzi, costituiscono, per alcune voci di legenda, parte integrante del Piano paesistico. Alcune elaborazioni del «progetto stabilità dei versanti», della

stessa fonte, sono risultati indispensabili per la delimitazione delle zone di tutela dei corpi idrici.

B. Numerose tavole analitiche relative agli studi per la redazione del piano territoriale regionale, elaborate dall'assessorato regionale alla Programmazione.

C. Alcuni degli studi condotti da o per conto dell'assessorato all'Ambiente relativi ai terreni permeabili (zona di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei), alla costa, alle zone ed elementi di rilievo naturalistico.

D. Numerosi studi, generali o di settore, condotti dall'Istituto regionale per i beni culturali (IBC), in particolare per le zone e gli elementi di interesse archeologico, gli insediamenti urbani storici e le zone e gli elementi di rilievo storico-testimoniale.

La cartografia di base su cui sono individuate la maggior parte delle zone di piano è quella in scala 1:25.000, elaborata dall'ufficio cartografico dell'assessorato regionale alla Programmazione.

3.1. Studi e cartografie utilizzati per l'elaborazione del Piano

Oltre e più in dettaglio rispetto agli studi ed alle cartografie già citate, l'elaborazione del Piano si è basata sulla verifica di una consistente serie di studi e cartografie. In particolare, per le indagini relative allo *stato dei suoli e all'assetto idrogeologico*, sono stati utilizzati:

- a. immagini LANDSAT, in scala 1:200.000;
- b. carta della propensione al dissesto idrogeologico — Regione Emilia-Romagna, in scala 1:200.000;
- c. C.N.R. «Geological MAP of the NORTHERN APENNINES AND ADJOINING AREAS», in scala 1:500.000;
- d. «Carta geolitologica dell'Emilia-Romagna» — Provveditorato Regionale alle OO.PP per l'Emilia-Romagna, in scala 1:250.000;
- e. carta morfologica — Regione Emilia-Romagna, in scala 1:200.000;
- f. carta del grado di fragilità del sistema fisico-climatico — Piano Territoriale Regionale, in scala 1:200.000;
- g. carta della delimitazione degli ambiti territoriali relativi alla risorsa idrica — Piano Territoriale Regionale, in scala 1:200.000;
- h. carta della permeabilità — Provveditorato Regionale alle OO.PP per l'Emilia-Romagna, in scala 1:250.000;
- i. carta delle clivometrie della pianura - Regione Emilia-Romagna, in scala 1:25.000.

Per le analisi relative allo *stato della vegetazione ed alla fauna* si sono tratti elementi da:

- a. carta dell'utilizzazione reale del suolo — Regione Emilia-Romagna, in scala 1:200.000;
- b. carta della capacità d'uso dei suoli — Regione Emilia-Romagna, in scala 1:200.000;
- c. carta topografica della Pianura Emiliana secondo i rilievi compiuti dall'Istituto Geografico Militare Austro-Ungarico nel 1851, in scala 1:86.000;

- d. carta dell'utilizzazione del suolo — T.C.I., in scala 1:200.000;
- e. carta delle vocazioni faunistiche del territorio — Regione Emilia-Romagna, in scala 1:200.000;
- f. carta delle aree di tutela naturalistico-ambientale — Regione Emilia-Romagna — Progetto Appennino, in scala 1:500.000.

Per una serie di fattori connessi alle *modalità di antropizzazione* del territorio emiliano-romagnolo sono state analizzate:

- a. carta della densità territoriale della popolazione — Piano Territoriale Regionale, in scala 1:100.000;
- b. tavolette I.G.M. primo impianto — anno 1870, in scala 1:25.000;
- c. carta della qualità biologica dei corsi d'acqua della Regione Emilia-Romagna — Piano Territoriale Regionale, in scala 1:200.000.

Per la compiuta delimitazione delle zone ed elementi di *interesse storico-archeologico, storico-artistico e storico-testimoniale* si è provveduto ad una verifica degli studi specifici compiuti dall'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali (I.B.C.) della Regione attraverso:

- a. la restituzione cartografica dell'«Inventario dei centri storici» dell'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali della Regione Emilia-Romagna, in scala 1:25.000;
- b. la restituzione cartografica delle zone di interesse archeologico, sia vincolate che accertate e delle aree in cui sono presenti tracce della centuriazione romana, in scala 1:25.000.

È stata inoltre elaborata la seguente serie di carte «originali» di *prima sintesi*:

- a. carta degli ambiti fisiografici, in scala 1:200.000;
- b. carta della qualità ambientale, in scala 1:200.000;
- c. carta delle risorse biologiche, in scala 1:200.000;
- d. carta dei rischi, in scala 1:200.000;
- e. carta del grado di trasformazione, in scala 1:200.000;
- f. carte di lettura storica del paesaggio agrario, in scala 1:200.000;
- g. carta dei tipi di insediamento storico, in scala 1:200.000.

Ulteriori specificazioni sulle modalità di redazione di queste carte sono contenute nell'allegato 2 alla presente relazione.

4. CONTENUTI, OGGETTI E OBIETTIVI SPECIFICI DEL PIANO

Si è già più volte accennato alla *processualità* dell'azione di piano che si intende intraprendere. Va qui chiarito che si intende assicurare insieme caratteri di *elasticità ed apertura* ma anche di *compiutezza* ad ogni fase del piano processo. In particolare questo modo di operare si esplica con il Piano paesistico nel passaggio da questa fase, prevalentemente finalizzata alla lettura ed alla individuazione dei beni culturali ed ambientali — nella larga e

giusta accezione della legge 431 — ed alla definizione di norme di tutela e salvaguardia, a successive fasi di valorizzazione e qualificazione di questi stessi beni.

Il Piano paesistico in questa prima fase, provvede, con riferimento all'intero territorio regionale, a dettare indirizzi, direttive e prescrizioni immediatamente vincolanti volte alla tutela:

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

— dell'integrità fisica del territorio regionale.

Si tratta, come si vede, di una ripartizione che supera alcuni limiti di incompletezza e disorganicità, da più parti rilevate, nel corso di questo ultimo anno, in merito ai beni elencati all'art. 1 della legge 431. Ciò, in particolare, per la unicità e peculiarità della macro-morfologia dell'Emilia-Romagna, Regione nella quale le categorie dell'art. 1 (la costa, il Po, le montagne appenniniche, le zone umide del delta) disegnano, al più, i confini del sistema senza toccarne la «polpa»: l'intera pianura produttiva innervata dalla spina dorsale del sistema (la via Emilia). Viceversa, proprio dalle caratteristiche paesaggistiche della «bassa» deriva e si è consolidata quell'immagine dell'*ambiente emiliano padano* che costituisce il segno distintivo del paesaggio di questa Regione.

La definizione degli «oggetti» del Piano ha comportato, dunque, un'operazione complessa di supplenza ai vuoti del sistema descritto dalla legge 431, spingendosi, come già rilevato in precedenza, a interpretare la *ratio* della norma.

Sulla base di queste considerazioni gli *oggetti del Piano* sono stati divisi in tre gruppi:

a. sistemi, zone ed elementi di cui è necessario tutelare i *caratteri strutturanti la forma del territorio*, e cioè:

a.1. il sistema dei crinali,

a.2. il sistema collinare,

a.3. il sistema forestale e boschivo,

a.4. il sistema delle aree agricole,

a.5. il sistema costiero, nonché le zone di riqualificazione della costa e dell'arenile, le zone di salvaguardia della morfologia costiera, le zone di tutela della costa e dell'arenile, gli ambiti di pertinenza delle colonie marine, in esso ricadenti,

a.6. il sistema delle acque superficiali, nella sua articolazione in zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua ed invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua,

a.7. altre zone di particolare interesse paesaggistico - ambientale;

b. zone ed elementi di specifico interesse storico o naturalistico, e cioè, oltre alle zone ricadenti nei sistemi di cui alla precedente lettera a.:

b.1. zone ed elementi di interesse storico-archeologico,

b.2. insediamenti urbani storici e strutture insediative storiche non urbane,

b.3. zone ed elementi di interesse storico-testimoniale,

b.4. zone di tutela naturalistica;

c. zone ed elementi, anche coincidenti in tutto od in parte con sistemi, zone ed elementi

di cui alle precedenti lettere, le cui specifiche caratteristiche richiedono, oltre ad ulteriori determinazioni degli strumenti settoriali di pianificazione e di programmazione regionali, la definizione di limitazioni alle attività di trasformazione e d'uso. In particolare zone ed elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto o di instabilità, in atto o potenziali, ovvero da elevata permeabilità dei terreni, con ricchezza di falde idriche.

Il presente Piano individua inoltre 23 unità di paesaggio, intese come ambiti territoriali aventi specifiche, distintive ed omogenee caratteristiche di formazione ed evoluzione, determinando altresì le invarianti strutturali, quali componenti fisiche, biologiche, od antropiche, che, per la loro persistenza ed inerzia al cambiamento, si sono poste come elementi ordinatori delle fasi di crescita e trasformazione della struttura territoriale.

I GRANDI SISTEMI FISICO-AMBIENTALI STRUTTURANTI LA FORMA DEL TERRITORIO

4.1. Il sistema dei crinali

L'individuazione pura e semplice delle «montagne per la parte eccedente i 1.200 metri sul livello del mare», disegnerebbe, nella Regione Emilia-Romagna, poche «isole» di territorio che galleggiano in un contesto molto più complesso e indiscutibilmente meritevole di attenzione e tutela, almeno quanto le cime montuose poste al di sopra della «quota» di legge.

Il Piano, invece, delimita il *sistema del crinale appenninico*, come risultante degli ambiti relativi alle unità di paesaggio L2 e 23, disegnandolo intorno ad una quota variabile, che separa il «regno» della quercia da quello del faggio, ricomprendendo i più consistenti sistemi boscati e tutte le tracce del glacialismo quaternario. Tale zona di Piano interessa complessivamente 205.440 ettari.

Nel sistema sono compresi vasti complessi vegetazionali e geomorfologici ai quali si presta ulteriore e più articolata definizione pianificatoria (cfr. successivi punti 4.6., 4.10. e 4.11).

4.2. Il sistema collinare

Questo ambito ricomprende le aree più fragili della nostra Regione per problemi di pressione antropica, per oggettive caratteristiche idrogeologiche, per specifiche connotazioni morfologiche, paesistiche e ambientali. Il Piano delimita questo sistema come risultante delle unità di paesaggio n. 12÷17 dettando indirizzi, direttive e norme specifiche, ricomprendendovi pure particolari zonizzazioni riguardanti aree di interesse naturalistico, paesaggistico-ambientale e storico-archeologico.

4.3. Il sistema costiero

Anche in questo caso la delimitazione con procedimento geometrico dei «territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia» non avrebbe assicurato in alcun modo né l'avvio dell'azione di riqualificazione e decongestionamento della fascia costiera da Cervia al confine con le Marche, né, tantomeno, la salvaguardia della fascia costiera Nord, ancora per larga parte priva di insediamenti.

Il sistema è individuato per effetto di complesse valutazioni guidate da osservazioni di carattere morfologico e geologico, ed è delimitato a Sud, in prevalenza, dalla falesia o greppa che determina il salto di quota definito dall'antica linea di costa, a Nord, in prevalenza, dalla giacitura del sistema delle paleodune, anch'esse individuanti l'antica linea di costa. Con tale delimitazione si copre un'area pari complessivamente a 90.720 ettari.

Per queste aree il Piano individua tre zone a diversificato regime di tutela:

a. *le zone di salvaguardia della morfologia costiera*, delimitate all'interno dell'area del

sistema costiero, in riferimento alla linea dei 300 metri, ma con una attenzione a significativi e riconoscibili margini, fisici o antropici, per assicurare certezza e chiarezza di applicazione delle prescrizioni e volte, nelle aree più urbanizzate, a valorizzare gli spazi ancora liberi per il recupero di una migliore qualità ambientale. La zona interessa complessivamente circa 6.000 ettari;

b. *le zone di riqualificazione della costa e dell'arenile*, che interessano i tratti di spiaggia a ridosso di zone fortemente urbanizzate e in taluni casi gravemente compromesse anche da strutture stabili, e per le quali, oltre alle limitazioni aventi cogenza immediata, si prevede il ricorso a specifici progetti di riqualificazione. Si tratta in totale di circa 1.800 ettari;

c. *le zone di tutela della costa e dell'arenile*, che corrispondono a quei tratti di spiaggia ancora sostanzialmente liberi e dei quali è necessario garantire l'intangibilità, la manutenzione, e, ove necessario, la ricostituzione del quadro naturale. I tratti con queste caratteristiche individuati dal Piano comprendono circa 5.000 ettari di territorio costiero.

Va in particolare evidenziato che, essendo l'intero sistema costiero costituito da litorale sabbioso, le norme del Piano prescrivono che le opere di difesa dall'erosione utilizzino sistemi non alterativi della configurazione «naturale» del paesaggio costiero e tengano conto degli effetti delle opere stesse sul sistema nel suo complesso.

4.4. Il sistema delle acque superficiali e le zone ad elevata permeabilità dei terreni

Non si è ritenuto sufficiente limitare le individuazioni e le prescrizioni di piano ai corsi d'acqua ed alle «relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna», considerazione tra l'altro già contenuta nella legge regionale 47 del 1978, e si è provveduto ad articolare le zone di piano tenendo conto della peculiare configurazione dei sistemi idraulici della Regione.

È stata operata una prima distinzione che riguarda la divisione dei corsi d'acqua in:

— corsi d'acqua zonizzati, corrispondenti alle aste fluviali principali, per tutta la loro estensione, dal bacino montano fino alla confluenza nel Po o allo sbocco nel mare;

— corsi d'acqua elencati, corrispondenti a quella parte del reticolo idrografico minore che riveste interesse ambientale e/o paesaggistico. Gli elenchi sono stati compilati sulla base di specifiche segnalazioni delle Amministrazioni provinciali, sentiti i Comuni interessati;

— corsi d'acqua di cui sopra, ricadenti in ambiti normati da Piani stralcio comprensoriali di tutela fluviale approvati dalla regione.

In relazione ai corsi d'acqua zonizzati sulla cartografia di Piano, sono individuate due zone:

a. *invasi ed alvei di piena ordinaria*, che corrispondono a quella parte dell'ambito fluviale che viene sommersa in conseguenza di piene non eccezionali, per le quali è prevista un'ovvia ed integrale intangibilità;

b. *la zona di tutela dei caratteri ambientali*, che interessa le aree di terrazzo fluviale. Per gli alvei canalizzati, la fascia si amplia per una profondità commisurata, in assenza di limiti morfologici certi, alla zona di antica evoluzione del corso d'acqua ancora riconoscibile o a «barriere» di origine antropica delimitanti fisicamente il territorio agricolo circostante. Le

operazioni di trasformazione consistenti saranno estremamente limitate e finalizzate, anche nel caso di opere di sistemazione idraulica, al mantenimento o alla ricostruzione dei caratteri di «naturalità» di questo contesto.

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

4.5. Il sistema delle foreste e dei boschi

Le aree e i «territori coperti da foreste e da boschi» (oltre 600 mila ha tutta la Regione) sono stati puntualmente censiti in questa Regione con la carta 1:25.000 della «utilizzazione reale del suolo», insieme anche ad altre componenti vegetazionali, quali i prati-pascoli, strettamente connesse, quantomeno da un punto di vista paesistico ambientale, alle aree boscate.

Fermo restando l'impiego regionale alla definizione di una procedura di aggiornamento continuo delle citate e cartografate informazioni è estremamente improbabile che quanto registrato sulla carta della «utilizzazione reale del suolo», elaborata nella seconda metà degli anni settanta, abbia subito modifiche significative per quanto riguarda appunto le voci relative all'articolazione territoriale di boschi e foreste (formazioni boschive del piano basale o submontano, formazioni di conifere adulte, rimboschimenti recenti, ecc.). Pertanto è fondamentale a queste voci che la normativa rinvia, tanto più che la carta in questione è elaborata alla stessa scala della cartografia di base del Piano. È in ogni caso previsto un puntuale aggiornamento della cartografia di piano da parte dei comuni. La normativa mira, nel suo complesso, a coordinare le azioni dei vari enti competenti per la manutenzione e la ricostruzione del patrimonio forestale.

4.6. Il sistema delle aree agricole

L'applicazione meccanica della legge 431 al più consistente (circa 1 milione e mezzo di ha) e «noto» paesaggio della nostra regione non ne avrebbe assicurato in alcun modo né la protezione, né la riqualificazione. L'obiettivo del piano, rispetto al complesso delle aree agricole indicate come tali dagli strumenti urbanistici ed aventi, comunque, utilizzazione culturale, è quello di evitare *l'ulteriore consumo di suolo agricolo*.

A questo fine, correlativamente ad una prima normativa di salvaguardia, è riservato al Piano zonale di sviluppo agricolo di cui alla legge regionale 34/83, opportunamente arricchito di valenze paesistiche/ambientali, il compito di stabilire le tecniche, i metodi e i mezzi di coltivazione che, in relazione alle caratteristiche del territorio interessato, possono evitare la riduzione permanente delle potenzialità produttive del suolo e salvaguardare le risorse naturali e storiche presenti.

LE ZONE E GLI ELEMENTI DI INTERESSE STORICO

4.7. Zone ed elementi di interesse storico-archeologico

È questo un aspetto di rilievo del Piano paesistico, che prefigura un salto di qualità nella tutela delle zone archeologiche, fin qui limitata alla salvaguardia di pochi singoli elementi, dispersi nel territorio e privi, per il modo stesso in cui il vincolo si manifesta fisicamente, di capacità di comunicare il fondamentale messaggio culturale che ne motiva la considerazione storica.

Con il Piano paesistico si cerca di attribuire a singoli elementi archeologici, rinvenuti od accertati, più incisive e più articolate valenze in quanto, oltre alla loro specifica salvaguardia, si creano le condizioni per valorizzarne i sistemi di relazione e progettarne nuovi sistemi di fruizione (parchi archeologici). Ciò sia salvaguardando singoli beni già da tempo oggetto di segnalazione degli istituti di studio, ricerca e tutela, nazionali e regionali, sia individuando quei segni diffusi della storia antica che ancora oggi regolano la morfologia di vaste parti di territorio (centuriazione).

Con queste finalità, il Piano paesistico individua, con una correlativa graduazione della normativa:

A. i *complessi archeologici* di accertata entità ed estensione, di «certificata» importanza, anche per effetto di vincoli già operanti o solo proposti per effetto della legge 1089 del 1939.

Si raggruppano in questa categoria quelle presenze archeologiche in gran parte già visitabili con opportuni percorsi e per le quali è più agevole costituire un parco di interesse archeologico, preminente o coesistente con altri interessi paesaggistici. Le più significative località interessate sono: la città romana di Veleia in provincia di Piacenza; il villaggio etrusco-gallico di Monte Bibele in provincia di Bologna; l'abitato e la necropoli di Marzabotto in provincia di Bologna; il complesso della grotta del Farneto (Bologna); la necropoli monumentale romana di Villa Clelia ad Imola; la città romana di Mevaniola in Comune di Galeata (Forlì); la città etrusca di Spina con le relative necropoli in provincia di Ferrara; la villa romana di Cassana in provincia di Ferrara; la necropoli romana di Voghenza in provincia di Ferrara; l'area della città e del porto di Classe presso Ravenna; la villa romana di Russi in provincia di Ravenna.

B. Le *aree di concentrazione di materiali archeologici*, sicuramente accertati o documentati anche se non investite da regolari campagne di scavo. Sono contraddistinte da una grande concentrazione di materiali, e, benché non ancora sistematicamente esplorate — la più parte — si configurano in futuro come importanti aree di scavo che, in taluni casi e dopo opportuni programmi di valorizzazione e ricerca, possono entrare a far parte della categoria di cui al precedente punto A). Le perimetrazioni riportate nella cartografia di piano 1:25.000 sono quelle indicate dalla Soprintendenza archeologica dell'Emilia-Romagna. Le segnalazioni riguardano siti disseminati su tutto il territorio regionale e comprendono giacimenti preistorici, insediamenti dell'età del bronzo e del ferro, insediamenti rustici romani, abitati e fortificazioni di età medievale.

C. *Le zone di tutela della struttura centuriata*, e cioè quei territori in cui l'impianto romano è ancora evidente. Si tratta, in tutto, di circa 23.500 ettari di territorio prevalentemente agricolo.

D. *Le zone di tutela di elementi della centuriazione*. In queste zone, pari a circa

70.500 ettari, la salvaguardia si limita a quegli elementi, sia localizzati che diffusi, che siano ancora riconoscibili.

Le aree centuriate delimitate sono in tutto 23. Le zone del tipo indicato in C) sono 5 e situate nei territori di Parma, Poviglio, Imola, Lugo, Cesena, Massa Lombarda.

4.8. Gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane

Anche in questo caso l'occasione del Piano paesistico è stata utilizzata per impostare un rilancio su basi nuove della politica di salvaguardia del notevole tessuto degli insediamenti storici della Regione, a partire dall'inventario delle più evidenti testimonianze della storia insediativa della comunità regionale.

Qui si incrociano due livelli di approfondimento che il Piano paesistico avvia:

— da una parte, ed in collaborazione con i competenti istituti regionali di ricerca (I.B.C. in primo luogo), la verifica e l'aggiornamento sul terreno dei risultati delle ricerche storiche;

— dall'altra la revisione delle politiche di intervento per i centri storici che si articolerà in tre fasi. *La prima*, legata strettamente al Piano paesistico, prevede l'emanazione a breve di una direttiva contenente precisi criteri metodologici sia per una corretta perimetrazione che per l'intervento di recupero urbanistico delle località elencate e localizzate. *La seconda* interessa gli strumenti urbanistici di intervento e sarà sviluppata con la revisione della legge urbanistica. *La terza* riguarda la necessità di coordinare i flussi finanziari per poter esercitare una politica integrata di recupero di insediamenti storici concentrati e sparsi.

Le località interessate, individuate sulla carta 1:25.000, sono complessivamente 1892: 436 in provincia di Piacenza, 468 in provincia di Parma, 238 in provincia di Reggio, 212 in provincia di Modena, 242 in provincia di Bologna, 59 in provincia di Ferrara, 44 in provincia di Ravenna e 193 in provincia di Forlì.

4.9. Zone ed elementi di interesse storico-testimoniale

Questa categoria di beni interessa sia singoli elementi costruiti, sia ambiti sede di più complessive funzioni produttive o di servizio caratterizzati da particolari situazioni, quali l'infrastrutturazione del territorio e forme significative di tecniche agrarie con valore documentario. La mole, pur ingente, di studi disponibili riguardanti tali materie non è peraltro utilizzabile senza alcune indispensabili verifiche.

In questa fase, pertanto, si è in grado di delimitare solo tre distinte categorie di beni: la prima afferente ad una funzione di servizio della storia recente (il sistema delle *colonie marine*, prevalentemente edificate tra l'inizio del '900 e la seconda guerra mondiale), la seconda che interessa una particolare forma di ordinamento fondiario che ha origini alto-medievali (il sistema delle *partecipanze* che caratterizza anche

la forma dei territori agricoli interessati e in questa Regione copre la quasi totalità degli usi civici ancora operanti), e infine *le bonifiche*, che hanno strutturato il territorio della «bassa» fino ai recenti anni '50.

Mentre nel caso delle *partecipanze e bonifiche* l'individuazione nel Piano serve prevalentemente ad esplicitarne la necessità di salvaguardia, per le *colonie marine* il Piano prospetta una più complessa azione di valorizzazione.

Le *partecipanze* cartograficamente individuate interessano, complessivamente, 2.250 ettari del territorio regionale e le *bonifiche* circa 300.000 ettari. Le *colonie marine* che il Piano pone sotto salvaguardia sono in totale 246 per un totale di 150 ettari.

Il Piano detta inoltre norme per la salvaguardia e la valorizzazione di:

1. *dossi di pianura*;
2. *viabilità storica e panoramica*;
3. alcune *strutture e manufatti* edificati anteriormente al 1950;
4. altre zone non cartografate, soggette ad uso civico.

Il Piano individua:

— i principali *dossi di pianura*, desunti dalle carte delle clivometrie della pianura, redatte per conto dell'Assessorato agricoltura e foreste nell'ambito delle analisi preliminari del Piano territoriale regionale, come i più significativi elementi morfologici della pianura, luogo del più antico insediamento antropico;

— la *viabilità storica* e quella *panoramica*; in particolare la prima come risulta individuata nella cartografia del primo catasto dello stato nazionale, per la parte più propriamente urbana, nonché nella cartografia I.G.M. di primo impianto per la parte extraurbana. Detta viabilità, comprensiva degli slarghi e delle piazze urbane, non può essere soppressa né privatizzata o comunque alienata o chiusa salvo che per motivi di sicurezza e di pubblica incolumità. La viabilità storico-urbana comprensiva degli slarghi e delle piazze ricadenti nelle zone A e B dei piani regolatori generali è regolata dalla disciplina particolareggiata prevista nei medesimi piani per le zone storiche con particolare riferimento alla sagoma e ai tracciati. La viabilità storica extra-urbana va tutelata sia per quanto concerne gli aspetti strutturali sia per quanto attiene l'arredo e le pertinenze.

Della *viabilità panoramica*, desunta dalla cartografia del Touring Club Italiano in scala 1:200.000, verificata e integrata dagli Ispettorati ripartimentali delle foreste, è predisposto un primo elenco, che indica i tratti da assoggettare a speciali misure di protezione.

Inoltre i comuni hanno l'obbligo di individuare nei propri piani regolatori generali le seguenti strutture, *ove ne sia dimostrabile l'esistenza anteriormente al 1950*, anche qualora non abbiano caratteristiche tali da rendere necessarie diverse forme di tutela, e di sottoporle a specifiche prescrizioni, in conseguenza del loro interesse storico-testimoniale: teatri storici; sedi comunali; giardini e ville comunali; stazioni ferroviarie; cimiteri; ville e parchi; sedi storiche, politiche, sindacali o associative, assistenziali, sanitarie e religiose; colonie e scuole; negozi, botteghe e librerie storiche; edifici terminali ed alberghieri di particolare pregio architettonico; architetture tipiche della zona; opifici tradizionali; architetture contadine tradizionali; fortificazioni; ponti e navili storici; manufatti idraulici quali chiuse, molini, centrali idroelettriche, lavorieri, acquedotti.

LE ZONE E GLI ELEMENTI DI RILIEVO NATURALISTICO E PAESAGGISTICO-AMBIENTALE

4.10 Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale

Con questa denominazione il Piano individua numerose aree che però hanno in comune analoghe limitazioni all'uso, aree la cui delimitazione è determinata dalla compresenza di diverse valenze che generano un interesse paesistico per *l'azione sinergica* di un insieme di fattori, e che, oltre ad essere caratterizzate dalla presenza di rilevanti componenti vegetazionali o geologiche, contribuiscono alla costruzione di un insieme paesistico cui prestare particolari salvaguardie.

Complessivamente con tale individuazione si delimitano 310.000 ettari del territorio regionale.

4.11. Gli ecosistemi, i biotopi rilevanti e le rarità geologiche

Le aree che rivestono particolare interesse per la presenza di aspetti naturalistici geologici, geomorfologici, paleontologici, mineralogici, floristici, vegetazionali, faunistici, ecosistemici, rappresentano uno dei punti di specifica attenzione nel Piano paesistico in quanto, pur nell'obiettivo generale di salvaguardare tutto il territorio regionale applicando opportuni e necessari, ma differenziati, livelli di tutela, calibrati sulle effettive caratteristiche, compatibilità e possibilità delle diverse zone, è necessario tutelare in maniera più puntuale quei lembi territoriali con elevate qualità ambientali (rarità, diversità, rappresentatività, naturalità) che ancora esistono anche in un territorio densamente e diffusamente antropizzato come quello dell'Emilia Romagna.

Quanto alla cogenza normativa, tali aree sono definite come *zone di tutela naturalistica*, interessano complessivamente 88.000 ettari, e per esse è fondamentale prevista la salvaguardia e la ricostituzione degli equilibri naturali fra le diverse componenti presenti negli ambiti individuati.

ALTRE PRESCRIZIONI DEL PIANO

4.12. Le aree caratterizzate da fenomeni di dissesto o di instabilità

L'utilizzazione della cartografia tecnica elaborata dalla Regione nell'ambito del «progetto stabilità dei versanti», deriva dalla necessità di limitare fortemente, con il Piano paesistico, l'ammissibilità di interventi di trasformazione in zone nelle quali è particolarmente elevato il *rischio idrogeologico* connesso a fenomeni franosi e di dissesto generalizzato, in rapporto ad oggettive caratteristiche geologiche e geomorfologiche del territorio regionale.

Delle elaborazioni del «progetto stabilità dei versanti» si fa, in particolare, riferimento, assorbendolo come elaborato tecnico del Piano, alla carta del dissesto 1:25.000, ed in particolare alle seguenti voci di legenda, per le aree caratterizzate da *fenomeni di dissesto e di instabilità*: frane recenti, frane antiche, frane di crollo, colate di fango recenti, colate di fango antiche, scarpata di terrazzo fluviale, scarpata rocciosa, nonché alle seguenti altre per le *aree caratterizzate da potenziale instabilità*: aree a potenziale movimento di massa, erosione fluviale laterale.

Su queste aree è vietata, in genere, ogni azione di trasformazione che non sia finalizzata ad opere di difesa del suolo, salvo ulteriori e specifiche verifiche.

La normativa è in questo caso finalizzata anche ad una più accorta elaborazione dei piani regolatori.

Con analogo atteggiamento è affrontato anche il problema degli abitati da consolidare o da trasferire ai sensi della legge 445 del 1908.

4.13. Le unità di paesaggio

Le unità di paesaggio rappresentano ambiti territoriali con specifiche, distintive e omogenee caratteristiche di formazione e di evoluzione. Tali unità di paesaggio permettono di individuare l'originalità del paesaggio emiliano-romagnolo, di precisarne gli elementi caratterizzanti, e consentiranno in futuro di integrare la normativa del Piano paesistico regionale.

Il metodo per arrivare alla delimitazione delle unità di paesaggio si è fondato sulla lettura di immagini da satellite o di foto aeree, che di per sé costituiscono una sintesi di elementi geologici, morfologici, vegetazionali e di uso del suolo, evidenziandone le specificità e permettendo quindi una suddivisione in ambiti che presentano caratteri e valori omogenei al loro interno, ma diversificati rispetto a quelli circostanti. Tali ambiti sono stati poi verificati e meglio precisati con elementi oggettivi desunti dall'analisi delle singole tematiche (costituzione geologica, elementi geomorfologici, quota, microclima, vegetazione, espressioni materiali della presenza umana), pervenendo alla individuazione di 23 unità di paesaggio.

Appare evidente come tale metodo si dimostri assai idoneo per affrontare una pianificazione paesaggistica interessata al complessivo aspetto dei luoghi e all'indivi-

duazione di quelle peculiarità (invarianti) che costituiscono elementi tipici e caratterizzanti e quindi da assoggettare a tutela e valorizzazione. In questa direzione si definiscono invarianti quelle componenti biologiche, geomorfologiche o insediative che per la loro persistenza ed inerzia al cambiamento si sono poste come elementi ordinatori delle fasi di crescita e trasformazione della struttura territoriale.

Le particolarità delle 23 unità di paesaggio individuate e riconoscibili attraverso le attuali conoscenze e alla scala prescelta, potranno, in tempi successivi e utilizzando i medesimi criteri e metodologie, essere approfondite in un procedimento di ulteriore affinamento.

L'omogeneità di fisionomia deve poter comportare, per ogni unità, omogenee politiche di governo del territorio, volte a garantirne il mantenimento della specificità attraverso un uso corretto delle risorse e delle attività compatibili.

Tra gli elaborati del Piano è compreso un elenco ragionato delle unità di paesaggio regionali.

5. GLI ELABORATI DEL PIANO

5.1. La cartografia e gli elenchi

Il Piano si basa su tre serie di carte in scala 1:25.000:

A. La prima serie, che è una elaborazione originale, consta di 47 tavole, e comprende le seguenti voci:

- complessi archeologici;
- aree di concentrazione di materiali archeologici;
- zone di tutela della struttura centuriata;
- zone di tutela di elementi della centuriazione;
- insediamenti urbani storici e strutture insediative storiche non urbane;
- zone di interesse storico-testimoniale;
- zone di tutela naturalistica;
- zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale;
- invasi ed alvei di piena ordinaria di laghi, bacini e corsi d'acqua;
- zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua;
- zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei;
- zone di salvaguardia della morfologia costiera;
- zone di riqualificazione della costa e dell'arenile;
- zone di tutela della costa e dell'arenile;
- sistema costiero;

- sistema dei crinali.
- sistema collinare;
- bonifiche;
- dossi di pianura;
- parchi regionali;
- progetti integrati di tutela e valorizzazione;
- colonie marine.

B. La seconda serie è costituita dalle 82 tavole desunte dalla «carta dell'utilizzazione reale del suolo», elaborata dalla Regione Emilia-Romagna. Ai fini dell'applicazione del Piano, di tale carta vanno considerate le seguenti voci di legenda:

- formazioni boschive del piano basale o submontano;
- formazioni di conifere adulte;
- rimboschimenti recenti;
- castagneti da frutto;
- formazioni boschive con dominanza del faggio;
- boschi misti governati a ceduo.

C. La terza serie è costituita da 48 tavole desunte dalla «carta del dissesto», elaborata dal Servizio informativo e statistico della Regione Emilia-Romagna. Ai fini dell'applicazione del Piano, di tale carta vanno considerate le seguenti voci di legenda:

- linea di crinale;
- scarpata di terrazzo fluviale;
- scarpata rocciosa in evoluzione;
- conoide alluvionale;
- letto fluviale;
- conoide di detrito;
- erosione fluviale laterale;
- calanco;
- frana recente;
- frana antica;
- frana di crollo;
- colata di fango recente;
- colata di fango antica;
- aree a potenziale movimento di massa.

Sono, inoltre, parte integrante del Piano una tavola, in scala 1:250.000, di sintesi dei sistemi, delle zone e degli elementi rappresentati nelle tavole di cui precedentemente punto A. e una tavola nella medesima scala che perimetra le *unità di paesag-*

gio, di cui al precedente punto 4.13. della presente relazione, corredata di schede che descrivono le caratteristiche di tali ambiti.

Costituiscono, infine, parte integrante del Piano:

- la presente relazione corredata da tre allegati (analisi preliminari, carte di prima sintesi e considerazioni sui progetti di valorizzazione);
- le norme di cui al paragrafo seguente;
- l'elenco degli insediamenti storici;
- l'elenco della viabilità panoramica;
- l'elenco degli abitati da consolidare o trasferire;
- l'elenco dei corsi d'acqua meritevoli di tutela non interessati dalle delimitazioni riportate sulla cartografia di piano;
- il registro di alcune zone di piano, necessario alla precisa individuazione.

5.2. La normativa, le direttive alla pianificazione regionale, provinciale e comunale, gli indirizzi

La normativa del Piano si articola in quattro parti, sette titoli, e 39 articoli.

Nel corpo della normativa si distinguono:

- *prescrizioni aventi efficacia immediata* su tutti i soggetti, pubblici e privati, che intendano effettuare interventi di trasformazione;
- prescrizioni con funzione di *direttiva* alla pianificazione regionale, provinciale e comunale;
- *indirizzi di massima* per le politiche di attuazione a tutti i livelli.

5.3. I progetti di valorizzazione regionali, provinciali e comunali

Insieme al complesso sistema di tutele appena descritte, il Piano prevede, e in taluni casi già delimita, una serie di aree di intervento da definire con specifici progetti di tutela e valorizzazione integrata che la Regione potrà direttamente promuovere attraverso azioni proprie, o indirettamente incentivare, anche fornendo aiuti finanziari all'azione di province, comuni o loro associazioni.

Questi progetti prendono spunto sia da programmi già da tempo all'attenzione della Regione (come è il caso dell'istituzione dei parchi regionali per i quali il Piano paesistico recepisce le proposte attualmente in discussione), sia da temi e proposte emersi in sede di elaborazione del Piano stesso, sia da sollecitazioni che provengono dal dibattito in materia ambientale che percorre la società regionale e del quale sono protagoniste espressioni importanti del tessuto culturale e associazionistico.

Con questi progetti ci si ripromette di stimolare la diffusione di iniziative da parte della Regione, delle province e dei comuni in tutto il territorio regionale non solo con la finalità di proteggere zone di rilevante interesse storico-culturale e naturalistico ma anche di riqualificare aree che hanno subito in questi ultimi decenni varie forme di disgregazione della loro identità e della loro potenzialità ambientale.

Se il Piano paesistico nel suo insieme disegna il quadro delle «condizioni» alle quali dovranno adeguarsi le diverse azioni di trasformazione, i *progetti integrati di tutela e valorizzazione* sono gli strumenti attraverso i quali far convergere sul patrimonio ambientale e paesistico della Regione le risorse pubbliche e private destinate sia a suscitare nuove possibilità di fruizione sociale di tale patrimonio (che ha ancora grandi potenzialità inesplorate ed inutilizzate in questo senso), sia a generare nuove occasioni di occupazione e di reddito, volte ad alleggerire, se non a riequilibrare in termini assoluti, il peso dei costi di gestione.

I campi di azione finora individuati riguardano, oltre i *parchi e le riserve naturali regionali*:

— il complesso delle *colonie marine* che, recentissimamente documentato da una ricerca dell'Istituto regionale per i beni culturali, offre particolari possibilità per operazioni di riqualificazione ambientale e paesistica legate alla necessità di migliorare la qualità del turismo sulla costa, non nel senso di aumentare l'offerta di posti letto, ma di contribuire alla riqualificazione di contesti ad eccessivo tasso di urbanizzazione, con la valorizzazione di aree che presentano ancora un significativo tasso di naturalità. Si tratta di un insieme quantitativamente rilevante e, in gran parte, già di proprietà pubblica, che occupa lunghi tratti della fascia costiera a maggiore densità di urbanizzazione e contiene edifici di grandi dimensioni e spesso abbandonati ed in cattivo o pessimo stato di manutenzione;

— *i parchi archeologici*, volti ad inserire alcune zone di particolare interesse scientifico e culturale in contesti organizzati che, insieme ad una più completa attrezzatura finalizzata ad esaltare la potenzialità didattica e dimostrativa di forme insediative di un lontano passato, anche attraverso il collegamento e la valorizzazione della struttura museale oggi «minore», siano in grado di connettere altri elementi significativi dell'insediamento circostante, avente carattere di parco-campagna, aggiungendo così ulteriori elementi di attrattiva attraverso una diversificazione dell'offerta che può aumentarne le possibilità di utenza;

— *i parchi fluviali* che, oltre a ricostituire insiemi naturalistici oggi fortemente compromessi, potranno diventare anche importanti fattori di riqualificazione di vaste parti del territorio urbanizzato dentro od accanto ai centri maggiori della via Emilia e di innesco di nuove e diverse possibilità di relazione fra collina, pedemonte urbanizzato e pianura;

— *i parchi-museo didattici delle tecniche di coltivazione e della civiltà contadina*, che avranno la finalità di conservare e documentare, anche attraverso la ricostituzione ex-novo, particolari forme del paesaggio rurale storico che sono scomparse rapidamente nel corso degli ultimi decenni e che sono invece elementi fondamentali per la comprensione di tanta parte della matrice socio-economica, culturale e politica dell'ambiente regionale. La costituzione di questi parchi potrà venire a rinforzare e maggiormente qualificare la presenza dei musei della civiltà contadina che sono sorti numerosi in varie parti del territorio regionale per iniziativa di enti locali, gruppi culturali e singoli appassionati o collezionisti come documentato dalle ricerche svolte dall'Istituto regionale per i beni culturali negli scorsi anni;

— *i parchi-museo didattici dei sistemi idraulici derivati e dell'archeologia industria-*

le, che traggono spunto dall'esistenza, spesso trascurata dalla pianificazione locale, di canali che, derivando le acque dai fiumi e torrenti maggiori, le portavano alle città del pedemonte e di lì in profondità nella pianura con finalità varie che andavano da quelle della fornitura di energia per il funzionamento di macchine a quelle di trasporto. Lungo i tracciati di queste opere, che sono già di per sé importanti testimonianze storiche, si trovano spesso localizzati manufatti di mulini, fornaci ecc. spesso abbandonati ma ancora in grado di testimoniare le passate forme di produzione. Progetti di tutela, recupero e valorizzazione dei canali e delle aree adiacenti, possono rappresentare occasioni importanti sia dal punto di vista museografico e didattico, sia per l'occasione che offrono di introdurre nuove possibilità di percorrere e rileggere il territorio fra la città e la pianura. Con il Piano paesistico ci si propone, anche riguardo a questo argomento, di contribuire alla messa in moto di progetti e di realizzazioni da parte delle realtà locali oltre i primi ancora timidi tentativi avviati in questo senso negli ultimi anni;

— il complesso del *demanio pubblico* (da quello dello Stato e della Regione a quello degli enti locali, delle opere pie o delle università agrarie ecc.), che rappresenta un potenziale straordinario per azioni di riqualificazione ambientale che non richiedono, in questo caso, investimenti iniziali per acquisizioni patrimoniali. Un'azione coordinata per l'utilizzo del demanio pubblico con finalità prevalenti di salvaguardia, di recupero e di valorizzazione ambientale e paesistica, può essere certamente più utile e anche produttiva in senso strettamente economico sui tempi medio-lunghi rispetto alla politica delle alienazioni casuali finalizzate al finanziamento di questa o quella iniziativa. Si tratta certamente di un impegno difficile che richiede la composizione di interessi diversi ed in questo senso il Piano paesistico propone un'occasione per esprimere, anche su questo punto, la volontà di ripensare lo sviluppo in termini di qualità partendo da un giudizio di effettiva saturazione delle ipotesi di crescita quantitativa, di urbanizzazione e di artificializzazione dei processi produttivi agricoli, rispetto alla capacità del territorio regionale di garantire ulteriormente un ambiente di vita sano ed adeguato alle aspettative culturali ed esistenziali della gente emiliana;

— il *recupero e la valorizzazione delle aree di frangia urbana* che, pur non essendo specificamente individuate dal Piano, costituiscono ugualmente un tema di interesse da sottoporre ad una specifica verifica. Ci si riferisce, in particolare, agli usi del suolo ed ai modi di insediamento marginali che sono venuti a caratterizzare ingenti porzioni delle zone urbanizzate intensivamente e rapidamente nell'ultimo trentennio. La commistione di zone agricole con altre con vario grado di urbanizzazione, che è diventato uno dei caratteri emergenti del paesaggio di vaste parti del territorio regionale, fa poi sì che questi usi marginali (o, talvolta, legati alla produzione di materiali necessari alla riproduzione urbana) siano ormai presenti un po' dappertutto e, segnatamente, nelle lunghe ed estese fasce di avvicinamento alle maggiori concentrazioni urbane, insinuandosi negli interstizi ed occupando spesso quelle porzioni di territorio che per la compresenza intricata di reti infrastrutturali (strade, autostrade, ferrovie, linee elettriche ad alta tensione, ecc.) sono difficilmente appetibili per usi pianificati. Queste aree, fittamente punteggiate di episodi (che sono a volte anche molto vasti) di alterazione disordinata e di degradazione paesistico-ambientale, coincidono poi spesso con le zone che risultano anche essere quelle di massima incidenza visuale lungo i percorsi di attraversamento regionale o di avvicinamento alle città. Per il superamento di tale condizione la Regione provvederà alla redazione di uno specifico progetto, articolato anche in documenti di indirizzo alla pianificazione, che prevederà la riqualificazione paesistico-ambientale delle aree degradate nelle fasce delle periferie urbane e delle zone di massima fruizione visuale lungo gli itinerari di maggiore intensità di traffico;

— *la riqualificazione dei vuoti urbani ed i programmi di ordinamento e incentivazione delle aree verdi*

I progetti di tutela, recupero e valorizzazione forniscono, quindi, i primi spunti per suscitare e sostenere una più ampia progettualità da parte delle istituzioni e delle forze interessate alle problematiche ambientali: l'indicazione dei temi, e l'individuazione di alcuni progetti verso i quali indirizzare fin da ora risorse finanziarie del bilancio regionale, allo scopo di sperimentare in concreto la convenienza anche in senso strettamente economico degli investimenti finalizzati alla tutela, anche se i vantaggi a lungo termine della non alterazione del patrimonio ambientale non sempre sono quantificabili secondo i parametri usuali di valutazione delle analisi costi-benefici.

6. LA GESTIONE DEL PIANO E LE FASI SUCCESSIVE

L'intero Piano è basato, come già rilevato al precedente punto 2. della relazione, su un'impostazione processuale che, in coerenza con i contenuti della proposta di nuova legge urbanistica attualmente in elaborazione, prevede da una parte, che ad ogni livello istituzionale di primo grado corrisponda un livello di «pianificazione», dall'altra che il sistema di pianificazione si costruisca su un sistema di coerenze complessive costituito da piani generali, piani di settore e piani esecutivi.

In coerenza con tali assunti il Piano paesistico propone una serie di azioni il cui approfondimento è condizione indispensabile per la più compiuta ed efficace articolazione delle scelte di piano. Si tratta di approfondimenti che riguardano tutte le sfere operative del Piano: dalle *prescrizioni* con cogenza immediata, alle *direttive*, intese quali indicazioni al sistema di pianificazione nel suo complesso, in conformità alle quali devono essere specificate alcune prescrizioni del Piano paesistico, agli *indirizzi*, intesi come indicazioni di massima alle quali il sistema di pianificazione deve attenersi.

In concreto, i campi di successivi approfondimenti già individuati riguardano:

— per le *colonie marine*, incluse nelle zone di interesse storico-testimoniale, ad ulteriore specificazione delle prescrizioni già contenute nelle norme del Piano, la *stesura di un programma regionale* di recupero e valorizzazione delle aree interessate, da redigersi entro *180 giorni* dall'entrata in vigore del Piano paesistico;

— per i *boschi e le foreste*, entro *un anno* dall'entrata in vigore del Piano paesistico, la Regione provvede a formare il programma regionale di sviluppo nel settore forestale di cui alla legge 8 novembre 1986, n. 752, tenendo conto delle indicazioni del Piano forestale nazionale previsto dalla medesima legge, nonché degli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica posti dal presente Piano e da prescrizioni legislative e regolamentari regionali in materia. In relazione al predetto programma la Regione provvede all'aggiornamento delle prescrizioni di massima e di polizia forestale, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 4 settembre 1981, n. 30, tenendo in particolare considerazione la necessità di migliorare le modalità di utilizzazione dei boschi cedui e d'alto fusto, anche al fine di assicurare una più efficace protezione del suolo nelle pendici scoscese ed instabili;

— per il *sistema delle aree agricole*, la Regione provvede ad emanare, entro *180*

giorni dall'entrata in vigore del presente Piano, ai sensi del numero 3) del primo comma dell'articolo 4 della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47, un atto normativo e di indirizzo contenente articolate direttive ed indicazioni tecniche per la più corretta salvaguardia delle zone di cui al presente articolo, da osservare nella formazione e nell'adeguamento di qualsiasi strumento di pianificazione e/o di programmazione, regionale o subregionale, interessante le anzidette zone;

— per le *zone di interesse storico-archeologico* la *definizione di progetti di contenuto esecutivo* per la compiuta valorizzazione di detti beni, ad opera degli enti territoriali d'intesa con le Soprintendenze archeologiche e con la collaborazione dell'Istituto per i beni culturali della Regione Emilia-Romagna. Sempre all'interno di tali zone e con particolare riferimento alle aree interessate alla centuriazione, la Regione provvede ad emanare, entro *180 giorni* dall'entrata in vigore del Piano paesistico e sempre ai sensi del numero 3) del primo comma dell'art. 4 della legge regionale 47/1978, uno specifico *atto di indirizzo* con una più precisa descrizione degli elementi caratterizzanti queste aree, nonché delle procedure e dei metodi da applicare in tali zone nel corso della redazione di strumenti di pianificazione provinciali e comunali;

— per gli *insediamenti urbani storici*, ad opera della Regione, l'*emanazione di criteri metodologici*, entro *120 giorni* dall'entrata in vigore del Piano paesistico, per l'esatta perimetrazione delle zone urbane delle quali occorre assicurare il rispetto degli elementi caratterizzanti sia la morfologia urbana che le tipologie edilizie. Tali criteri, elaborati in collaborazione con l'Istituto per i beni culturali, valgono per le località comprese nell'elenco di cui alla lettera i) dell'articolo 3 delle norme del Piano. Tali criteri, nel caso non fosse operante alla data prevista la nuova legge urbanistica regionale, conterranno anche prescrizioni per una più articolata definizione degli interventi urbanistici ammissibili nelle zone urbane di interesse storico;

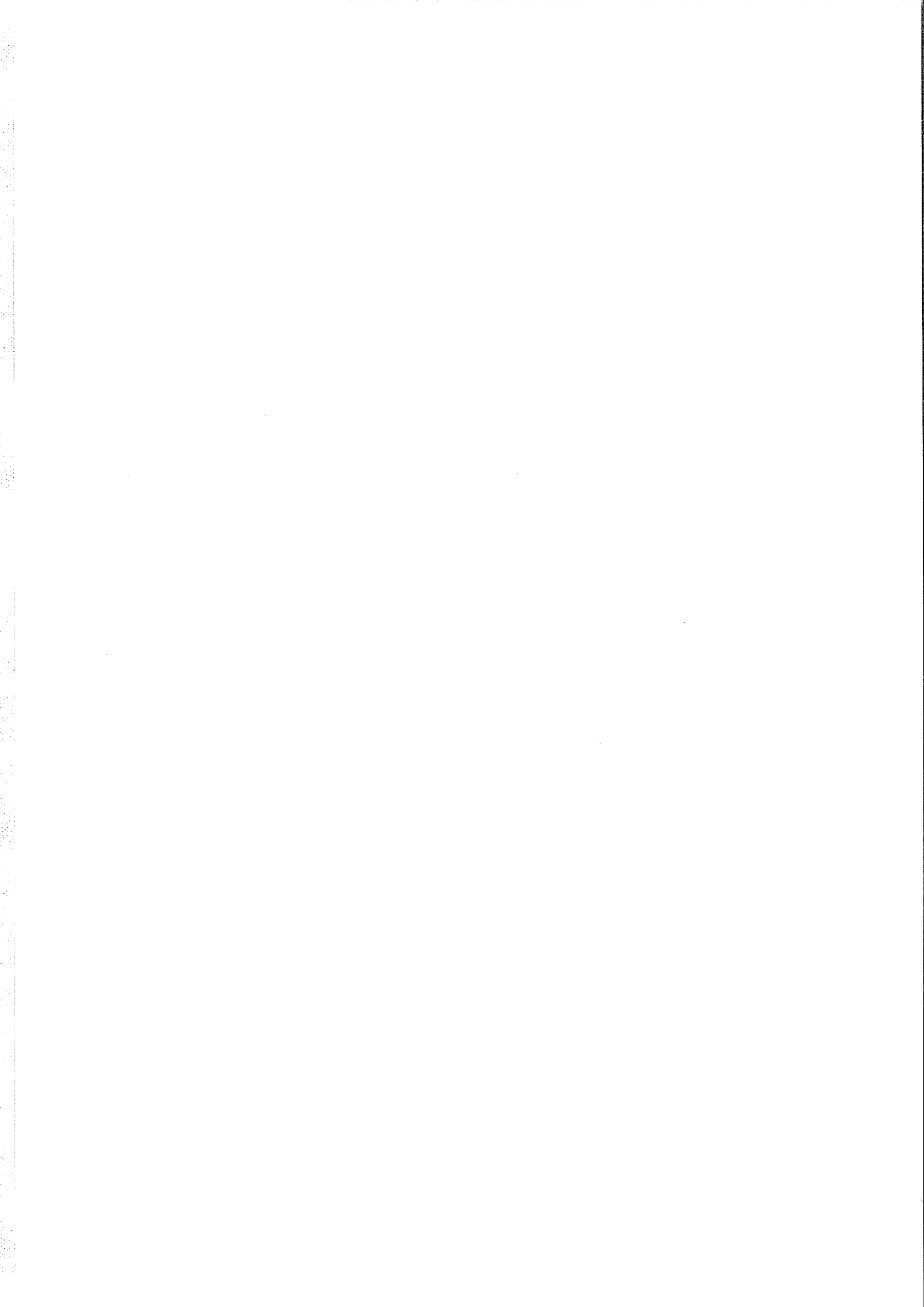
— per le *unità di paesaggio*, sono stati previsti approfondimenti ai livelli provinciale e comunale in sede di elaborazione della strumentazione territoriale e urbanistica;

— per i *progetti di valorizzazione*, ad opera della Regione, l'*emanazione*, entro *180 giorni* dall'entrata in vigore del Piano, di una più precisa individuazione dei criteri, delle modalità e delle risorse per la definizione e l'attuazione dei progetti stessi.

PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

ALLEGATO 1

**ANALISI PRELIMINARI
BILANCIO DEI VINCOLI AMBIENTALI**



SOMMARIO

1. Le categorie dell'art. 1 della legge 431: un sistema

- 1.1 Il territorio costiero
- 1.2 I territori contermini ai laghi
- 1.3 I fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua
- 1.4 Le montagne eccedenti i 1.200 metri d'altezza
- 1.5 I circhi glaciali
- 1.6 I parchi e le riserve
- 1.7 Le foreste ed i boschi
- 1.8 Gli usi civici
- 1.9 Le zone umide
- 1.10 Le zone di interesse archeologico

2. L'attuale gestione della 1497 e i vincoli del D.M. 21.9.1984

- 2.1 Le aree vincolate fino all'8.8.1985
- 2.2 Le aree vincolate ai sensi del D.M. 21 settembre 1984

3. Per un articolato provvedimento di salvaguardia

- 3.1 Caratteristiche del sistema di vincoli proposto dalla legge 431: peso e qualità
- 3.2 L'attuale stato di pianificazione ed efficacia delle tutele ambientali: l'analisi comparata
- 3.3 Conclusioni e prospettive



1. LE CATEGORIE DELL'ART. 1 DELLA LEGGE 431: UN SISTEMA

Come è noto, uno degli elementi più innovativi di riforma introdotti dalla legge 431 consiste nella estensione delle aree da sottoporre a tutela che, precedentemente individuate da appositi elenchi (e, perciò, inevitabilmente costituite da un «sistema di punti»), vengono ora definite da un elenco di categorie di beni, complesso e generale (e perciò costituente un «sistema territoriale»).

Mediante un'analisi, categoria per categoria, delle singole componenti del sistema, ci si propone di individuare quali siano le caratteristiche di questo sistema territoriale e quanto esso corrisponda all'immagine che il processo di pianificazione ha restituito alla società regionale negli ultimi dieci anni.

Può essere subito notato, tuttavia, che il sistema proposto dalla legge 431 pare costituito da elementi fra loro non sempre omogenei, sia in relazione alla natura dei beni che al grado di definizione fornito dalla legge.

Per quanto riguarda il primo aspetto è possibile distinguere tra beni, per così dire, «naturali» e beni più propriamente «ambientali». Al primo gruppo appartengono il territorio costiero, i laghi, i fiumi, le alte quote, i circhi glaciali, i boschi e le zone umide, mentre al secondo sono da ascrivere gli usi civici e le zone di interesse archeologico: quei paesaggi, in altre parole, che sono stati così fortemente condizionati dalla presenza dell'uomo, dalle sue leggi ed abitudini, da individuare il più alto valore ambientale proprio nel perdurare di segni documentari di tale presenza.

Sempre in relazione alla natura delle categorie individuate, va poi notato che alcune, facendo appunto riferimento alle caratteristiche fisiche dei beni componenti, finiscono con l'essere ricomprese in altre, la cui definizione propende viceversa per caratteristiche, per così dire, più «istituzionali» o «storico-culturali». Ad esempio: zone boscate o zone umide possono facilmente trovarsi all'interno di più vaste zone gravate da usi civici (basti pensare agli antichi diritti collettivi di pesca o di taglio dei boschi). Oppure: gran parte delle categorie individuate dall'art. 1 della legge possono (anzi, forse *devono*) ritrovarsi all'interno della voce «parchi e riserve», voce che dovrebbe rappresentare elemento di sintesi (e strumento di tutela) delle singole categorie di beni e non, come viceversa lascia intendere la lettera della legge, una delle componenti dell'aspetto ambientale.

Tale disomogeneità è probabilmente inevitabile: trattandosi di difesa dell'ambiente, non è sempre possibile, né teoricamente corretto, separare quanto è da mettere in atto per la conservazione dei beni «naturali» da quanto è da predisporre per la tutela dei beni «storico-culturali».

Non si vuole certamente affrontare qui un tema teorico così complesso, tuttavia va tenuto presente che ciò induce alcuni problemi nell'identificazione dei beni elencati dalla legge: alcune categorie, infatti, proprio per il carattere eminentemente «fisico» dei beni, non determinano eccessive difficoltà di individuazione (una volta stabilito cosa si intende per «bosco», «fiume», «zona umida», ecc. l'individuazione del bene è cosa meccanica), mentre altre, caratterizzate da aspetti più decisamente antropici, presuppongono giudizi di valore ed un quadro di riferimento ancora tutto da costruire e certamente non esplicito nella legge (ad esempio, cosa si intende esattamente per «zone archeologiche»? Fino a che punto è lecito ed auspicabile estendere la tutela delle «memorie» lasciate dall'uomo sul territorio?).

Per quanto riguarda poi il secondo aspetto, e cioè la disomogeneità del sistema proposto dalla legge 431 in ordine alla diversa dimensione e localizzazione dei beni, esso riflette una concezione del paesaggio non ancora del tutto liberata dalle radici idealistiche: anche

se non più definito da singoli «quadretti» ma composto da intere categorie di beni, ciò che viene proposto come paesaggio appare ancora, almeno in parte, una composizione «eccezionale» di elementi naturalistici, lontana dalle sedi abituali dell'uomo, anzi, in qualche modo conflittuale con il suo «ambiente» quotidiano.

Il sistema territoriale che risulta dalle disposizioni della legge 431, pertanto, pur interpretato ed esteso quanto è permesso dalla lettera dell'articolato, pare ancora del tutto discutibile e senz'altro bisognoso di una robusta opera di razionalizzazione.

Terzo ed ultimo aspetto attiene al grado di definizione fornito dalla legge per le singole categorie di beni. Anche nell'ambito di quelle «omogenee», cioè di taglio naturalistico, è infatti riscontrabile un diverso grado di approfondimento descrittivo e prescrittivo: i boschi sono semplicemente «boschi», senza ulteriore dettaglio (i castagneti da frutto, le coltivazioni di pioppi, lo stesso «ceduo», sono o no da tutelare?), mentre le alte quote o la costa hanno un preciso limite al loro pregio paesaggistico (1.200 metri di quota e 300 metri dalla battigia): ma cosa differenzia i 1.990 metri di quota o il trecentounesimo metro di distanza dall'acqua?

Queste sono in sostanza le prime difficoltà interpretative che si riscontrano nel momento in cui si affronta il problema della rappresentazione del sistema territoriale proposto dalla legge 431. In alcuni casi, come meglio precisato nei paragrafi che seguono dedicati alle singole categorie, è necessario operare alcune scelte di fondo.

1.1 Il territorio costiero - Lettera a) dell'art. 1 della legge 431.

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare»

1.1.1 I criteri per la determinazione del vincolo paesaggistico-ambientale

La definizione fornita dalla legge per i beni naturali ed ambientali relativi al territorio costiero non permette una delimitazione, per così dire «definitiva». È infatti noto che, per una costa bassa e sabbiosa come quella dell'Emilia-Romagna, la linea di battigia è elemento sufficientemente dinamico, risultando funzione oltre che dell'erosione marina, delle modificazioni causate dalle maree o semplicemente dalle mareggiate e dalle correnti.

A prescindere tuttavia dalla definizione del «limite» da cui misurare la fascia di tutela di 300 metri disposta dalla legge, che per la descritta «dinamicità» imporrebbe una periodica ridefinizione, è sembrato necessario, in via prioritaria, approfondire la filosofia del dispositivo, poiché una applicazione meccanica di una fascia di tutela (peraltro identica sull'intero territorio nazionale) pone non poche questioni, qualora non si tenga conto delle diverse caratteristiche del territorio costiero.

È infatti evidente che, se da un lato la legge 431 procede ad una vera e propria riforma concettuale della tutela, superando vecchie concezioni «estetiche» per una più complessiva valutazione «ambientale», gli strumenti di salvaguardia proposti (limitazione dell'edificazione, o comunque delle modificazioni dell'assetto dei luoghi) sembrano del tutto inef-

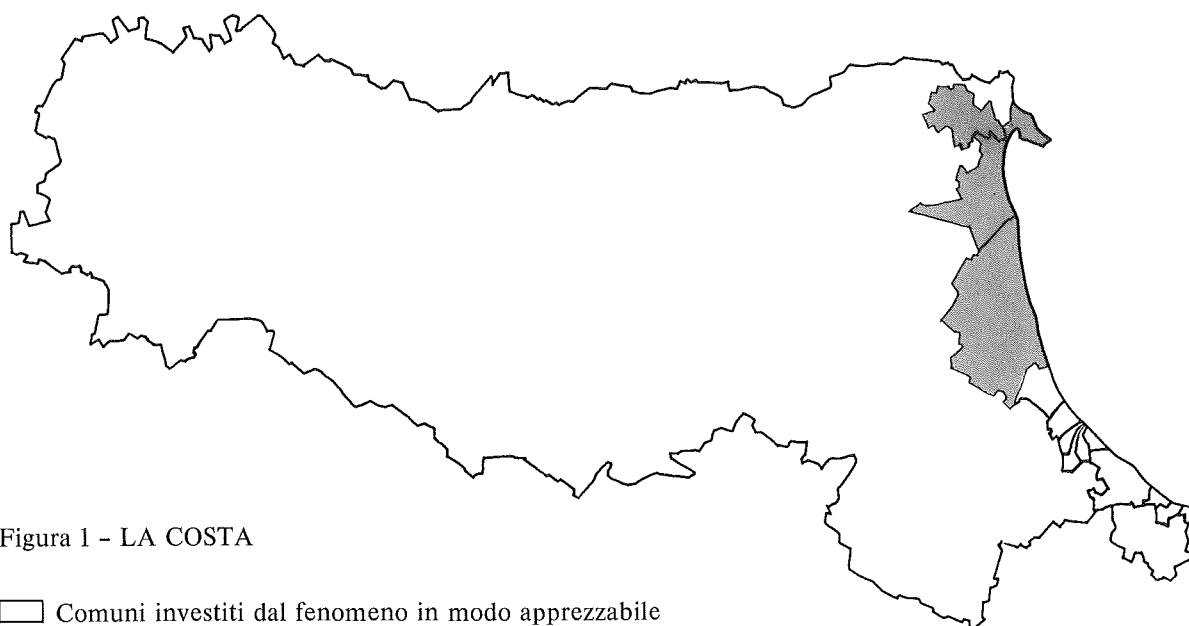


Figura 1 - LA COSTA

□ Comuni investiti dal fenomeno in modo apprezzabile

■ Comuni investiti dal fenomeno in modo consistente

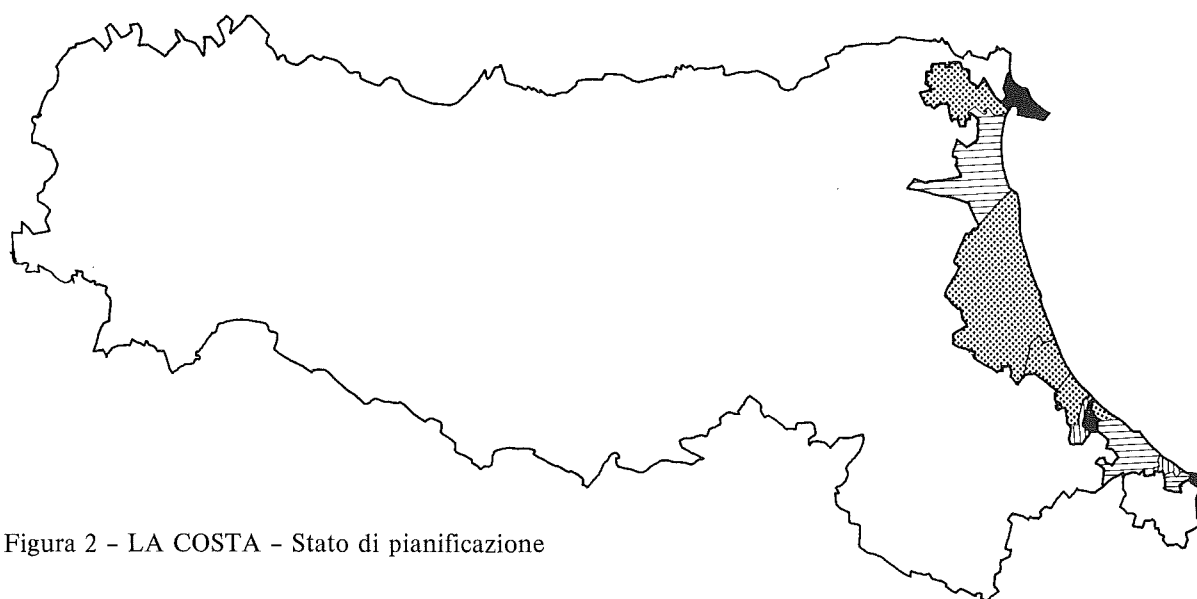


Figura 2 - LA COSTA - Stato di pianificazione

▨ Programmi di Fabbricazione

▧ P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978

▩ P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978

■ P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.

▤ P.R.G. in istruttoria

ficaci rispetto alla complessità dei fattori interagenti sull'ambiente. Così, se è poco sostenibile che dipenda da una certa distanza dall'acqua il carattere «paesaggisticamente» pregevole dei luoghi, ancor più insostenibile è che questa distanza sia determinante rispetto ai complessi fattori ambientali che regolano i rapporti tra acqua, terra ed aria che costituiscono l'ambiente costiero.

Basta un esempio riferito al rischio di erosione e/o di acqua alta sui paraggi litoranei, che non è che uno degli elementi di possibile modificazione dell'assetto costiero. Sul l'argomento l'IDROSER ha recentemente fornito interessanti dati di documentazione. Come è noto il fenomeno erosivo si manifesta con maggiore frequenza ed intensità in corrispondenza delle unità morfologiche di foce e secondariamente in prossimità dei tratti costieri interessati da interventi umani, come il prolungamento di moli portuali e la posa in opera di strutture difensive. Scelti con questi criteri i sei tratti costieri più «deboli» (Lido di Volano, Casal Borsetti, Foce dei Fiumi Uniti, Foce del Savio, il Porto Canale di Cesenatico ed il litorale compreso fra Misano e Riccione), lo studio chiarisce come i fenomeni di erosione ed ingressione, ancorché determinati da precari equilibri tra strutture difensive in atto ed azione distruttrice del mare, equilibri che giocano la loro partita in prossimità della linea di battaglia, esercitino i loro effetti su di una fascia di territorio a volte ben più profonda dei 300 metri considerati dalla legge.

Mentre, se si considerano aspetti più «paesaggistici», un altro studio commissionato all'IDROSER, relativo agli apparati dunosi del litorale, si incarica di dimostrare come le distruzioni più gravi (per il paesaggio) e più pericolose (per l'ambiente), avvenute a spese delle *dune vive* (la cui superficie è oggi ridotta a meno di un terzo di quella occupata venticinque anni fa), interessano la fascia della prima delimitazione dell'arenile e dunque un tratto costiero non più profondo di un centinaio di metri dalla linea dell'acqua. Ma lo studio di seguito aggiunge che analoga importanza (ed analoga fragilità) risiede nelle zone retrostanti, formate dalle *dune consolidate dalle pinete* e dai *terreni di origine dunosa*, zone che, sommate all'arenile, in più punti costituiscono una fascia di profondità ben maggiore di quella proposta dall'art. 1 della legge 431.

In conclusione: le dimensioni del vincolo proposto non convincono, non solo per il carattere dinamico dei riferimenti, ma soprattutto per la variabilità degli aspetti ambientali e paesaggistici da tutelare. Ad una costa forlivese ormai completamente urbanizzata, dove da tutelare è rimasto il solo arenile (comunque totalmente soggetto agli usi turistici), corrisponde più a nord un'urbanizzazione più discontinua, pur non priva di esasperazioni, che fa del litorale ravennate e ferrarese un tratto di costa ancora dotato di alti valori naturalistici ed ambientali, non mancando brani ancora interessati da formazioni di dune vive o pinetate, pur variamente condizionate e rimaneggiate dall'intervento umano.

Si pone pertanto l'esigenza di un complessivo piano paesistico della costa, che metta in rilievo le diverse esigenze di tutela, individuando ed esaltando le corrispondenti differenze ambientali e paesaggistiche; esigenza che ha correttamente colto la legge urbanistica regionale, che infatti attribuisce alla fascia di rispetto (analoga a quella prescritta dalla legge 431) un carattere del tutto transitorio di salvaguardia.

1.1.2 L'attuale disciplina normativa della costa

La disciplina urbanistica del territorio costiero è disposta dall'art. 33 della legge regionale 7.12.78, n. 47, così come modificato dalla legge regionale 29.3.80, n. 23.

Le disposizioni possono essere ricondotte a due principali obiettivi del legislatore: da un lato stabilire un regime «ordinario» della tutela attraverso il piano territoriale di coordinamento comprensoriale ed il piano regolatore generale (che devono individuare, tra le zone di tutela, «gli arenili e le aree di vegetazione dei litorali marini» in cui vietare «nuove costruzioni salvo quelle relative ai servizi tecnologici ed urbani»), dall'altro istituire un immediato dispositivo di salvaguardia per rendere inedificabile una fascia di 300 metri dal limite demaniale della spiaggia, fino all'approvazione di un apposito piano stralcio regionale atto a disciplinare la materia, da adottare entro sei mesi dalla promulgazione della legge stessa. In attesa, una serie di eccezioni e di vere e proprie deroghe regolano la materia.

È innanzitutto interessante notare come le disposizioni «straordinarie» (immediata salvaguardia e prescrizione di un piano stralcio in tempi molto solleciti), di carattere ordinario, non contengano alcun esplicito riferimento a quelle «ordinarie» da assumere nel corso del processo di rinnovo della strumentazione urbanistica.

In altre parole, non risulta chiaro se le disposizioni della prima parte dell'articolato (la potestà del piano regolatore generale di normare *tutte* le zone di tutela secondo i dettami della legge, ovvero la potestà comunale di rendere inedificabile il litorale nella misura e nella forma che il comune stesso ritenga necessario) continuino ad avere effetto, pur nella inadempienza di alcuni dei dispositivi «straordinari» (ragionata articolazione del vincolo attraverso l'adozione di un piano stralcio regionale).

Nella ragionevole ipotesi che i provvedimenti comunali, pur motivati ed approfonditi, non possano sollevare la Regione dall'obbligo di dettare indirizzi e prescrizioni di tutela sull'intero territorio costiero attraverso un piano stralcio, così come prescrive la legge, se ne deduce che, sempre a norma di legge, deve intendersi tuttora operante su tutto il territorio costiero (compreso su quei territori comunali che hanno adeguato il proprio strumento urbanistico ai dettami della legge regionale 47) la prescrizione di inedificabilità su di una fascia di 300 metri dal limite demaniale della spiaggia.

Ma cosa intende la legge regionale per inedificabilità, e quali sono le eccezioni?

La legge recita: «Sono vietate nuove costruzioni, *ad eccezione di quelle previste dal seguente articolo*». Dunque, secondo l'interpretazione più «estensiva» sembrano ammesse:

1. le costruzioni relative ai «servizi tecnologici ed urbani e ai servizi della pesca» (comma 3);
2. gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, di cui agli articoli 36, 42, e 43 della legge (comma 3);
3. gli interventi ammessi dal vigente strumento urbanistico compresi nel territorio urbanizzato, definito dall'art. 13 della legge (comma 6);
4. gli interventi relativi a lottizzazioni convenzionate per le sole parti già urbanizzate al momento dell'entrata in vigore della legge (comma 6);
5. gli interventi relativi a piani per l'edilizia economica e popolare già approvati al momento dell'entrata in vigore della legge e compresi nell'allora vigente piano pluriennale di attuazione (comma 6);
6. gli interventi relativi a lottizzazioni già convenzionate al momento dell'entrata in vigore della legge e compresi nell'allora vigente piano pluriennale di attuazione (comma 6);
7. gli interventi relativi a «servizi ed esercizi pubblici funzionali all'attività turistica, con esclusione delle attività ricettive» (comma 20);
8. gli interventi relativi a campeggi e parcheggi per roulotte;
9. gli interventi previsti dagli strumenti urbanistici vigenti nelle zone omogenee B, C,

D, E, G non comprese nel territorio urbanizzato, a seguito di una deroga concessa dalla giunta regionale su conforme parere della commissione consiliare.

Quale differenza, dunque, tra il vincolo regionale e quello proposto dall'art. 1 della legge 431 va rilevata innanzitutto una questione di diversa delimitazione. Come si è visto, l'art. 1 della legge 431 calcola la fascia dei 300 metri dalla battigia, mentre l'art. 33 della legge regionale 47 la calcola dal limite demaniale della spiaggia. Quest'ultimo riferimento, per quanto anch'esso dinamico e comunque non aggiornato (rispetto ai fenomeni di erosione), è in genere più interno rispetto alla battigia, per cui la fascia territoriale vincolata dalla legge regionale risulta più estesa di quella prevista dalla legge 431, ad eccezione naturalmente delle zone a forte erosione, per le quali il limite regionale risulta ormai ampiamente in acqua.

Ma si tratta di differenze non sostanziali, anche se dovranno trovare adeguata e definitiva soluzione in sede di Piano territoriale paesistico regionale.

Il problema è un altro, e riguarda la diversa gamma delle opere ammesse.

In forma sintetica si potrebbe affermare che mentre la legge regionale introduce un regime di inedificabilità controllata, l'art. 1 della legge 431 stabilisce un regime di controllo della edificabilità. Infatti mentre la legge regionale 47 interdice, con una serie di eccezioni e di deroghe, solo l'edificabilità (ma in modo definitivo), la legge 431, nella parte «ordinaria» (art. 1), sottopone a particolari procedure amministrative (autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 1497/39) *tutti* i processi di trasformazione territoriale e lascia alla parte «straordinaria» (art. 1 ter) il compito di «congelarli» (per un solo anno).

Il vincolo regionale, dunque, forse meno esteso di quello statale, è tuttavia *più efficace* di quello dell'art. 1 della legge 431 (interdice l'edificabilità su tutte le zone di tutela dell'art. 33 della legge regionale 47 e quindi su tutte le categorie del citato art. 1) ed è *meno effimero*, anche se meno rigido, di quello disposto dallo Stato attraverso l'art. 1 ter (è infatti efficace per sempre, una volta che sia motivatamente introdotto nello strumento urbanistico). Non va tuttavia dimenticato che nella formulazione regionale è rilevabile un elenco di esclusioni dal vincolo, da un lato decisamente più ampio di quello previsto dall'art. 1 ter della legge statale e dall'altro, per alcuni aspetti, di non sempre univoca interpretazione (difficile dare un'oggettiva definizione dei «servizi tecnologici ed urbani» e dei «servizi ed esercizi pubblici funzionali all'attività turistica»). Si aggiunge inoltre la facoltà lasciata dalla legge regionale alla giunta, sentita la commissione consiliare competente, di decidere di esercitare il previsto potere di deroga che, in teoria, permette qualsiasi tipo di insediamento (residenziale, turistico, industriale, ecc.).

C'è infine un ultimo aspetto, che riguarda le modificazioni dell'assetto dei luoghi non direttamente dipendenti dall'attività edilizia: la legge regionale interdice infatti «ogni nuova costruzione ad eccezione...», e dunque non disciplina importanti fenomeni modificativi dell'ambiente, come l'attività di cava o anche più semplicemente i movimenti di terra che, come si è visto (progressiva estinzione degli apparati dunosi), rivestono decisiva importanza per l'ambiente costiero.

C'è infine da chiedersi quale è stata la gestione di questo vincolo regionale di salvaguardia. Come si sa, la Regione non ha provveduto all'elaborazione del previsto piano stralcio; sicché sono tuttora applicate le limitazioni all'edificazione previste dall'art. 33 della legge regionale 47. Il processo di rinnovo della strumentazione urbanistica, a questo riguardo, non è quindi determinante nella valutazione dell'esercizio del vincolo: questo si applica a prescindere dalla strumentazione vigente.

Essa è tuttavia molto indicativa per una valutazione della possibilità che le eccezioni e le deroghe previste dall'articolato regionale diventino, per alcune plaghe di costa, la regola della pianificazione. In altre parole: un buon piano regolatore, che affronta la disciplina

dell'intero territorio alla luce dei dispositivi della legge regionale, regola in modo definitivo e sistematico risorse ed aspettative garantendo una definizione motivata di quelle «eccezioni» al vincolo che la legge prevede; viceversa il vincolo regionale sarà insufficientemente gestito e fonte di continue richieste di deroga laddove i ritardi della pianificazione non mettono le amministrazioni locali in grado di valutare complessivamente il patrimonio ambientale del proprio territorio comunale.

Sotto quest'ultimo aspetto è in qualche modo indicativa la situazione illustrata nella Fig. 2, che evidenzia la data di approvazione della strumentazione vigente nei comuni della costa.

Di particolare interesse l'analisi comparata con i valori desumibili dalla Tab. 1, e rappresentati sinteticamente nella Fig. 1, che illustrano l'attuale rapporto tra edificato ed ineditato nella linea di costa (e dunque, in una certa misura, l'attuale residua consistenza dei beni naturali ed ambientali da salvaguardare).

In evidenza la situazione preoccupante del comune di Comacchio, mentre per tutta la zona a sud di Cervia la questione assume connotati più decisamente «urbanistici», con ciò intendendo che la necessaria salvaguardia delle residue aree inedificate (e forzatamente intercluse) non pare affidabile semplicemente ai meccanismi della legge 431, ponendo viceversa temi di complessiva progettazione urbana.

Tab. 1 - Utilizzazione del fronte mare per Comune

	Linea di costa inedificata ml.	% sull'intero territorio costiero	% sul territorio costiero del Comune	Linea di costa edificata ml.	Totale linea di costa ml.
1 Goro	14.000	11%	100%	—	14.000
2 Codigoro	3.000	2%	100%	—	3.000
3 Comacchio	15.250	12%	73%	5.750	21.000
4 Ravenna	31.150	24,5%	83%	6.400	37.550
5 Cervia	3.750	3%	42%	5.150	8.900
6 Cesenatico	600	0,5%	8,5%	6.500	7.100
7 Gatteo	250	0,2%	29%	600	850
8 Savignano S.R.	300	0,2%	100%	—	300
9 S. Mauro P.	50	—	8%	600	650
10 Bellaria	1.350	1%	20%	5.500	6.850
11 Rimini	4.300	3%	28%	10.850	15.150
12 Riccione	2.000	1,5%	33%	4.100	6.100
13 Misano A.	650	0,5%	22%	2.300	2.950
14 Cattolica	150	1%	6%	2.350	2.500
TOTALE	76.800	60,5%	—	50.100	126.900

In conclusione è possibile desumere:

1. i vincoli di salvaguardia istituiti dalla legge regionale presentano forti analogie con quelli disposti dall'art. 1 ter della legge 431: medesimo è l'obiettivo di impedire compromissorie modificazioni, anche se il dispositivo regionale contiene un certo numero di eccezioni e di deroghe;

2. particolarmente contraddittoria con la filosofia di immediata e generalizzata tutela proposta dalla legge 431 appare la facoltà di deroga all'inedificabilità che la giunta regionale può concedere anche ai comuni dotati di inadeguata strumentazione urbanistica e dunque in generale poco attenti al proprio patrimonio ambientale;

3. di una certa gravità appare infine, per le particolari caratteristiche dei beni da tutelare, la mancanza di esplicita esclusione delle attività di cava e dei movimenti di terra.

A questo riguardo è dunque poco indicativa la data di aggiornamento della strumentazione urbanistica.

1.1.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

La costa corre da Cattolica a Goro per circa 127 chilometri, interessando il territorio di 14 comuni. Il calcolo dell'area soggetta a tutela ai sensi dell'art. 1 della legge 431 obbliga naturalmente ad una serie di semplificazioni: mentre infatti la misurazione del territorio urbanizzato (sul quale, ai sensi del secondo comma dell'art. 1, il vincolo non si applica) è sufficientemente agevole nelle zone scarsamente edificate, più complessa è l'operazione laddove si addensano le urbanizzazioni e dove (in pratica da Cervia fino al confine con le Marche) libero è rimasto quasi solamente l'arenile. Si è pertanto ricorsi all'espedito di calcolare, anziché l'effettiva area di tutela, l'utilizzazione prevalente (edificato e non edificato) del fronte mare, ricorrendo a valutazioni di calcolo basate sulla prevalenza. Peraltro l'obiettivo di questa operazione, quello cioè di fornire il «peso» dei vincoli introdotti dalla legge 431 nel territorio costiero, non richiede livelli di approssimazione più sofisticati.

Il quadro della situazione è dunque illustrato dalla Tab. 2, che indica l'utilizzazione del fronte mare.

Richiamando infine la relativa significatività del dato (estremamente diversa è la qualità del vincolo che sarebbe opportuno disporre per un tratto di costa totalmente ineditificato da quella opportuna per un lotto intercluso nell'immediato entroterra del litorale forlivese) l'area sottoposta a vincolo, secondo il metodo di calcolo proposto, risulta di *complessivi 2.300 ettari circa*.

Per quanto attiene alle caratteristiche dei beni vincolati, si tratta naturalmente — come si è già detto — di un patrimonio naturale ed ambientale molto diversificato.

Un'approssimativa valutazione è fornita dai dati messi a disposizione dal *piano progettuale per la difesa della costa adriatica*, a cura dell'IDROSER, valutazione che è riassunta nella seguente Tab. 2.

Tab. 2 - Uso del suolo sul fronte mare al 1978

Tratti costieri	Pinete e zone umide ml.	Zone coltivate ml.	Zone urbanizzate ml.	Porti ml.	Campeggi ml.	Altre ml.
1 Lidi ferraresi N.	450	220	4.150	—	1.000	9.700
2 Lidi ferraresi S.	150	—	2.900	—	250	2.700
3 Casalborsetti	2.550	—	800	—	200	3.500
4 Marine ravennati	6.100	—	—	650	—	850
5 Foce Fiumi Uniti	4.500	—	1.550	—	600	5.200
6 Foce Savio	2.950	—	2.500	—	400	850
7 Cervia	3.050	—	5.750	—	100	100
8 Cesenatico	350	—	7.300	—	100	—
9 Bellaria	—	—	7.250	—	200	400
10 Rimini	—	150	13.500	200	—	800
11 Riccione Cattolica	—	1.000	8.750	200	1.200	600
TOTALE	20.100	1.370	54.450	1.050	4.050	24.700

Si tratta, come è evidente, di un complesso sistema ambientale per il quale la previsione di una fascia di tutela di 300 ml, da cui escludere gli episodi urbanizzati, non può che rappresentare una prima, molto approssimativa, dimostrazione di attenzione.

Una puntuale attenzione ai singoli fenomeni ambientali ed al delicato rapporto fra ambiente e risorse economiche è viceversa indispensabile nell'ambito del Piano paesistico.

1.2 I territori contermini ai laghi - Lettera b) dell'art. 1 della legge 431.

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi»

1.2.1 I criteri per la delimitazione del vincolo paesaggistico-ambientale

Anche a proposito di questa categoria di beni sono risultate necessarie alcune riflessioni di approfondimento sulla definizione fornita dalla legge. Nel territorio regionale, infatti, le maggiori raccolte di acqua rientranti senza alcun dubbio nella categoria «laghi» sono per la gran parte originate da sbarramenti artificiali ed utilizzate per produzione di elettricità ed irrigazione: la gran parte dei laghi di origine naturale è, invece, di piccola o piccolissima dimensione ed a volte in stato più o meno avanzato di riempimento.

Qualora dunque si proceda ad una selezione degli specchi d'acqua in base a criteri esclusivamente dimensionali, si rischia di non considerare come appartenenti alla categoria dei beni da tutelare proprio quegli ambienti (laghi glaciali, pozze temporanee, acquitrini, torbiere, prati umidi, ecc.) che sembrano non rivestire eccessiva importanza ma che, viceversa, ospitano popolamenti vegetali ed animali esclusivi, rarissimi e facilmente danneggiabili.

Si riscontra dunque un'inversa corrispondenza tra dimensione degli specchi d'acqua e loro effettivo interesse dal punto di vista naturalistico ed ambientale.

Gli specchi d'acqua rilevati dal Moroni (*Elenco sistematico e caratteri fisiografici di 385 biotopi lacustri*), sono pertanto considerati come elemento di riferimento per la pianificazione urbanistica a scala comunale, ad essa demandando, così come richiedono le caratteristiche di questi beni da tutelare, non solo la formulazione di specifiche discipline di tutela, ma anche l'esatta delimitazione del vincolo.

Si è comunque riscontrato che nella grande maggioranza dei casi, i bacini lacustri di un certo interesse (anche se di piccola dimensione) risultano per altri motivi soggetti a vincolo paesaggistico, in ragione della loro origine glaciale (che li pone al di sopra dei 1.200 metri di quota) o della loro collocazione all'interno di un perimetro di parco o riserva naturale.

1.2.2 L'attuale disciplina normativa dei laghi

Anche la disciplina del territorio contermini ai laghi e della loro superficie è regolata dall'art. 33 della legge urbanistica regionale. Ed anche in questo caso, come per la costa e,

come vedremo, per i fiumi ed il Po, la legge stabilisce un comportamento «a regime» ed uno straordinario, immediato, di salvaguardia. Mentre per il primo stabilisce il divieto a nuove costruzioni, salvo quelle relative ai servizi tecnologici ed urbani ed ai servizi della pesca, per il secondo individua una fascia di 100 metri dal limite demaniale in cui il divieto a nuove edificazioni (salvo quelle già richiamate e quelle permesse dal P.R.G. per le zone agricole) è immediatamente operativo ed è valido fino all'approvazione di un piano stralcio comprensoriale di più precisa e motivata individuazione del vincolo. Naturalmente sono concessi gli interventi sul patrimonio edilizio esistente e quelli previsti dalla strumentazione vigente all'interno del perimetro del territorio urbanizzato.

Per quanto attiene al rapporto tra disciplina «straordinaria e transitoria» e disciplina «a regime» valgono le considerazioni già formulate per il territorio costiero, anche se in questo caso, trattandosi di piano stralcio comprensoriale e non regionale, la maggiore agilità dello strumento ha fatto sì che per la gran parte del territorio regionale, anche se con alcuni evidenti limiti, la materia sia stata disciplinata ai sensi di legge ed i piani comprensoriali siano stati per lo più adottati.

Pertanto, per quanto attiene ai vincoli introdotti dalla legge 431, pur rilevandosi anche in questo caso alcune differenze relative alla dimensione (300 metri per la legge statale, 100 per quella regionale) ed alla «qualità» del vincolo (sul rapporto tra quanto disposto dalla legge regionale e quanto propone l'art. 1 ter della legge 431 valgono le considerazioni già fatte per il territorio costiero, con l'aggravante che, per il territorio contermini ai laghi, la legge regionale permette anche l'edificazione delle opere previste dalla normativa agricola), è comunque innegabile una forte analogia tra i due sistemi di salvaguardia.

In conclusione, poiché l'attuale stato della pianificazione vede ventidue dei ventotto comprensori aver adottato il previsto piano stralcio (con l'esclusione dei comprensori di Vignola, Modena, Pavullo, Pianura Bolognese, Basso Ferrarese e Cesenate), è esclusivamente nei confronti dei bacini elencati dal Moroni e ricadenti in detti comprensori che va in qualche modo accentuata l'attenzione.

1.2.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

La Tab. 3 che segue riporta l'elenco dei bacini lacustri di maggiore dimensione.

In totale si tratta dunque di 19 specchi d'acqua per complessivi 1.350 Ha, interessanti il territorio di 16 comuni: una entità decisamente poco rilevante, anche in considerazione del fatto che, nella quasi totalità dei casi, i principali bacini di cui si tratta ricadono sotto altre «forme» del vincolo disposto dalla legge 431 (alta quota, parchi regionali, ecc.).

L'analisi comparata con lo stato della pianificazione evidenziata dalle Figg. 3 e 4, mette in rilievo l'assenza del piano stralcio comprensoriale di Pavullo e dunque la disciplina «debole» relativamente al Lagosanto modenese, al lago di Riolunato, al lago della Ninfa, al lago di Pratignano ed allo Scaffaiolo; peraltro i comuni di Fanano e Sestola denunciano uno strumento urbanistico non adeguato alla legge regionale, così come Monchio delle Corti, per quanto riguarda il lago Verde e il lago di Ballano.

Analogamente, per quanto riguarda il lago di Quarto, si registra l'assenza del piano stralcio comprensoriale per i corsi d'acqua del comprensorio cesenate ed il parallelo mancato adeguamento dei vecchi piani regolatori dei comuni di Bagno di Romagna e di Sarsina.

Non va peraltro taciuto, infine, che, pur dotati di piano stralcio di tutela fluviale, i co-

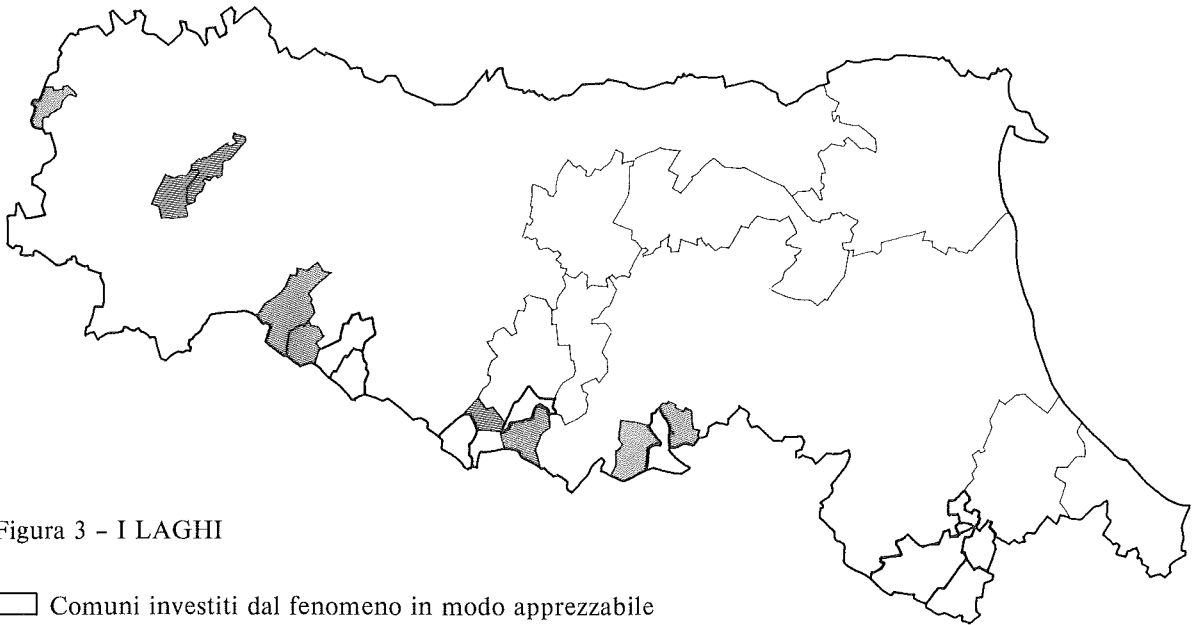


Figura 3 - I LAGHI

- Comuni investiti dal fenomeno in modo apprezzabile
- Comuni investiti dal fenomeno in modo consistente

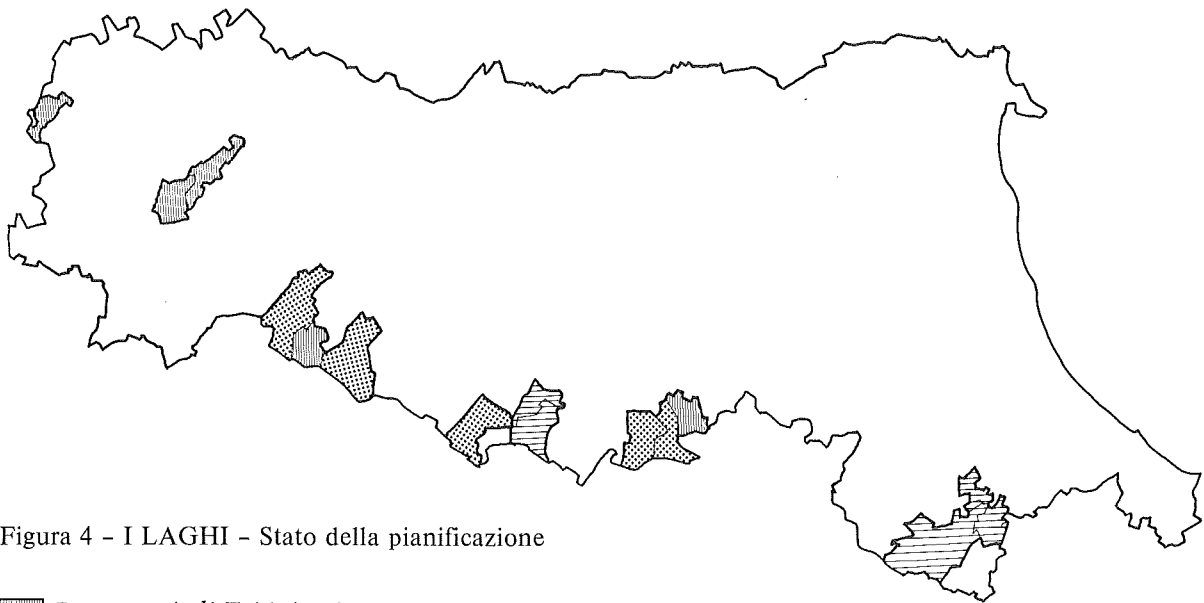


Figura 4 - I LAGHI - Stato della pianificazione

- Programmi di Fabbricazione
- P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978
- P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978
- P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.
- P.R.G. in istruttoria

Tab. 3 - Bacini lacustri di «rango regionale»

Denominazione	Superficie d'acqua mq.	Superficie di rispetto mq.	Superficie totale Ha.	Comune di appartenenza
1 Lago di Trebecco	980.000	1.188.000	217	Nibbiano
2 Lago di Mignano	300.000	657.600	96	Morfasso - Vernasca
3 Lagosanto parmense	81.555	342.694	42	Corniglio
4 I Lagoni	70.000	317.490	39	Corniglio
5 Lago Scuro	40.000	240.000	28	Corniglio
6 Lago Verde	59.850	293.700	35	Monchio delle Corti
7 Lago di Ballano	73.365	325.032	40	Monchio delle Corti
8 Lago Calamone	33.480	219.570	25	Ramiseto
9 Lago Cerretano	19.170	166.147	19	Collagna
10 Lagosanto modenese	68.325	313.669	38	Pievepelago
11 Lago di Riolunato	40.000	240.000	28	Riolunato
12 Lago della Ninfa	4.335	79.009	8	Sestola - Fanano
13 Lago di Pratignano	50.000	268.328	32	Fanano
14 Lago Scaffaiolo	11.764	130.154	14	Fanano
15 Lago di Suviana	1.680.000	1.555.377	324	Camugnano
16 Lago Brasimone	900.000	1.188.000	217	Camugnano
17 Lago di S. Maria	40.000*	240.000	28	Camugnano - Castiglione de' P.
18 Lago di Castel dell'Alpi	300.000*	657.600	96	S. Benedetto Val di S.
19 Lago di Quarto	29.700	206.804	24	Sarsina - Bagno di R.
TOTALE	4.781.544	8.629.174	1.350	

* DATI STIMATI

muni nel cui territorio si trovano i laghi di Trebecco e di Mignano, non avendo ancora adottato il P.R.G., non sembrano ancora garantire della necessaria tutela i citati specchi d'acqua.

1.3 I fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua - Lettera c) dell'art. 1 della legge 431.

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna»

1.3.1 I criteri per la determinazione del vincolo paesaggistico-ambientale

La scelta compiuta dal legislatore di ricorrere all'elenco esistente delle cosiddette «acque pubbliche», per definire a quali corsi d'acqua applicare il vincolo di tutela previsto dalla legge 431 ha certamente il vantaggio della praticità (l'elenco è disponibile, con gli stessi criteri, per tutto il territorio nazionale), ma difetta in modo evidente di validità se si tengono presenti gli obiettivi generali della legge. Infatti:

a. l'elenco delle acque pubbliche, pur comprendendo di fatto buona parte del reticolo idrografico regionale, è stato formulato ai fini di tutelare la risorsa idrica da non regolati ed impropri usi privatistici. Ciò che dunque interessava al compilatore era l'individuazione di quei corsi d'acqua (o tratti di essi) che risultassero di un certo rilievo per portata o ampiezza del bacino imbrifero. È dunque evidente come il riferimento a tali elenchi, dettato esclusivamente da motivi di «certezza» del diritto e di praticità, porti lontano dai fondamentali obiettivi della legge, che sono di tutela paesaggistico-ambientale. Per gli elenchi delle «acque pubbliche» i fiumi sono semplici linee di trasferimento di fluidi e non particolari e delicati «ecosistemi»;

b. il confronto sistematico tra «elenco delle acque pubbliche» (comprendente sia fiumi, torrenti e rii, che canali artificiali) e sistema idrografico regionale mette in evidenza come l'attribuzione di «acqua pubblica» sia spesso estesa solo ad alcuni tratti dell'asta fluviale e che, contemporaneamente, alcuni corsi, oggi non più funzionali (per ragioni di obsolescenza o di perdita di importanza nell'ambito della ristrutturazione delle reti scolanti), non siano più rintracciabili nemmeno da parte di chi gestisce attualmente la materia (gli uffici dell'ex Genio Civile). In altre parole, gli elenchi delle «acque pubbliche» risultano ad un tempo parziali e di eccessivo dettaglio e dunque inaffidabili.

Discutibili sono poi sia la presunta «certezza del diritto», sia la correttezza tecnica, ai fini della tutela, di una fascia costante di 150 metri di rispetto. La profondità della fascia di tutela risulterà infatti eccessiva o inadeguata alla reale conformazione dei corsi d'acqua, così come risulterà notevolmente incerta l'origine del punto da cui misurare i 150 metri di rispetto, non essendo chiarito né a quale sponda riferirsi (di piena ordinaria, di magra, ecc.), né dal piede di quale argine misurare, qualora esistano più sistemi arginali, come ad esempio per il fiume Po.

1.3.2 L'attuale disciplina normativa dei corsi d'acqua

A prescindere dalla legislazione statale vigente relativa ai corsi d'acqua (R.D. 25.7.1904, T.U. sulle opere idrauliche; R.D. 13.2.1933, n. 215, Piano generale di bonifica integrale; R.D. 8.5.1904, n. 368, Regolamento di esecuzione del T.U.; legge 7.7.1902, n. 333, sulle bonificazioni ed i terreni paludosi), è ancora all'art. 33 della legge urbanistica regionale che bisogna fare riferimento per un quadro dell'attuale disciplina normativa.

Come si è già visto a proposito dei laghi, la legge regionale individua due sistemi di tutela, uno ordinario, affidato «a regime» ai piani regolatori comunali ed ai piani comprensoriali, ed uno straordinario, di immediata salvaguardia, che impone un regime di inedificabilità controllata (i cui limiti abbiamo già visto, sempre a proposito dei bacini lacustri), in vigore fino alla definitiva disciplina dettata da un apposito piano stralcio comprensoriale di tutela fluviale.

La finalità principale di tale piano è quella di entrare nel merito delle caratteristiche fisiche, dinamiche ed ambientali dei corsi d'acqua esistenti nel territorio comprensoriale, per operare una distinzione tra quelli che esigono il mantenimento del vincolo di inedificabilità, quelli che necessitano di una tutela più estesa e quelli, di minore importanza idrica ed ambientale, da escludere addirittura dal vincolo.

Appare quindi chiaro che l'ampiezza delle fasce di tutela fluviale imposta dal legislatore regionale (da 50 a 100 metri, a seconda dell'altitudine, misurati dal limite demaniale dei fiumi, torrenti e canali navigabili), allineandosi ad una prassi urbanistica seguita dalla ge-

neralità dei paesi europei, è da considerare un'ampiezza teorica di immediata salvaguardia, che richiede tuttavia di essere modellata alla reale conformazione fisica ed ambientale dell'ambito fluviale.

L'elaborazione di questi piani si è dunque basata su di un metodo di lettura semplice ed efficace che ha posto in relazione, per la prima volta, la definizione fisionomica del sistema fluviale con le trasformazioni urbanistiche intervenute su di esso. Si è venuta così formulando una sintesi di relazione fra sistemi, indispensabile per capire l'entità delle trasformazioni intervenute nell'ambiente fluviale e la pressione d'uso esercitata dalla politica di pianificazione urbanistica regionale. Sulla base di questo quadro di riferimento, là dove è stato possibile (in 22 comprensori su 28) si è potuto decidere dove spingere le azioni di tutela, definendone in modo dettagliato i limiti topografici, nonché le specifiche normative di gestione.

Risulta pertanto evidente che i piani stralcio comprensoriali di tutela fluviale prescritti dalla legge urbanistica regionale da un lato anticipano le disposizioni contenute all'art. 1 della legge 431, e dall'altro ne correggono i limiti e le ambiguità di definizione. Nel merito del vincolo, poi, va rilevato che quanto prescritto dalla legge regionale risulta molto più cautelativo di quanto disposto dall'art. 1 della legge 431: il regime prescritto dalla legge regionale 47 si avvicina di molto, infatti, a quello disposto dall'art. 1 ter della legge statale.

1.3.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

È assai difficile attribuire alla complessa rete idrografica regionale valori quantitativi di sintesi che possano dare un'idea dell'entità delle aree assoggettate a tutela dell'art. 1 della legge 431. Praticamente impossibile poi la misurazione di un sistema di tutela come quello posto in atto dalla legge regionale, che modella le aree di rispetto fluviale in funzione delle specifiche caratteristiche ambientali di ogni tratto dei principali corsi d'acqua.

Una valutazione di massima può essere tuttavia azzardata utilizzando i dati del piano stralcio del comprensorio di Sassuolo e Scandiano, che ha proceduto ad una quantificazione dei vincoli: le fasce di rispetto fluviale, individuate ai sensi dell'art. 33 della legge regionale (corrispondenti a circa 1/3 dei vincoli proposti dalla legge 431) costituiscono circa il 3% della superficie complessiva del comprensorio. Da ciò si stima che la quota di territorio regionale sottoposta a tutela in forza della lettera c) dell'art. 1 della legge 431 sia valutabile attorno al 9-10% della superficie del territorio regionale, in pratica 200.000 ettari circa. A tale quota vanno poi aggiunti gli 8.000-9.000 ettari relativi al tratto emiliano del Po.

Per quanto attiene al confronto con lo stato della pianificazione urbanistica, va in particolare riposta attenzione alle zone non disciplinate da piano stralcio di tutela fluviale del fiume Po, con assoluto riguardo per quei territori comunali che non hanno ancora adeguato il proprio strumento urbanistico alle disposizioni di legge regionale. Il quadro della situazione è fornito dalla Tab. 4 e dalla Fig. 5, che mettono in evidenza l'incrocio tra l'«emergenza» della problematica della tutela fluviale (comuni compresi nei comprensori sprovvisti di piano stralcio e comuni in fregio al Po) e lo stato d'aggiornamento della strumentazione urbanistica. La Tab. 4 propone anche una sommaria valutazione delle aree scarsamente tutelate, compiuta con il metodo desunto dal piano stralcio del comprensorio di Sassuolo e Scandiano e precedentemente descritto.

I comuni nei quali si dovrà esercitare in futuro un più preciso controllo sono quasi un centinaio, ed un certo numero denunciano una strumentazione urbanistica non adeguata

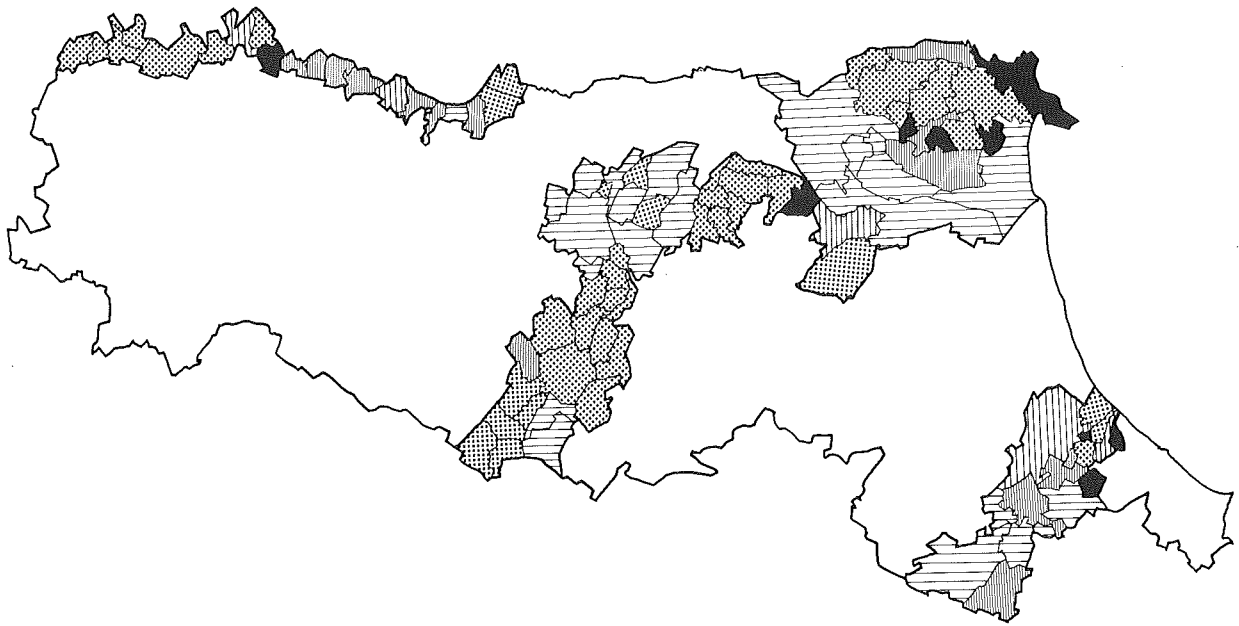


Figura 5 - I FIUMI - Stato della pianificazione

- Programmi di Fabbricazione
- P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978
- P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978
- P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.
- P.R.G. in istruttoria

alla legge regionale. Si tratta in particolare dei comuni in fregio al Po appartenenti alla provincia di Parma ed in parte a quella di Reggio Emilia (mentre quelli della provincia di Piacenza hanno recentemente adeguato il proprio strumento urbanistico).

Va poi notato che Polinago, Sestola e Fanano sono gli unici territori comunali che possono presentare qualche problema in tutta la collina modenese. Diverso il discorso per quasi tutto il comprensorio di Modena, dove è vigente una strumentazione «robusta» ma ormai vecchia.

Torna ad essere problematica la situazione nel basso ferrarese e nell'alto cesenate. Nel primo, oltre alla strumentazione ormai invecchiata di grandi comuni come Ferrara, Portomaggiore, Comacchio, è da notare il gruppo centrale di vecchi programmi di fabbricazione (Ostellato, Masi Torello, Migliarino) e, di nuovo sul Po, Berra. Nel secondo, del tutto insufficienti, gli strumenti dell'alta e media Valle del Savio.

Tab. 4 - Stato della pianificazione ed aree fluviali nei comprensori sprovvisti di piano stralcio di tutela fluviale

COMPENSORIO DI VIGNOLA

Comune	Stato della strumentazione urbanistica	Aree fluviali (1)	
		Ha	% sul totale
1 Castelvetro Modenese	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	500	14,6
2 Guiglia	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	490	14,3
3 Marano sul Panaro	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	450	13,2
4 Montese	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	810	23,7
5 Savignano sul Panaro	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	250	7,3
6 Vignola	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	230	6,7
7 Zocca	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	690	20,2
TOTALE		3.420	5,3 (2)

COMPENSORIO DI MODENA

Comune	Stato della strumentazione urbanistica	Aree fluviali (1)	
		Ha	% sul totale
8 Bastiglia	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	110	1,9
9 Bomporto	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	390	6,7
10 Campogalliano	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	350	6,0
11 Castelfranco Emilia	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	1.020	17,5
12 Castelnuovo Rangone	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	230	3,9
13 Modena	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	1.840	31,5
14 Nonantola	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	550	9,4
15 Ravarino	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	280	4,8
16 S. Cesario sul Panaro	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	270	4,6
17 Soliera	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	510	8,7
18 Spilamberto	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	290	5,0
TOTALE		5.840	9,1 (2)

COMPENSORIO DI PAVULLO

Comune	Stato della strumentazione urbanistica	Aree fluviali (1)	
		Ha	% sul totale
19 Fanano	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	900	13,1
20 Fiumalbo	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	390	5,7
21 Lama Mocogno	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	640	9,3
22 Montecreto *	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	310	4,5
23 Pavullo	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	1.440	20,9
24 Pievepelago	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	760	11,0
25 Polinago	Programma di fabbricazione	540	7,8
26 Riolunato	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	450	6,5
27 Serramazzone	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	930	13,6
28 Sestola	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	520	7,6
TOTALE		6.880	10,7 (2)

COMPENSORIO DELLA PIANURA BOLOGNESE

Comune	Stato della strumentazione urbanistica	Aree fluviali (1)	
		Ha	% sul totale
29 Argelato	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	350	3,7
30 Baricella	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	460	4,8
31 Bentivoglio	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	510	5,4
32 Castello d'Argile	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	290	3,1
33 Crevalcore	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	1.030	10,9
34 Galliera	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	370	3,9
35 Malalbergo	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	540	5,7
36 Medicina	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	1.590	16,8
37 Molinella	P.R.G. in istruttoria	1.280	13,5
38 Pieve di Cento	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	160	1,7
39 Sala Bolognese	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	450	4,7
40 S. Giorgio di Piano	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	300	3,2
41 S. Giovanni in Persiceto	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	1.140	12,0
42 S. Pietro in Casale	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	660	7,0
43 S. Agata Bolognese	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	350	3,6
TOTALE		9.480	14,7 (2)

COMPENSORIO DEL BASSO FERRARESE

Comune	Stato della strumentazione urbanistica	Aree fluviali (1)	
		Ha	% sul totale
44 Argenta	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	3.110	17,2
45 Berra	Programma di fabbricazione	690	3,8
46 Codigoro	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	1.700	9,4
47 Comacchio	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	2.840	15,7
48 Copparo	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	1.570	8,7
49 Formignana	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	230	1,3
50 Goro	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	270	1,5
51 Jolanda di Savoia	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	1.080	6,0

52 Lagosanto	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	340	1,9
53 Masi Torello	Programma di fabbricazione	230	1,3
54 Massafiscaglia	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	590	3,2
55 Mesola	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	840	4,6
56 Migliarino	Programma di fabbricazione	350	1,9
57 Migliaro	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	210	1,2
58 Ostellato	Programma di fabbricazione	1.750	10,0
59 Portomaggiore	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	1.270	7,0
60 Ro Ferrarese	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	430	2,4
61 Tresigallo	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	200	1,1
62 Voghiera	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	400	2,2
TOTALE		18.100	28,1 (2)

COMPRESORIO CESENATE

Comune	Stato della strumentazione urbanistica	Aree fluviali (1)	
		Ha	% sul totale
63 Bagno di Romagna	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	2.330	20,6
64 Borghi	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	300	2,7
65 Cesena	P.R.G. in istruttoria	2.500	22,1
66 Cesenatico	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	450	4,0
67 Gambettola	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	80	0,7
68 Gatteo	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	140	1,2
69 Longiano	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	240	2,1
70 Mercato Saraceno	Programma di fabbricazione	960	8,5
71 Montiano	Programma di fabbricazione	90	0,8
72 Roncofreddo	Programma di fabbricazione	570	5,0
73 S. Mauro Pascoli	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	170	1,5
74 Sarsina	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	1.010	8,9
75 Savignano sul Rubicone	P.R.G. in istruttoria	230	2,0
76 Sogliano al Rubicone	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	1.060	9,4
77 Verghereto	Programma di fabbricazione	1.180	10,5
TOTALE		11.310	17,6 (2)

COMUNI IN FREGIO AL FIUME PO

Comune	Stato della strumentazione urbanistica	Aree fluviali (1)	
		Ha	% sul totale
78 Castel S. Giovanni	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	225	2,4
79 Sarmato	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	270	2,9
80 Rottofreno	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	285	3,0
81 Calendasco	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	675	7,2
82 Piacenza	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	945	10,0
83 Caorso	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	380	4,0
84 Monticelli d'Ongina	P.R.G. in istruttoria	900	9,6
85 Castelvetro Piacentino	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	430	4,6
86 Villanova Val d'Arda	P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.	200	2,1
87 Polesine Parmense	Programma di fabbricazione	250	2,6
88 Zibello	Programma di fabbricazione	270	2,9

89 Roccabianca	Programma di fabbricazione	450	4,8
90 Sissa	Programma di fabbricazione	430	4,6
91 Colorno	P.R.G. in istruttoria	405	4,3
92 Mezzani	Programma di fabbricazione	450	4,8
93 Brescello	Programma di fabbricazione	135	1,4
94 Boretto	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	200	2,1
95 Gualtieri	Programma di fabbricazione	180	1,9
96 Guastalla	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	180	1,9
97 Luzzara	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	225	2,4
98 Ferrara	P.R.G. antecedente alla L.R. 47/78	810	8,6
99 Ro Ferrarese	P.R.G. adeguato alla L.R. 47/78	495	5,2
100 Berra	Programma di fabbricazione	630	6,7
TOTALE		9.420	14,6 (2)
TOTALE COMPLESSIVO		64.450	

(1) Quantità stimate.

(2) Percentuali riferite al totale di 64.450 ettari.

1.4 Le montagne eccedenti i 1.200 metri d'altezza - Lettera d) dell'art. 1 della legge 431.

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) d) le montagne per la parte eccedente i 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole

1.4.1 I criteri per la delimitazione del vincolo paesaggistico-ambientale

Contrariamente a quanto è rilevabile per altre categorie di beni, i vincoli disposti alla lettera d) dell'art. 1 della legge 431 non pongono alcun problema interpretativo: la loro definizione è di indiscutibile «oggettività». È semmai proprio da questa oggettività che nascono alcune questioni di merito, che vale la pena accennare.

Innanzitutto è spesso rilevabile la presenza di aree di dimensione molto limitata, collocate a grande distanza fra loro. Ciò evidentemente dipende dalla corrispondente presenza di rilievi di poco eccedenti i 1.200 metri. Ci si chiede, a questo proposito, quale sia la validità della tutela per la sola sommità dei detti rilievi, anche se è riscontrabile comunque un carattere sistematico del vincolo, in verità dovuto alla compresenza di altri beni che la legge 431 giudica degni di tutela (zone boschive, circhi glaciali, parchi, ecc.).

In secondo luogo pare discutibile sul piano teorico una rigida equivalenza tra linea di quota e qualità del paesaggio e dell'ambiente, dovendosi questo individuare in base a ben più complessi e specifici parametri. Sarebbe più ragionevole dunque, anche in questo caso, ritenere le disposizioni della legge 431 come primo provvedimento di salvaguardia, in attesa di piani di specifico dettaglio (piani comunali, o sovracomunali di vallata) a disciplina complessiva del pregio ambientale delle zone di alta quota.

1.4.2 L'attuale disciplina normativa delle zone di alta quota

A questo riguardo il più volte citato art. 33 della legge urbanistica regionale è meno

preciso e prescrittivo che in altre occasioni. Le zone di alta quota sono infatti menzionate (senza riferimento ad una specifica quota oltre la quale esercitare la salvaguardia) all'interno del meccanismo «a regime» delle zone di tutela. In altre parole è il generalizzato processo di rinnovo della strumentazione urbanistica, messo in moto dalla legge regionale 47, ad essere incaricato dell'individuazione di queste zone e della rispettiva disciplina. Il P.R.G. deve infatti individuare «le aree soggette a dissesto idrogeologico, a pericolo di valanghe o di alluvioni o che presentino caratteristiche geomorfologiche tali da non essere idonee a nuovi insediamenti anche in funzione combinata della pendenza, della quota o della natura del suolo». In tali aree, dice la legge, sono vietate «nuove costruzioni, salvo quelle relative ai servizi tecnologici ed urbani».

Le considerazioni da formulare a questo riguardo sono perciò tre:

1. innanzitutto, nel caso delle zone d'alta quota, ci si trova di fronte ad una definizione più sfumata da parte della legislazione regionale, che giustamente fa riferimento a situazioni complesse, come quelle complicate dalla pendenza o dalla scarsa stabilità dei suoli, ma che oggettivamente tende a sottovalutare il pregio ambientale comunque derivante dalla quota a prescindere dalle altre situazioni al contorno;

2. in secondo luogo è da porre in rilievo come il dispositivo di tutela predisposto dalla legge regionale, contrariamente a quelli concepiti per i fiumi o la costa (di cui si è trattato in precedenza), diviene operativo solo al momento della rielaborazione della strumentazione urbanistica ai sensi della legge regionale 47; ciò significa che, con assoluta certezza, la strumentazione non aggiornata non è in alcun modo predisposta alla tutela dei beni di cui si tratta;

3. va detto, infine, che le operazioni più dannose per i beni elencati alla lettera d) dell'art. 1 della legge 431 non riguardano certo le «nuove costruzioni» interdette dall'art. 33, bensì quelle modificazioni dell'assetto dei luoghi che possono derivare, ad esempio, dall'attività di cava o dallo sfruttamento intensivo per attività turistiche (impianti di risalita e simili); da questo punto di vista, dunque, anche la più recente strumentazione urbanistica sembra non garantire appieno la necessaria tutela.

1.4.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

L'alto Appennino costituisce, come si sa, il limite meridionale della Regione. Le quote superiori ai 1.200 metri si distribuiscono su di un numero abbastanza alto di comuni (in tutto 43), ma è su 8 di questi che si concentra la più alta percentuale (più della metà del totale): Ferriere, Bedonia, Corniglio, Collagna, Ligonchio, Villaminuzzo, Pievepelago e Fanano (vedi Tab. 5). Un importante 3%, pari a quasi 2.000 ettari, è poi concentrato nei tre comuni dell'Appennino forlivese: Bagno di Romagna, S. Sofia e Verghereto.

Nonostante il discreto rilievo quantitativo delle zone ad alta quota (più di 63.000 ettari), la consistente corrispondenza con le zone boscate (solo il 35%, pari a 22.000 ettari, risulta libero da vegetazione arborea) induce a preoccupazione solo in relazione alla strumentazione urbanistica di non recente adozione, che è posta in evidenza dalla Fig. 7, mentre la Fig. 6 evidenzia i comuni nel cui ambito si concentrano le quote più consistenti di territorio disposto al di sopra dei 1.200 metri.

Una menzione meritano i comuni dell'alto parmense e reggiano, ancora pesantemente arretrati come strumentazione; così come un'isola di relativa arretratezza è rilevabile ai confini tra la montagna bolognese e quella modenese. Un certo numero di problemi è rilevabile comunque anche nell'alta Val di Savio, nel cesenate.

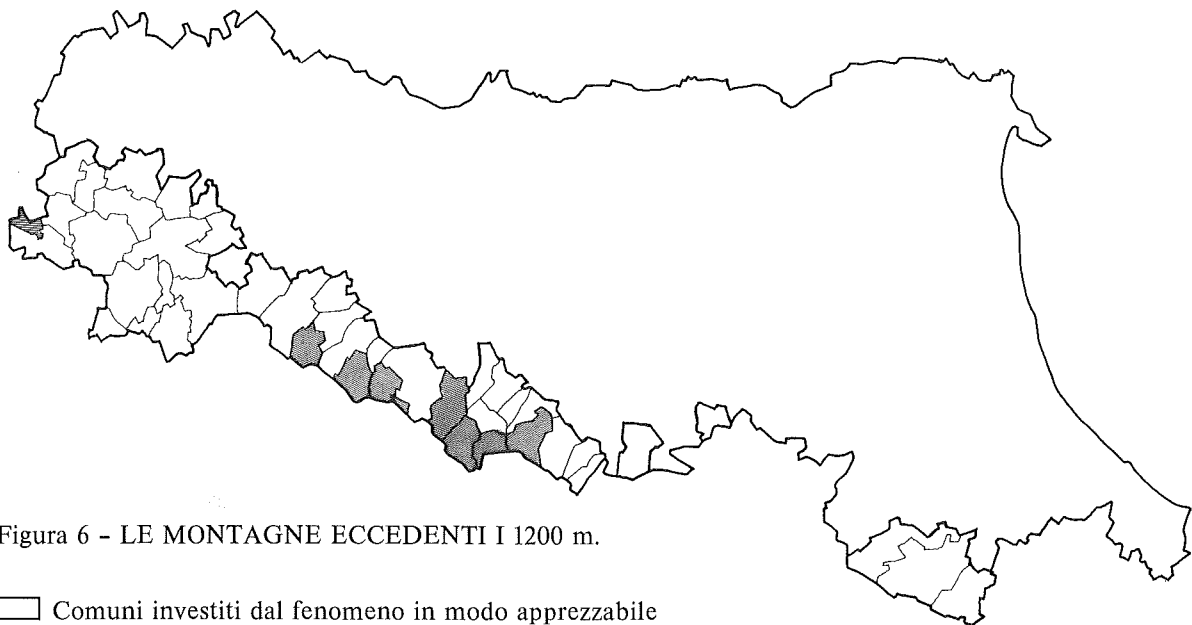


Figura 6 - LE MONTAGNE ECCEDENTI I 1200 m.

- Comuni investiti dal fenomeno in modo apprezzabile
- Comuni investiti dal fenomeno in modo consistente

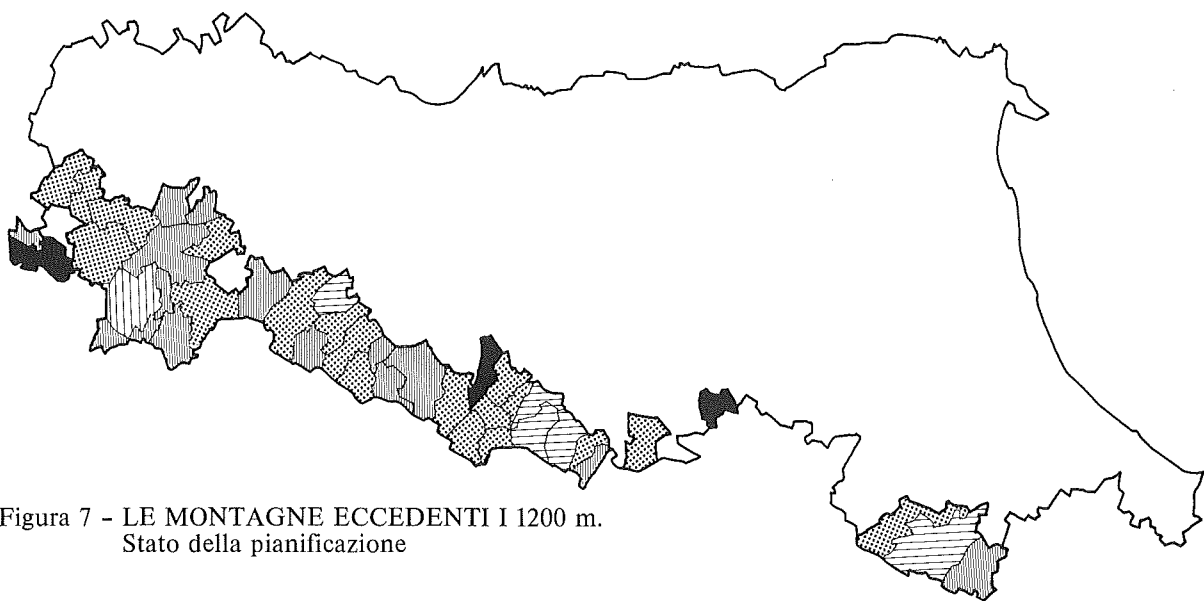


Figura 7 - LE MONTAGNE ECCEDENTI I 1200 m.
Stato della pianificazione

- Programmi di Fabbricazione
- ▨ P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978
- ▩ P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978
- P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.
- ▨ P.R.G. in istruttoria

Tab. 5 - Territori collocati a quota eccedente i 1.200 metri sul livello del mare

Comuni	Superficie collocata a quote superiori ai 1.200 m. Ha	Percentuale rispetto al territorio comunale %	Percentuale rispetto al totale regionale eccedente i 1.200 m. %
1 Bettola	80	0,7	0,1
2 Bobbio	280	2,6	0,4
3 Coli	600	8,3	0,9
4 Farini d'Olmo	800	7,1	1,3
5 Ferriere	4.280	23,8	6,8
6 Morfasso	560	6,7	0,9
7 Ottone	1.640	16,7	2,6
8 Zerba	1.000	39,8	1,6
9 Albareto	1.680	16,2	2,7
10 Bardi	600	3,1	0,9
11 Bedonia	3.340	19,9	5,3
12 Berceto	440	3,3	0,7
13 Bore	120	2,8	0,2
14 Borgo Val di Taro	600	7,8	0,9
15 Compiano	40	1,1	0,1
16 Corniglio	4.680	28,4	7,4
17 Monchio delle Corti	2.720	39,3	4,3
18 Palanzano	680	9,6	1,1
19 Tizzano Val Parma	560	7,2	0,9
20 Tornolo	1.320	19,0	2,1
21 Varsi	40	0,5	0,1
22 Busana	320	10,5	0,5
23 Collagna	3.640	54,4	5,8
24 Ligonchio	3.480	56,5	5,5
25 Ramiseto	1.960	19,9	3,1
26 Villaminuzzo	4.560	27,2	7,2
27 Fanano	3.520	39,1	5,6
28 Fiumalbo	2.960	75,3	4,7
29 Frassinoro	3.040	31,8	4,8
30 Lama Mocogno	920	14,4	1,5
31 Montecreto	400	12,7	0,6
32 Palagano	240	4,0	0,4
33 Pievepelago	4.640	60,7	7,3
34 Riolunato	1.920	42,5	3,0
35 Sestola	760	14,5	1,2
36 Camugnano	120	1,2	0,2
37 Granaglione	400	10,1	0,6
38 Lizzano in Belvedere	2.000	23,4	3,2
39 Monghidoro	80	1,7	0,1
40 Porretta Terme	280	8,5	0,4
41 Bagno di Romagna	440	1,8	0,7
42 S. Sofia	480	3,2	0,8
43 Verghereto	960	8,2	1,5
TOTALE	63.180		100,0

1.5 I circhi glaciali - Lettera e) dell'art. 1 della legge 431

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) e) i ghiacciai ed i circhi glaciali»

1.5.1 I criteri per la delimitazione del vincolo paesaggistico-ambientale

La forma morfologica definita «circo glaciale» ha sempre avuto una rappresentazione cartografica «lineare», individuata da un arco che sottende il versante oggetto di modellamento glaciale. Viceversa la filosofia «vincolistica» della legge fa ritenere che i fenomeni, in modo motivato e caso per caso, debbano essere tutelati in riferimento ad una «forma» zonale, la più precisa possibile, desumibile dalla lettura delle foto aeree e della Carta Geologica d'Italia.

Tale «forma» comprende quelle aree che si ritiene fossero occupate da ghiacciai di circo e nelle quali sono chiaramente leggibili le forme dei circhi glaciali, ed è definita seguendo la cresta a monte dell'area interessata (orlo di scarpata di circo), raccordandola con la zona di chiusura del circo tramite una linea passante per la base delle due pareti laterali del circo stesso. Non è poi sempre facile tradurre in termini lineari il limite inferiore del ghiacciaio di circo (chiusura verso valle), soprattutto a causa della complessità morfologica determinata dalla presenza ed interazione di depositi morenici legati a diverse fasi stadiali, di depositi colluviali e di movimenti di massa posteriori alla formazione del circo glaciale.

Va infine accennata la circostanza per cui tutte le aree interessate da circhi glaciali si trovano al di sopra dell'isoipsa dei 1.200 metri, per cui esse ricadono ope legis all'interno del vincolo istituito dalla lettera d) dell'art. 1 della legge 431, di cui si è già trattato.

1.5.2 L'attuale disciplina normativa per le zone sedi di circhi glaciali

Le considerazioni esplicitate precedentemente a proposito delle zone d'alta quota valgono, a maggior ragione, per i circhi glaciali. L'art. 33, infatti, non contiene alcuna esplicita disposizione per i beni di questa categoria e l'unico riferimento è riscontrabile, appunto, nella prescrizione di interdire la nuova edificazione nelle zone genericamente definite dalle caratteristiche combinate di «soggette a dissesto» e «localizzate ad alte quote» (come abbiamo visto, peraltro, le aree dei circhi glaciali si trovano tutte al di sopra dei 1.200 metri).

Particolarmente in evidenza, dunque, la necessità di controllare le modificazioni ambientali derivanti da attività non immediatamente edilizie (attività di cava, infrastrutture, impianti sciistici, ecc.).

1.5.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

Come è desumibile dalla Tab. 6, si tratta di complessivi 7.500 ettari, collocati in 14 comuni: una categoria di beni, dunque, dimensionalmente limitata e concentrata

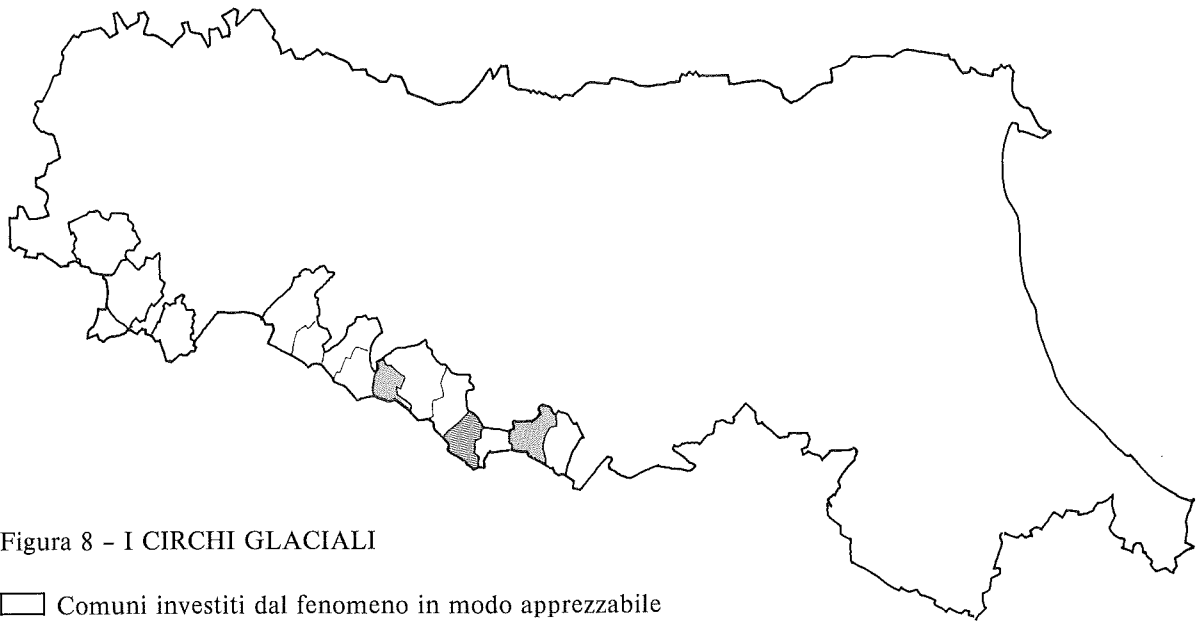


Figura 8 - I CIRCHI GLACIALI

□ Comuni investiti dal fenomeno in modo apprezzabile

■ Comuni investiti dal fenomeno in modo consistente

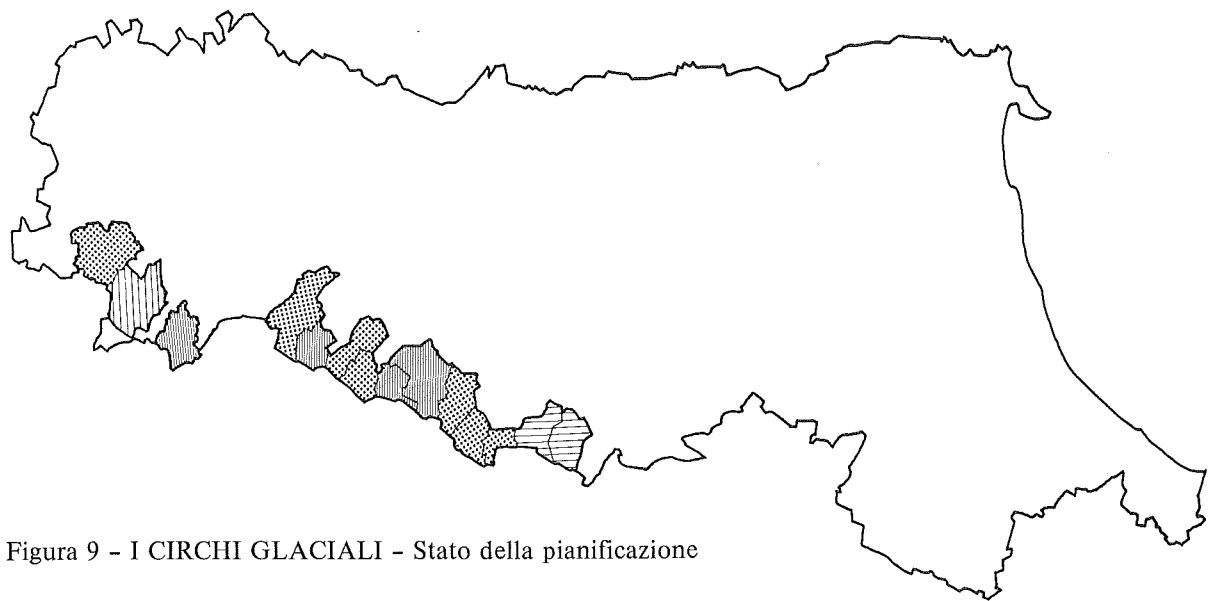


Figura 9 - I CIRCHI GLACIALI - Stato della pianificazione

▨ Programmi di Fabbricazione

▤ P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978

▧ P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978

■ P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.

▥ P.R.G. in istruttoria

in un piccolo numero di unità amministrative. Se si considera poi che il 39% dei circhi si concentra nei comuni di Ligonchio, Fanano e Pievepelago, il problema della tutela di questa particolare categoria di beni pare non presentare soverchi problemi.

Il riscontro con lo stato di aggiornamento della strumentazione urbanistica dei 14 comuni in questione (vedi Fig. 8) chiarisce tuttavia che ci troviamo di fronte ad uno «spezzone» di territorio tra i meno disciplinati della Regione: il 50% dei piani non è adeguato alla legge regionale e dunque può dirsi con un certo margine di sicurezza che, in una buona maggioranza dei casi, gli estensori della strumentazione vigente non hanno fatto alcuna menzione ai beni in questione. Ciò sembra particolarmente grave in situazioni come quella dei comuni di Ligonchio e Fanano che, come abbiamo visto, forniscono un contributo dimensionalmente determinante a questa categoria di beni naturali (vedi Fig. 9).

Tab. 6 - Circhi glaciali

Comuni	Superficie interessata dai circhi glaciali Ha	Percentuale rispetto al territorio comunale %	Percentuale rispetto al totale regionale %
1 Ferriere	500	2,8	6,7
2 Albareto	300	3,0	4,0
3 Bedonia	220	1,3	2,9
4 Corniglio	440	2,6	5,9
5 Monchio delle Corti	580	8,4	7,7
6 Collagna	560	8,4	7,5
7 Ligonchio	860	14,0	11,5
8 Ramiseto	440	4,6	5,9
9 Villaminozzo	620	3,7	8,3
10 Fanano	1.240	13,8	16,5
11 Fiumalbo	220	5,6	2,9
12 Frassinoro	200	2,1	2,7
13 Pievepelago	800	10,5	10,7
14 Lizzano in Belvedere	520	6,1	6,9
TOTALE	7.500		100,0

1.6 I parchi e le riserve - Lettera f) dell'art. 1 della legge 431

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi»

1.6.1 I criteri per la delimitazione del vincolo paesaggistico-ambientale

La definizione fornita dalla legge ha imposto immediatamente l'interrogativo se per «parchi regionali» si dovessero intendere tutti quelli compresi nei «Programmi re-

gionali per l'istituzione di parchi e riserve naturali» o solamente quelli istituiti con formale e specifico atto.

È sembrato che la seconda delle soluzioni proposte, pur apparentemente più rispettosa della lettera della legge, risultasse fortemente limitativa delle volontà già espresse dalla società regionale, e pertanto fosse necessario fare riferimento all'intero programma regionale.

Questo programma, tuttavia, contiene proposte che risultano assai diversificate in relazione sia alle caratteristiche dei beni, che al diverso stadio di perfezionamento dell'iter necessario a rendere esecutivi i sistemi di protezione e valorizzazione.

Il quadro riassuntivo della situazione per le diverse aree è il seguente:

a. aree di parco per le quali è stato espresso un pronunciamento formale (sia da parte degli enti attuatori che da parte degli organi regionali: giunta e consiglio) e che sono pertanto riferibili a specifici atti completi di rappresentazione cartografica: si tratta del *Parco dei Boschi di Carrega*, del *Parco delle Salse di Nirano*, del *Parco dei Sassi di Rocca Malatina*, del *Parco del Bosco della Frattona*, del *Parco Fluviale del Taro*, del *Parco dei Gessi Bolognesi e Calanchi dell'Abbadessa*, del *Parco Fluviale dello Stirone*, del *Parco del Delta del Po* e del *Parco di Monte Cavallo Corno alle Scale*;

b. aree di parco per le quali è disponibile soltanto una proposta tecnica definita, con relativa perimetrazione. Appartengono a questo gruppo il *Parco dell'Alta Val Parma*, il *Parco della Pietra di Bismantova*, la *Riserva Naturale dei Boschi di Faeto*, il *Parco della Vena del Gesso dell'Appennino Romagnolo*, il *Parco dell'Appennino Romagnolo*, il *Parco Fluviale del Conca* e il *Parco dell'Alto Appennino Reggiano*;

c. aree su cui la proposta tecnica risulta ancora in via di definizione, per le quali, tenendo conto delle acquisizioni conoscitive attualmente disponibili, è possibile definire un perimetro attendibile che contenga le eventuali emergenze individuate o che consenta comunque l'attuazione del programma regionale relativo alla singola iniziativa. Appartengono a questo gruppo il *Parco dell'Alta Val Trebbia*, il *Parco dell'Alta Val Nure*, il *Parco dell'Alta Val di Taro*, il *Parco del Monte Sole* ed il *Parco dell'Alto Appennino Modenese*;

d. aree prive di proposta tecnica (*Parco Fluviale del Marecchia* e *Parco del Torrente Marano*), per le quali non esiste alcuna elaborazione a cui fare riferimento per proporre una perimetrazione.

Trattandosi di parchi di area fluviale, entrambi nel territorio del Circondario di Rimini, si ipotizza di considerare tutto il corso del fiume soggetto ai vincoli di cui alla lettera c) dell'art. 1 della legge 431, tenendo presente l'opportunità di non consentire nuovi insediamenti sul corso dei detti fiumi.

1.6.2 L'attuale disciplina normativa per le aree relative alla proposta regionale dei parchi

A proposito dei parchi e delle riserve, l'art. 33 della legge regionale 47/78 dispone che i piani regolatori generali individuino come zone specifiche di tutela «le aree regolate dalla legge regionale 24 gennaio 1977, n. 2, sulla flora».

All'art. 5 di detta legge, che dispone la facoltà di individuare e sottoporre a particolare tutela le aree vocate a parco e riserva naturale, è ricorso il consiglio regionale per dare esecuzione al citato programma.

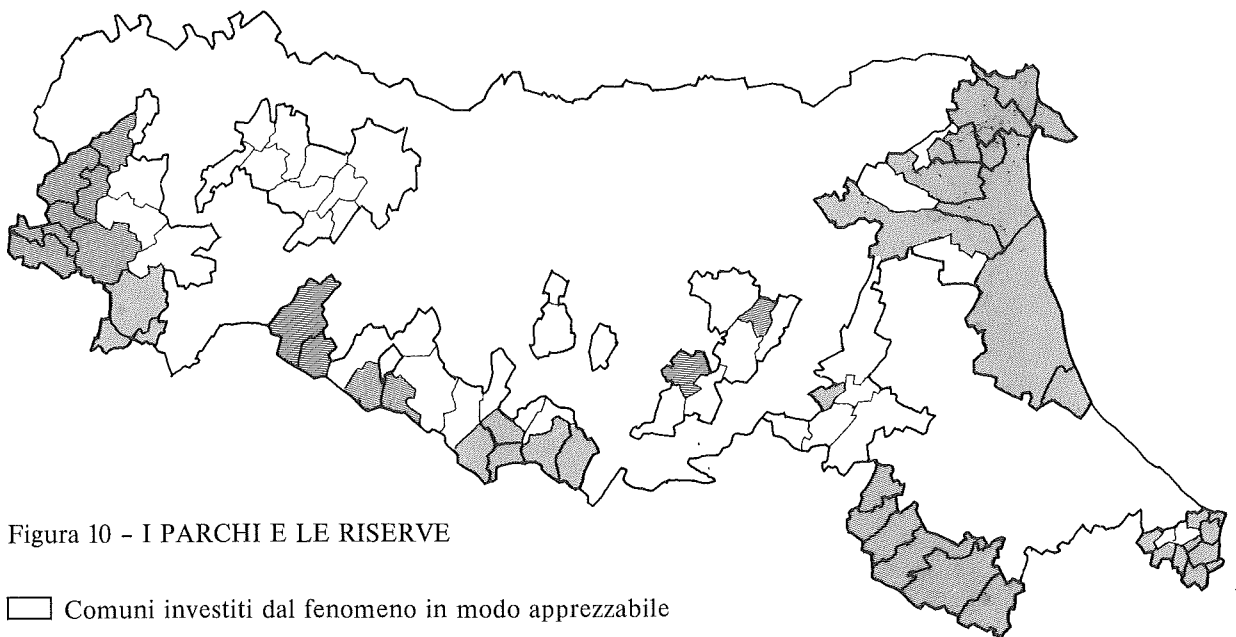


Figura 10 - I PARCHI E LE RISERVE

- Comuni investiti dal fenomeno in modo apprezzabile
- Comuni investiti dal fenomeno in modo consistente

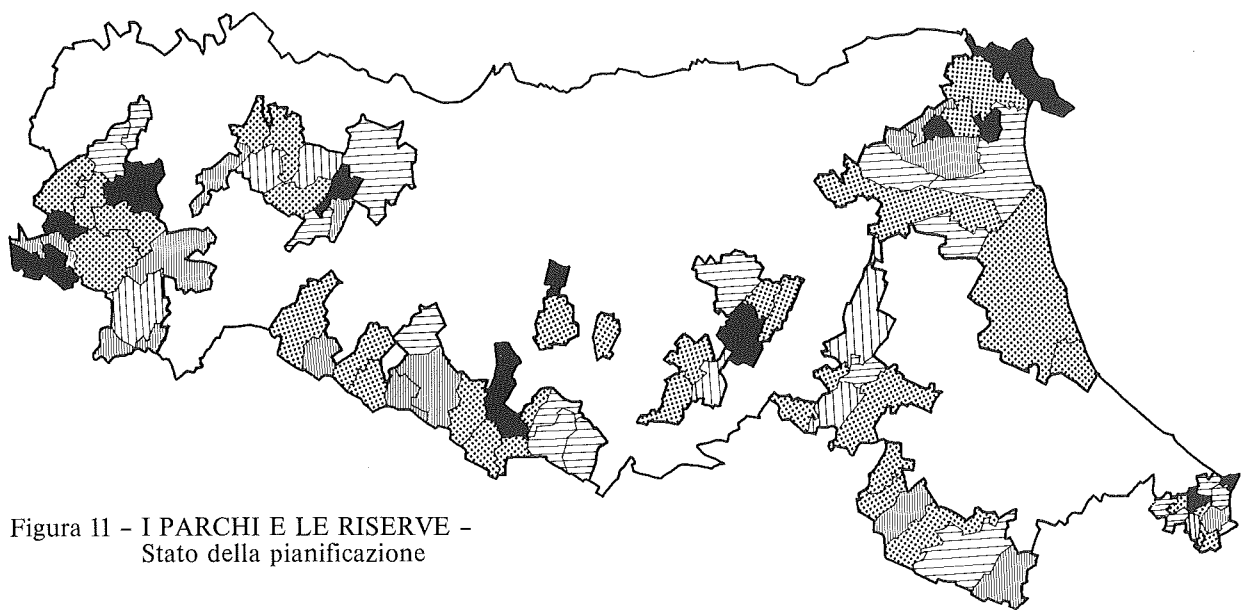


Figura 11 - I PARCHI E LE RISERVE -
Stato della pianificazione

- Programmi di Fabbricazione
- P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978
- P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978
- P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.
- P.R.G. in istruttoria

Di conseguenza, il confronto fra la complessiva proposta regionale e lo stato di adeguamento della strumentazione alle prescrizioni della legge urbanistica 47/78 (vedi le Figg. 10 e 11) è purtroppo assai poco indicativo, risultando obbligo di legge il recepimento delle ipotesi regionali solamente nei casi di formale istituzione del parco.

È sembrato comunque utile fare riferimento al quadro complessivo delle proposte, anche per sottolineare la necessità di provvedimenti regionali urgenti al fine di sottoporre l'intero programma al regime dell'art. 1 della legge 431.

1.6.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

Forniamo di seguito una tabella riassuntiva dei dati dimensionali e geografici dell'intero programma regionale che fornisce, assieme alla dimensione, i comuni interessati dalla proposta; la seconda (Tab. 8) distribuisce i parchi nei singoli comuni interessati, in modo da valutare il «peso» di ciascuna proposta e da permettere l'incrocio con l'attuale stato della pianificazione urbanistica (Figg. 10 e 11).

Si tratta di una porzione del territorio regionale di grande rilievo (circa 360.000 ettari, pari al 16% dell'intera Regione), corrispondente ad un ingente patrimonio naturalistico ed ambientale, che interessa 87 comuni.

Tab. 7 - Scheda riassuntiva della proposta regionale dei parchi

Denominazione	Sigla prov.	Comuni interessati	Superficie approssimativa in Ha
1 Parco Alta Val Trebbia	PC	Cerignale, Bobbio, Zerba, Ferriere, Coli, Corte Brugnatella, Travo, Ottone, Farini d'Olmo	47.000
2 Parco Alta Val Nure	PC	Ferriere	9.700
3 Parco Alta Val Taro	PR	Bedonia, Tornolo	6.550 11.000 (1)
4 Parco Fluviale dello Stirone	PC-PR	Fidenza, Salsomaggiore, Vernasca, Alseno	2.400
5 Parco Fluviale del Taro	PR	Collecchio, Fornovo, Medesano, Noceto, Parma	2.600
6 Parco Boschi di Carrega	PR	Parma, Collecchio, Fornovo T., Sala Baganza, Felino	1.000
7 Parco Alta Val Parma	PR	Corniglio, Monchio delle Corti	15.700
8 Parco Alto Appennino Reggiano	RE	Ramiseto, Collagna, Busana, Villa Minozzo	15.600
9 Parco Pietra di Bismantova	RE	Castelnovo ne' Monti	1.500
10 Parco Alto Appennino Modenese	MO	Fanano, Monte Creto, Fiumalbo, Frassinoro, Pievepelago, Riolunato, Sestola	16.000 25.000 (1)

11 Riserva Naturale Salse di Nirano	MO	Fiorano Modenese	200
12 Riserva Naturale Boschi di Faeto	MO	Serramazzone	1.300
13 Parco Sassi di Rocca Malatina	MO	Guiglia	700
14 Parco Monte Cavallo Corno alle Scale	BO-MO	Lizzano in Belvedere, Fanano	25.000 3.600 (1)
15 Parco Gessi Bolognesi e Calanchi dell'Abbadessa	BO	Bologna, S. Lazzaro di Savena, Pianoro, Ozzano dell'Emilia	3.700
16 Riserva Naturale Bosco della Frattona	BO	Imola	19
17 Parco Vena del Gesso App. Romagnolo	BO-RAB	Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Fontanelice, Brisighella, Casola Valsenio, Riolo Terme	6.500
18 Parco Appennino Romagnolo	FO	Tredozio, Portico e S.B., S. Sofia, Bagno di R., Premilcuore, Verghereto	39.500
19 Parco Fluviale del Conca	FO	Cattolica, Morciano di R., S. Clemente, S. Giovanni in M., Montescudo, Montecolombo, Montegridolfo, Saludecio, Mondaino	5.400 14.200 (1)
20 Parco Fluviale del Marecchia	FO	Rimini, Torriana, Verucchio, Santarcangelo, Poggio Berni	—
21 Parco del Delta del Po	FE-RAG	Goro, Codigoro, Mesola, Comacchio, Argenta, Ravenna, Cervia, Portomaggiore, Migliaro, Migliarino, Ostellato, Massafiscaglia, Berra, Lagosanto, Alfonsine	152.000
22 Parco Monte Sole	BO	Marzabotto, Monzuno, Grizzana	5.000
23 Parco Torrente Marano	FO	—	—

(1) Superficie approssimativa dipendente da differente scelta dell'ente proponente.

Tab. 8 - Percentuale del territorio dei singoli Comuni interessato da proposte di parco regionale

Denominazione del parco	Comuni interessati	Superficie comunale interessata	Percentuale del territorio comunale interessata a parco
		Ha	%
1 Parco dell'Alta Val Trebbia	1 - Travo	4.720	58,7
	2 - Bobbio	8.039	75,5
	3 - Coli	7.015	97,2
	4 - Corte Brugnatella	4.632	100,0
	5 - Cerignale	3.151	100,0
	6 - Zerba	2.512	100,0
	7 - Ottone	9.841	100,0
	8 - Farini d'Olmo	2.446	21,8
	9 - Ferriere	2.206	12,3
	10 - Bettola	1.726	14,0
	11 - Rivergaro	712	16,3
	TOTALE	47.000	
2 Parco dell'Alta Val Nure	- Ferriere	8.868	49,4
	- Farini d'Olmo	192	1,7
	12 - Bardi	640	3,4
	TOTALE	9.700	
3 Parco dell'Alta Val Taro	13 - Bedonia	7.160	42,7
	14 - Tornolo	3.840	55,4
	TOTALE	11.000	
4 Parco Fluviale dello Stirone	15 - Vernasca	576	7,9
	16 - Salsomaggiore	480	5,9
	17 - Alseno	192	3,5
	18 - Fidenza	1.152	12,1
	TOTALE	2.400	
5 Parco del Taro	19 - Medesano	576	6,5
	20 - Noceto	570	7,2
	21 - Parma	160	0,6
	22 - Collecchio	1.248	21,2
	23 - Fornovo Taro	46	0,8
	TOTALE	2.600	
6 Parco dei Boschi di Carrega	- Collecchio	464	7,9
	24 - Sala Baganza	536	17,3
	TOTALE	1.000	
7 Parco dell'Alta Val Parma	25 - Corniglio	8.786	52,9
	26 - Monchio delle Corti	6.914	100,0
	TOTALE	15.700	
8 Parco dell'Alto Appennino Reggiano	27 - Ramiseto	2.580	26,3
	28 - Collagna	6.150	92,0
	29 - Ligonchio	3.940	64,0
	30 - Villa Minozzo	2.930	17,5
	TOTALE	15.600	
9 Parco della Pietra di Bismantova	31 - Castelnovo ne' Monti	1.500	15,5

10 Parco dell'alto Appennino Modenese	32 - Frassinoro	4.120	43,0
	33 - Pievpelago	6.550	85,7
	34 - Palagano	150	2,5
	35 - Riolunato	2.280	50,5
	36 - Fiumalbo	3.930	100,0
	37 - Montecreto	950	30,5
	38 - Sestola	950	18,1
	39 - Fanano	6.070	67,5
TOTALE		25.000	
11 Riserva Salse Nirano	40 - Fiorano Modenese	200	7,6
12 Parco dei Boschi di Faeto	41 - Serramazzone	1.300	13,9
13 Parco dei Sassi di Rocca Malatina	42 - Guiglia	700	14,3
14 Parco di Monte Cavallo Corno alle Scale	43 - Lizzano in Belvedere	3.600	42,1
15 Parco dei Gessi Bolognesi e dei Calanchi della Abbadessa	44 - Pianoro	790	7,4
	45 - S. Lazzaro di Savena	2.350	49,3
	46 - Bologna	110	0,8
	47 - Ozzano dell'Emilia	450	6,9
TOTALE		3.700	
16 Riserva Naturale del Bosco della Frattona	48 - Imola	19	0,1
17 Parco della Vena del Gesso dell'Appennino Romagnolo	49 - Castel del Rio	690	13,1
	50 - Borgo Tossignano	1.850	63,5
	51 - Riolo Terme	900	20,2
	52 - Brisighella	2.260	11,6
	53 - Casola Valsenio	800	9,5
TOTALE		6.500	
18 Parco dell'Appennino Romagnolo	54 - Tredozio	1.300	20,9
	55 - Portico e S.B.	4.080	67,4
	56 - Premilcuore	7.020	71,1
	57 - S. Sofia	8.600	57,9
	58 - Bagno di Romagna	12.180	52,2
	59 - Verghereto	6.320	53,7
TOTALE		39.500	
19 Parco Fluviale del Conca	60 - Misano Adriatico	1.623	72,4
	61 - Montescudo	626	36,4
	62 - Montecolombo	420	35,3
	63 - Gemmano	1.920	100,0
	64 - S. Clemente	1.783	85,9
	65 - Montefiore Conca	2.241	100,0
	66 - Morciano	541	100,0
	67 - Mondaino	1.977	100,0
	68 - Saludecio	1.746	51,3
	69 - S. Giovanni in Marignano	1.180	55,6
	70 - Cattolica	143	24,0
TOTALE		14.200	

20 Parco del Delta del Po	71 - Alfonsine	3.400	31,8
	72 - Comacchio	28.401	100,0
	73 - Portomaggiore	3.320	26,3
	74 - Ostellato	15.080	86,2
	75 - Migliarino	1.040	30,4
	76 - Migliaro	2.200	97,9
	77 - Massafiscaglia	5.783	100,0
	78 - Lagosanto	3.426	100,0
	79 - Codigoro	12.600	74,1
	80 - Goro	3.109	100,0
	81 - Mesola	8.417	100,0
	82 - Ravenna	38.120	57,8
	83 - Cervia	5.360	60,1
	84 - Argenta	22.480	72,3
	TOTALE	152.736	
21 Parco del Monte Sole	85 - Grizzana	320	4,1
	86 - Marzabotto	4.500	60,4
	87 - Monzuno	180	2,8
		TOTALE	5.000
TOTALE COMPLESSIVO		358.955	

La proposta del grande Parco del Delta (più di 150.000 ettari e 14 comuni interessati) è naturalmente il «pezzo forte», coprendo più del 40% dell'intero programma regionale.

I parchi già istituiti, viceversa, rappresentano una quota molto poco significativa: poco più di 2.700 ettari, pari allo 0,75% di quanto complessivamente proposto.

Conseguentemente, anche se la legge urbanistica regionale — come si è visto in precedenza — sembra non tutelare a sufficienza quei territori riconosciuti d'alto valore naturalistico-ambientale in sede propositiva e d'analisi ma privi di una formale istituzione a parco, è pur sempre nella qualità dei piani urbanistici che bisogna fare riferimento per una valutazione, anche di massima, del grado di tutela operante nelle zone in questione.

Sotto questo aspetto, l'osservazione incrociata degli schemi di Fig. 10 e di Fig. 11 mette in rilievo alcune preoccupazioni per le proposte dell'Alta Val Taro, per quella dell'Alta Val Parma, per quella dell'Alto Appennino Reggiano e per quella dell'Appennino Romagnolo. A proposito del Parco del Delta, va posta attenzione, ancora una volta, alla situazione di Comacchio e, per la quota di incidenza nella dimensione complessiva della proposta di parco, a quella del vicino comune di Ostellato.

1.7 Le foreste ed i boschi - Lettera g) dell'art. 1 della legge 431

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati da fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento»

1.7.1 I criteri per la delimitazione del vincolo paesaggistico-ambientale

A proposito di questa categoria di beni è stato necessario, in via prioritaria, dedicarsi all'approfondimento della definizione formulata dall'articolato di legge.

Nella lingua italiana corrente i due sostantivi «foresta» e «bosco» sono usati indifferentemente: al più esiste la tendenza ad usare il primo per indicare soprassuoli costituiti da piante arboree spontanee ricoprenti superfici indeterminate e comunque molto vaste e non completamente utilizzate dall'uomo (foresta tropicale, foresta equatoriale, foresta del Borneo, foreste canadesi, ecc.), mentre il secondo viene comunemente utilizzato per indicare un soprassuolo soggetto alla coltivazione, di minor dimensione ed esattamente delimitato.

D'altra parte si riscontra più d'una incongruenza che induce a propendere per la sinonimia dei due termini: il corpo forestale dello stato si occupa principalmente di soprassuoli intensamente sfruttati da oltre duemila anni e perciò distribuiti nel territorio in modo frammentario; in altre parole la *Forestale* si occupa di *boschi*; così le famose foreste dell'Abetone e di Vallombrosa hanno strutture arboree molto artificializzate e sono soggette a dettagliati piani colturali e di taglio; viceversa i vari «boschi» e «bosconi» dell'Italia centro-meridionale (e, più vicino a noi, quello della Mesola), per estensione e complessità strutturale sarebbero forse da definire foreste. Il Nuovo Catasto Terreni Italiano stabilì di assegnare ad ogni particella una diversa qualità in base alla coltura in essa praticata o alla sua destinazione. Per i boschi furono previste le categorie: «bosco d'alto fusto», «bosco ceduo», «bosco misto». Fu inoltre istituita la categoria «castagneto».

Le descritte categorie furono anche utilizzate per la redazione della Carta della Utilizzazione del Suolo d'Italia, alla scala 1:200.000, curata dal C.N.R. (Centro Studi di Geografia Economica) e dalla Direzione Generale del Catasto, carte poi pubblicate dal Touring Club Italiano nel 1968. In questa opera si precisa che per «bosco misto» si deve intendere non una mescolanza di speci arboree, come s'intende nella dottrina selvicolturale, bensì un bosco ceduo composto (in legenda viene infatti riportata la dizione, mai prima usata, di «bosco promiscuo» ed accanto la specifica di «ceduo composto»). Il «castagneto» rimane una categoria a parte, ma viene specificato che si tratta di castagneto da frutto.

Tutte queste categorie vengono infine recepite dal volume *Proposte per una metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali*, MB1, 1975, a cura della Regione, dove viene trattata la Carta dell'Utilizzazione del Suolo.

Nel testo citato, dopo aver evidenziato la necessità di opportuni aggiornamenti ed approfondimenti, l'universo «bosco» è sintetizzato nelle categorie «bosco d'alto fusto», «bosco ceduo e misto (promiscuo)» e «castagneti da frutto». Nelle classificazioni non compare, quindi, il termine «foresta» per cui è da ritenere che la dizione «bosco» sia comprensiva anche dei soprassuoli arborei aventi le caratteristiche fisionomiche delle foreste.

La tesi della sinonimia tra bosco e foresta viene poi assunta in toto dall'Istituto Centrale di Statistica, che negli *Annuali di Statistica Forestale* usa le seguenti definizioni:

Superficie agraria e forestale

È la parte della superficie territoriale che dà una produzione vegetale, agraria o forestale, magari spontanea, utilizzata o non.

Bosco

Nella statistica italiana è considerato bosco un'estensione di terreno, di superficie non inferiore a 1/2 ettaro, in cui vegetano piante legnose forestali, arboree e arbustive, determinanti una copertura superiore al 50% del terreno delimitato dal perimetro esterno dell'area d'insidenza delle piante marginali.

Bosco puro

È il bosco in cui una singola specie legnosa rappresenta, a maturità, almeno i 9/10 dell'area d'insidenza totale; diversamente il bosco è qualificato «misto» ad eccezione delle fustaie di pioppi che sono considerate «pure» anche se costituite da più varietà delle specie «populus».

Forma di governo boschivo

È il metodo adottato per la rinnovazione (rigenerazione o riproduzione) di un bosco, la quale determina le seguenti forme di governo: 1) la «fustaia», cioè bosco le cui piante nate da seme, sono destinate a crescere ad alto fusto ed a rinnovarsi per via sessuale (seme); 2) «ceduo semplice», cioè bosco le cui piante, nate esclusivamente o prevalentemente da gemma, sono destinate a rinnovarsi per via agamica (gemma); 3) «ceduo composto», cioè bosco costituito da fustaia e ceduo semplice fra loro mescolati (sono assimilati ai cedui composti i semplici aventi matricine con turno almeno triplo di quello del ceduo ed occupanti oltre il 15% della superficie del bosco).

Specie legnosa

È il termine adottato nel volume per indicare, oltre la specie legnosa propriamente detta (quali: abete bianco, pino silvestre, faggio, castagno, ecc.) anche gruppi di specie legnose (quali: altri pini, altre querce, ecc.).

Soprassuolo legnoso dei boschi

È il complesso delle piante legnose forestali aventi un'area d'insidenza, a maturità, tale da caratterizzare la qualità di coltura «bosco».

Il Capitolo Speciale d'appalto (e «norme per il disegno e segni convenzionali per la preparazione della Carta del Suolo alla scala 1:25.000 della Regione Emilia-Romagna») introdusse, nel 1976, alcune categorie, definite in base a ciò che è possibile riconoscere mediante le tecniche di interpretazione delle fotografie aeree. Per il «bosco» fu stabilito che dovesse intendersi un soprassuolo arboreo così come definito dall'Istat; l'unica differenza è consistita nella scelta della superficie, che per l'Istat, come si è visto, è di mezzo ettaro, mentre per la Regione dipende dalla dimensione minima cartografabile (6 mmq, pari a 3.750 metri quadrati). Nell'ambito delle coperture a bosco vennero inoltre istituite le seguenti sottospecifiche:

- «Formazioni boschive del piano basale o submontano»;
- «Formazioni boschive con dominanza del faggio»;

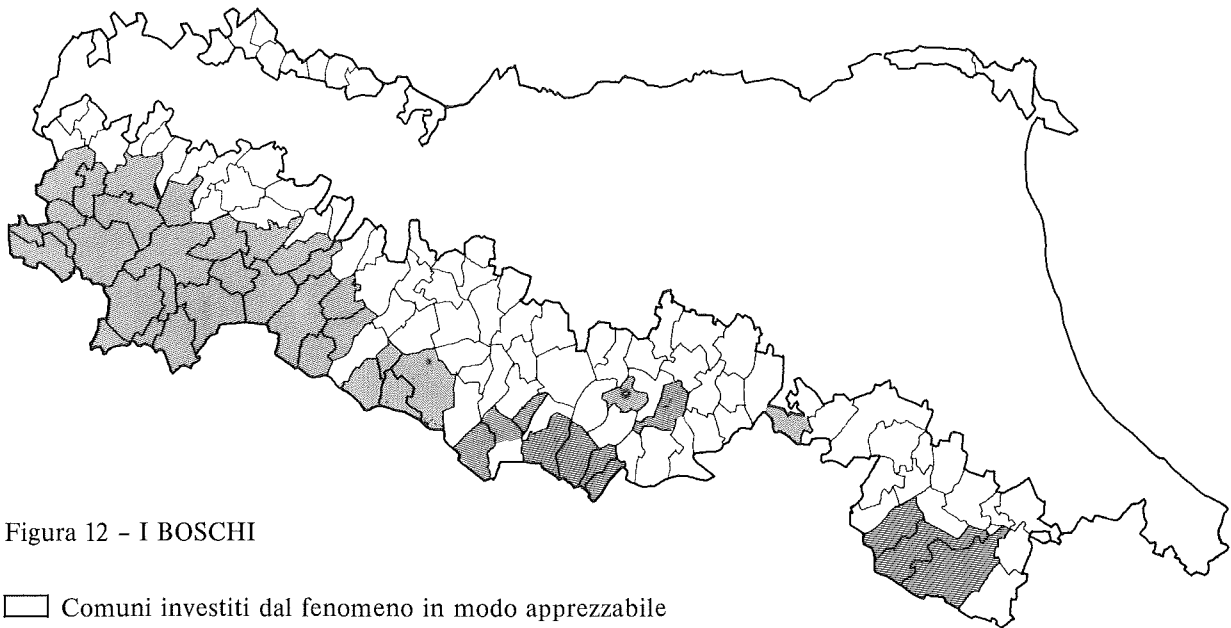


Figura 12 - I BOSCHI

□ Comuni investiti dal fenomeno in modo apprezzabile

■ Comuni investiti dal fenomeno in modo consistente

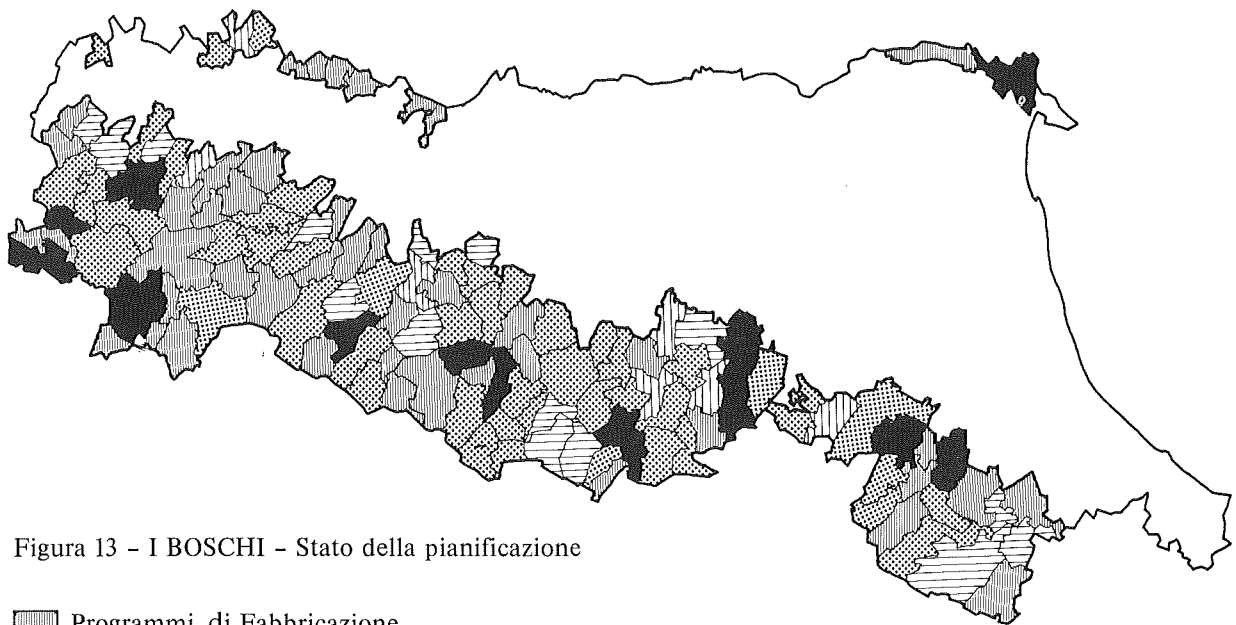


Figura 13 - I BOSCHI - Stato della pianificazione

▨ Programmi di Fabbricazione

▤ P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978

▧ P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978

■ P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.

▥ P.R.G. in istruttoria

— «Formazioni di conifere adulte»;

che sono distinguibili in base alla forma delle chiome, alla tonalità di grigio o di verde presente nelle fotografie e, per quanto concerne le latifoglie, alle caratteristiche dell'ambiente ecologico.

1.7.2 L'attuale disciplina normativa per le zone boscate

Per le aree boscate l'analogia tra definizione fornita dalla legge statale e quella formulata dall'art. 33 della legge urbanistica regionale è evidente: la prima si riferisce a «territori coperti da foreste e da boschi e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento», mentre la seconda parla più semplicemente, ma con identico significato, di «aree boschive o destinate al rimboschimento».

Per questa categoria di beni la legge regionale non dispone, come per la costa o per i fiumi, alcun urgente provvedimento di salvaguardia, ma affida alla pianificazione ordinaria il compito di interdire «ogni nuova costruzione salvo quelle relative ai servizi tecnologici ed urbani». Nel caso in esame, tuttavia, diversamente da quanto si è in precedenza considerato a proposito delle aree di alta quota o dei circhi glaciali, la «oggettività» della definizione regionale (dovuta, peraltro, alle caratteristiche della categoria di beni) e la disponibilità di una carta attendibile per tutto il territorio regionale a scala 1:25.000 (la Carta dell'Uso Reale del Suolo) hanno contribuito a mettere in grado i singoli comuni di ottemperare agli obblighi di legge.

Raro è infatti il caso di piani regolatori adottati dopo il dicembre 1978 che non abbiano costruito attorno all'individuazione delle aree in dissesto e delle aree boscate la disciplina del territorio extraurbano. In questo caso, dunque, la data di elaborazione del piano è determinante per la valutazione dell'efficacia della tutela disposta.

Sono tuttavia utili ulteriori brevi considerazioni. Innanzitutto è da rilevare che, anche in questo caso, la legge regionale interdice «ogni nuova costruzione», lasciando dunque ad una oculata gestione comunale il compito di aggiungere il divieto alla coltivazione di cave in zone boscate, o al taglio per l'esecuzione di opere infrastrutturali, comprese quelle per impianti sciistici. Per quanto concerne l'attività di cava è poi da porre in evidenza la non completa chiarezza dell'enunciato di legge, per cui pare plausibile, nella maggioranza dei casi, l'appartenenza delle zone boscate alla zona omogenea E (parti del territorio destinate all'uso agricolo), determinando con ciò in più casi la micidiale operatività dell'art. 5 della legge regionale 13/1978 in materia di cave, che permette la continuazione ed anche l'apertura di nuove attività in territorio genericamente definito «agricolo» (anche se boscato), a prescindere da un preventivo controllo di merito da parte degli organi preposti.

Seconda considerazione riguarda il rapporto tra il descritto dispositivo dell'art. 33 e le altre regolamentazioni di tutela comunque in atto in forza del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 (vincolo idrogeologico). Questo decreto, assieme al relativo regolamento di esecuzione (R.D. 11 maggio 1926, n. 1126), costituisce uno dei principali dispositivi statali in materia di difesa del suolo. Nato come apparato disciplinare delle opere e delle colture agrarie nei territori fragili sotto il profilo idrogeologico, il vincolo ha in seguito assunto la funzione, non del tutto propria, di principale — se non unico — agente di limitazione all'urbanizzazione nelle zone montane, in particolare boscate.

In relazione a questa materia, la legge urbanistica regionale, all'art. 34, regola

esclusivamente le procedure di rilascio delle autorizzazioni previste dal citato decreto, non chiarendo sufficientemente i rapporti tra aree vincolate ai sensi del decreto statale e zone di tutela previste al precedente art. 33 (tra cui, di primaria importanza, le aree soggette a dissesto idrogeologico).

Tab. 9 - Dimensione del territorio boscato per Comune

Comune	Territorio boscato	Percentuale di	Territorio boscato	Percentuale
	Ha	territorio comunale coperto da boschi %	vincolato dal D.R. 3267/23 Ha	di bosco vincolato %
1 Agazzano	75	2,1	69	92,0
2 Alseno	100	1,8	100	100,0
3 Bettola	6.050	49,3	6.050	100,0
4 Bobbio	4.975	46,7	3.489	70,1
5 Calendasco	175	4,6	—	—
6 Caorso	500	12,2	—	—
7 Carpaneto	150	2,4	150	100,0
8 Castell'Arquato	275	5,2	—	—
9 Castel S. Giovanni	50	1,1	—	—
10 Castelvetro Piacentino	425	12,1	—	—
11 Cerignale	2.250	71,4	849	37,7
12 Coli	3.700	51,2	3.690	99,7
13 Corte Brugnatella	2.725	59,6	1.203	44,1
14 Farini d'Olmo	5.675	50,7	5.003	88,2
15 Ferriere	9.400	52,4	9.100	96,8
16 Gazzola	375	8,5	375	100,0
17 Gropparello	1.525	27,1	1.525	100,0
18 Lugagnano Val d'Arda	1.125	20,6	1.125	100,0
19 Monticelli d'Ongina	600	13,0	—	—
20 Morfasso	4.250	50,7	3.805	89,0
21 Nibbiano	275	6,3	275	100,0
22 Ottone	7.775	78,9	1.418	18,2
23 Pecorara	1.500	27,9	1.441	96,1
24 Piacenza	1.000	8,4	—	—
25 Pianello Val Tidone	500	14,1	500	100,0
26 Piozzano	675	15,5	675	100,0
27 Ponte dell'Olio	900	20,4	900	100,0
28 Rivergaro	375	8,6	375	100,0
29 S. Giorgio Piacentino	50	1,0	21	42,0
30 Sarmato	300	11,1	—	—
31 Travo	3.300	41,1	2.237	67,8
32 Vernasca	2.225	30,6	2.225	100,0
33 Vigolzone	450	10,6	450	100,0
34 Villanova Val d'Arda	375	10,2	—	—
35 Zerba	1.675	67,7	596	35,6
36 Ziano Piacentino	25	0,8	—	—
TOTALE	65.800	16,6 (1)	47.646	72,4

Segue Tab. 9 - Dimensione del territorio boscato per Comune

PROVINCIA DI PARMA

Comune	Territorio boscato	Percentuale di	Territorio boscato	Percentuale
	Ha	territorio comunale coperto da boschi %	vincolato dal D.R. 3267/23 Ha	di bosco vincolato %
37 Albareto	7.650	73,6	6.115	79,9
38 Bardi	13.575	71,6	10.279	75,7
39 Bedonia	13.600	81,6	8.787	64,6
40 Berceto	8.800	66,9	6.450	73,3
41 Bore	1.600	37,2	1.600	100,0
42 Borgo Val di Taro	10.825	71,1	7.773	71,8
43 Calestano	3.175	55,5	2.150	67,7
44 Collecchio	175	3,0	156	89,1
45 Colorno	275	5,6	—	—
46 Compiano	2.925	78,5	2.212	75,6
47 Corniglio	9.425	56,8	6.113	64,9
48 Felino	175	4,6	175	100,0
49 Fidenza	375	3,9	375	100,0
50 Fornovo Taro	875	15,2	770	88,0
51 Langhirano	1.325	18,7	1.018	76,8
52 Lesignano de' Bagni	475	10,0	220	46,3
53 Medesano	1.050	11,8	1.050	100,0
54 Mezzani	375	13,2	—	—
55 Monchio delle Corti	3.525	51,1	2.889	82,0
56 Montechiarugolo	100	2,1	—	—
57 Neviano degli Arduini	2.975	28,1	2.598	87,3
58 Noceto	50	0,6	50	100,0
59 Palanzano	3.775	53,7	3.384	89,6
60 Parma	200	0,8	—	—
61 Pellegrino Parmense	2.775	33,7	2.775	100,0
62 Polesine Parmense	500	20,0	—	—
63 Roccabianca	525	13,0	—	—
64 Sala Baganza	775	25,0	701	90,4
65 Salsomaggiore	925	11,3	740	80,0
66 Sissa	625	14,5	—	—
67 Solignano	4.250	57,8	3.082	72,5
68 Terenzo	4.300	59,5	1.575	36,3
69 Tizzano Val Parma	2.825	36,1	2.825	100,0
70 Tornolo	5.675	81,9	3.622	63,8
71 Traversetolo	375	6,8	375	100,0
72 Valmozzola	4.925	72,4	4.029	81,8
73 Varano de' Melegari	1.600	24,8	1.600	100,0
74 Varsi	5.050	63,3	3.493	69,2
75 Zibello	400	17,0	—	—
TOTALE	122.825	31,0 (1)	88.981	72,4

Segue Tab. 9 - Dimensione del territorio boscato per Comune

Comune	Territorio boscato	Percentuale di	Territorio boscato	Percentuale
	Ha	territorio comunale coperto da boschi %	vincolato dal D.R. 3267/23 Ha	di bosco vincolato %
76 Albinea	650	14,8	624	96,0
77 Baiso	1.750	23,3	1.186	67,8
78 Boretto	75	3,9	—	—
79 Brescello	250	10,2	—	—
80 Busana	1.425	46,7	666	46,7
81 Campegine	25	1,1	—	—
82 Carpineti	3.825	42,7	3.825	100,0
83 Casina	2.725	42,7	1.946	71,4
84 Castellarano	650	11,3	650	100,0
85 Castelnuovo ne' Monti	3.475	36,0	2.581	74,3
86 Ciano d'Enza	2.100	39,2	1.458	69,4
87 Collagna	3.625	53,7	2.220	61,2
88 Gualtieri	150	4,2	—	—
89 Guastalla	300	5,7	—	—
90 Ligonchio	3.125	50,8	3.125	100,0
91 Luzzara	300	7,8	—	—
92 Quattro Castella	325	7,0	310	95,4
93 Ramiseto	4.375	44,8	2.581	59,0
94 Rubiera	75	3,0	—	—
95 S. Polo d'Enza	500	15,3	437	87,4
96 Scandiano	125	2,5	125	100,0
97 Toano	1.225	18,2	1.144	93,4
98 Vetto	1.975	37,1	1.975	100,0
99 Vezzano sul Crostolo	625	16,7	625	100,0
100 Viano	550	12,1	550	100,0
101 Villa Minozzo	8.750	52,2	5.922	67,7
TOTALE	42.975	10,8 (1)	31.950	74,3

In altre parole, pare ancora sussistere, nonostante il dettaglio della legge regionale, una prassi di elaborazione dei piani e di controllo delle scelte urbanistiche che tende a divaricare: da un lato il processo analitico e normativo prescritto dall'art. 33 e dall'altro un ingente apparato di vincoli (in totale circa 860.000 ettari, pari a quasi il 40% dell'intero territorio regionale, per la quasi totalità — 90% — appartenente a comuni montani e per una buona quota — 40% — boscati) che troppe volte è ridotto ad un semplice appesantimento burocratico, insensibile a criteri di globale tutela ambientale e di corretta progettazione urbanistica.

1.7.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

La Tab. 9 fornisce le dimensioni delle zone boscate, per singolo comune, così come sono desumibili dalla Carta dell'Uso Reale del Suolo, a scala 1:200.000. Si tratta

Segue Tab. 9 - Dimensione del territorio boscato per Comune

PROVINCIA DI MODENA				
Comune	Territorio boscato	Percentuale di	Territorio boscato	Percentuale
	Ha	territorio comunale coperto da boschi %	vincolato dal D.R. 3267/23 Ha	di bosco vincolato %
102 Fanano	4.100	45,7	3.580	87,3
103 Fiumalbo	1.675	42,9	1.309	78,1
104 Frassinoro	4.050	42,3	3.830	94,6
105 Guiglia	775	15,8	775	100,0
106 Lama Mocogno	2.125	33,3	2.125	100,0
107 Maranello	75	2,3	21	28,0
108 Marano sul Panaro	25	0,6	25	100,0
109 Montecreto	1.625	52,0	1.534	94,0
110 Montefiorino	1.950	42,9	1.543	79,1
111 Montese	3.375	41,8	2.900	85,9
112 Palagano	2.175	35,9	1.907	87,7
113 Pavullo nel Frignano	2.825	19,6	2.825	100,0
114 Pievepelago	4.550	59,9	3.461	76,1
115 Polinago	1.250	23,3	1.250	100,0
116 Prignano sulla Secchia	925	11,5	925	100,0
117 Riolunato	2.600	57,5	2.276	87,5
118 Sassuolo	150	3,9	65	43,3
119 Savignano sul Panaro	100	4,0	78	78,0
120 Serramazzoni	1.100	11,8	1.100	100,0
121 Sestola	2.250	42,9	2.250	100,0
122 Spilamberto	50	1,7	—	—
123 Zocca	1.550	22,4	1.550	100,0
TOTALE	39.300	9,9 (1)	35.329	89,9

di quasi 400.000 ettari, circa un quinto del territorio regionale. Anche il numero dei comuni che comprendono zone boscate in qualche modo rilevabili alla scala utilizzata è molto elevato: 197, quasi due terzi del totale.

Se tuttavia si considerano solo i comuni nei quali i boschi coprono più del 10% del territorio comunale, si riduce considerevolmente l'entità amministrativa del territorio interessato (i comuni scendono a 131), con una diminuzione di area boscata assolutamente poco significativa (da 396.000 a 388.000 ettari: una diminuzione pari al 2%).

Dunque si può dire, in conclusione, che poco più di un terzo dei comuni della Regione è investito in modo apprezzabile da manto arboreo, di cui una parte decisamente consistente (120.000 ettari, pari a quasi un terzo del totale), si trova in territorio della provincia di Parma.

L'incrocio con lo stato della pianificazione urbanistica, illustrato dalle Figg. 12 e 13 mette in rilievo le preoccupazioni derivanti da questo importante «spezzone» di territorio regionale: nonostante un consistente processo di rinnovamento della strumentazione, quasi due terzi dei comuni della zona collinare e montana della provincia di Parma è ancora sprovvisto di piano regolatore generale.

Segue Tab. 9 - Dimensione del territorio boscato per Comune

PROVINCIA DI BOLOGNA

Comune	Territorio boscato	Percentuale di	Territorio boscato	Percentuale
	Ha	territorio comunale coperto da boschi %	vincolato dal D.R. 3267/23 Ha	di bosco vincolato %
124 Borgo Tossignano	75	2,6	75	100,0
125 Camugnano	3.025	31,3	3.025	100,0
126 Casalfiumanese	425	5,2	425	100,0
127 Castel d'Aiano	2.100	46,4	1.699	80,9
128 Castel del Rio	3.175	59,9	2.100	66,1
129 Castel di Casio	1.900	40,0	1.900	100,0
130 Castello di Serravalle	25	0,6	25	100,0
131 Castel S. Pietro	525	3,5	525	100,0
132 Castiglione de' Pepoli	3.025	46,0	2.909	96,2
133 Fontanelice	575	15,7	575	100,0
134 Gaggio Montano	1.475	25,1	1.475	100,0
135 Galliera	50	1,3	—	—
136 Granaglione	3.075	79,3	2.715	88,3
137 Grizzana	3.800	49,2	2.965	78,0
138 Lizzano in Belvedere	4.625	54,1	4.625	100,0
139 Loiano	1.875	35,7	1.509	80,4
140 Marzabotto	3.250	43,6	2.975	91,5
141 Molinella	150	1,2	—	—
142 Monghidoro	2.000	39,6	2.000	100,0
143 Monterezeno	3.250	31,6	2.966	91,3
144 Monte S. Pietro	925	12,4	925	100,0
145 Monteveglio	50	1,5	50	100,0
146 Monzuno	2.625	40,4	2.509	95,6
147 Ozzano dell'Emilia	150	2,3	150	100,0
148 Pianoro	2.500	23,4	2.500	100,0
149 Pieve di Cento	50	3,8	—	—
150 Porretta Terme	1.725	49,6	1.725	100,0
151 S. Benedetto	2.750	41,2	2.750	100,0
Val di Sambro				
152 S. Lazzaro di Savena	150	3,3	150	100,0
153 S. Pietro in Casale	125	1,9	—	—
154 Sasso Marconi	3.075	31,9	3.075	100,0
155 Savigno	1.400	25,6	1.400	100,0
156 Vergato	2.400	40,0	2.028	84,5
157 Zola Predosa	25	0,7	25	100,0
TOTALE	56.350	14,2 (1)	51.775	91,9

Alcuni preoccupanti ritardi denuncia anche la montagna reggiana, mentre si nota un importante processo di rinnovamento in atto nell'alto piacentino. Di nuovo grave, viceversa, la situazione nella provincia di Forlì, in particolare per le Valli del Savio, del Rabbi e del Montone.

Segue Tab. 9 - Dimensione del territorio boscato per Comune

PROVINCIA DI FERRARA

Comune	Territorio boscato	Percentuale di	Territorio boscato	Percentuale
	Ha	territorio comunale coperto da boschi %	vincolato dal D.R. 3267/23 Ha	di bosco vincolato %
158 Argenta	125	0,4	—	—
159 Berra	725	10,6	—	—
160 Bondeno	250	1,4	—	—
161 Codigoro	500	2,9	189	—
162 Comacchio	1.150	4,1	338	—
163 Ferrara	425	1,1	—	—
164 Goro	475	9,4	—	—
165 Lagosanto	100	2,9	—	—
166 Mesola	1.075	12,7	1.075	100
167 Mirabello	25	1,6	—	—
168 Poggio Renatico	200	2,5	—	—
169 Ro Ferrarese	125	2,9	—	—
170 S. Agostino	100	2,8	—	—
TOTALE	5.275	1,3 (1)	1.602	30,4

Segue Tab. 9 - Dimensione del territorio boscato per Comune

PROVINCIA DI RAVENNA

Comune	Territorio boscato	Percentuale di	Territorio boscato	Percentuale
	Ha	territorio comunale coperto da boschi %	vincolato dal D.R. 3267/23 Ha	di bosco vincolato %
171 Brisighella	4.950	25,5	4.854	98,1
172 Casola Valsenio	3.250	38,6	3.147	96,8
173 Cervia	225	2,7	220	97,8
174 Faenza	425	2,0	84	19,8
175 Ravenna	4.025	6,0	3.283	81,6
176 Riolo Terme	125	2,8	45	36,0
TOTALE	13.000	3,3 (1)	11.633	89,5

Notevole ritardo, infine, va di nuovo rilevato nei comuni lungo il corso del Po, le cui importanti aree boscate, così come il complesso ambiente fluviale, sembrano generalmente poco tutelate.

Segue Tab. 9 - Dimensione del territorio boscato per Comune

PROVINCIA DI FORLÌ				
Comune	Territorio boscato	Percentuale di	Territorio boscato	Percentuale
	Ha	territorio comunale coperto da boschi %	vincolato dal D.R. 3267/23 Ha	di bosco vincolato %
177 Bagno di Romagna	11.000	47,5	11.000	100,0
178 Borghi	25	0,8	25	100,0
179 Castrocaro	25	0,6	25	100,0
180 Cesena	25	0,1	25	100,0
181 Civitella di Romagna	3.350	28,6	3.275	97,8
182 Dovadola	575	14,7	384	66,8
183 Galeata	2.450	38,7	1.946	79,4
184 Meldola	50	0,6	50	100,0
185 Mercato Saraceno	1.175	11,8	1.012	86,1
186 Modigliana	1.625	16,0	1.625	100,0
187 Montefiore Conca	150	6,7	30	20,0
188 Portico e S. Benedetto	2.775	45,9	2.342	84,4
189 Predappio	2.450	26,7	1.608	65,6
190 Premilcuore	5.000	50,6	4.625	92,5
191 Rocca S. Casciano	1.051	21,1	971	92,5
192 Roncofreddo	100	1,9	100	100,0
193 S. Sofia	7.450	50,2	6.883	92,4
194 Sarsina	3.050	30,2	3.050	100,0
195 Sogliano al Rubicone	825	7,9	750	90,9
196 Tredozio	2.325	37,4	1.997	83,3
197 Verghereto	5.025	42,8	5.025	100,0
TOTALE	50.600	12,8 (1)	46.788	92,5
TOTALE GENERALE	396.125	100,0	315.704	79,7

(1) Percentuali rispetto al territorio boscato regionale.

1.8 Gli usi civici - Lettera h) dell'art. 1 della legge 431

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici»

1.8.1 I criteri per la delimitazione del vincolo paesaggistico-ambientale

L'istituto dell'uso civico, risalente al Codice Napoleonico e successivamente definito dalla legge n. 1766 del 16 giugno 1927, indica un diritto d'uso che alcuni cittadini residenti in una determinata frazione o comune hanno su alcuni terreni ben individuati e generalmente adiacenti alla frazione stessa.

Per quanto desumibile dalla ricerca effettuata presso l'Ufficio Commissariato Regionale di Liquidazione degli Usi Civici, tale forma di proprietà indivisa, esistente in diversa misura e sotto differenti forme e denominazioni (comunello, partecipanza, comunalia, ecc.) incide nella Regione Emilia-Romagna in modo differenziato sia come entità di superficie sia come tipologia di terreni.

La ricerca ha infatti appurato che:

1. lo scarso interesse per questi territori, ubicati prevalentemente nelle zone dell'alto Appennino, generalmente boscati o pascolivi e di relativo valore economico-produttivo, ha determinato il loro progressivo abbandono e la conseguente difficoltà, da parte delle amministrazioni e degli uffici preposti per legge alla gestione, di individuare, reperire e quindi coinvolgere i diretti interessati;

2. la registrazione degli atti legali ed amministrativi relativi alla concessione in uso di questi territori risale, in gran parte, ai primi anni del 1900 e solo in qualche raro caso è stata aggiornata; gli stessi dati catastali sono quindi pressoché inutilizzabili per un controllo della situazione odierna.

Dai registri conservati presso il citato ufficio sono peraltro reperibili dati relativi alla dimensione del fenomeno, che sono riportati nella Tab. 10.

1.8.2 L'attuale disciplina normativa per gli usi civici

L'art. 33 della legge regionale non prescrive alcuna specifica disposizione di tutela per i territori soggetti ad usi civici. Con una certa forzatura essi potrebbero essere tuttavia ricondotti alla categoria «aree di interesse storico-ambientale ed archeologico».

In realtà le disposizioni della legge regionale risultano, a questo riguardo, più generiche ma, al tempo stesso, più generali. È infatti evidente che la filosofia sottesa dal dispositivo della legge nazionale si riferisce al valore documentario di questi particolari «contratti sociali» (alcuni dei quali affondano le radici nel pieno Medio Evo), e quindi alla necessità di tutela delle tracce territoriali che essi hanno inevitabilmente lasciato. Ma allora perché solo i «segni» lasciati dagli usi civici e non quelli di molte altre vicende storiche, che hanno parimenti influito sui regimi patrimoniali e dunque sull'immagine del territorio?

Sotto questo profilo, l'accezione del dispositivo regionale, ancorché più generica, è più convincente, poiché invita tutti i comuni che si predispongono ad una nuova disciplina generale del loro territorio, ad indagare su tutte le aree di interesse storico-ambientale e non solamente su quelle soggette a particolari diritti o servitù, ancorché di remota origine storica.

C'è da dire, tuttavia, che tale accezione, ampliando come è giusto lo spettro di indagine, ha finito per porre in ombra la questione specifica degli usi civici. È raro infatti incontrare nuovi piani regolatori generali che segnalino con precisione i territori soggetti a tali usi e che propongano corrette discipline normative che tengano conto dei valori paesaggistici ed ambientali che tali territori possono esprimere. È riscontrabile, viceversa, un appello alle difficoltà derivanti dalla presenza di tali particolari «diritti» al fine di ottenere «deroghe» e «sconti» nei confronti delle generali discipline di piano, particolarmente di quelle predisposte per le zone agricole.

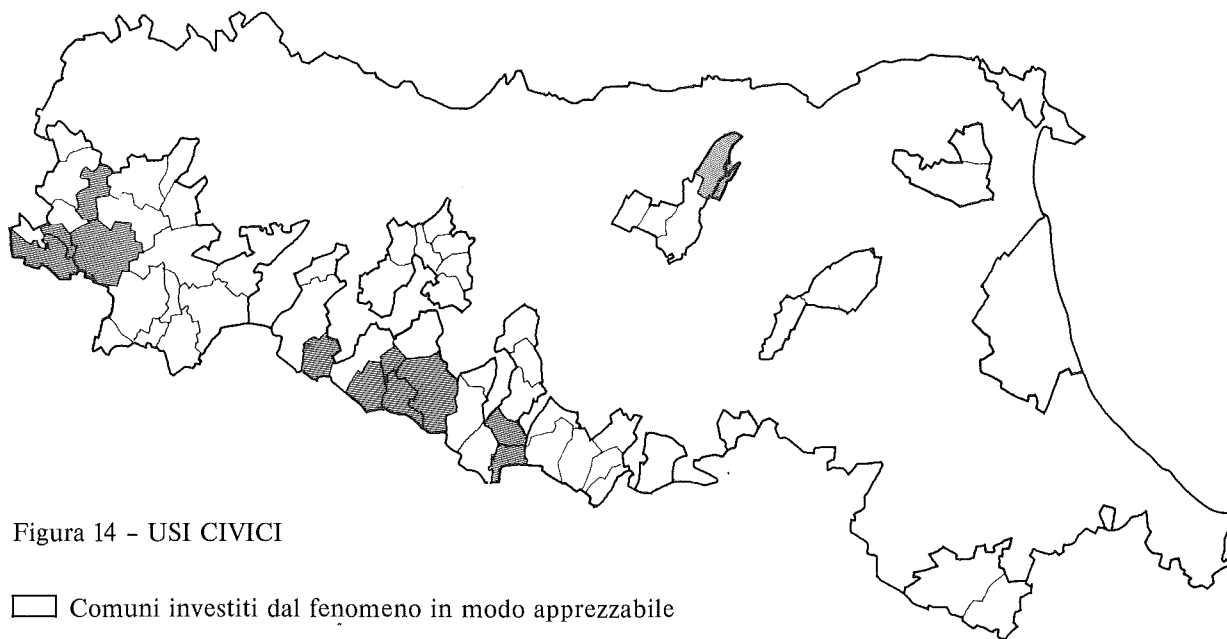


Figura 14 - USI CIVICI

□ Comuni investiti dal fenomeno in modo apprezzabile

■ Comuni investiti dal fenomeno in modo consistente

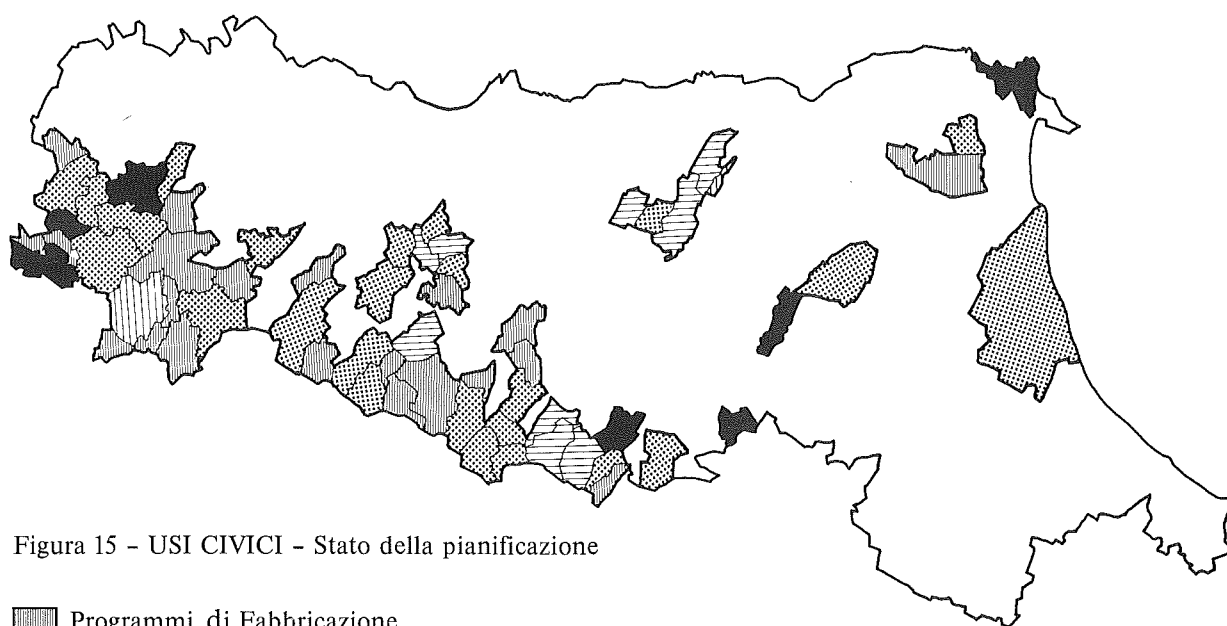


Figura 15 - USI CIVICI - Stato della pianificazione

■ Programmi di Fabbricazione

▨ P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978

▩ P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978

■ P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.

▨ P.R.G. in istruttoria

A questo riguardo, dunque, poco significativa è la data di approvazione dello strumento urbanistico, che il più delle volte risulta poco sensibile ai beni annoverabili nella categoria in questione. A condizionare fortemente tale preoccupazione, tuttavia, è da richiamare il fatto che, per la quasi totalità, gli usi civici riscontrabili nella nostra Regione riguardano territori boscati, sui quali, come si è visto in precedenza, gravano altri numerosi vincoli della stessa legge 431.

1.8.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree sottoposte a tutela

La superficie regionale interessata dagli usi civici ammonta a circa 54.000 ettari, di cui l'82% ubicati nella fascia montana (vedi Tab. 10).

La provincia maggiormente interessata è Piacenza, con circa 14.500 ettari. L'importanza di questa zona non è determinata solamente dalla dimensione del fenomeno, ma soprattutto dalla situazione di degrado territoriale derivato dall'abbandono pressoché totale che caratterizza i comunelli piacentini. Diversi sono stati gli sforzi delle amministrazioni locali (provincia, comunità montana e comuni) per lo studio di un possibile recupero e valorizzazione dell'area, ma la mancanza di diretti interlocutori e la totale assenza dei consigli amministrativi previsti dalla legge hanno reso vano qualunque tentativo diretto in questo senso. I comuni più interessati dal fenomeno sono quelli dell'Alta Val Nure e Trebbia e della Val d'Aveto, con terreni coperti da boschi cedui ormai degradati e prati pascoli abbandonati.

Anche la provincia di Parma presenta una quota consistente di territori gravati da usi civici. La situazione è poi in questo caso aggravata da uno stato della pianificazione urbanistica che, come più volte è stato osservato, è la più arretrata a livello regionale, soprattutto nelle zone montane e collinari (vedi Fig. 15).

Tab. 10 - Territori comunali gravati da usi civici

PROVINCIA DI PIACENZA		
Comune	Territorio soggetto ad usi civici Ha	Percentuale di territorio comunale soggetto ad usi civici %
1 Bettola	5	0,05
2 Bobbio	400	3,00
3 Cerignale	947	30,00
4 Coli	1.544	21,40
5 Corte Brugnatella	155	3,30
6 Farini d'Olmo	1.124	10,00
7 Ferriere	6.185	34,40
8 Gropparello	3	0,00
9 Morfasso	42	0,50
10 Pecorara	2	0,03
11 Ottone	3.418	34,70
12 Zerba	648	25,80
TOTALE	14.479	26,80 (1)

Segue Tab. 10 - Territori comunali gravati da usi civici

PROVINCIA DI PARMA		
Comune	Territorio soggetto ad usi civici	Percentuale di territorio comunale soggetto ad usi civici
	Ha	%
13 Albareto	2.927	28,2
14 Bardi	996	5,3
15 Bedonia	1.678	10,0
16 Borgo Val di Taro	1.917	12,6
17 Compiano	29	0,8
18 Corniglio	181	1,1
19 Calestano	59	1,0
20 Monchio delle Corti	1.422	20,1
21 Neviano degli Arduini	129	1,2
22 Solignano	121	1,6
23 Tornolo	846	12,2
24 Traversetolo	148	2,7
25 Valmozzola	589	8,7
	TOTALE	11.042
		20,50 (1)

PROVINCIA DI REGGIO EMILIA

Comune	Territorio soggetto ad usi civici	Percentuale di territorio comunale soggetto ad usi civici
	Ha	%
26 Bibbiano	139	4,9
27 Busana	1.000	32,9
28 Collagna	1.581	23,6
29 Casina	12	0,2
30 Castelnuovo ne' Monti	282	8,1
31 Ligonchio	1.663	27,0
32 Quattro Castella	118	2,6
33 Ramiseto	1.473	15,0
34 S. Polo d'Enza	17	0,5
35 Vezzano sul Crostolo	135	3,6
36 Villaminozzo	3.786	22,3
	TOTALE	10.156
		18,80 (1)

La Fig. 14 permette una lettura incrociata tra «peso» del fenomeno qui trattato e corrispettivo grado di aggiornamento della strumentazione urbanistica. Da questo incrocio, oltre alla situazione dell'alto parmense appena accennata, vale la pena menzionare, in ordine di preoccupazione, l'alto reggiano, l'alto forlivese ed i comuni montani a confine tra la provincia di Modena e quella di Bologna.

Una particolare attenzione merita anche la zona di pianura al confine delle province di Modena, Bologna e Ferrara: nei comuni di San Giovanni in Persiceto, Sant'Agata Bolognese, Pieve di Cento, Nonantola e Cento, la gestione collettiva (parteci-

Segue Tab. 10 - Territori comunali gravati da usi civici

PROVINCIA DI MODENA		
Comune	Territorio soggetto ad usi civici	Percentuale di territorio comunale soggetto ad usi civici
	Ha	%
37 Fanano	100	1,1
38 Fiumalbo	1.320	33,6
39 Frassinoro	1.702	17,7
40 Lama Mocogno	162	2,5
41 Montefiorino	200	4,4
42 Nonantola	778	14,0
43 Pievepelago	100	1,3
44 Polinago	45	0,8
45 Prignano sulla Secchia	22	0,3
46 Riolunato	1.253	27,7
47 Sestola	95	1,8
TOTALE	5.777	10,70 (1)

PROVINCIA DI BOLOGNA		
Comune	Territorio soggetto ad usi civici	Percentuale di territorio comunale soggetto ad usi civici
	Ha	%
48 Camugnano	897	9,3
49 Gaggio Montano	314	5,3
50 Granaglione	469	11,8
51 Lizzano in Belvedere	1.308	15,3
52 Medicina	878	5,5
53 Monghidoro	158	3,3
54 Ozzano dell'Emilia	40	1,9
55 Pieve di Cento	489	30,8
56 Porretta Terme	470	13,8
57 S. Giovanni in Persiceto	2.247	19,6
58 Sant'Agata Bolognese	458	13,2
TOTALE	7.728	14,30 (1)

PROVINCIA DI FERRARA		
Comune	Territorio soggetto ad usi civici	Percentuale di territorio comunale soggetto ad usi civici
	Ha	%
59 Cento	1.616	24,9
60 Massafiscaglia	119	2,0
61 Mesola	342	4,1
62 Ostellato	107	0,6
TOTALE	2.184	4,00 (1)

Segue Tab. 10 - Territori comunali gravati da usi civici

PROVINCIA DI RAVENNA		
Comune	Territorio soggetto ad usi civici Ha	Percentuale di territorio comunale soggetto ad usi civici %
63 Ravenna	2.092	3,2
TOTALE	2.092	3,90 (1)
PROVINCIA DI FORLÌ		
Comune	Territorio soggetto ad usi civici Ha	Percentuale di territorio comunale soggetto ad usi civici %
64 Bagno di Romagna	213	0,9
65 Torriana	16	0,7
66 Verghereto	214	1,8
TOTALE	443	0,80 (1)
TOTALE GENERALE	53.895	100,0

(1) Percentuali rispetto al territorio gravato da usi civici regionali.

panza) investe circa 5.500 ettari di terreni agricoli produttivi, regolarmente gestiti da consigli di amministrazione e coltivati dai diretti interessati. È per questa zona che si è detto, in precedenza, della scarsa attenzione da parte della strumentazione (alquanto arretrata nella zona, come ci è possibile vedere dalla Fig. 15) nei confronti del fenomeno. Sarebbe particolarmente utile che, con l'occasione della necessaria e generale rivisitazione dei piani regolatori, i comuni affrontassero il problema di una definitiva, corretta e concertata disciplina di queste particolari zone agricole.

Scarsa preoccupazione, invece, suscitano i 2000 ettari situati nel comune di Ravenna, soprattutto per la buona qualità del piano regolatore in vigore, anche se, da quanto è stato possibile desumere, la situazione patrimoniale delle zone in questione sembra piuttosto confusa e in qualche modo interessata (nel recente passato) dai fenomeni di urbanizzazione della costa.

1.9 Le zone umide - Lettera i) dell'art. 1 della legge 431

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448»

1.9.1 I criteri per la delimitazione del vincolo paesaggistico-ambientale

La definizione fornita dalla legge 431, in questo caso, non permette dubbi interpretativi.

Il D.P.R. di cui si tratta dà esecuzione alla convenzione di Ramsar, del febbraio 1971, relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat per gli uccelli acquatici. Nelle premesse della convenzione è riconosciuta l'importanza ecologica ed economica delle zone umide e la necessità della tutela rispetto all'invasione antropica ed al conseguente processo di trasformazione; a seguito di una definizione di cosa debba intendersi per «zona umida», l'articolo dispone che gli stati firmatari individuino le zone umide presenti nel loro territorio e ne stabiliscano i programmi di utilizzo («razionale») e le modalità di gestione.

Successivamente a Ramsar, gli stati firmatari della convenzione precisarono ulteriormente i criteri di individuazione delle zone umide di importanza internazionale e ne compilarono un primo elenco (Heilingenhafen, 1974). In questo primo elenco furono incluse la Sacca di Bellocchio, Punta Alberete e la Valle Santa, che furono dichiarate ufficialmente «zone umide di importanza internazionale» nel 1977. Le competenze gestionali furono affidate allo Stato, pur salvaguardando l'intervento regionale, se non contrastante. Lo stesso avveniva successivamente per la Valle di Campotto e Bassarone.

Le restanti zone umide, elencate nella Tab. 11, sono state dichiarate di importanza internazionale nel luglio 1981. Con il decreto istitutivo si sancisce la compatibilità con le attività di esercizio della pesca e del tempo libero, purché venga assicurata «la conservazione delle zone umide stesse, della loro flora e della loro fauna». Alla Regione Emilia-Romagna è affidata (art. 2) la responsabilità per la «conservazione e la razionale gestione del complesso delle zone umide di cui trattasi» e per le «opportune iniziative di tutela delle aree stesse».

Con un successivo decreto (7 agosto 1981), l'attribuzione delle responsabilità gestionali alla Regione viene sollevata in favore del Ministero Agricoltura e Foreste, per quanto riguarda le riserve naturali, ed in particolare per le Saline di Cervia. Per le zone umide comprese nel decreto 13 luglio 1981, peraltro, si è provveduto a presentare al Ministero Agricoltura e Foreste una proposta di ripermetrazione dei confini, su cartografia più chiara ed aggiornata, più rispondente alla realtà fisico-morfologica da tutelare. Tale proposta è stata redatta dagli uffici dell'assessorato regionale all'Ambiente.

Va infine ricordato che tutte le zone umide di cui trattasi ricadono all'interno delle Stazioni del Parco del Delta del Po.

1.9.2 L'attuale disciplina normativa delle zone umide

L'art. 33 della legge regionale dispone, al secondo e terzo comma, che il piano regolatore generale individui come zone di tutela «le zone umide deltizie e vallive» ed interdicca in tali zone «ogni nuova costruzione» salvo quelle relative ai «servizi tecnologici ed urbani».

Come si vede, la definizione dei beni da tutelare secondo la legge nazionale è più specifica e limita alle zone umide di importanza internazionale l'azione di salvaguardia. Sotto questo profilo, una corretta applicazione dei dispositivi regionali garantisce ampiamente anche del rispetto della legge 431.

Rimangono le già accennate questioni relative alle infrastrutture ed a quant'altro possa, non rientrando nella categoria delle «nuove costruzioni» (esplicitamente inter-

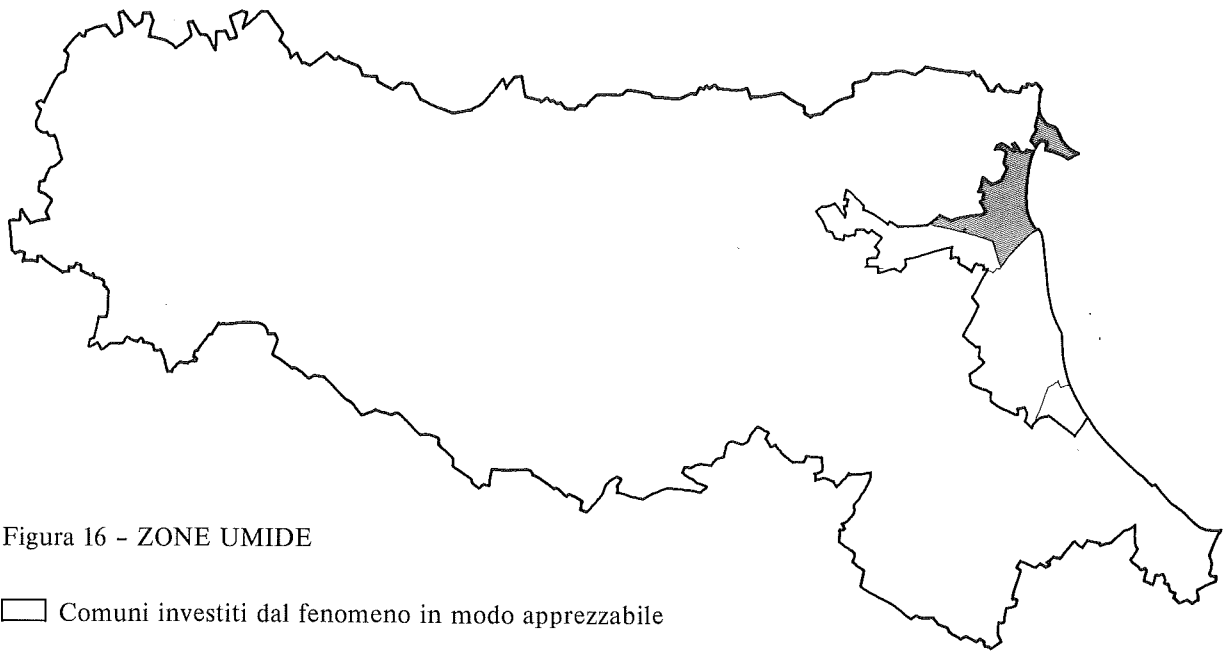




Figura 16 - ZONE UMIDE

-  Comuni investiti dal fenomeno in modo apprezzabile
-  Comuni investiti dal fenomeno in modo consistente

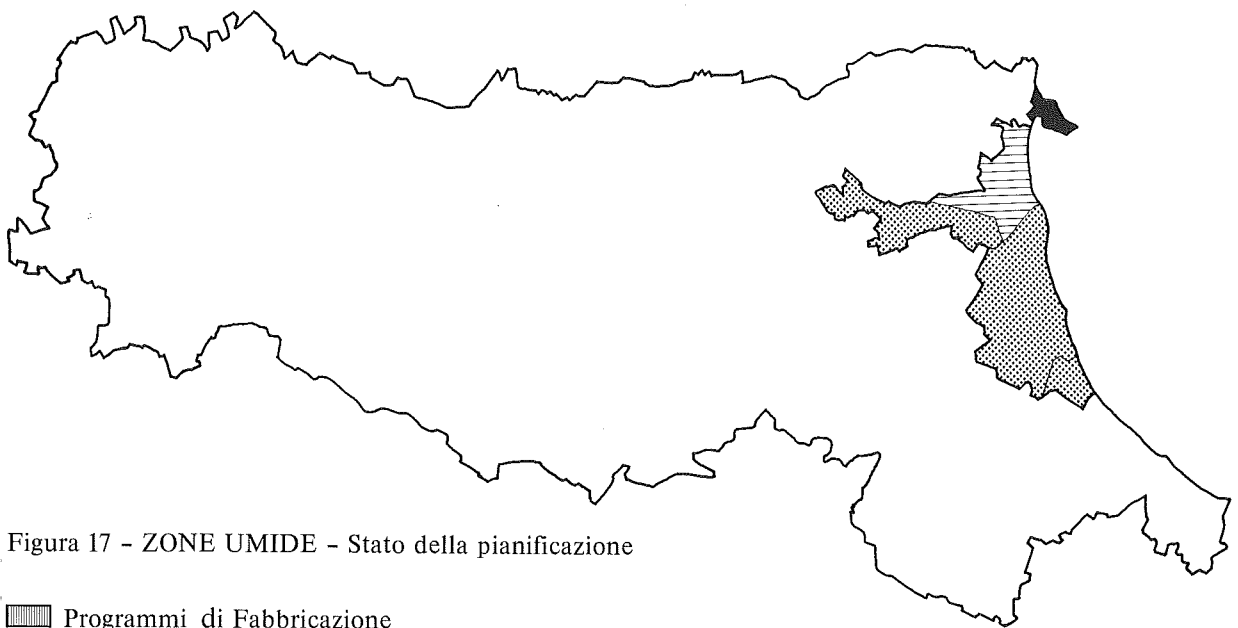







Figura 17 - ZONE UMIDE - Stato della pianificazione

-  Programmi di Fabbricazione
-  P.R.G. antecedenti alla L.R. 47/1978
-  P.R.G. adeguati alla L.R. 47/1978
-  P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.
-  P.R.G. in istruttoria

detta dall'articolato regionale), in qualche modo nuocere all'assetto dei luoghi e ad una corretta gestione dei beni.

1.9.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

La circostanza, già rilevata, della totale inclusione delle zone umide nel perimetro del Parco del Delta, rende inutile un esatto dimensionamento del fenomeno. Analogamente, non molto significative risultano le Figg. 16 e 17 che permettono l'incrocio tra la consistenza comunale dei territori interessati ed il relativo grado di aggiornamento della strumentazione urbanistica. L'evidenza della preoccupante situazione di Comacchio non necessita peraltro alcun commento.

Tab. 11 - Zone umide - Dimensioni e comuni interessati

Denominazione	Superficie Ha	Data del decreto	Comuni Interessati
1 Valle di Gorino e territori limitrofi	1.330	13.7.1981	Goro
2 Valle Bertuzzi e specchi d'acqua	3.100	13.7.1981	Comacchio
3 Valli residue del comprensorio di Comacchio (Fattibello, Fossa di Porto, Campo, Lido di Magnavacca ed altre minori)	13.500	13.7.1981	Comacchio Argenta Ravenna
4 Piallassa della Bavona e territori limitrofi	1.630	13.7.1981	Ravenna
5 Ortazzo e territori limitrofi	440	13.7.1981	Ravenna
6 Saline di Cervia	785	13.7.1981	Cervia
7 Sacca di Bellocchio	223	9.5.1977	Ravenna
8 Punte Alberete	480	9.5.1977	Ravenna
9 Valle Santa	251	9.5.1977	Argenta
10 Valle Campotto e Bassarone	1.624	21.10.1978	Argenta
TOTALE	23.363		

Tab. 12 - Percentuale di territorio comunale interessato dalle zone umide

Comuni	Superficie interessata dalle zone umide Ha	Percentuale rispetto al territorio comunale %	Percentuale rispetto al territorio regionale %
1 Argenta	3.655	11,8	15,6
2 Comacchio	12.120	42,7	51,9
3 Goro	1.330	42,8	5,7
4 Cervia	785	9,6	3,4
5 Ravenna	5.473	8,3	23,4
TOTALE	23.363		

1.10 Le zone di interesse archeologico - Lettera m) dell'art. 1 della legge 431

«Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: (...) m) le zone di interesse archeologico»

1.10.1 I criteri per la delimitazione del vincolo paesaggistico-ambientale

Un importante aspetto di novità introdotto dalla legge 431 riguarda le aree archeologiche che, classificate come aree di «interesse paesaggistico», sono per la prima volta considerate degne di tutela non solo in relazione al valore storico e documentario dei rinvenimenti, bensì in rapporto al complesso delle relazioni istituite nel corso della storia con l'ambiente circostante (paesaggio, aree di particolare interesse dal punto di vista naturalistico, ecc.); viene in altre parole definendosi anche in sede legislativa un moderno concetto di parco archeologico.

Coerentemente, sono state selezionate, per l'elaborazione cartografica, le emergenze che rispondono alle seguenti caratteristiche:

1. complessi monumentali di una certa entità ed estensione (abitati, *villae*), o meglio tutto ciò che si presenta come un sistema articolato di strutture, eventualmente visitabili attraverso la creazione di opportuni percorsi e per i quali si può pensare alla costituzione di un vero e proprio parco archeologico (esempi: Misa, Monte Bibebe ecc.);

2. aree di notevolissima concentrazione di materiali, in parte già scavate, oppure non ancora toccate da regolari campagne, che indicano la presenza di importante documentazione storica e che potrebbero configurarsi, nel futuro, come importanti aree di scavo;

3. aree estese ed omogenee in cui sono apprezzabili tuttora le tracce dell'organizzazione territoriale antica. Si fa riferimento, in particolare per la nostra Regione, alla *centuriazione romana* che ha rappresentato il passaggio da una aggregazione semi-naturale ad una vera e propria costituzione territoriale con l'adozione di un sistema agronomico teso ad assicurare la fertilità e la produttività del suolo. Il sistema romano tuttora sopravvive nei canali rigidamente orientati, nei tabernacoli che spesso hanno sostituito gli antichi cippi all'incrocio degli assi, nelle fattorie, nelle cascine che appaiono allineate lungo i *limites*, che nel tempo hanno agito come tenaci fattori d'insediamento e talvolta hanno determinato la forma dell'abitato.

Viceversa sono state tralasciate singole testimonianze o emergenze sporadiche, anche se di rilevante consistenza e di alto valore culturale ed artistico (ad esempio un arco isolato, un breve tratto di tracciato stradale, un singolo monumento funerario), per le quali il rapporto con il territorio circostante e con la maglia degli insediamenti antichi risulta meno qualificante.

Nella prima fase di lavoro la categoria «zone di interesse archeologico» è stata strettamente riferita alle emergenze pre-protostoriche, romane ed alto-medievali.

Non c'è dubbio, tuttavia, che la lettera stessa della legge nazionale può indurre a concezioni di tutela delle tracce «storiche» territoriali e sul paesaggio che limitano i periodi storici degni di studio e di indagine, in pratica identificandosi con i periodi dell'antichità.

È dunque necessario chiarire che il Piano territoriale paesistico regionale dovrà

avvalersi di complessive ed esaustive documentazioni delle tracce sul paesaggio ed il territorio lasciate dai diversi periodi storici, nessuno escluso.

Al presente, dopo aver preso in considerazione le indicazioni dei funzionari della Soprintendenza ai Beni Archeologici della Regione Emilia-Romagna, si sono tenuti presenti tre tipi di informazioni:

1. le grandi fasce maggiormente interessate da emergenze archeologiche e da rinvenimenti dall'età preistorica alla tarda romanità, come ad esempio l'area centuriata romana, l'area corrispondente al tracciato della Via Emilia e la fascia pedemontana regionale, particolarmente interessate da insediamenti dell'età pre-protostorica fino al medioevo.

Queste indicazioni sono state individuate sulla base di una carta della centuriazione romana elaborata dall'Istituto dei Beni Culturali e Naturali dell'Emilia Romagna in collaborazione con l'Istituto di Archeologia dell'Università di Bologna, attraverso informazioni bibliografiche e sintesi delle carte contenute in R. Scarani, *Repertorio di scavi e scoperte dell'Emilia Romagna*, Bologna 1963 che, pur con la comprensibile approssimazione legata alla struttura ed alla organizzazione stessa del repertorio, hanno consentito di individuare fasce «simboliche» di intensità dei rinvenimenti.

Con queste indicazioni si vuole fornire, a livello simbolico e con immediatezza, i contorni del problema «aree di interesse archeologico», indicare la vastità del territorio interessato da possibili emergenze e verificarne le corrispondenze con la carta di uso del suolo.

All'interno di queste fasce sono state quindi segnalate le aree archeologiche di particolare interesse;

2. le segnalazioni delle aree già vincolate in base alla legge 1089/39 o interessate da vincoli della stessa natura in via di apposizione;

3. le aree definite «di interesse archeologico» dalla Soprintendenza ai Beni Archeologici della Regione: si tratta di aree di particolare interesse ed importanza storica nel quadro dell'insediamento antico in ambito regionale. Sono zone ad alta concentrazione di materiali, riferibili ad aree di frequentazione, insediamenti, sepolcreti.

Le zone così individuate definiscono un sistema territoriale di luoghi, punti, direttrici ed aree che da un lato identifica i grandi insediamenti archeologici (abitati, città, insediamenti sparsi, impianti produttivi) e le loro aree di servizio (necropoli, aree di culto, aree termali), e dall'altro definisce i sistemi infrastrutturali antichi (viabilità e relative opere, acquedotti e sistemi scolanti) ed i sistemi di insediamento e colonizzazione (aree centuriali, motte, ecc.).

1.10.2 L'attuale disciplina normativa delle zone di interesse archeologico

Al di là delle disposizioni impartite dalla legge del 1939, che disciplina le aree contenute in appositi elenchi, l'art. 33 della legge urbanistica regionale demanda, anche in questo caso, alla pianificazione ordinaria (piani regolatori generali) il compito di individuare, come specifica zona di tutela, le «aree di interesse storico ambientale ed archeologico».

Si è già avuto occasione di rilevare come la disposizione regionale, in sé certamente più valida in quanto comprensiva di tutti gli aspetti (storici ed ambientali) dei

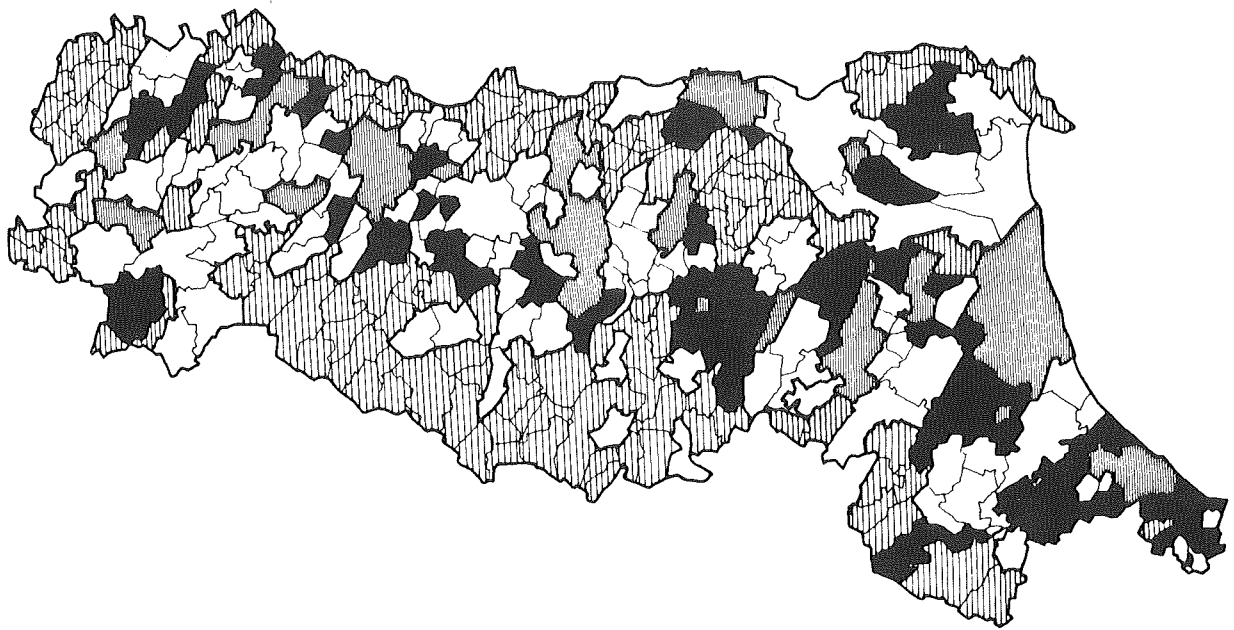






Figura 18 - Le zone di interesse archeologico

-  Comuni appartenenti alla fascia I
-  Comuni appartenenti alla fascia II
-  Comuni appartenenti alla fascia III
-  Comuni appartenenti alla fascia IV

condizionamenti operanti sul territorio e sulla sua immagine, corra il rischio di trasformarsi in generico invito al rispetto di valori solo accennati, qualora non venga predisposto un dettagliato meccanismo di tutela di detti valori. In altre parole, si sente la mancanza, nel dispositivo regionale, di espliciti riferimenti ad inventari dei beni, a loro necessarie classificazioni e, non ultimo, alle specifiche prescrizioni delle leggi 1089 e 1497. Tale mancanza rende inevitabilmente meno puntuale anche il controllo della pianificazione compiuto dalla Regione, che dunque non può garantire del tutto (a meno del rispetto dei vincoli della legge 1089, che è comunque dovuto) la corretta applicazione delle disposizioni dell'art. 33 a questo riguardo.

1.10.3 Dimensioni e caratteristiche delle aree soggette a tutela

Non è certamente proponibile, né utile, una quantificazione delle aree definite di interesse archeologico descritte ai punti 1, 2 e 3 del paragrafo precedente.

Il carattere misto delle fonti di identificazione dei siti, a volte supportato da scavi o affioramenti dei materiali, in altri casi basato sulla letteratura o sul rilevamento aereo o cartografico, in altri casi ancora con carattere puramente indiziario, non permette una delimitazione «oggettiva» dei siti né un'identificazione compiuta una volta per tutte. La dizione stessa, peraltro corretta, di *aree di interesse* implica un'ottica dinamica e di continuo aggiornamento che male si sposa con un bilancio dimensionale ed un'unica tipologia di vincolo.

Non sembra dunque corretto che le aree individuate cartograficamente vadano tutte sottoposte al vincolo previsto dall'art. 1 della legge 431; ma ad esse va comunque fatto riferimento nella redazione dei piani regolatori generali affinché a scala comunale vengano trovati i più idonei dispositivi (*zonali*, definendo con maggiore precisione le aree, e *normativi*, dettando specifiche prescrizioni comportamentali) per una corretta tutela dei beni previsti alla lettera m) del citato art. 1.

Cionondimeno, il lavoro di indagine compiuto ha portato ad individuare diverse fasce di comuni, con differenti necessità di attenzione rispetto al problema delle «emergenze archeologiche»:

1. comuni che possiamo definire «grandemente interessati» (I fascia) dalle emergenze archeologiche, in cui le aree interessate da rinvenimenti sono a ridosso dei centri abitati e dunque soggette ad essere investite dagli insediamenti;

2. comuni «molto interessati» (II fascia), nei cui territori sono già state individuate precise aree di interesse con alta concentrazione di materiali, anche se non ancora oggetto di campagne di scavo. Tali aree non sono però a ridosso dei centri abitati, e presentano principalmente problemi relativi ai lavori agricoli ed alle attività di scasso ed aratura;

3. comuni «interessati» (III fascia), che sono tutti quelli che appartengono alle grandi fasce definite al precedente paragrafo (pedemontana e centuriazione) ad eccezione ovviamente di quelli già esaminati nei precedenti punti 1) e 2); si tratta di quei territori per il momento non direttamente interessati da segnalazioni della Soprintendenza, o da emergenze, ma che per la loro presenza in fasce ad alta concentrazione di resti antichi potranno dare luogo in futuro a rinvenimenti ed emergenze interessanti;

4. comuni «poco interessati» (IV fascia), che sono quelli esclusi dalle fasce sopracitate ed interessati da emergenze sporadiche, per i quali è comunque indispensabile un'opera di sensibilizzazione ed informazione per una corretta valorizzazione delle scarse testimonianze presenti del tessuto storico antico.

2. L'ATTUALE GESTIONE DELLA LEGGE 1497 E VINCOLI DEL D.M. 21.9.1984

La più vistosa contraddizione della legge 431 consiste nella distanza, a volte veramente sensibile, che separa la lettera (ma soprattutto lo spirito) del suo articolato dai primi provvedimenti di attuazione da parte degli organi decentrati dello Stato e dalla logica dei vecchi provvedimenti e procedure alle quali tuttavia la legge stessa si richiama.

Il già segnalato «sistema territoriale», fornito dalle prescrizioni dell'art. 1, che costituisce la vera novità della legge, è, per così dire, banalizzato e svuotato di significato da un regime ordinario di tutela (autorizzazione ex art. 7 della vecchia legge 1497) del tutto antiquato come concezione e comunque inefficace, mentre la logica che ha sovrinteso alla scelta dei siti da sottoporre ai vincoli dell'art. 1 ter riflette mentalità e metodi non in sintonia con una moderna concezione, organica e territoriale, della tutela ambientale (pur esplicitamente citata dalla legge nell'art. 1 bis).

Su questi temi si sviluppano le due brevi note seguenti, che forniscono anche la documentazione necessaria a comprendere l'attuale e la passata gestione della legge del '39, ed il «peso» quantitativo e qualitativo degli ultimi provvedimenti statali di vincolo.

2.1 Le aree vincolate fino all'8.8.1985

Le bellezze naturali protette ai sensi della legge 1497/1939, che comprendono:

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

sono state individuate dalle commissioni provinciali per le bellezze naturali sul territorio regionale andando ad interessare 94 comuni (v. Fig. 19 ed elenco allegato) per un totale di circa 143.800 ettari. Parte di tali aree — circa 103.200 ettari — è interessata dalle categorie dell'art. 1 della legge 431/1985, in quanto boscate o interessate dal programma regionale dei parchi e riserve naturali, mentre i rimanenti 40.600 ettari, cioè il 28% circa, rimangono al di fuori del complessivo sistema di tutela messo in moto dal decreto 21.9.1984 prima e dai successivi D.L. 312/1985 e legge 431/1985 poi.

L'ultimo dato, il fatto cioè che circa 1/3 delle zone individuate come meritevoli di tutela quali bellezze naturali nel corso di 45 anni siano al di fuori di quanto oggi viene indicato come l'insieme dei fatti importanti di un territorio, di ciò che ne costituisce l'ambiente da conservare, evidenzia un elemento di grande interesse.

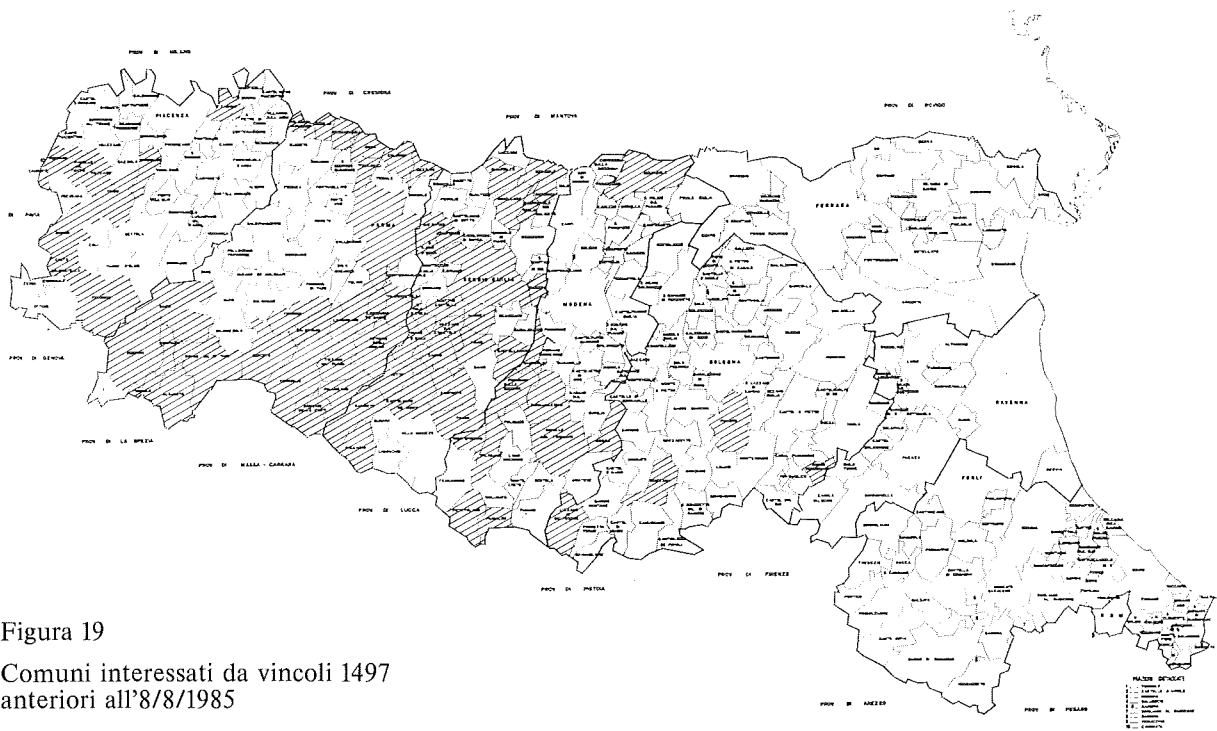


Figura 19
Comuni interessati da vincoli 1497
anteriori all'8/8/1985

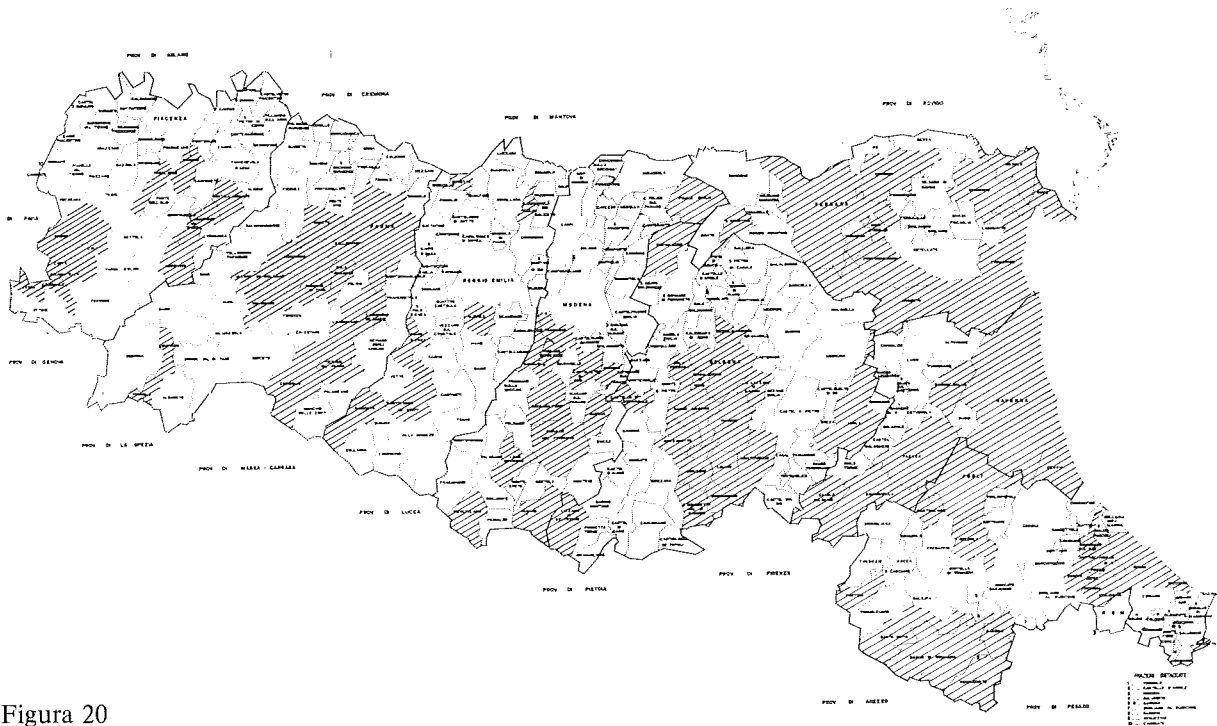


Figura 20
Comuni interessati da vincoli ai sensi
del D.M. 21/9/1984

Già dall'esame delle planimetrie appare con grande chiarezza come le zone assoggettate a tutela ai sensi della legge 1497 siano state individuate in maniera frammentaria, senza un discorso organico sul territorio, con un interesse rivolto soprattutto alle emergenze, ai fatti eccezionali, in una logica per forza di cose sub-regionale, essendo l'elencazione degli «oggetti» da tutelare affidata a commissioni provinciali.

D'altra parte è doverosa una complessiva valutazione positiva per quanto riguarda l'attenzione posta su zone più vicine alle città, alla fascia di pianura più densamente urbanizzata, che viceversa sfuggono al sistema ancora imperfetto delle categorie dell'art. 1 della legge 431.

In realtà la legge 431, pur facendo un grosso salto di qualità estendendo la necessità di tutela ambientale da «punti» a «categorie», continua ad affrontare il problema dell'ambiente in un'ottica in cui ciò che è meritevole di attenzione particolare è l'emergenza o comunque l'ambiente cosiddetto naturale, secondo il concetto tutela = conservazione, tralasciando le parti di territorio più «comuni» — la pianura e la collina — che pure grandissima importanza rivestono nella definizione delle peculiarità dell'ambiente padano.

Nel definire il quadro generale soprarichiamato è stato necessario operare alcune scelte: a) non si è tenuto conto, nel calcolo delle aree interessate, sia delle ville e parchi di particolare bellezza (punto 2 dell'art. 1 della legge 1497) sia delle emergenze geologiche (punto 1 dell'art. 1 della legge 1497) in quanto per i primi la dimensione fisica estremamente limitata ne riduce la significatività per un discorso di pianificazione ambientale a scala regionale, mentre per i secondi si tratta sempre di zone di ridotta dimensione comprese all'interno di aree più vaste costituenti nel loro insieme un sito di interesse paesaggistico-ambientale; b) sono state considerate come aree assoggettate alla legge 1497 anche quelle non ancora interessate da specifico decreto, ma comunque comprese negli elenchi delle proposte delle commissioni provinciali per le bellezze naturali. Ciò in quanto dal momento della pubblicazione dei citati elenchi scatta il regime di salvaguardia e perciò le zone interessate sono assoggettate al regime autorizzativo di cui alla legge 1497.

Alcune delle zone interessate risalgono ad individuazioni di particolare pregio ambientale fatte ai sensi della legge 778 che già dal 1922 aveva affrontato il tema della tutela come bene collettivo di emergenze naturalistiche. Tali vincoli hanno in tutto e per tutto lo stesso valore di quelli successivamente emanati ai sensi della legge 1497, legge che li ha esplicitamente richiamati confermandone l'efficacia, anche se nei fatti sono stati per lo più ignorati e dimenticati.

Dal confronto che è stato effettuato con gli strumenti urbanistici comunali, risulta che in molti casi mancano l'individuazione grafica delle zone vincolate ai sensi della legge 1497 ed il relativo richiamo nelle norme di attuazione, e che anche laddove ciò esiste appare più un fatto formale che sostanziale. Risulta assente infatti nella generalità dei casi una reale attenzione al problema ed una pianificazione conseguente: l'operazione si risolve in un generico richiamo agli obblighi di legge.

Le zone sono state efficacemente tutelate solo quando gli strumenti urbanistici si sono autonomamente posti il problema della salvaguardia ambientale, prevedendo per il proprio territorio destinazioni e norme adeguate e correttamente discendenti da analisi e conoscenze specifiche. Corre l'obbligo di evidenziare come ciò si sia verificato solo casualmente su aree indicate come bellezze naturali dalle commissioni provinciali.

Per questa categoria di beni non risulta di particolare significato un riscontro con la legislazione urbanistica regionale e con l'adeguamento ad essa degli strumenti ur-

banistici, in quanto l'articolato della legge medesima non fa riferimento a specifici adempimenti in relazione a vincoli esistenti ai sensi della legge 1497/1939.

Elenco dei comuni interessati da vincoli di cui alla legge 1497 istituiti prima dell'8.8.1985

Vincoli con decreto	Vincoli proposti dalle commissioni provinciali
1. Bologna	1. Sasso Marconi
2. Casalecchio di Reno	2. Pianoro
3. Castello di Serravalle	3. Monzuno
4. Castelmaggiore	4. Loiano
5. Crevalcore	5. Monterezeno
6. Imola	6. Monghidoro
7. Lizzano in Belvedere	7. San Benedetto Val di Sambro
8. San Lazzaro di Savena	8. Marzabotto
9. Zola Predosa	9. Sant'Agostino
10. Comacchio	10. Goro
11. Argenta	11. Borghi
12. Codigoro	12. Torriana
13. Copparo	13. Bagno di Romagna
14. Ferrara	14. Meldola
15. Mesola	15. Sarsina
16. Portomaggiore	16. Forlì
17. Masi Torello	17. Fanano
18. Voghiera	18. Castelvetro di Modena
19. Castrocara Terme e Terra del Sole	19. Sassuolo
20. Montegridolfo	20. Pavullo nel Frignano
21. Portico e S. Benedetto	21. Finale Emilia
22. Riccione	22. Pievepelago
23. Rimini	23. Modena
24. Santa Sofia	24. Camposanto
25. Sant'Arcangelo di Romagna	25. Corniglio
26. Savignano sul Rubicone	26. Tizzano Val Parma
27. Verghereto	27. Tornolo
28. Verucchio	28. Varano de' Melegari
29. Fiorano Modenese	29. Solignano
30. Formigine	30. Castell'Arquato
31. Guiglia	31. Cerignale
32. Lama Mocogno	32. Coli
33. Serramazzoni	33. Corte Brugnatella
34. Vignola	34. Zerba
35. Collecchio	35. Albinea
36. Compiano	36. Campagnola Emilia
37. Fornovo Taro	37. Ramiseto
38. Langhirano	
39. Lesignano de' Bagni	
40. Medesano	
41. Noceto	
42. Parma	

Segue

43. Sala Baganza
 44. Bobbio
 45. Lugagnano Val d'Arda
 46. Morfasso
 47. San Giorgio Piacentino
 48. Vigolzone
 49. Bagnacavallo
 50. Brisighella
 51. Casola Valsenio
 52. Cervia
 53. Faenza
 54. Ravenna
 55. Boretto
 56. Castelnovo ne' Monti
 57. Ciano d'Enza
-

2.2 Le aree vincolate ai sensi del D.M. 21.9.1984

Sulla Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 1985 sono stati pubblicati n. 55 decreti ministeriali datati 1 agosto 1985 di «Dichiarazione di notevole interesse pubblico» che, in forza del punto 2 del decreto 21.9.1984, assoggettano a tutela «assoluta» territori di comuni delle province di Bologna, Modena, Reggio Emilia, Parma e Piacenza.

Premesso che le aree in questione interessano solo la parte occidentale della Regione, in quanto fanno riferimento alle proposte della Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici di Bologna, mentre il Ministero non ha trasformato in decreti quanto trasmessogli dalla Soprintendenza di Ravenna, le medesime appaiono distribuite sul territorio regionale in maniera non uniforme, secondo una metodologia non omogenea.

Salvo alcuni casi sporadici, infatti, non ricadono in zone già individuate come meritevoli di tutela ai sensi della legge 1497 e, nella gran parte, non sono neppure ricomprese all'interno delle categorie definite all'art. 1 della legge 431. Fatto quest'ultimo abbastanza contraddittorio, se si ricorda che alle Regioni è viceversa fatto obbligo di ricercare le eventuali aree da assoggettare a tutela assoluta (art. 1-ter della legge 431) proprio fra quelle elencate e definite nell'art. 1 della medesima legge.

Ciò che viceversa sembra accomunare le scelte è una attenzione non tanto per le caratteristiche dell'area come elemento paesaggistico di particolare rilevanza, quanto per reali o ipotetiche possibilità di trasformazioni compromissorie dell'ambiente.

Le motivazioni generali relative alle caratteristiche delle zone sono per lo più molto generiche e fanno riferimento ad elementi che raramente — ed in maniera molto parziale — possono giustificare una tutela così forte.

Emergono invece chiaramente i «timori» che hanno convinto della necessità dell'applicazione del vincolo stesso. Analizzando i singoli decreti, si possono così raggruppare i principali motivi richiamati, quali possibili compromissioni del territorio:

— Attività estrattive	16
— Piste da sci e impianti di risalita	6
— Taglio di boschi o di coltura di pioppeto	6

– Apertura di strade	9	
– Forestazione errata; protezione della flora e della vegetazione	5	
– Trasformazioni edilizie	15	(6 di edilizia storica, 5 di edilizia agricola)
– Interventi in zona agricola	10	
– Nuovi insediamenti residenziali e turistici	16	(3 collegati con piste da sci)
– Nuovi impianti industriali	7	
– Servizi e attrezzature	5	

I decreti ministeriali sopracitati interessano 73 comuni: 9 nella provincia di Piacenza, 25 nella provincia di Parma, 24 nella provincia di Reggio Emilia, 11 nella provincia di Modena, 4 nella provincia di Bologna (v. Fig. 20 ed elenco allegato).

Elenco dei comuni interessati dai decreti ai sensi del decreto 21 settembre 1984

1. Pianoro	38. Ramiseto
2. Lizzano in Belvedere	39. Castellarano
3. Grizzana	40. Compiano
4. Borgo Tossignano	41. Borgo Val di Taro
5. Fiumalbo	42. Albareto
6. Pievepelago	43. Bedonia
7. Maranello	44. Tornolo
8. Pavullo nel Frignano	45. Bardi
9. Serramazzoni	46. Tizzano Val Parma
10. Rubiera	47. Neviano degli Arduini
11. Montefiorino	48. Palanzano
12. Palagano	49. Berceto
13. Mirandola	50. Calestano
14. Sassuolo	51. Terenzo
15. Prignano sulla Secchia	52. Lesignano de' Bagni
16. Zocca	53. Traversetolo
17. Gattatico	54. Langhirano
18. Carpineti	55. Polesine Parmense
19. Albinea	56. Zibello
20. Reggio Emilia	57. Roccabianca
21. Quattro Castella	58. Sissa
22. Viano	59. Colorno
23. Collagna	60. Mezzani
24. Castelnovo ne' Monti	61. Trecasali
25. Vetto	62. Parma
26. Ciano d'Enza	63. Corniglio
27. Reggiolo	64. Monchio delle Corti
28. Campagnola Emilia	65. Travo
29. Novellara	66. Rivergaro
30. Guastalla	67. Pianello Val Tidone
31. Fabbrico	68. Piozzano
32. Toano	69. Nibbiano
33. Vezzano sul Crostolo	70. Bobbio
34. Casina	71. Corte Brugnatella
35. Campegine	72. Caorso
36. Sant'Ilario	73. Ferriere
37. San Polo d'Enza	

Le zone interessate da «Galassini» coprono un'area di circa 65.260 ha, dei quali 43.020 ha sono compresi all'interno delle categorie dell'art. 1 relative ai boschi ed ai parchi, mentre rimangono al di fuori di tali categorie 22.240 ha, pari al 34%.

Le aree sono di dimensioni molto varie, andando da 80 ha nel comune di Borgo Tossignano (Vena dei Gessi Romagnoli) a 10.960 ha per un'area di crinale delle alte valli del Taro e del Ceno, che interessa i comuni di Tornolo, Bedonia e Bardi in provincia di Parma.

3. PER UN ARTICOLATO PROVVEDIMENTO DI SALVAGUARDIA

Ai compiti urgenti affidati alla Regione dagli articoli 1 ter e 1 quater della legge 431 deve essere attribuito un preciso significato: non si trattava di stabilire una disciplina duratura né tantomeno definita dei beni, che peraltro sarebbe stato impossibile predisporre in un arco di tempo così breve.

Si trattava piuttosto di individuare quei siti (o quei particolari «sistemi», o categorie di beni) la cui trasformazione (prossima o in atto) potesse in qualche modo pregiudicare, per mancato esercizio delle tutele «ordinarie», le disposizioni di rispetto e valorizzazione dei beni, da predisporre con il Piano paesistico regionale. In altre parole, tali provvedimenti sono stati intesi come veri e propri provvedimenti di «salvaguardia», nell'accezione che il termine ha assunto nella legislazione urbanistica italiana: provvedimenti che «salvano» temporaneamente i beni, in attesa di una loro compiuta e definitiva valorizzazione.

Anche se di segno tendenzialmente opposto (il provvedimento ex art. 1 ter tende a «congelare» aree particolarmente fragili, mentre quello ex art. 1 quater vuole escludere dal vincolo paesaggistico i corsi d'acqua di scarsa significatività ambientale), questi dispositivi di legge presuppongono un accurato bilancio delle tutele operanti, in particolare di quelle disposte dal regime ordinario della pianificazione urbanistica. Una prima indicazione è perciò fornita dall'analisi comparata tra inventario dei beni e stato della pianificazione, analisi che è stata sin qui sistematicamente condotta per ogni categoria dell'art. 1.

Il quadro che tale analisi fornisce, complesso e sotto certi aspetti incoraggiante anche se non privo di ombre, ha messo in guardia da eventuali provvedimenti cautelativi che, tenendo in scarso conto le strumentazioni in atto, la diversa specificità dei siti e le già vigenti disposizioni generali di legge regionale, distribuissero vincoli «assoluti» esclusivamente in relazione al pregio ambientale dei siti o a ventilate intenzioni di trasformazione del loro assetto (peraltro impedito dallo strumento urbanistico).

L'attenzione è stata rivolta, semmai, alle lacune e difficoltà applicative del complesso sistema già disposto dalla legge regionale, alle eccezioni e alle deroghe comunemente concesse ed alle disinvolute interpretazioni del suo articolato, troppo spesso tollerate, quando non suggerite. Ma, soprattutto, va sottolineata la circostanza della preoccupante inadempienza, per una parte ancora consistente di enti locali, dell'obbligo di progressivo adeguamento delle discipline normative e regolamentari a quanto disposto dalla legge tutela ed uso del territorio.

Se questi sono gli elementi «deboli» del sistema, le caratteristiche dei provvedimenti da sancire non potevano essere costrette in un generico, per quanto rigido,

«vincolo assoluto»; era necessario assumere le articolazioni ed i significati che il complesso quadro delle esigenze ambientali e delle relative strumentazioni già evidenzia e richiede, anche in fase di salvaguardia preventiva: l'esperienza di governo del territorio insegna che i vincoli, soprattutto se temporanei, che non sono frutto di una compiuta maturazione in sede locale sui temi territoriali ed ambientali complessivi, hanno il fiato corto e scarsa tenuta.

Agli adempimenti urgenti della legge 431, perciò, è stata affidata una funzione di salvaguardia, da espletare innestandosi in un processo di aggiornamento della strumentazione, consentendo al governo del territorio un passo in avanti, soprattutto delle situazioni più «deboli» e meno pianificate (situazioni che, come abbiamo in precedenza più volte verificato, coincidono spesso con i patrimoni di più alto valore ambientale).

Le ragioni per una applicazione dei primi adempimenti di legge che vada al di là di un elenco di siti da «congelare» per un anno, ma che da subito metta in moto volontà ed energie per un articolato processo di rinnovamento della pianificazione, risiedono inoltre nel giudizio che è possibile formulare sul sistema territoriale definito dalla legge statale: si tratta certamente di un sistema di ampio respiro, neppure paragonabile con quanto proponeva la vecchia legge di protezione delle «bellezze naturali», ma di un sistema ancora largamente incompleto, tendenzialmente separato dai principali nodi del tessuto antropico, arroccato sui crinali appenninici o confinato nelle zone deltizie e vallive.

La legge 431, ed anche i suoi adempimenti più urgenti, possono essere viceversa occasione di una rinnovata attenzione per l'ambiente (e per il paesaggio, come sua immagine conseguente) che investa l'intero tessuto territoriale ed amministrativo della Regione. Piuttosto che isolati interventi di vincolo (peraltro sempre possibili, qualora se ne dimostri l'opportunità), che talvolta si configurano (o sono vissuti) come strumenti punitivi, si rafforza pertanto l'idea di generali ed articolati provvedimenti amministrativi, che «salvaguardino» gli enti di governo del territorio (Regione, province e comuni) nei confronti di quelle interpretazioni del vigente quadro legislativo che hanno costituito, in questi anni, il reale pericolo per l'ambiente ed il paesaggio della nostra Regione.

3.1 Le caratteristiche del sistema di vincoli proposto dalla legge 431: peso e qualità

Per una corretta comprensione delle caratteristiche del sistema territoriale istituito dai vincoli dell'art. 1 della legge 431, è sembrato opportuno procedere ad una motivata aggregazione delle singole categorie di beni, in ragione della loro diversa natura e del diverso peso costitutivo.

Sono state così prodotte tre carte di analisi ed una di sintesi:

— *L'armatura del complesso sistema ambientale* (Tav. C), costituita dalle aste fluviali e dalle altre principali zone d'acqua (categorie b e c dell'art. 1), nonché dalle zone proposte a parco dal programma regionale (categoria f), zone che, nella maggioranza dei casi, sono innervate dalle stesse aste fluviali. Questa armatura, per le caratteristiche di diffusione sull'intero territorio e di dinamica connessione tra le principali risorse ambientali, si propone come efficace riequilibratore delle contraddizioni indotte dai più vistosi fenomeni di antropizzazione delle zone collinari.

— *Il sistema delle grandi risorse ambientali* (Tav. D), costituito dall'ingente patrimonio naturale posto a monte (categorie d, e, g) ed a valle (categorie a, i) dell'armatura sopra descritta, nonché dalla grande asta del fiume Po che delimita a nord il sistema. Per la dimensione e la qualità dei fattori naturalistici, le aree del delta e del litorale, così come quelle del crinale appenninico e dell'ambito fluviale del Po, costituiscono l'eccezionale riserva generatrice e riproduttrice del patrimonio ambientale e, insieme alla trama dei corsi d'acqua, la vera matrice del sistema.

— *Il sistema dei segni antropici sul territorio, ovvero la memoria* (Tav. E), costituito dalla trama delle testimonianze visibili dell'evoluzione storica del rapporto uomo/ambiente. Essa è sintesi di un disegno territoriale che va al di là delle tutele proposte dalla legge (categorie h, m), e comprende: la delimitazione delle aree di massima concentrazione di reperti pre-protostorici fino al medioevo, le più evidenti tracce della colonizzazione romana, le aree vincolate e quelle definite di interesse archeologico dalla Soprintendenza.

Quali sono le dimensioni, il peso delle componenti e del *sistema* complessivo (Tav. F) ?

Per l'*armatura*, si tratta di circa 520.000 ettari, sostanzialmente composti dal reticolo idrografico (circa 200.000 ettari) e dalla proposta regionale di parchi (circa 350.000 ettari). Per la cifra complessiva è naturalmente necessario tenere in considerazione che una quota consistente di territorio dei parchi è costituita da zone d'acqua (approssimativamente valutata in circa 30.000 ettari). Per il sistema delle *risorse*, invece, si tratta di circa 600.000 ettari, sostanzialmente composto da foreste e boschi (400.000 ettari), zone d'alta quota (63.000 ettari) e zone umide (26.000 ettari, compresa la costa). Anche in questo caso, le sovrapposizioni fra le varie categorie di beni diminuiscono l'area totale vincolata.

Per il sistema della *memoria* dei segni storici sul territorio, è valutabile un inviluppo che, comprendendo anche le zone soggette ad uso civico, si aggira attorno ai 250.000 ettari.

Calcolare le dimensioni del *sistema* complessivo, invece, non è operazione facile. Queste infatti non sono naturalmente ottenibili dalla somma delle quantità ora esposte. Bisogna tener conto che:

1. la quasi totalità dell'area di tutela della costa (categoria a) è compresa nel territorio destinato a parco (categoria f);
2. la limitata dimensione delle zone di tutela dei laghi (categoria b) è in parte compresa ed in parte integrabile nelle zone di tutela dei corsi d'acqua (categoria c);
3. la quota di aree eccedenti i 1.200 metri di altezza che risultano non boscati (categoria g) e non compresi in territori oggetto di proposta di parchi (categoria f) è decisamente poco rilevante (10.000 ettari circa);
- d. le aree sedi di circhi glaciali sono tutte comprese o in territorio boscato (categoria g) o in territorio di parco (categoria f);
5. le aree gravate da usi civici, ad esclusione dei terreni soggetti alla partecipazione o ad altri particolari diritti (6.000 ettari circa), si trovano tutte in zone boscate (categoria g);
6. le zone umide sono tutte comprese nel perimetro del Parco del Delta (categoria f).

In conclusione, considerando che non pare lecito, per l'aleatorietà dei confini, attribui-

re al sistema dei vincoli ex art. 1 della legge 431 i 250.000 ettari delle zone da noi definite come la *memoria* dei segni storici del territorio, il *sistema* sembra dunque composto da tre fondamentali elementi: *la rete idrografica*, di circa 200.000 ettari complessivi, *il territorio boscato*, di circa 400.000, ed *il territorio vocato a parco*, indicato dalla proposta regionale, di circa 350.000 ettari. Tenuto conto delle numerose sovrapposizioni, ci troviamo dunque di fronte ad *un sistema territoriale che copre complessivamente 7-800.000 ettari, un terzo della superficie della Regione.*

Si tratta dunque di un sistema imponente, per quantità ed articolazione delle aree da sottoporre a tutela; ma dal punto di vista della qualità, quale disegno propongono rispetto al sistema insediativo regionale?

È già stato detto, in parte, della tendenza della legge 431 ad individuare le zone di pregio ambientale fuori delle principali strutture antropiche, anzi in una certa contrapposizione con esse: la costa, il corso del Po (aree quantitativamente poco rilevanti, ma estremamente delicate e decisive per il funzionamento del sistema) ed infine il crinale appenninico disegnano, in una certa misura, i «confini» della Regione, mentre non dettano alcun vincolo per il «cuore», il sistema della via Emilia.

Ma è anche l'intera pianura produttiva, con esclusione delle zone umide e vallive, ad essere totalmente dimenticata dallo schema di vincoli proposto dall'art. 1 della legge, mentre non è inutile ricordare come proprio dalle caratteristiche paesaggistiche della «bassa» sia venuta formandosi e consolidandosi quell'immagine dell'ambiente emiliano-padano che costituisce segno distintivo del nostro paesaggio. Né è certo questione solo d'immagine: dall'importante fenomeno delle risorgive a nord della via Emilia alle imponenti opere di regolamentazione delle acque nella pianura bolognese e ferrarese, l'opera della natura e dell'uomo sono da secoli sedimentate a costituire un ambiente unico, il cui intenso sfruttamento produttivo, se ben regolato, non rappresenta elemento alcuno di conflittualità, ma carattere costitutivo fondamentale.

Il sistema delle grandi e piccole città, degli ambienti storici urbani irripetibili, così come quello della grande pianura produttiva, sono dunque i grandi assenti da questo schema; schema che pare aver superato passate concezioni «puntuali» ed «estetiche», ma che è ancora lontano da una visione integrata della tutela, dove sviluppo e conservazione si confondono in una indivisibile concezione di pianificazione del territorio.

Le risorse per un più organico sistema territoriale, che restituisca priorità ai valori dell'ambiente (ma in diretto rapporto con i siti dove l'uomo comunemente vive e lavora) sono tuttavia tutte presenti nello stesso schema della legge 431: per valorizzarle appieno occorrono una sistematica riqualificazione dei punti nodali all'incrocio tra il reticolo fluviale ed il tessuto insediativo della via Emilia, assieme ad un'accurata predisposizione di un sistema di parchi territoriali pedecollinari, necessaria (e forse prioritaria) articolazione attuativa del programma regionale.

3.2 L'attuale stato di pianificazione ed efficacia delle tutele ambientali: l'analisi comparata

L'analisi della strumentazione urbanistica vigente sotto il profilo della tutela dell'ambiente deve necessariamente procedere attraverso ragionevoli e motivate semplificazioni.

Si è ritenuto che, per la chiarezza e la «tenuta giuridica» dei provvedimenti, lo sta-

to della pianificazione dei vincoli fosse da desumere dai decreti di approvazione dei piani, vale a dire dalla formale sanzione, da parte degli organi di controllo, dell'adeguamento ai dispositivi della legge regionale 47/78; quindi è sembrato sostenibile che i dispositivi di tutela previsti dalla legge regionale fossero da ritenere operanti in quei territori comunali in cui il piano regolatore fosse stato approvato dopo il 7.12.1978.

In conclusione, nonostante situazioni di particolare importanza (Modena e Bologna, ad esempio, che risultano con piani non ancora adeguati alla legge regionale) possano far dubitare della legittimità delle approssimazioni compiute, può essere affermato che, in generale, i piani approvati dopo la legge regionale, disciplinando correttamente almeno due delle principali componenti del sistema dei vincoli dell'art. 1 della legge statale (le zone boscate ed i fiumi), assicurano sufficientemente del grado di analisi e di disciplina del patrimonio ambientale.

Le Figg. 21 e 22 riassumono lo stato della pianificazione urbanistica comunale ed il giudizio di sintesi che è possibile esprimere sul «grado di sensibilità ambientale» dei singoli comuni, in base alla quantità di beni che l'analisi sulle singole categorie ha evidenziato.

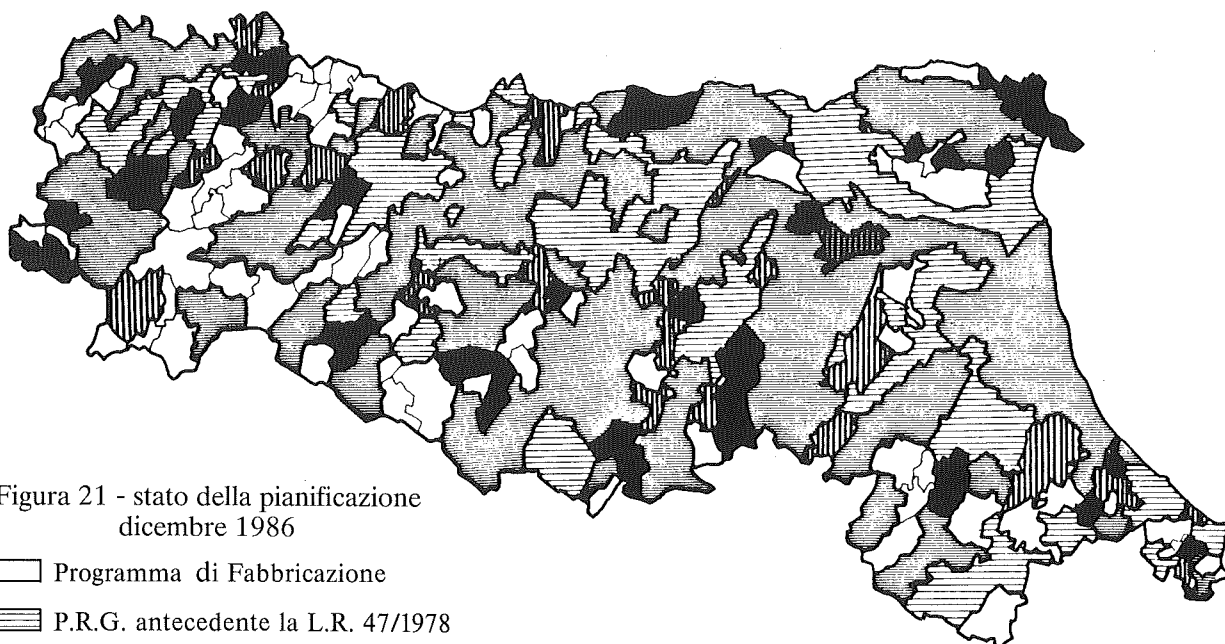


Figura 21 - stato della pianificazione
dicembre 1986

- Programma di Fabbricazione
- P.R.G. antecedente la L.R. 47/1978
- P.R.G. adeguato alla L.R. 47/1978
- P.R.G. con voto favorevole di C.C.R.
- P.R.G. in istruttoria

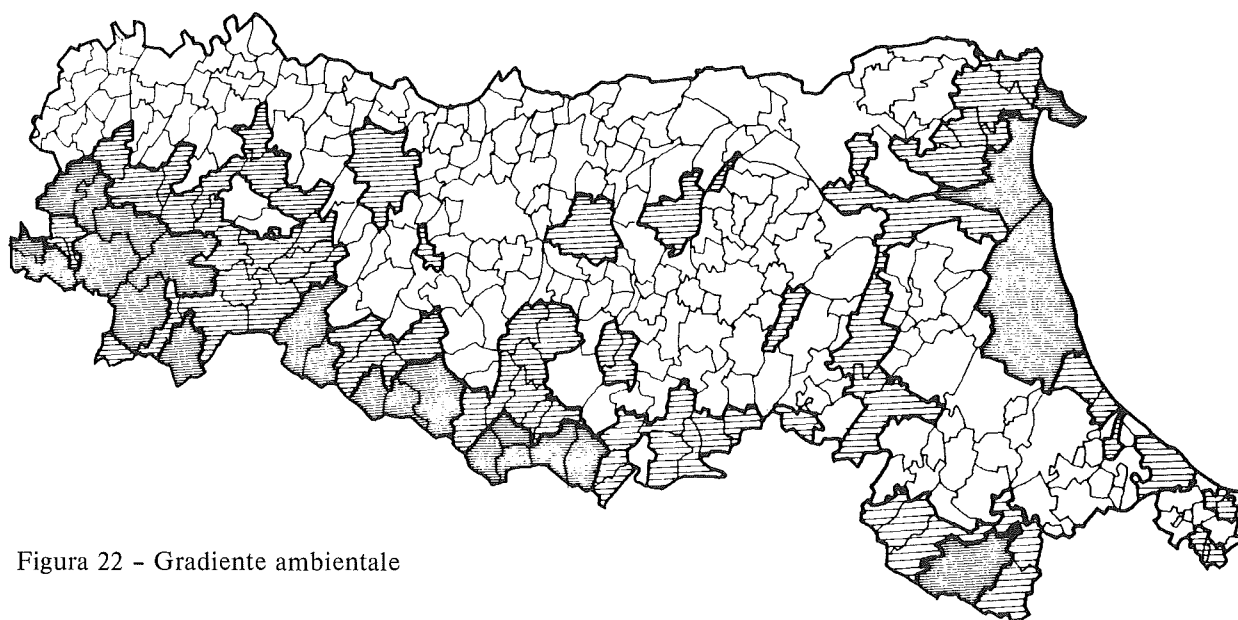
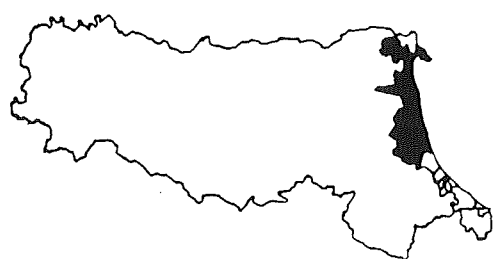
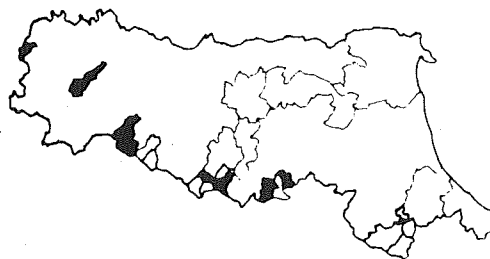


Figura 22 - Gradiente ambientale

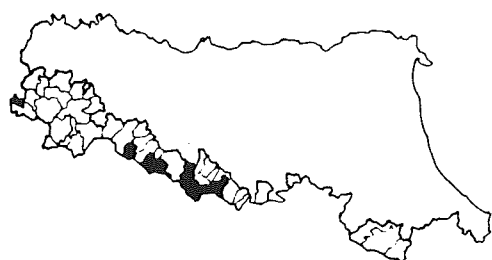
- Territorio con scarso contenuto ambientale
- Territorio con discreto contenuto ambientale
- Territorio con alto contenuto ambientale



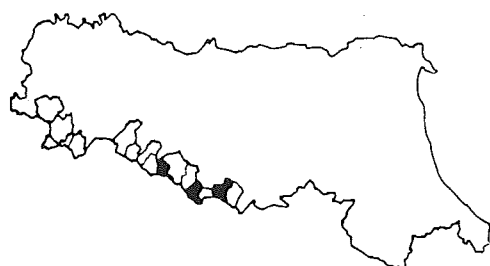
Costa



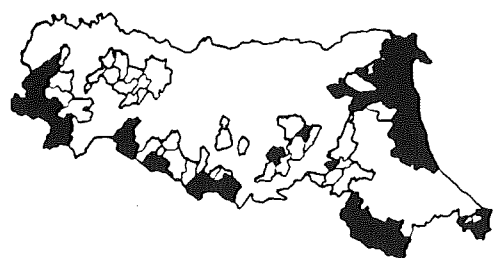
Laghi



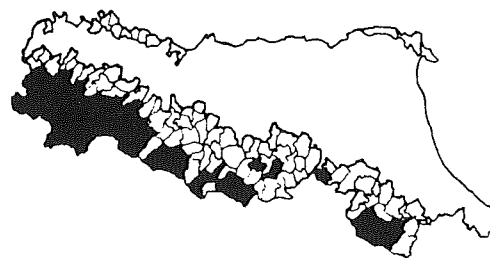
Montagne



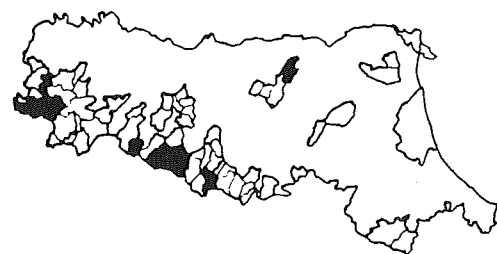
Circhi



Parchi



Boschi



Zone Umide



Usi Civici

Figura 23 - I Comuni interessati alle categorie dell'art. 1



Tavola A. Regione Emilia-Romagna: le aree vincolate ai sensi della legge 1497/1939 al momento della entrata in vigore della legge 431/1985.

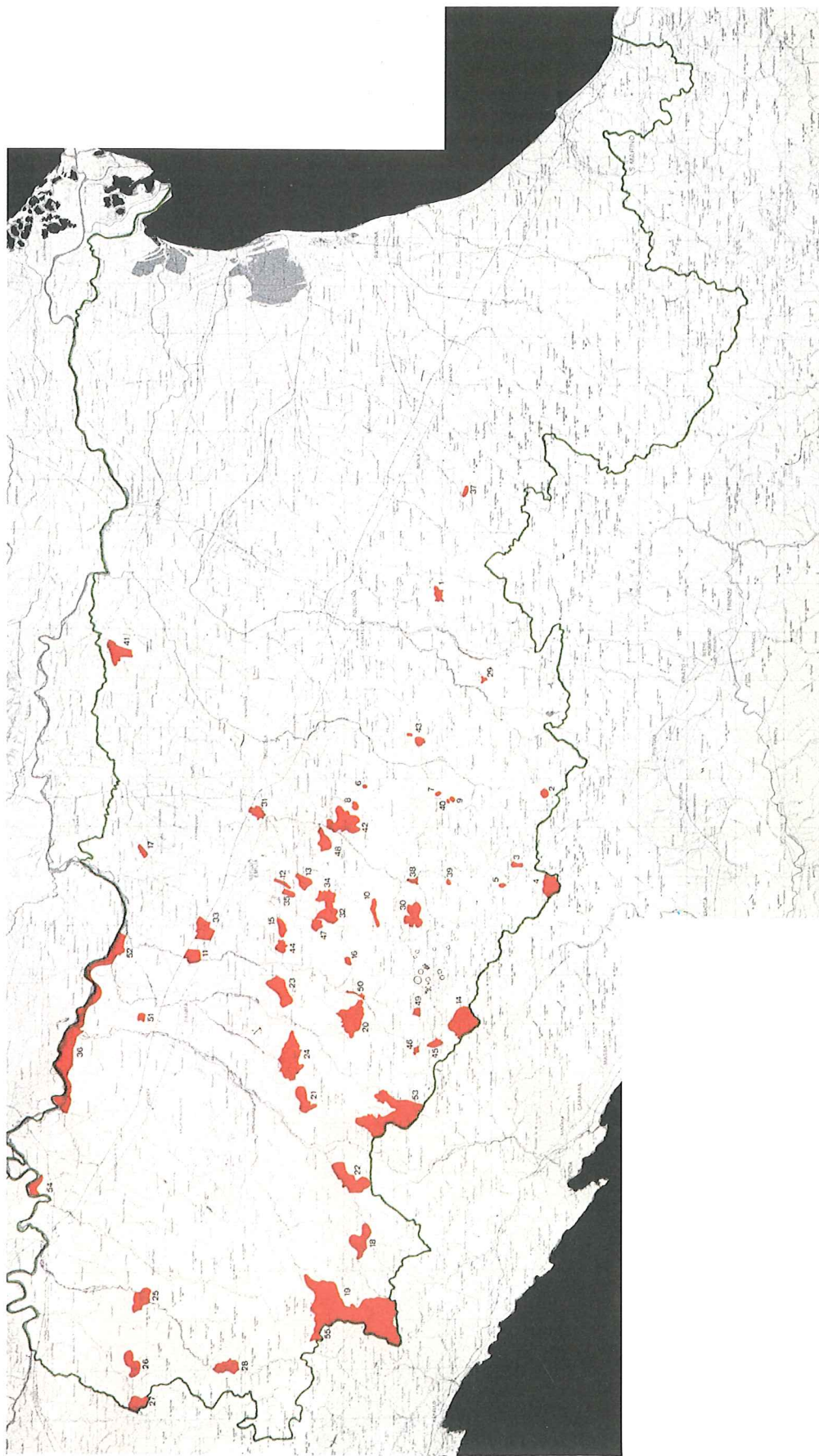


Tavola B. Regione Emilia-Romagna: le aree vincolate ai sensi del Dm. 24.9.1984, con atto 1 agosto 1985, pubblicato sulla Suppl. Ord. della Gazzetta ufficiale n. 271 del 18 novembre 1985.

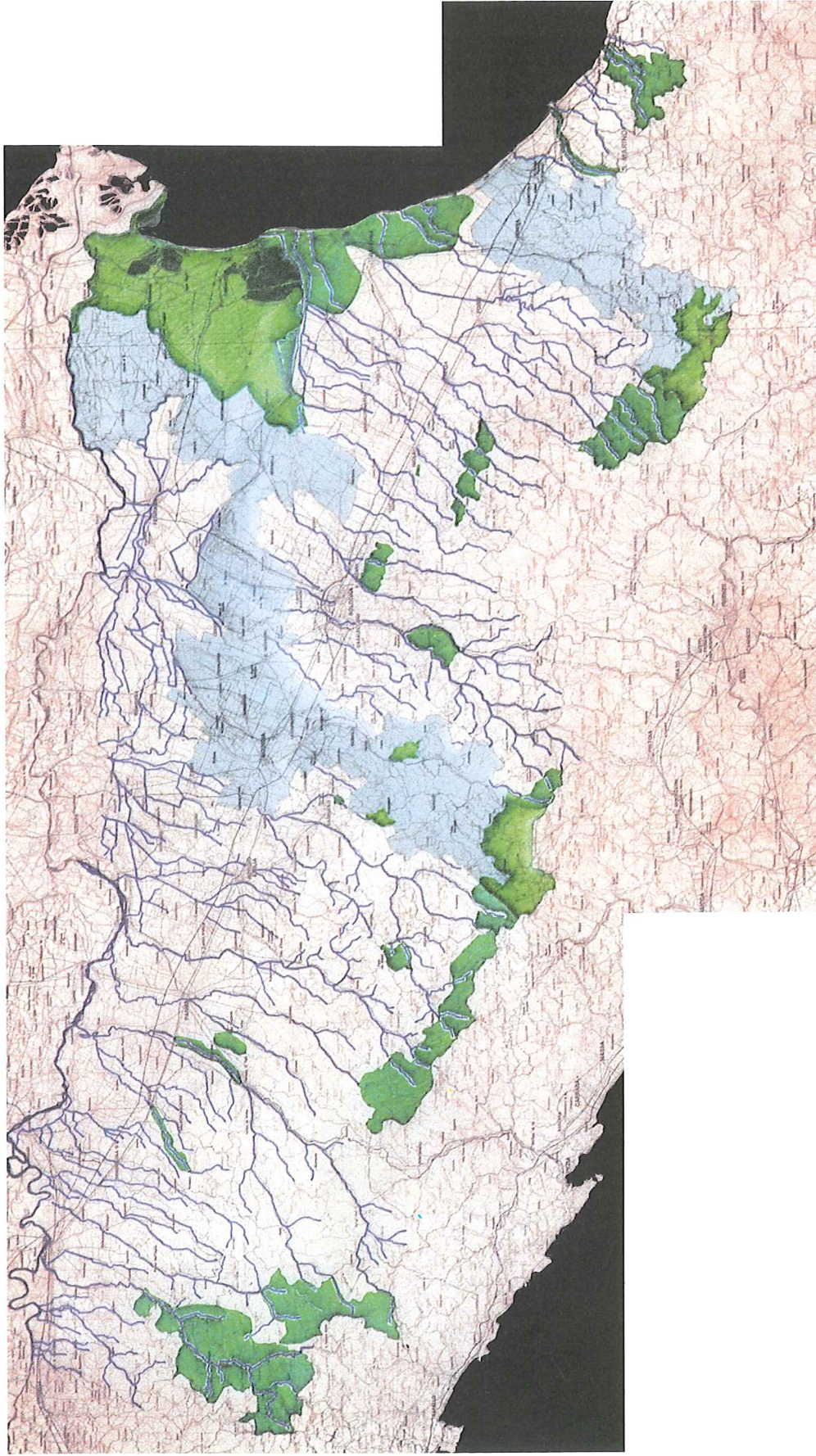


Tavola C. Regione Emilia-Romagna: L'armatura, fiumi e parchi. (In verde le proposte di parco regionale e in celeste i comprensori sprovvisti di piano stralcio di tutela fluviale, in bleu le aste fluviali tutelate).

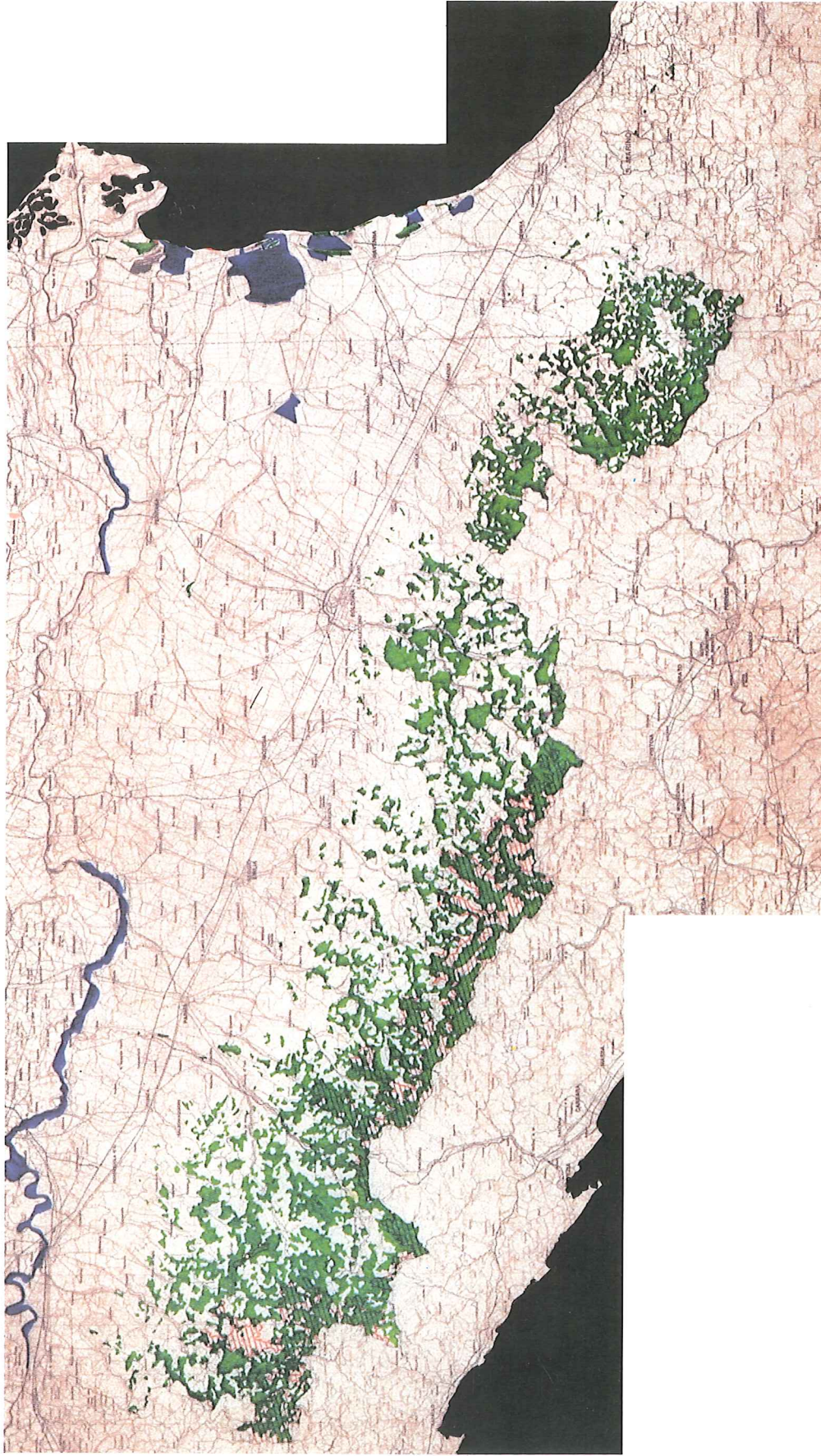


Tavola D. Regione Emilia-Romagna: Le risorse, boschi, zone umide, grandi sistemi fluviali e zone di alta quota. (In verde i boschi, in bleu le zone umide e il Po, a tratteggio rosso le zone di alta quota e circhi glaciali).

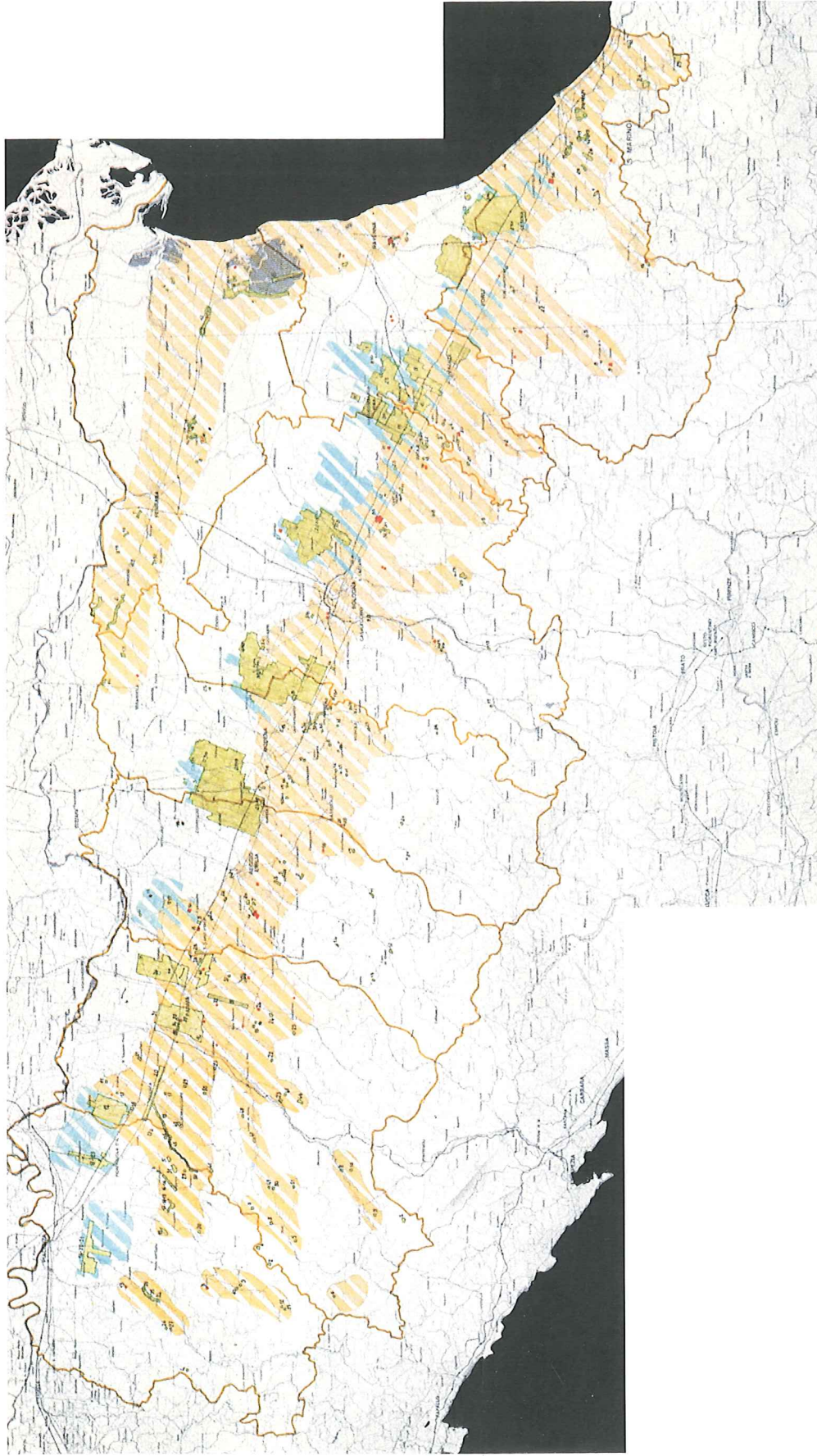


Tavola E. Regione Emilia-Romagna: La memoria, le zone di interesse archeologico. (In giallo le aree di insediamento pre-romano, in verde le aree centuriate individuate dalle soprintendenze di Stato ed in celeste le proposte di ampliamento di istituti regionali. In rosso le zone archeologiche vincolate ai sensi della legge 1089/1939).

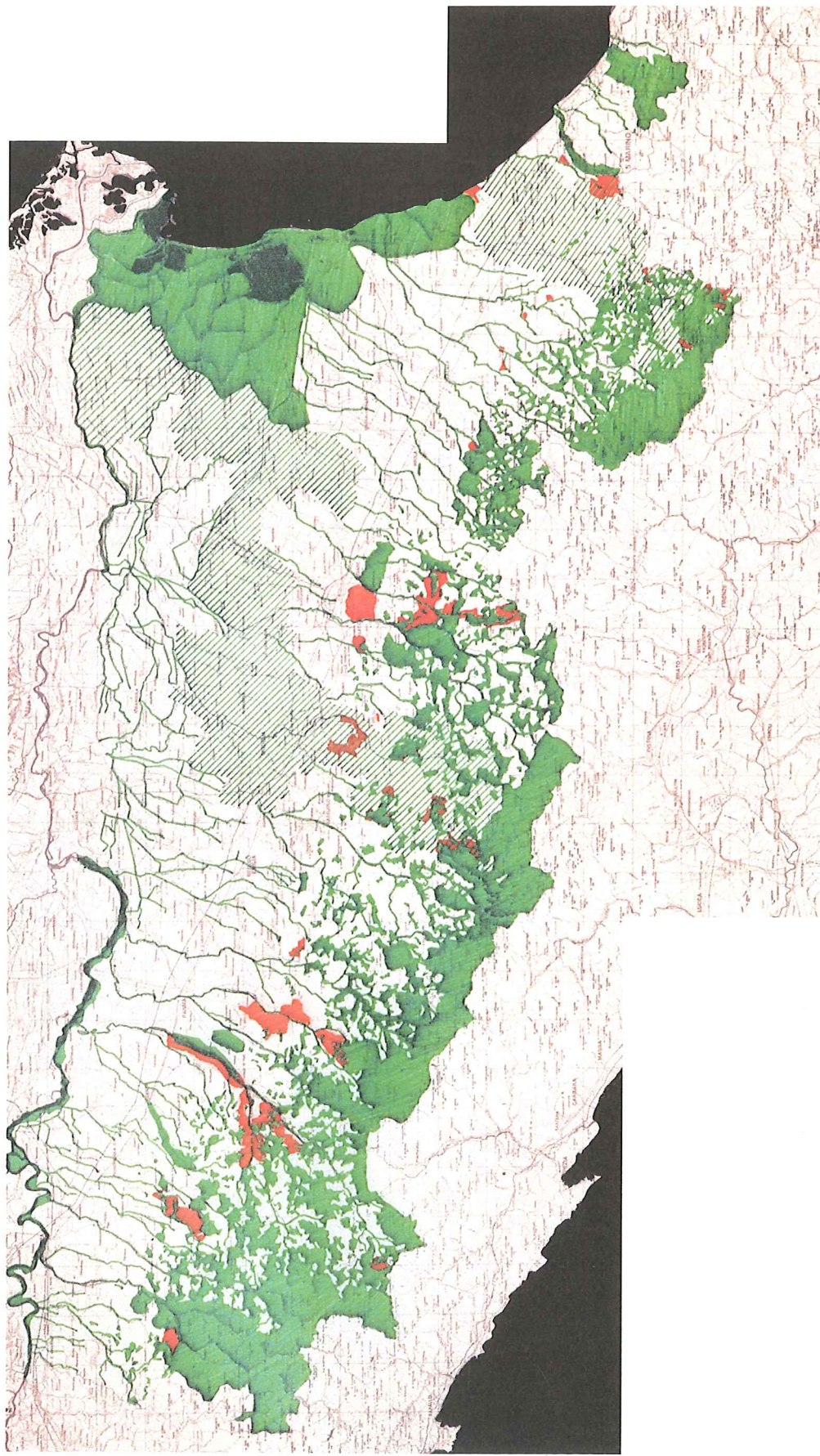
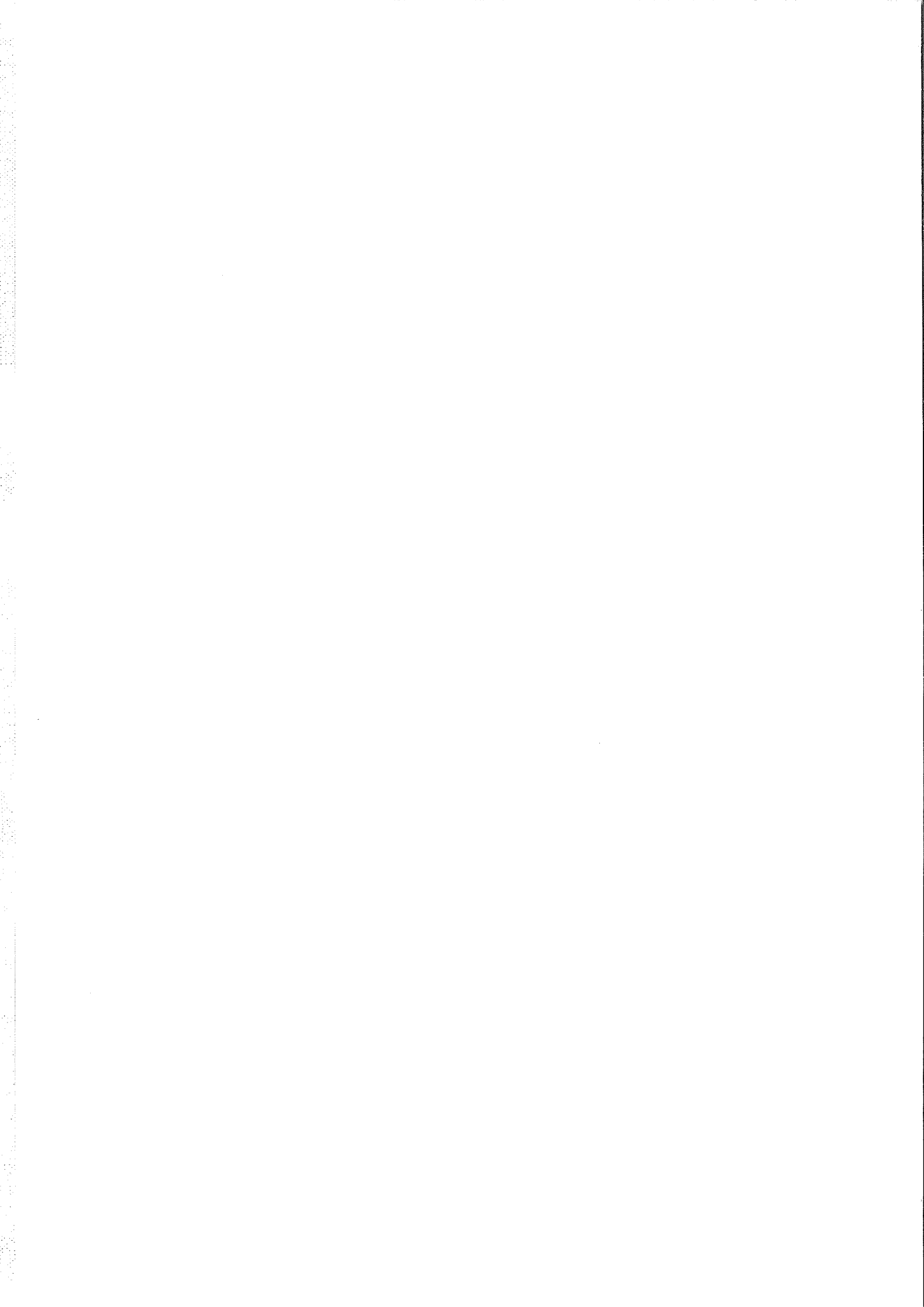


Tavola F. Regione Emilia-Romagna: Il sistema dei vincoli. Le zone indicate dall'art. 1 della legge 431/1985 (in verde) e le zone vincolate con la legge 1497/1939 estese agli ambiti della legge 431 (in rosso).

PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

ALLEGATO 2

CONTENUTI DELLE CARTE DI PRIMA SINTESI



1. Carta degli ambiti fisiografici

La carta degli ambiti fisiografici può essere considerata come una rilettura in chiave più attuale, per mezzo di tecniche d'indagine più avanzate (lettura di foto da satellite) dei «Tipi di paesaggio» tenendo conto di certi elementi comuni, o simili.

«Ma un vero raggruppamento sistematico (...) diventa più agevole ove si scelga a guida un determinato ordine di fenomeni, per esempio quelli morfologici, ossia le forme del terreno. In effetti questi appaiono molto importanti nella caratterizzazione dei paesaggi d'Italia, paese di così vario modellamento e sono stati tenuti in larga considerazione sia per la distinzione di paesaggi sia per il loro raggruppamento» (Sestini, 1983). Si è proceduto quindi ad un'analisi speditiva delle caratteristiche di immagini LANDSAT, integrata dalla consultazione della cartografia geologica di base. Sono stati così distinti 9 ambiti nell'area appenninica e 5 in pianura. L'elemento distintivo principale è costituito dalla litologia dei terreni, che si rispecchia nell'andamento morfologico restituitoci dall'immagine. Nelle zone di pianura assumono rilevanza, da un punto di vista fotointerpretativo, gli elementi di modificazione antropici e la diversa composizione litologica, evidenziata dal diverso contenuto in acqua.

Gli ambiti fisiografici si distinguono pertanto in base ai seguenti caratteri:

a. terreni prevalentemente argillosi della fascia pedemontana. Argille plioceniche e mioceniche caratterizzate da forme calanchive e da forme dolci di paesaggio collinare coltivato;

b. terreni con caratteristiche analoghe ai precedenti, da cui si differenziano per una minor complessità orografica e per una composizione meno spiccatamente argillosa;

c. ambito caratterizzato da una notevole variabilità di paesaggio, dalla presenza di fenomeni pseudocarsici, a rilievi tabulari alternati a valli sufficientemente ampie. Aree molto fertili ed in parte boscate là dove l'acclività non permette la coltivazione, dovute alla presenza di termini arenacei e marnosi a composizione e a cemento prevalentemente carbonatico;

d. gessi miocenici e triassici, caratterizzati da un rilievo molto accentuato, ben evidente all'interno del monotono paesaggio delle formazioni argillose. Forme di tipo carsico, con drenaggio sotterraneo, doline, inghiottitoi, ecc.;

e. formazioni flyscioidi e arenaceo-marnose che interessano soprattutto la zona orientale della Regione: sono caratterizzate da una notevole energia del rilievo, con un alternarsi di creste aguzze a stretti fondo valle;

f. ambito a composizione litologica variabile: sono presenti infatti marne, argille marnose, conglomerati e piccoli lembi calcarei. Paesaggio di ambiente collinare ad elevata franosità, presenza di boschi sulle formazioni più arenacee o calcaree e, per la parte rimanente, coltivato;

g. arenarie, siltiti e marne del «Macigno» e del «Gottero»: sono presenti lungo tutto il crinale occidentale, spartiacque tra l'Emilia e la Toscana. Pur trattandosi di formazioni flyscioidi al pari della marnoso-arenacea, se ne differenziano per caratteristiche morfologiche proprie (rilievo meno accentuato, aumento dell'ampiezza valliva, una minore gerarchizzazione del reticolo idrografico secondario). Sono evidenti testimonianze del glacialismo quaternario;

h. ambito molto esteso, presente in tutta la parte centro-occidentale della Regione, dal fiume Santerno fino a tutta l'area piacentina, oltre ad un piccolo lembo in Val Marecchia,

caratterizzato dalla presenza di argille scagliose con lievi ondulazioni e blocchi ofiolitici-diabasici emergenti. Questo territorio, che occupa una fascia che va dalla pedecollina ai 700-1000 m. di altezza s.l.m., presenta un'elevata franosità e una notevole variabilità di forme di erosione (idriche, di massa, e/o diffuse); spesso è incolto;

i. formazioni prevalentemente calcaree, calcareo-marnose e arenacee. Placca di terreni che presentano una certa individualità con affinità alle argille scagliose. Paesaggio abbastanza dolce a lievi ondulazioni, in parte franoso, prevalentemente coltivato;

l. suoli franchi (o a medio impasto sabbioso/argillosi) generalmente caratterizzati da una buona fertilità;

m. suoli prevalentemente argillosi;

n. suoli spiccatamente argillosi, presentano difficoltà di drenaggio e/o necessità di scolo meccanico;

o. terreni sabbiosi corrispondenti alla fascia dei cordoni dunosi litoranei. Elevata permeabilità;

p. lagune, zone umide ed intertidale, terreni con falda idrica affiorante. Ambiti che presentano tuttora un forte legame con l'ambiente «primario»: lagunare, lacustre o marino.

2. Carta della qualità ambientale

La carta visualizza, nei limiti delle informazioni disponibili, gli effetti e l'estensione dei diversi tipi di inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo.

Le categorie evidenziate rappresentano:

a. le zone ad elevato tasso di inquinamento atmosferico, soggette alle limitazioni di cui alla legge 615/1966 «Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico», prendendo come riferimento l'intero territorio comunale;

b. i corsi d'acqua con scarsa od inesistente qualità biologica (ambiente da molto a fortemente inquinato secondo le classi di qualità definite dal metodo di Woodiwiss 1978). Questo rilevamento, condotto dalle amministrazioni provinciali in adempimento al Piano regionale di risanamento delle acque, così come previsto dalla legge 319/1976, è per il momento ancora incompleto ed esteso alla sola parte emiliana del territorio regionale;

c. le zone di protezione delle falde idriche, per la gran parte coincidenti con la fascia pedecollinare della via Emilia (o delle conoidi) ad elevatissima permeabilità dei terreni;

d. i siti di discarica di rifiuti solidi urbani in zone di pianura e pedecollina;

e. la fascia litoranea interessata da fenomeni di eutrofizzazione delle acque;

f. le parti degli acquiferi sotterranei che presentano sintomi di inquinamento antropico.

3. Carta delle risorse biologiche

La carta evidenzia le zone di più alto valore agricolo, faunistico e floristico della Regione, individuando cinque diverse categorie, riferite:

1. relativamente all'aspetto agricolo, ai suoli più fertili, con poche o lievi limitazioni per l'utilizzazione (1^a e 2^a classe di capacità d'uso). Sono ubicati in piano o su leggero pendio, con basso rischio di erosione sia eolica che idrica, ben drenati, facilmente lavorabili, forniti di sostanze nutritive per le piante e rispondono bene alle fertilizzazioni;
2. alle foreste del demanio regionale e statale;
3. alle oasi di protezione della fauna;
4. alle aree di distribuzione dei rapaci diurni e notturni, in quanto indicatori di ecosistemi non eccessivamente degradati;
5. ai siti di interesse floristico e/o con presenza di specie vegetali rare.

4. Carta dei rischi

La carta dei rischi concorre a definire, assieme a quelle della Qualità ambientale e delle Risorse biologiche, una base informativa indispensabile a valutare la fragilità del sistema ambientale all'interno del quale vengono a ricadere le aree o le emergenze paesaggistiche che ci si propone di conservare, risanare o valorizzare.

Sulla base delle caratteristiche idrogeologiche, sismiche ed idrauliche del territorio regionale sono stati selezionati gli elementi di pericolosità più significativi. Non si è proceduto quindi a nessuna elaborazione particolare dei dati, ma solo ad una verifica e ad una analisi critica degli stessi.

Nella carta dei rischi sono quindi rappresentate:

- a. le aree dissestate con effetti di erosione idrica e/o per i movimenti di massa interessanti un'area superiore al 50% della superficie cartografata;
- b. il perimetro delle zone soggette a vincolo idrogeologico di cui al R.D. 3267/1923;
- c. le zone potenzialmente esondabili in quanto già alluvionate, o alluvionabili in quanto a morfologia depressa (fosse di pianura), o con deflusso difficoltoso delle acque scolanti;
- d. il perimetro delle aree interessate da fenomeni di rilevante subsidenza;
- e. gli abitati dichiarati da consolidare o trasferire ai sensi della L. 445/1908;
- f. le zone sismiche, così come risultanti a seguito del decreto di riclassificazione sismica del territorio regionale dell'agosto 1983;
- g. l'area di pericolosità collegata alla presenza della centrale elettronucleare di Caorso e del P.E.C. Brasimone.

5. Carta del grado di trasformazione

L'analisi effettuata affronta la tematica del settore naturalistico-vegetazionale, per l'individuazione di ambiti caratterizzati da omogeneità in relazione al livello di modificazione rispetto all'assetto naturale prodotto della attività/presenza antropica. La lettura è riferita allo stato attuale dei luoghi.

Le classi individuate si articolano da un livello 0 (zero), in cui la presenza antropica è massima, corrispondente alle zone ad intensa urbanizzazione, fino ad un livello 8, corrispondente a terreni «naturali» di qualsiasi tipo (boschi, brughiere e affioramenti rocciosi d'alta quota), caratterizzati da attività/presenza antropica minima.

La carta di analisi usata come base principale è stata quella dell'uso reale dei suoli, effettuando rispetto alle categorie evidenziate alcuni accorpamenti che permettessero di ottenere gli elementi utili per le finalità che si intendevano raggiungere. Tali operazioni di interpretazione sono state effettuate mediante l'incrocio con le informazioni desunte da altre analisi. In particolare le categorie seminativo, risaia, seminativo arborato, sono state riunite in una voce unica, corrispondente ad un paesaggio fortemente condizionato dall'intervento dell'uomo attraverso le lavorazioni agricole, soggetto a possibili frequenti radicali mutamenti nel tipo colturale, che tuttavia poco modificano l'aspetto complessivo dei luoghi, ad alto grado di trasformazione rispetto ad un assetto naturale.

Analogamente, sono state riunite in un'unica voce le categorie vigneto, frutteto e uliveto; il castagneto da frutto ed il pioppeto, considerati come zone arborate, ma con specifica funzione produttiva.

Le zone boscate (bosco di latifoglie, di conifere, a dominanza di faggio, rimboschimenti) sono state riunite nel livello di «naturalità» massimo, accorpando, nella fascia oltre i 1000 metri, anche le zone cespugliate, incolte e ad affioramento litoide. Valutazione diversa è stata operata per le zone incolte della fascia collinare, che sono quelle caratterizzate da fenomeni di dissesto e calanchive.

Le classi individuate, in sintesi, sono le seguenti:

0. zone a presenza antropica massima: centri urbanizzati;
1. zone caratterizzate da trasformazioni molto evidenti per attività antropica: cave;
2. terreni dissestati: erosioni, terreni incolti, calanchi, ecc.;
3. zone caratterizzate da attività produttiva agricola estensiva: seminativo, seminativo arborato;
4. zone caratterizzate da attività agricola con prevalenza di colture arboree;
5. zone caratterizzate da colture agricole arboree specializzate: vigneti, frutteti, uliveti;
6. zone marginali, parzialmente agricole: seminativo, incolto, cespugliato;
7. zone boscate con colture produttive: castagneto, pioppeto;
8. bosco «naturale» di qualsiasi tipo di essenza (conifere, latifoglie, ceduo, ecc.), brughiere e affioramenti rocciosi di alta quota.

6. Carta di lettura storica del paesaggio agrario

Attraverso una lettura comparata della cartografia storica dell'«Uso del suolo» disponibile per il territorio regionale (carta topografica austro-ungarica, I.G.M. primo impianto, T.C.I. 1950, Uso reale del suolo 1978) si è tentata la ricostruzione dell'evoluzione e delle permanenze sul territorio agrario, al fine di individuare gli elementi significativi e di valore storico-testimoniale, la cui permanenza caratterizza i territori. Per rendere possibile una lettura omogenea delle diverse carte, è stata necessaria una sintesi ed una interpretazione delle diverse voci delle «legende».

In questo senso è stato possibile individuare, in prima applicazione, le bonifiche, le partecipanze, la viabilità centuriale, oltre alla viabilità panoramica, quali elementi significativi del paesaggio emiliano-romagnolo.

7. Carta dei tipi di insediamento storico

La carta rappresenta la distribuzione sul territorio dei siti elencati nell'«Inventario dei centri storici» dell'Istituto Beni Culturali. Tale inventario comprende circa 6.000 località, riferite a 6 classi morfologiche: centri murati; agglomerati; nuclei; prevalentemente sparsi; sparsi; isolati. Nella carta 1:200.000 essi sono stati suddivisi in due classi morfologiche, l'insediamento sparso e quello accentrato, tipico il secondo delle aree d'altura, il primo di quelle pianeggianti e fortemente infrastrutturate; inoltre sono stati riportati i 153 centri murati della Regione.

Il passo finora compiuto in direzione di una lettura per zone dell'insediamento storico muove dall'aver introdotto nella lettura statistica dell'inventario parametri altimetrici elementari, come la distinzione in pianura - collina - montagna (zone altimetriche ISTAT), distinguendo così, nella Regione, otto zone principali, all'interno delle quali l'insediamento storico presenta caratteristiche di omogeneità:

1. la montagna centro-occidentale (montagna di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna+collina piacentina), che si contraddistingue per l'elevata densità territoriale e per una notevole omogeneità morfologica;

2. la collina occidentale (collina di Parma, Reggio Emilia, Modena) caratterizzata da una forte prevalenza dell'insediamento agglomerato;

3. la pianura occidentale (pianura di Piacenza, Parma e Reggio Emilia) in cui, pur di fronte ad un insediamento sparso prevalente, quello agglomerato ha un peso rilevante;

4. la fascia pedemontana della via Emilia, caratterizzata dalla presenza pressoché esclusiva di insediamento sparso (centri e villaggi di strada) con notevole frequenza di centri murati;

5. la pianura nord-orientale (Modena, Bologna, Ferrara), con insediamento sparso largamente preponderante, ma con densità territoriale molto bassa, a causa dei vari territori di bonifica recente;

6. la collina centrale (Bologna e Ravenna), caratterizzata da un notevole equilibrio tra insediamento sparso e agglomerato;

7. la pianura costiera di Ravenna e Forlì, in cui l'insediamento sparso è quantitativamente prevalente, seppure accompagnato da un'elevata frequenza di centri murati;

8. la collina e la montagna forlivese, caratterizzata da un equilibrio di insediamento sparso e agglomerato, con una presenza fortissima di borghi murati.

Sulla stessa carta sono stati inoltre evidenziati i principali percorsi di età romana, me-

dievale e moderna della viabilità storica della Regione, desunti dall'analisi di cartografia storica — la carta topografica dei Ducati di Parma e Modena, dello Stato Pontificio e del Granducato di Toscana, elaborata dall'Istituto Geografico Militare Austriaco nel 1828 - 1851 — e attraverso la lettura di alcuni testi notevoli, quali Barbieri «Direzione pe' viaggiatori in Italia», Rosetti «La Romagna, geografia e storia», nonché di saggi sull'argomento di vari autori: Foschi, Day, Greci, Guidotti, Sterpos, Ugolini, Alfieri, Artocchini, Baricchi, Bernini, Bortolotti, Pedrini e Bonora.

In tal modo è possibile cogliere con maggiore chiarezza la logica insediativa storica; allo stesso tempo la carta segnala alcuni ambiti territoriali fortemente interessati ai problemi della tutela e della valorizzazione della viabilità.

8. Carta di sintesi dei sistemi delle zone e degli elementi considerati dal piano

La carta rappresenta la visualizzazione delle scelte del piano sull'intero territorio regionale, riportando in maniera sintetica le più precise individuazioni contenute nelle tavole di progetto in scala 1:25.000.

In questa tavola sono individuati, con la stessa metodologia delle tavole contrassegnate col n° 1, i sistemi, le zone ed i principali elementi che contribuiscono i riferimenti per l'applicazione della disciplina definita dal piano stesso.

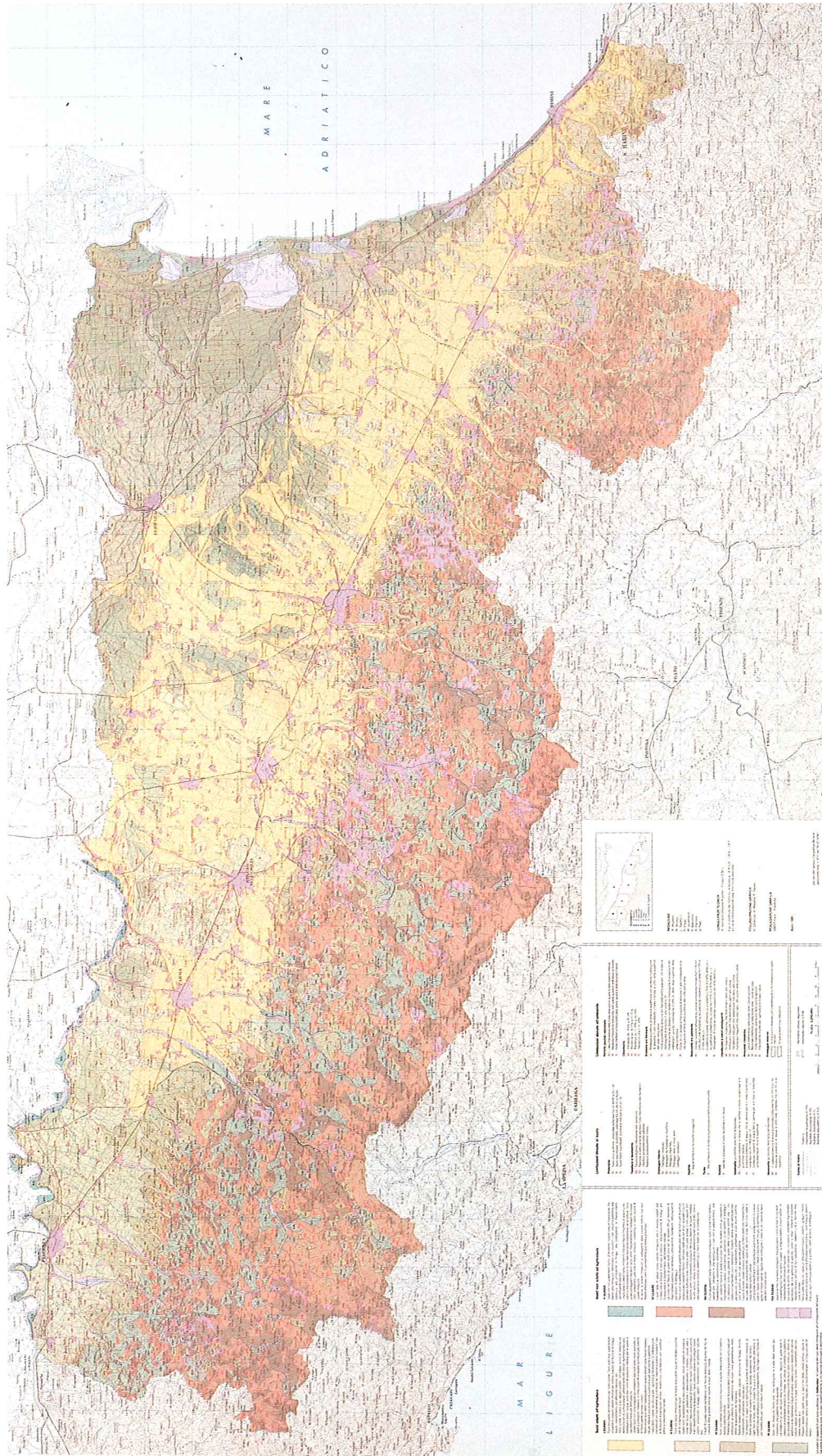


Tavola 3.1.1. Carta della capacità d'uso dei suoli.

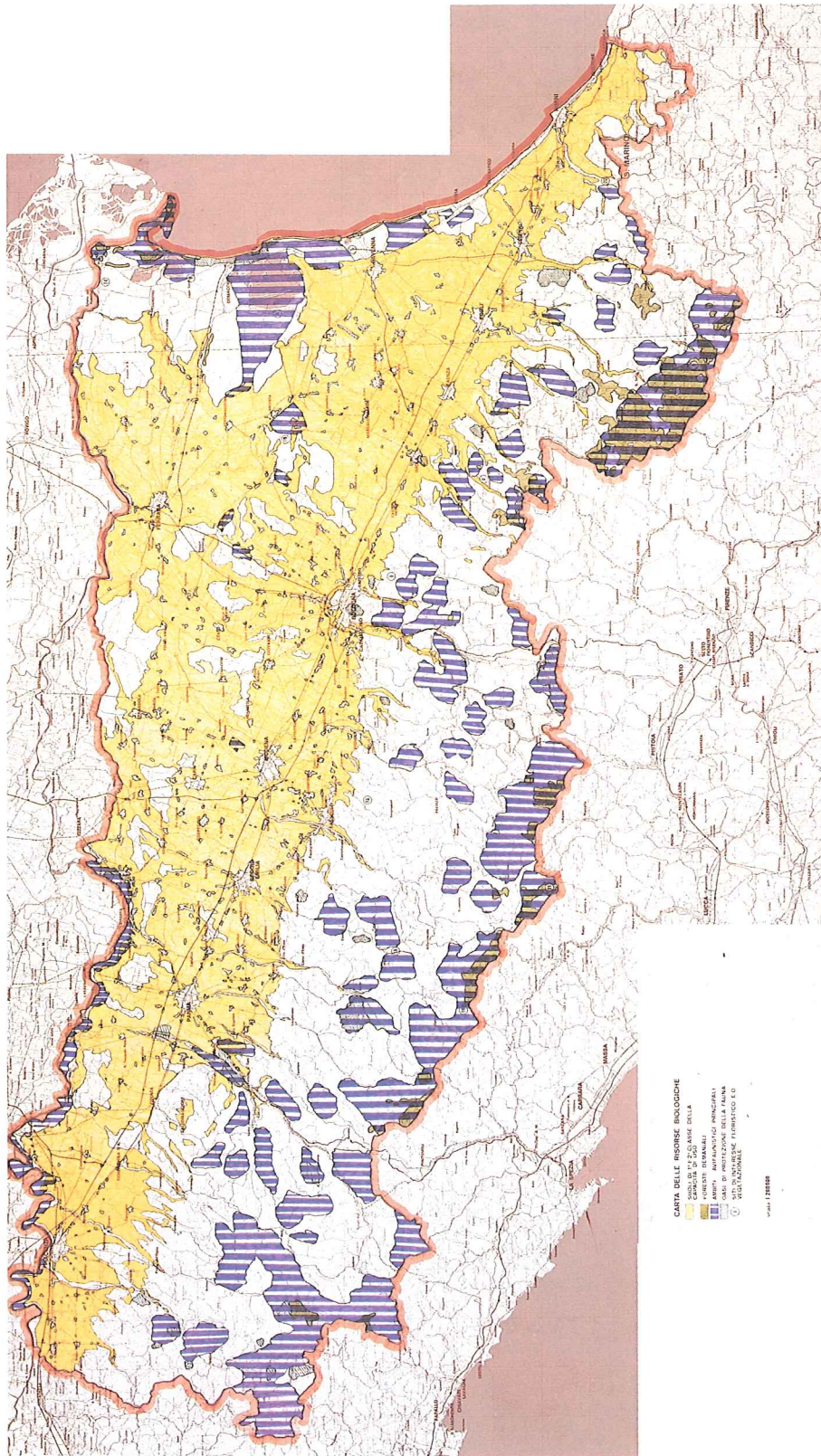


Tavola 3.2. Carta delle risorse biologiche.

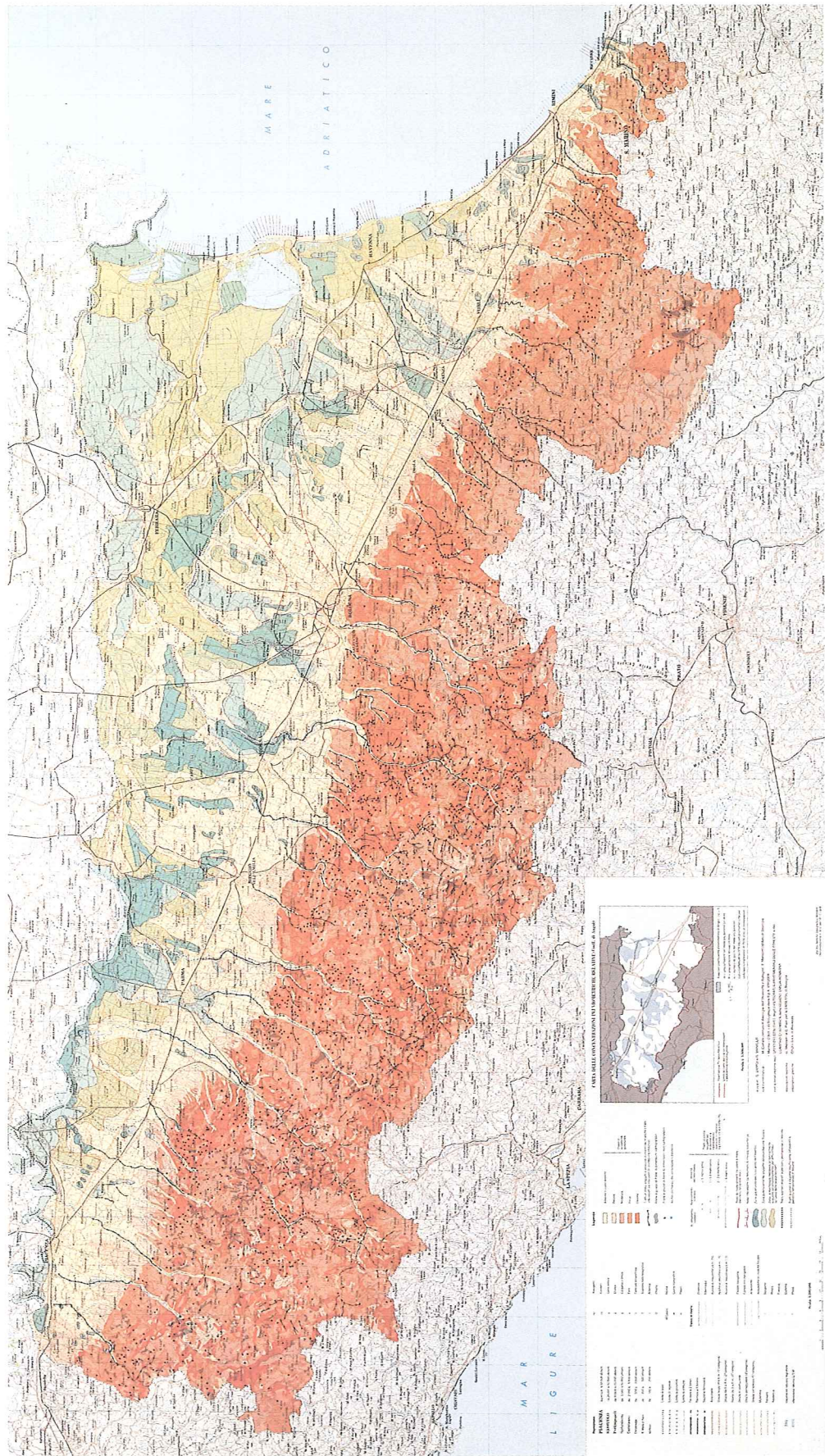


Tavola 4.1. Carta della propensione al dissesto idrogeologico.

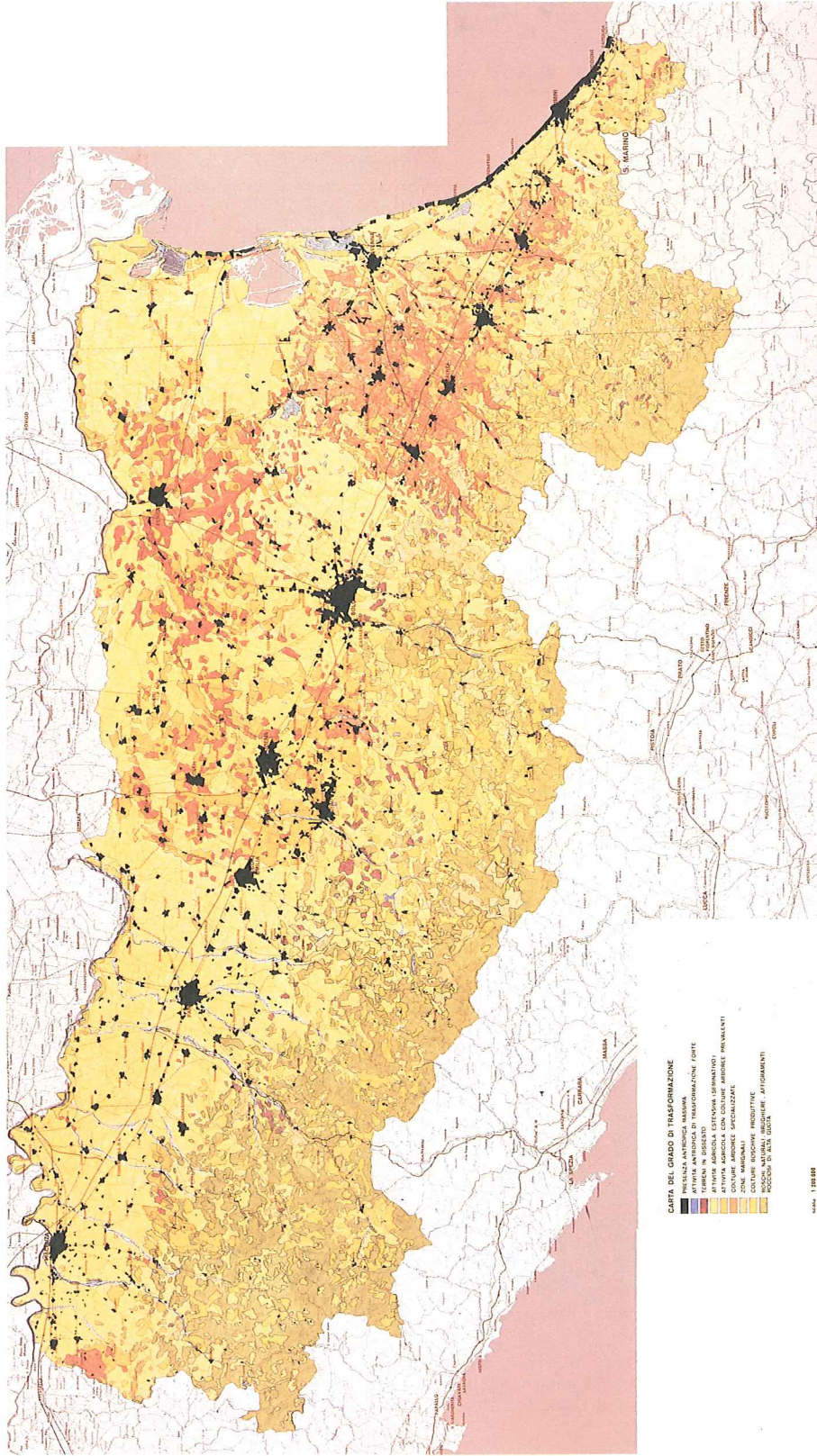
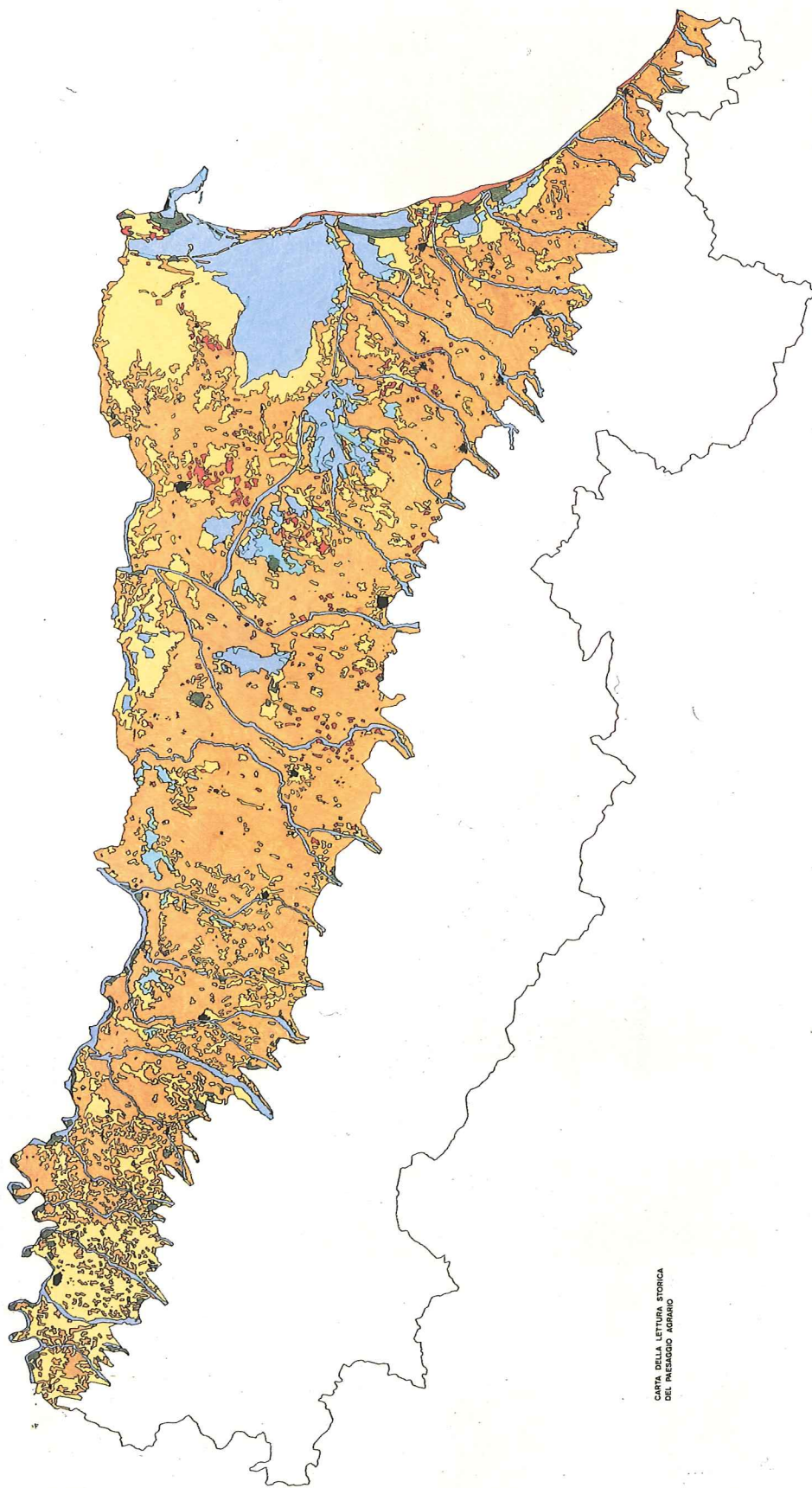


Tavola 5.2. Carta del grado di trasformazione.



CARTA DELLA LETTURA STORICA
DEL MESSAGGIO AGRARIO

Tavola 6.1. Carta di lettura storica del paesaggio agrario al 1885.
In giallo il seminativo semplice; in arancio il seminativo arborato; in rosso frutteti e vigneti; in azzurro le zone d'acqua; in nero le zone urbanizzate.

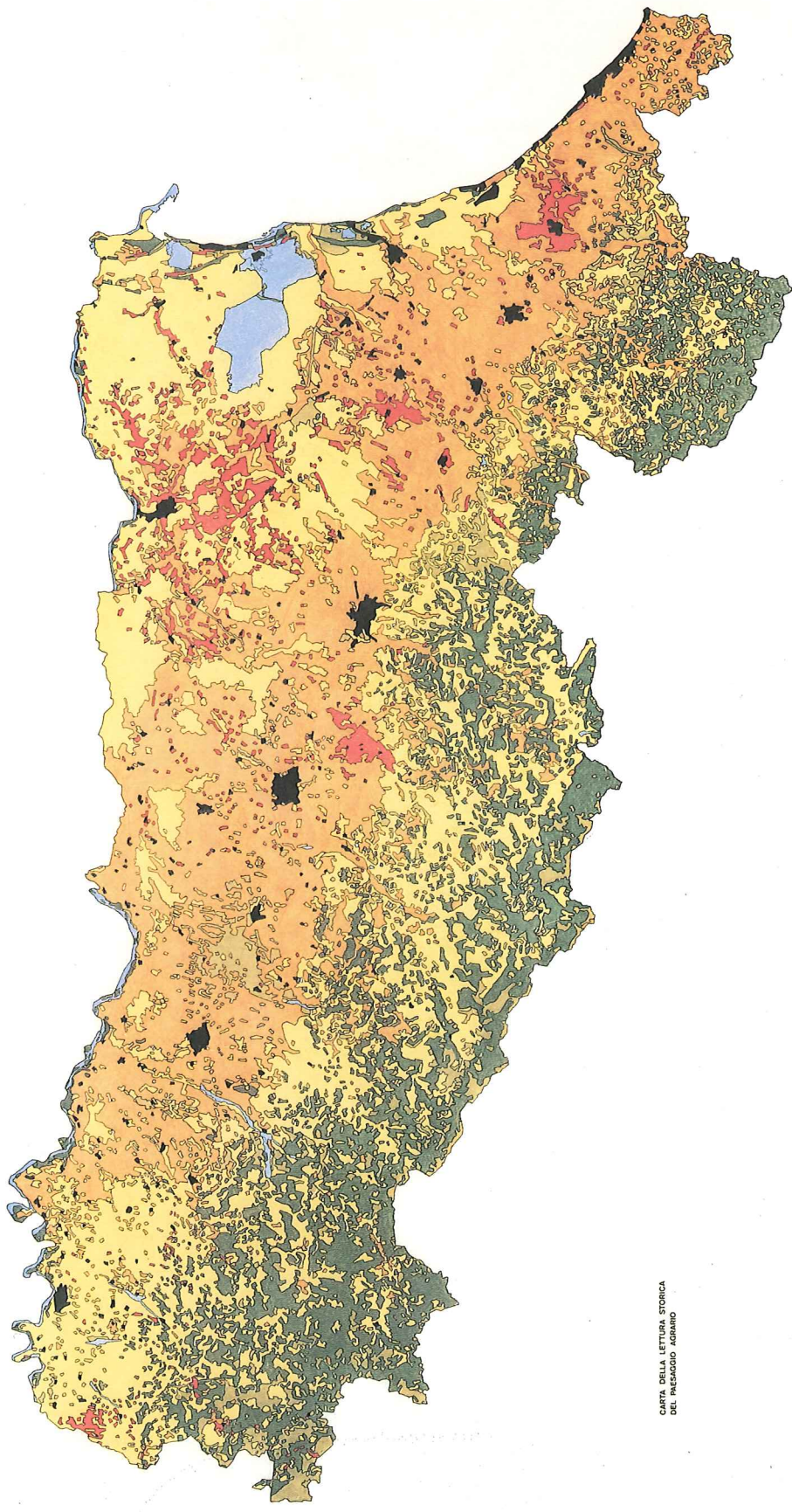
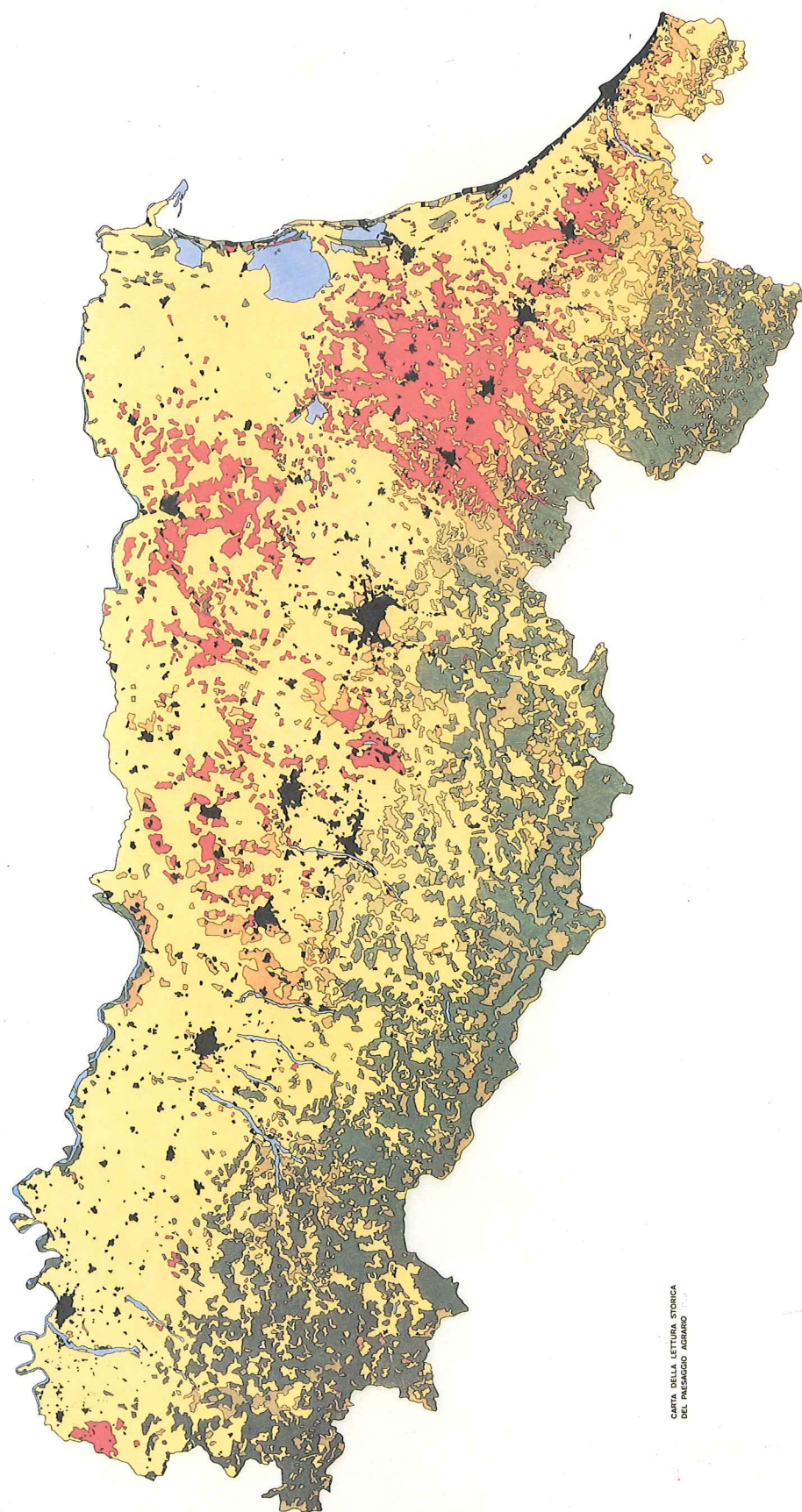


Tavola 6.2. Carta di lettura storica del paesaggio agrario al 1960.

In giallo il seminativo semplice; in arancio il seminativo arborato; in rosso frutteti e vigneti; (in verde chiaro il prato pascolo; in verde scuro boschi e pinete;) in azzurro le zone d'acqua; in nero le zone urbanizzate.



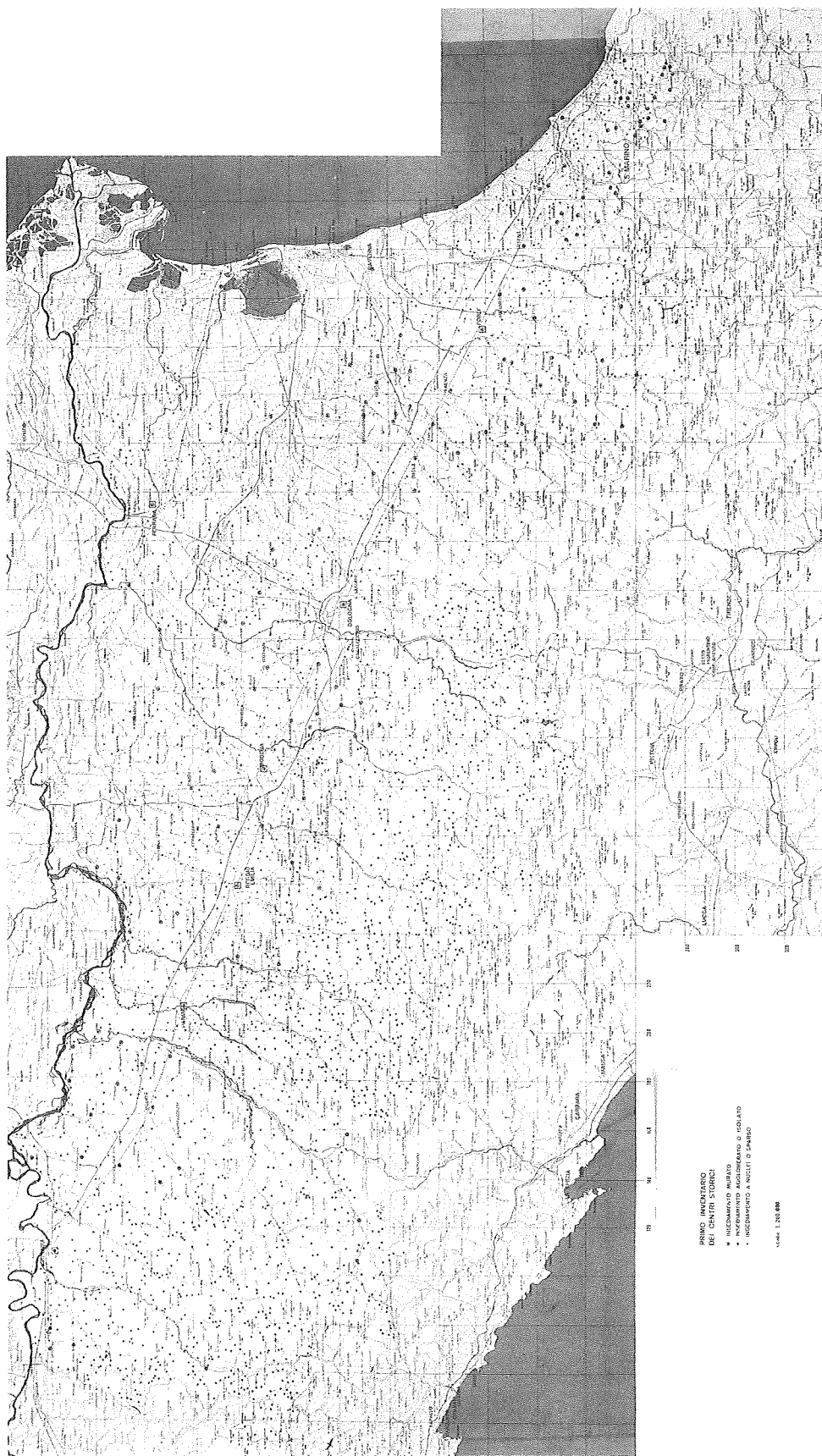


Tavola 7.1. Restituzione cartografica dell'Inventario dei centri storici.

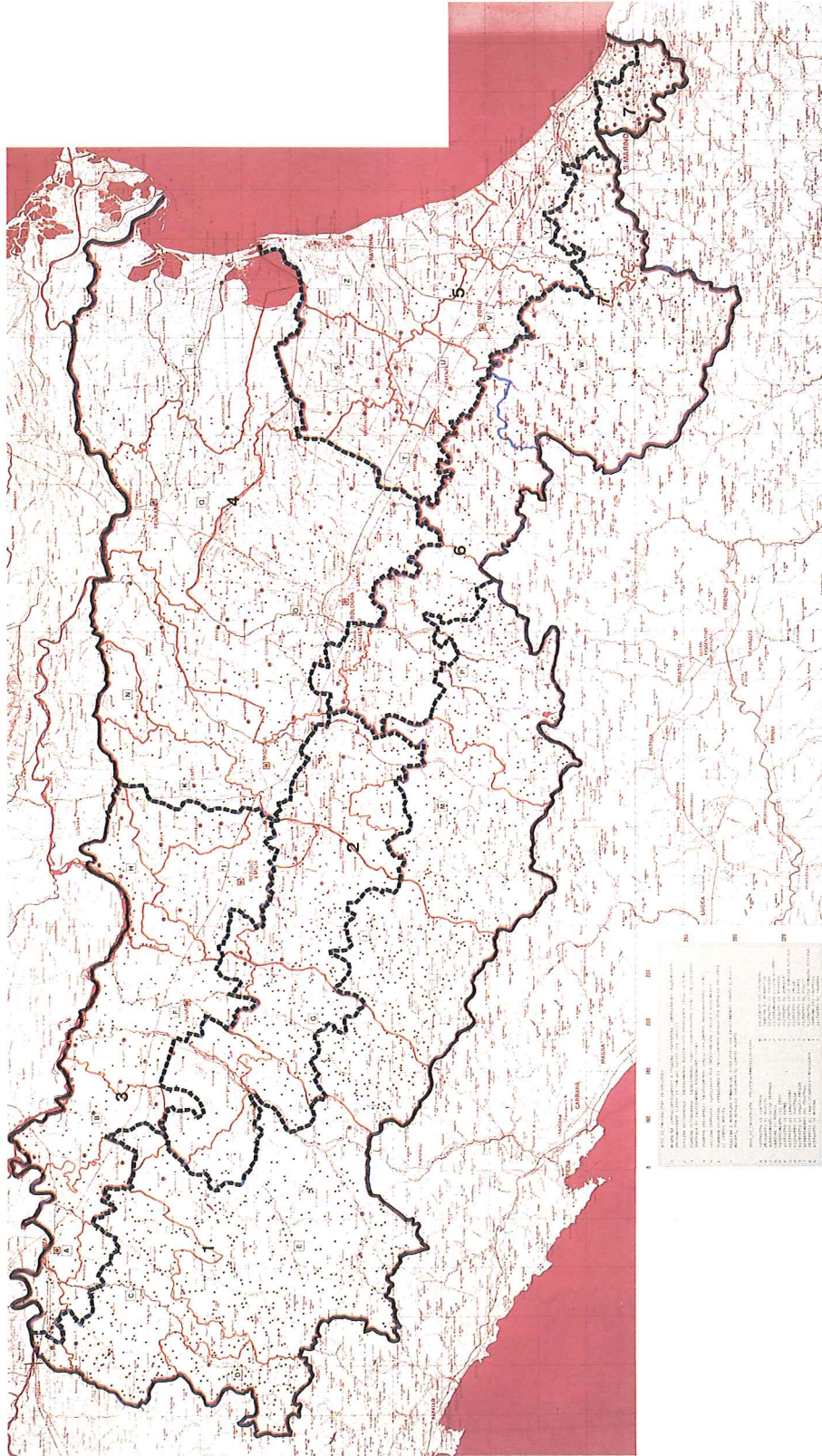


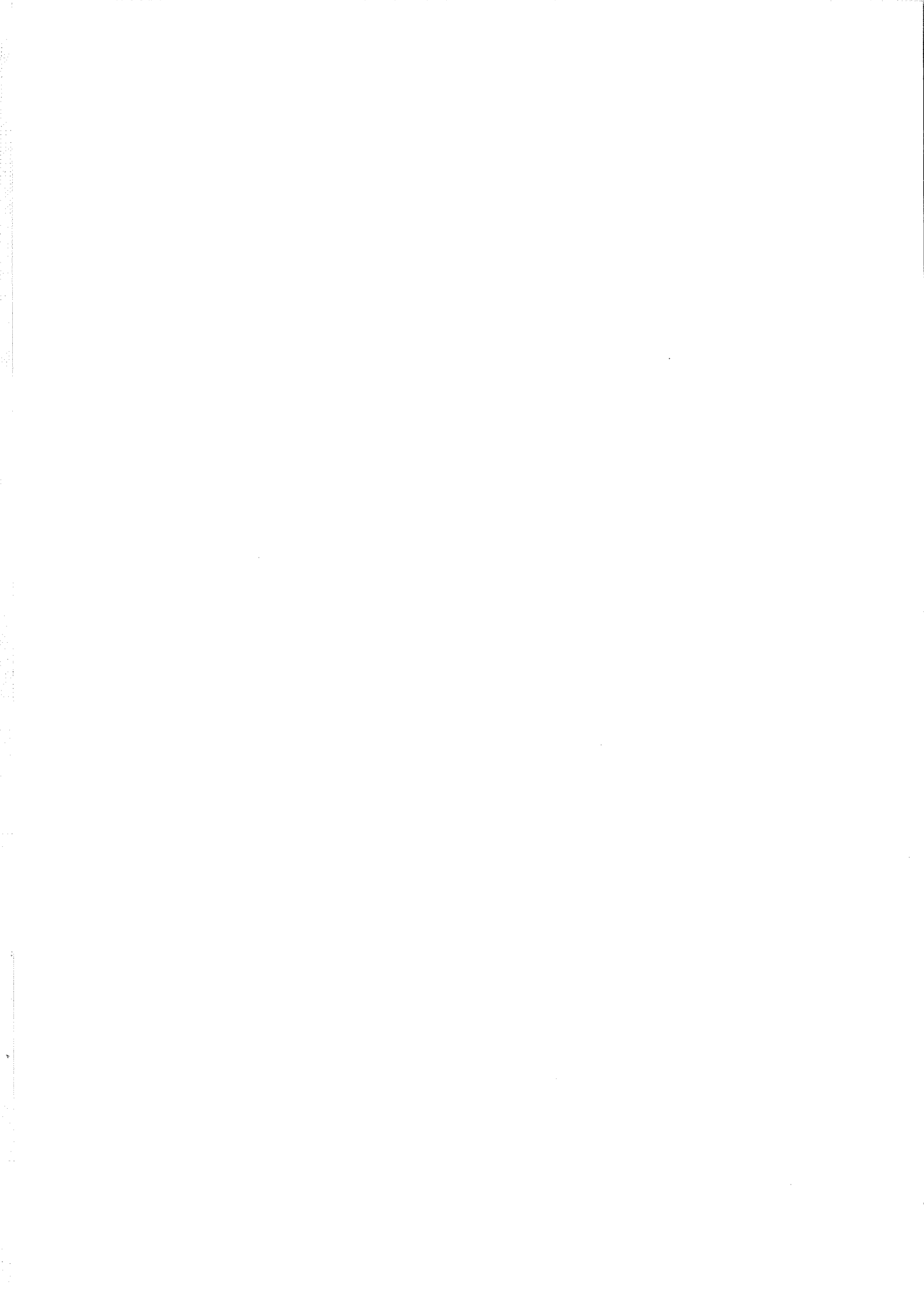
Tavola 7.2. Carta dei tipi di insediamento storico.



PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

ALLEGATO 3

**PRIME SIMULAZIONI SULLA PRATICABILITÀ
DEGLI INTERVENTI DI VALORIZZAZIONE**



1. INTRODUZIONE

I vincoli posti alle fruizioni di beni ambientali e culturali e inclusi nei piani paesistici costituiscono altrettante opportunità per fruizioni che siano compatibili o addirittura rafforzative della salvaguardia. Queste opportunità variano in funzione delle caratteristiche dei beni vincolati e della domanda di fruizione, ed ogni area, sistema o eminenza protetta può dar luogo ad un progetto di valorizzazione economica.

Poiché la domanda non è infinita, non è detto che tutti i vincoli possano dar luogo ad altrettante valorizzazioni; ne risulta la necessità, in ambito regionale, di verificare il volume della domanda, per diverse tipologie (turistica, scolastica, culturale, sociale, ecc.); in prima ipotesi, tale volume — distinto per componenti — rappresenta il livello massimo di domanda sul quale dimensionare l'intervento per progetti; in secondo luogo, i progetti di valorizzazione trovano un vincolo nella redditività economico-sociale; infine, la fattibilità dei progetti dipende anche dalla loro redditività finanziaria, in assenza, infatti, anche un progetto economicamente valido non sarà alla portata dell'amministrazione che intende promuoverlo e gestirlo.

È allora necessario verificare, sia pure approssimativamente, quali siano le possibili redditività (economica e finanziaria) dei progetti di valorizzazione definiti nel Piano paesistico.

A questo scopo, si fornisce qualche esempio.

Sono stati condotti alcuni calcoli parametrici su quattro tipologie di progetto — parchi regionali, riserve naturali, parchi fluviali, percorribilità alternative — identificando spese di investimento, spese correnti, ricavi economici ed entrate tariffarie. Su questi dati sono stati valutati il tasso di rendimento interno economico e quello finanziario, come segue:

	tasso di rendimento economico (%)	tasso di rendimento finanziario (%)
Percorribilità alternative	51	11
Parchi fluviali	51	9
Riserve naturali	34	2
Parchi regionali	38	7

Il rendimento economico non comprende alcuna valutazione della salvaguardia, che pure ha certamente un valore; d'altra parte, non è stato calcolato il costo delle attività che diventano incompatibili con la realizzazione del progetto (molte attività, peraltro, possono continuare ad essere esercitate, ad esempio quelle agricole, pur con limitazioni). Non sono nemmeno stati usati prezzi economici, in linea con la reale situazione del mercato delle diverse risorse: ad esempio, si è calcolato il costo del lavoro di mercato, anche se nelle diverse aree oggetto di intervento c'è disoccupazione. Infine, non sono stati compresi costi e benefici delle attività indotte dai progetti (turismo di vacanza, attività sportive e attività ricreative all'interno dei progetti) anche perché, non essendo stati localizzati, i progetti non possono essere parametrizzati per questi effetti.

Nonostante queste limitazioni, si noterà come la redditività economica sia molto alta (naturalmente, si ipotizza che vi sia domanda sufficiente per sfruttare appieno la

capacità dei progetti): una indicazione delle potenzialità di sviluppo offerte dai Piani paesistici e dalla salvaguardia delle risorse. A questo scopo, è stata calcolata anche la ricaduta occupazionale (esclusa quella dell'indotto):

	Occupati permanenti (unità)	Investimento per occupato (mln)
Percorribilità alternative	10,7	61,9
Parchi fluviali	14,7	90,0
Riserve naturali	3,9	60,3
Parchi regionali	113,2	57,1

È da osservare come i valori dell'investimento per addetto permanente siano bassi, in relazione ad altri tipi di progetti (Fio, giacimenti culturali, Pim).

D'altra parte, la redditività finanziaria è bassa o, talvolta, nulla.

Se è vero che il tasso di rendimento finanziario non è mai negativo, è anche vero che, con tassi così bassi, le amministrazioni non possono finanziare progetti prendendo a prestito a tassi simili a quelli di mercato e non realizzando un equilibrio sufficiente tra costi e ricavi. Ciò implica o che parte del finanziamento è fornito a fondo perduto o che le amministrazioni dovranno vedersi assegnate dei sussidi. È comunque importante, ai fini dei futuri progetti di valorizzazione, tener conto della debolezza finanziaria dei progetti, soprattutto per evitare che questa venga confusa con una debolezza economica, che — invece — sembra doversi escludere.

2. ESEMPLIFICAZIONI

2.1. Percorribilità alternative interessanti diverse tipologie di progetti integrati di tutela, recupero e valorizzazione.

Esistono disponibilità di percorsi per via d'acqua o di terra, alternativi a tracciati stradali, che possono recuperare aree territoriali altrimenti tagliate fuori da ogni fruizione. Tali percorribilità possono collegarsi a beni paesistici vincolati dal Piano regionale, e costituire l'occasione per la soddisfazione di una domanda.

Abbiamo tipizzato (in allegato 1) una ipotesi di sentieristica, in zona protetta, con le seguenti caratteristiche:

- percorso complessivo di 35 Km, equivalenti a 5 ore di percorso a piedi, con uso di punti di ristoro e di aula/museo/esposizione ricavabili da immobili da restaurare intorno al percorso, parco giochi per bambini, cartellonistica. Le attrattive da valorizzare possono essere molteplici;

- la massima capacità di carico è ipotizzata intorno alle 2 persone ogni cento metri di sentiero;

- i giorni di presenza di visitatori sono limitati a 40 fine settimana più 45 giorni distribuiti nel periodo primaverile e estivo, per complessivi 125 giorni all'anno di piena utilizzazione;

– la capacità massima giornaliera su 35 Km è di 700 persone; poiché le aree ipotizzabili sono sempre prossime a città di medie dimensioni, è realistico pensare che la domanda superi largamente l'offerta; ciò implica che capacità massima e domanda potranno coincidere;

– il ricavo economico del progetto si basa sulla spesa giornaliera del visitatore, distinta in spesa per la visita (tariffa, se è possibile; tassa sui concessionari altrimenti), ristoro e acquisti (artigianato, materiale fotografico, ecc.); il beneficio è rappresentato dal valore aggiunto creato nel ricavo economico, e dal volume di occupazione (nel caso esista disoccupazione nell'area di riferimento);

– i costi sono distinti tra costi di investimento e costi correnti.

L'allegato 1 riporta i calcoli e il tasso di rendimento economico e finanziario, quest'ultimo riferito all'amministrazione pubblica responsabile del progetto. Il rendimento economico è molto elevato; soddisfacente è anche quello finanziario.

Ciò implica che è possibile restaurare e ricostruire sia beni culturali che beni naturali eventualmente disponibili per l'area, per circa un ulteriore miliardo di lire di investimenti.

2.2. Parchi fluviali delle aree pedecollinari urbanizzate

Si immagina un verde pubblico attrezzato a distanza pedonale da aree urbanizzate, che protegga al proprio interno le sponde di un corso d'acqua. La fruizione è tipicamente urbana, ma è arricchita da attrattive culturali e/o naturalistiche. Le ipotesi dimensionali sono le seguenti:

– 10 Km di sponda fluviale, ovvero 20 Km di lunghezza per le due sponde;

– la capacità di carico ipotizzata è di 1 persona per 5 metri lineari di fronte fiume (pari a 300 mq per persona), con una antropizzazione massima di 4.000 persone;

– si ipotizza che il periodo di permanenza sia di 2 ore per persona e che i giorni totali di permanenza nell'anno siano 125 (come nel caso precedente); si tratta di una stima dei giorni nei quali si può prevedere si realizzi una punta di presenze;

– l'orario di presenza è diurno e di 8 ore/giorno;

– la domanda complessiva dipende dall'intorno urbano del progetto; si fa l'ipotesi che vi sia domanda eguale o superiore alla massima antropizzazione.

L'analisi economica del progetto (allegato 2) si compone come segue:

– si ipotizza una spesa per ristoro ed una tariffa-ombra per il fruitore; poiché l'ambito è urbano ed il verde non è recintato, la tariffa-ombra non è esigibile da parte dell'amministrazione responsabile; d'altra parte, l'esiguità della somma spesa dai fruitori consente soltanto un recupero minimo da parte dell'amministrazione a carico del concessionario (50% del profitto del concessionario); ne segue che redditività economica e redditività finanziaria si divaricano fortemente, ed il progetto richiede un sussidio permanente da parte dell'amministrazione;

– i costi comprendono sia spese per investimento che spese per manutenzione.

Il tasso di rendimento economico è molto elevato (51%). Si può calcolare o il sus-

sidio annuo necessario a compensare i costi di investimento e di esercizio, o la tariffa-ombra (pari a 300 lire-persona) che consente di raggiungere un rendimento finanziario accettabile (9% circa).

2.3. Riserve naturali

È il caso di un intervento di salvaguardia e restauro ambientale (botanico, zoologico, idraulico, ecc.) volto a preservare un valore in sé; fortemente vincolata, l'area può ammettere soltanto fruizioni di studio e ricerca, educative e culturali.

Si ipotizza una minima interferenza tra fruizioni ed ambiente, con forte necessità di sorveglianza.

Le ipotesi dimensionali del progetto sono le seguenti:

- l'area è di 1000 ha;
- la capacità di carico è di 25 persone/ora su un percorso di sentieri di 2,5 Km, con 4 postazioni fisse;
- le presenze, per 125 giorni all'anno e per 8 ore al giorno, sono valutabili intorno a 25.000 (in modo da non superare le 25 persone-anno-ha che rappresenta uno standard più che sufficiente per garantire il rispetto degli equilibri naturali della riserva); si ipotizza che la domanda superi l'offerta.

Non possiamo valutare il beneficio (scientifico, culturale, educativo) per i singoli fruitori, ma possiamo attribuire una tariffa-ombra per presenza di lire 3.000 (stima prudenziale). Tale tariffa può essere riscossa dalla amministrazione sia per la natura particolare dei fruitori sia perché la riserva naturale è recintata o comunque separata dal resto del territorio. Gli altri elementi dell'analisi comprendono:

- la spesa per ristoro ed acquisti, il cui valore aggiunto rappresenta il beneficio attribuibile al progetto;
- il ricavo per l'affitto di locali da destinare alla convegnoistica specializzata;
- i costi di investimento (compresa la costruzione/ristrutturazione di un edificio, e recinzione completa) e i costi correnti.

Dall'allegato 3 si noterà che anche in questo caso esiste forte divaricazione tra rendimento economico e finanziario, con conseguente necessità di un sussidio da parte dell'amministrazione responsabile (o di un sensibile aumento nella tariffa).

2.4. Parchi regionali

Si tratta del tipo di progetto maggiormente impegnativo, sia per la complessità del rapporto tra fruizione e salvaguardia, sia per il territorio interessato, sia per le forme giuridiche ed istituzionali necessarie. Anche in questo caso, ogni situazione è singolare e determina progetti che non hanno alcuna ragione di assomigliarsi o di poter es-

sere trattati parametricamente. Si è, tuttavia, costruita una ipotesi per un calcolo economico, non legata alla realtà, al solo scopo di paragonare questo bene con gli altri esaminati in precedenza.

Le ipotesi dimensionali sono:

– un'area di 10.000 ha con capacità di carico di 50 persone/ha all'anno. Questo livello di antropizzazione sarà, in realtà, maggiore se parte del territorio del parco è esclusa alla visita. Supponendo 1000 ha esclusi, l'antropizzazione passa da 500.000 presenze/anno a 450.000. Per semplicità, manterremo le presenze al livello maggiore;

– non si prevede un costo per l'acquisto o l'affitto dell'intera area, ma solo per l'area di riserva integrale (1000 ha), valutandolo a L. 10 mln/ha. Tale area è recintata.

Il calcolo economico e finanziario comprende:

– una tariffa di L. 5.000 per persona esigibile all'ingresso del parco;

– ricavi (come valore aggiunto) dal ristoro, gli acquisti, la vendita di cataloghi, riproduzioni e depliant e visite guidate.

Il rendimento del progetto (allegato 4) è fortemente divaricato tra tasso economico e tasso finanziario; il secondo anche in ragione dell'ipotesi di acquisto dell'area di riserva integrale (come è noto, l'analisi a livello economico esclude i trasferimenti quali il costo dell'acquisto dei terreni).

È da tener presente che i benefici economici indotti dal parco sono rilevanti, e riguardano il valore aggiunto creato dal turismo residenziale all'intorno dell'area del parco; tali benefici non sono calcolabili in forma parametrica.

3. CONCLUSIONI

Alcune osservazioni di carattere generale.

Non è stato calcolato il valore in sé dell'ambiente salvaguardato; d'altra parte non sono stati calcolati né i costi né i benefici delle attività spiazzate dai progetti. Tutti i progetti presentano rendimenti finanziari inferiori a quelli economici e in alcuni casi sono necessari sussidi all'amministrazione responsabile.

Il risultato economico diretto (quello indotto non è calcolato) è sempre positivo ed elevato, a riprova della validità di una politica di sviluppo orientata all'ambiente. Anche nel caso di progetti di stretta salvaguardia — come le riserve naturali — la validità economica è confermata.

Ciò non vuol dire, peraltro, che estendendo molto le aree escluse alla fruizione, la validità economica resti elevata: la domanda specifica che si indirizza verso tali beni è più ristretta della domanda genericamente indirizzata ad utilizzare i beni ambientali. È da sottolineare che l'investimento per addetto risultante dalle analisi eseguite è particolarmente basso (L. 53,9 mln in media) confermando l'interesse di una politica ambientale a fini occupazionali.

Le ipotesi prevedono sempre la presenza del settore privato ma escludono le attività indotte.

Si noterà come una parte rilevante dei benefici deriva dalle attività complementari alle visite, organizzate e gestite da concessionari privati.

Queste attività, in alcuni casi (percorribilità, parchi fluviali, parchi regionali) possono essere ulteriormente allargate in relazione ad un arco di servizi più ampio di quanto previsto in questa sede, massimizzando economicità e ricaduta occupazionale.

Il quadro fornito, puramente indicativo, potrebbe consentire — ove completato — di costruire un piano di interventi, pesato sia dal punto di vista economico che da quello finanziario, base di una politica dei piani paesistici.

Allegato 1. Sentieristica (Percorribilità alternative)

1. Standards economici e fisici assunti nel calcolo della redditività degli investimenti			
1.1. Carico massimo di visitatori		0,02 presenza × m. lineare al giorno	
1.2. Lunghezza del percorso		35000 metri lineari	
1.3. Periodo di utilizzazione		125 giorni-anno	
1.4. Spesa erogata per la fruizione della risorsa:			
— tariffa di ingresso		2000 lire-persona	
— spesa per ristoro		5000 lire-persona	
— acquisti		1000 lire-persona	
2. Conto costi-benefici			
2.1. Benefici e ricavi (mln lire)		2.2. Costi (mln lire)	
2.1.1. Rientri tariffari	125	2.2.1. Costi di realizzazione delle opere)	600
2.1.2. Spesa lorda per ristorazione e acquisti	525	2.2.2. Progettazione (stimata pari al 10% del costo delle opere)	60
2.1.3. Valore aggiunto (stimato pari al 58% della spesa lorda)	305	2.2.3. Totale degli investimenti	660
2.1.4. Profitti (stimati pari al 20% del valore aggiunto)	61	2.2.4. Costi annuali di manutenzione (pari al 5% degli investimenti)	30
2.1.5. Affitti e concessioni (stimate pari al 50% dei profitti)	30	2.2.5. Spesa per il personale (pari a 3 addetti con costo annuo di 30 mln)	90
2.1.6. Totale benefici economici	480	2.2.6. Totale dei costi correnti	120
2.1.7. Saldo economico annuale	360		
2.1.8. Totale benefici finanziari	205		
2.1.9. Saldo finanziario annuale	85		
3. Conto dell'occupazione (unità)			
3.1. Guardiania e istruzione			3.0
3.2. Manutenzione			0.7
3.3. Attività indirette			7.0
3.4. Totale occupati			10.7
4. Calcolo dei rendimenti			
4.1. Tasso di rendimento economico			54%
4.2. Tasso di rendimento finanziario			11%
4.3. Investimento unitario per posto di lavoro creato (mln lire per addetto)			61.9

Allegato 2. Parchi fluviali delle aree pedecollinari urbanizzate

1. Standards economici e fisici assunti nel calcolo della redditività degli investimenti			
1.1. Carico massimo di visitatori		0,20 presenza × m. lineare al giorno	
1.2. Fronte fiume (profondità della fascia protetta 400 ml)		20000 metri lineari	
1.3. Periodo di utilizzazione		125 giorni-anno	
1.4. Spesa erogata per la fruizione della risorsa:			
– tariffa ombra		300 lire-persona	
– spesa per ristoro		2000 lire-persona	
– acquisti		—	
2. Conto costi-benefici			
2.1. Benefici e ricavi (mln lire)		2.2. Costi (mln lire)	
2.1.1. Rientri tariffari (tariffa ombra)	150	2.2.1. Costi di realizzazione delle opere (80 ha × 15 mln-ha)	1200
2.1.2. Spesa lorda per ristorazione e acquisti	1000	2.2.2. Progettazione (stimata pari al 10% del costo delle opere)	120
2.1.3. Valore aggiunto (stimato pari al 58% della spesa lorda)	580	2.2.3. Totale degli investimenti	1320
2.1.4. Profitti (stimati pari al 20% del valore aggiunto)	116	2.2.4. Costi annuali di manutenzione (pari al 5% degli investimenti)	60
2.1.5. Affitti e concessioni (stimate pari al 50% dei profitti)	58	2.2.5. Spesa per il personale	—
2.1.6. Totale benefici economici	730	2.2.6. Totale dei costi correnti	60
2.1.7. Saldo economico annuale	670		
2.1.8. Totale benefici finanziari	208		
2.1.9. Saldo finanziario annuale	148		
3. Conto dell'occupazione (unità)			
3.1. Guardiania e istruzione		—	
3.2. Manutenzione		1.3	
3.3. Attività indirette		13.3	
3.4. Totale occupati		14.7	
4. Calcolo dei rendimenti			
4.1. Tasso di rendimento economico		51%	
4.2. Tasso di rendimento finanziario		9%	
4.3. Investimento unitario per posto di lavoro creato (mln lire per addetto)		90.0	

Allegato 3. Riserve naturali

1. Standards economici e fisici assunti nel calcolo della redditività degli investimenti			
1.1. Carico massimo di visitatori		9,08 presenza × m. lineare al giorno	
1.2. Lunghezza del percorso		2500 metri lineari	
1.3. Periodo di utilizzazione		125 giorni-anno	
1.4. Spesa erogata per la fruizione della risorsa:			
- tariffa di ingresso		3000 lire-persona	
- spesa per ristoro		3000 lire-persona	
- acquisti		2000 lire-persona	
2. Conto costi-benefici			
2.1. Benefici e ricavi (mln lire)		2.2. Costi (mln lire)	
2.1.1. Rientri tariffari	75	2.2.1. Costi di realizzazione delle opere)	214
2.1.2. Spesa lorda per ristorazione e acquisti	125	2.2.2. Progettazione (stimata pari al 10% del costo delle opere)	21
2.1.3. Valore aggiunto (stimato pari al 58% della spesa lorda)	73	2.2.3. Totale degli investimenti	235
2.1.4. Profitti (stimati pari al 20% del valore aggiunto)	15	2.2.4. Costi annuali di manutenzione (pari al 5% degli investimenti)	11
2.1.5. Concessioni (stimate pari al 50% dei profitti)	30	2.2.5. Spesa per il personale (pari a 2 addetti con costo annuo di 30 mln)	60
2.1.6. Affitti di impianti e attrezzature (0,1 mln lire × 30 giorni-anno)	7	2.2.6. Totale costi correnti	71
2.1.7. Totale benefici economici	151		
2.1.8. Saldo economico annuale	80		
2.1.9. Totale benefici finanziari	85		
2.1.10. Saldo finanziario annuale	15		
3. Conto dell'occupazione (unità)			
3.1. Guardiania e istruzione		2.0	
3.2. Manutenzione		0.2	
3.3. Attività indirette		1.7	
3.4. Totale occupati		3.9	
4. Calcolo dei rendimenti			
4.1. Tasso di rendimento economico		34%	
4.2. Tasso di rendimento finanziario		2%	
4.3. Investimento unitario per posto di lavoro creato (mln lire per addetto)		60,3	

Allegato 4. Parchi regionali

1. Standards economici e fisici assunti nel calcolo della redditività degli investimenti	
1.1. Carico massimo di visitatori	50 presenza × ha anno
1.2. Superficie del parco	10000 ettari
1.3. Periodo di utilizzazione	125 giorni-anno
1.4. Spesa erogata per la fruizione della risorsa:	
– tariffa di ingresso	5000 lire-persona
– spesa per ristoro	5000 lire-persona
– acquisti	2000 lire-persona
2. Conto costi-benefici	
2.1. Benefici e ricavi (mln lire)	2.2. Costi (mln lire)
2.1.1. Rientri tariffari	2500
2.1.2. Spesa lorda per ristorazione e acquisti	3500
2.1.3. Valore aggiunto (stimato pari al 58% della spesa lorda)	2030
2.1.4. Profitti (stimati pari al 20% del valore aggiunto)	406
2.1.5. Affitti e concessioni (stimate pari al 50% dei profitti)	203
2.1.6. Totale benefici economici	4530
2.1.7. Saldo economico annuale	2436
2.1.8. Totale benefici finanziari	2703
2.1.9. Saldo finanziario annuale	609
2.2.1. Costi di realizzazione delle opere	5873
2.2.2. Progettazione (stimata pari al 10% del costo delle opere)	587
2.2.3. Totale degli investimenti	6460
2.2.4. Costi annuali di manutenzione (pari al 5% degli investimenti)	294
2.2.5. Spesa per il personale (pari a 60 addetti con costo annuo di 30 mln)	1800
2.2.6. Totale dei costi correnti	2094
3. Conto dell'occupazione (unità)	
3.1. Guardiania e istruzione	60.0
3.2. Manutenzione	6.5
3.3. Attività indirette	46.7
3.4. Totale occupati	113.2
4. Calcolo dei rendimenti	
4.1. Tasso di rendimento economico	38%
4.2. Tasso di rendimento finanziario	7%
4.3. Investimento unitario per posto di lavoro creato (mln lire per addetto)	57.1

